

Rapport om samverkan och lönekartläggning JämOs 50-granskning och projekt 2004-2005

1. Bakgrund, metod och frågeställningar

1.1 Bakgrund

Under hösten 2004 startade JämO en granskning av 50 arbetsgivares lönekartläggning och handlingsplaner för jämställda löner och andra anställningsvillkor. Granskningen avsåg två avtalsområden, det kommunala och industriavtalets område. I anslutning till själva granskningen genomfördes ett projekt med syftet att resultatet av själva granskningen skulle bli bättre materiellt sett. Deltagande av centrala partsföreträdare i referensgrupper förväntades leda till att det skulle bli lättare att finna lokala lösningar i de granskade verksamheterna. I inbjudan till de fackliga parterna uttrycktes att syftet med referensgrupperna var att de: *”(s)kas som en möjlighet till diskussion och ömsesidig överföring av kunskap med tanken på att centrala fackliga organisationer som tecknar kollektivavtal tilldelats ett särskilt ansvar för lönekartlägningsbestämmelsernas efterlevnad”*.¹ Det uttrycktes också att fokus i projektet skulle sättas särskilt på frågan om *samverkan och lönekartläggning*. Sammanlagt genomfördes åtta möten i de tre referensgrupperna; arbetsgivarföreträdare, kommunala facken och facken inom industriavtalets område. JämO initierade och ledde hela projektet. Inför varje möte skickades en dagordning ut med diskussions- och informationspunkter och frågor sändes ut till deltagarna mellan mötena. Som forskare inbjöds vi att delta i projektet och i referensgruppsmötena. Vad var då vår uppgift som forskare?

För det första har vi inte haft något egentligt uppdrag från JämOs sida. Vi blev inbjudna att som forskare att delta i projektet och åtog oss att av eget intresse delta i referensgruppsmötena och i det efterföljande seminariet som anordnades av JämO.² Förväntningarna från JämOs sida kan ha varit att ge projektet ökad legitimitet samt att med vår hjälp fokusera på samverkansfrågorna. Artikeln *Samverkan och lönekartläggning – en*

¹ JämO Dnr xx.

² För att var exakt så har JämO stått för våra reskostnader i samband med referensgruppsmötena samt konferensen den 3 maj.

rättsutveckling användes som diskussionsunderlag vid de första mötena och flera av respondenterna tar upp innehållet i artikeln i samband med intervjuerna.³

För det andra har vår ambition varit att se vårt deltagande i projektet i ett vidare forskningsperspektiv. Vår medverkan ligger också inom ramen för den s k tredje uppgiften där högskolorna ska samverka med det omgivande samhället, vilket förväntas leda till samhällsutveckling av olika slag.⁴ Frågan om samverkan och lönekartläggning är ett utforskat område där vi har utarbetat en forskningsplan utifrån teorin om självreglerande och självsanerande system och som således ligger inom vårt forskningsfält.⁵

1.2 Metod och frågeställningar

Som forskare har vi valt att skriftligt dokumentera referensgruppsmötena. Dokumentation och kritisk utvärdering är en traditionell forskaruppgift. Vi har även gjort en systematisk genomgång av materialet från de 49 arbetsgivarnas inskickade lönekartläggning och handlingsplaner som finns i JämOs arkiv som ärenden.⁶ Efter att projektet avslutats har vi intervjuat de i referensgrupperna ingående fackliga företrädarna, arbetsgivarföreträdarna och projektansvariga på JämO, sammanlagt 20 personer, 16 kvinnor och 4 män, tre fackliga företrädare avstod av olika skäl från att medverka.⁷ Detta empiriska material är underlag för vår rapport och ger svar på de frågeställningar som vi ställt. Vår förhoppning är att under våren 2006 kunna komplettera materialet med fallstudier av ett antal av de arbetsgivare som granskades år 2004, för att därefter kunna publicera resultatet av vår forskning om samverkan och lönekartläggning från såväl ett kvantitativt som ett kvalitativt perspektiv. I denna form är rapporten i första hand avsedd för dem som ingick i referensgrupperna och inte för publicering.

De tematiska frågor som vi ställt i intervjuerna omfattar dels en form av utvärdering av projektet, dels frågor kring lönekartläggning och samverkan.⁸ Vi använder intervju svaren i form av citat i texten för att fånga upp de uppfattningar som finns, framförallt hos parterna på arbetsmarknaden om lönekartläggning och samverkan. Citaten blir

³ Fransson & Stüber, Samverkan och lönekartläggning – en rättsutveckling, Arbetsmarknad & Arbetsliv, 2004 10:3.

⁴ Se Leif Jonsson, Att organisera samverkan mellan forskare och praktiker, Arbetsmarknad & Arbetsliv, 2004 10:3 s. 161.

⁵ Se ansökan till FAS 2004 DNR 2004-0983 Samverkan inom självreglerande och självsanerande system på den svenska arbetsmarknaden. Ansökan beviljades inte.

⁶ En privat arbetsgivare utgick p g a att verksamheten upphört.

⁷ Vi vill dock tacka för att de besvarade våra frågor skriftligt. Anders Hjertman som enbart deltog i det första mötet har vi ej intervjuat.

⁸ Se bilaga 1 intervjufrågor och lista över intervjuade personer.

bilder/illustrationer som vi också hoppas fyller funktionen att levandegöra texten. De citerade intervju svaren har i några fall behandlats språkligt och omvandlats till skriftlig form, vilket kan beskrivas som att vi ”kammat” svaren något. En informantnyckel finns till det transkriberade materialet. Materialet från de 49 arbetsgivarna har granskats utifrån samma frågeställningar som den undersökning som gjordes av 500-granskningen 2003, med syftet att kunna jämföra över tid.⁹ Frågan är om arbetsgivarna har blivit bättre på att leva upp till lagens krav?

Den analysmodell som vi valt, när det gäller frågorna om JämOs roll som myndighet, granskningen och frågan kring jämställdhetslagens regler om lönekartläggning och samverkan (samt tillämpning av densamma), bygger på normmodeller och därtill hörande argumentationsmodeller. Normer kan klassificeras som pliktnormer, mål-medelnormer och avvägningsnormer. Argumentationsmodellerna normrationalitet, målrationalitet och avvägningsrationalitet används som uttryck för olika synsätt avseende normers tillämpning och funktion. Normrationell argumentation kännetecknas av att utgångspunkt tas i själva normen eller regeln, normen tillämpas punkt slut. Denna typ av argumentation ger uttryck för en objektiv rättstillämpning och har anknytning till det formella rättssäkerhetsbegreppet. Målrational argumentation kännetecknas av att grunderna för beslutet är de konsekvenser som beslutet kan leda till. Här ges utrymme för värderingar och denna typ av argumentation hör samman med ramlagstiftning där mål och syften är formulerade, men inte rättsfakta och rättsföljder. Den materiella sidan av rättssäkerhetsbegreppet är mer framträdande. Utvecklingen av rätten har lett till en mer ofullständigt normerad lagstiftning, vilket ger utrymme för intresseavvägningar i beslut och tillämpning. Genom avvägningsrationell argumentation vägs de olika intressena som lagstiftningen ger utrymme för genom s k avvägningsmarkörer.¹⁰

Jämställdhetslagens regler om aktiva åtgärder är inte civilrättslig lagstiftning, utan har offentligrättslig karaktär och kan närmast i arbetsrätten jämföras med arbetsmiljölagstiftningen. De aktiva åtgärderna har tydlig ramlagskaraktär, men har i viss mån förändrats till sin karaktär i samband med 2001 års ändringar, vilket kan komma till uttryck i en norm och argumentationsanalys. Med detta menar vi att reglerna idag inte enbart består av målformuleringar, utan även av precisa krav, s k pliktnormer, avseende vad en arbetsgivare ska göra för att leva upp till lagens krav: exempelvis en handlingsplan med

⁹ Se Fransson, Lönekartläggning och handlingsplaner – en undersökning och analys av JämO:s granskning hösten 2002, 2003.

¹⁰ Se Fransson, Lönediskriminering En arbetsrättslig studie av könsdiskriminerande löneskillnader och konflikten mellan kollektivavtal och lag, 2001 s. 34-38.

kostnadsberäkning, utifrån vilka nödvändiga kriterier en jämförelse mellan grupper arbetsuppgifter ska göras och inom vilken tid från upptäckt som de könsrelaterade löneskillnaderna ska åtgärdas, 10-12 §§ JämL. Denna förändring av lagstiftningens karaktär torde öka utrymmet för normrationell argumentation samt öka kraven på formell rättssäkerhet vid tillämpning och tillsyn. Ökad styrning ger motkrav. Dessa förändringar av lagstiftningens karaktär borde också ge avtryck i såväl JämOs myndighetsutövning som i Jämställhetsnämndens praxis.¹¹

Normer som bevisligen satt spår är regeln om samverkan i lönekartläggningsfrågor, 2 § JämL. Denna regel har i sig inte ändrat karaktär, den är en målmedel norm, men vi kan se att samverkan i allt högre grad ses som medel för att uppfylla de övriga pliktnormerna.¹² Vår avsikt är att analysera normernas förhållande till varandra vid tillämpning, rättstillämpning och tillsyn.

Rapporten är disponerad så att kapitel två i första hand är en utvärdering av 50-granskningen. Denna del innehåller, förutom en genomgång av själva granskningsmaterialet, vår uppfattning om konsulternas roll, överläggningarnas betydelse, massmedias roll vid granskningen, tidsaspekter vid granskning och Jämställhetsnämndens och vitets funktion. Kapitel tre är en utvärdering av projektet med referensgrupper i samband med 50-granskningen och bygger i huvudsak på intervjuerna. Kapitel fyra handlar om samverkan och lönekartläggning och i det femte kapitlet redovisar vi vår analys och våra slutsatser.

¹¹ Jfr Eva-Maria Svensson, Ökad målstyrning och ny kunskap inom jämställdhetsområdet, s. 231 och s. 244, 2005

¹² Se Jämställhetsnämndens ärende 4-03, JämO/Närkes Elektriska AB.

2. Utvärdering av granskningen av 10 kommuner och 39 företag

2.1 JämO och granskning

JämO är en myndighet med olika uppgifter. En av dessa är att övervaka efterlevnaden av jämställdhetslagens aktiva åtgärder. Dessa arbetsuppgifter utförs inom ramen för enheten RUT (rådgivning, utbildning och tillsyn) med 8 anställda av JämOs totalt ca 30 anställda.¹³ Sedan 2002 har JämO genomfört ett flertal granskningar av arbetsgivares lönekartläggningar och handlingsplaner, exempelvis 500 privata arbetsgivare, 15 arbetsgivare inom IT-branschen och 3 högskolor.¹⁴ Vad som föranleder en granskning och bestämmer urvalet har skiftat under åren. I 500-granskningen, den största genomförda granskningen, gjordes ett statistiskt säkerställt urval av arbetsgivare. I andra granskningar präglas urvalet av vad man gkalla för strategiska överväganden; en särskild bransch granskas, ett särskilt kollektivavtalsområde granskas eller ett geografiskt område granskas. 50-granskningen omfattade två kollektivavtalsområden: det kommunala och industrin, vilka är två avtalsområden med mycket olika struktur när det gäller exempelvis lönesättning och lönepolitik, fackföreningsstruktur och könsstruktur. I granskningen ingick inga arbetsgivare med färre än 50 anställda och det var en geografisk spridning framförallt på den kommunala sidan. I arbetet med att välja ut arbetsgivare deltog de centrala fackliga företrädarna som således inbjöds till ett möte innan granskningen startade. Därefter fattades beslut om urval av JämO. Urvalet präglades av att man önskade ”*lärande exempel*”, framförallt från kommunerna, och att JämO skulle följa upp 500-granskningen inom det privata avtalsområdet.

Från fackligt håll föreslogs utifrån kunskap om arbetsgivarna såväl arbetsgivare som var bra, som arbetsgivare som ansågs vara sämre på lönekartläggning: ”*Det var så att vi fick frågan om det var speciella kommuner som vi tyckte att man skulle välja ut och där föreslog jag Jokkmokk. Utifrån att jag hade varit där tidigare och kände till vilken inställning de hade till lönekartläggning och brist på kunskap som arbetsgivare. Och det ledde till den process som varit där, jag ser det som en fördel i och med att vi har den lokala kunskapen kan vi också vara med och påverka så att de brister som finns blir lättare tydliggjorda.*”¹⁵

JämOs urval skedde också efter dessa principer: ”*Det som skiljer den här jämfört med alla andra granskningar är att de vi valde ut var dels sådana vi visste jobbade bra med*

¹³ Uppgiften avser år 2004.

¹⁴ JämO, Lönekartläggning, analys och handlingsplan för jämställda löner. JämOs granskningar och erfarenheter av de förstärkta reglerna från 1 januari 2001. 2003 s. 11.

¹⁵

*det här, dels sådana vi visste att det var problem med och det gällde både industriavtalet och kommunerna. Det visade sig att det inte alltid stämde.*¹⁶

Vår slutsats är att urval och syftet bör vara klart och tydligt uttryckt vid granskning av arbetsgivares aktiva åtgärder samt att urvalet bör leda till att syftet med granskningen uppnås. Vad var då utgångspunkten för och syftet med 50-granskningen? I gruppen granskningar hör 50-granskningen till kategorin ”strategiska” granskningar. Granskningen var trots sitt relativt stora antal arbetsgivare kvalitativ, i vart fall jämfört med 500-granskningen. Syftet var att fokusera på samverkan och lönekartläggning. Syftet var också att ”(f)örmedla JämOs ribba och bedömningsgrunder”.¹⁷ Vi ser inte förfarandet vid urvalet som något hinder mot att uppnå syftet med granskningen. När det gäller det lämpliga i förfarandet återkommer vi i utvärderingen av projektet.

2.2 Utvärdering av 50-granskningen

Vi har systematiskt gått igenom handlingarna i de upprättade ärendena avseende de 49 granskade arbetsgivarna. Vi har följt ärendegången och också tagit del av det material som JämO presenterat avseende ärendena i referensgrupperna. Vår undersökning av resultatet av 50-granskningen görs utifrån den granskning som gjordes år 2003 av 500 granskningen, dvs vi har fokuserat på vissa, av följande rubriker angivna, områden. Våra iakttagelser och slutsatser är vagt formulerade emedan de grundar sig på ett av arbetsgivarna inskickat material i samband med att man granskas av en myndighet. Vi redovisar de olika avtalsområdena var för sig förutom när det gäller frågan om samverkan. Svårigheten i materialet är att ha en fix punkt för utvärderingen, som var en process som fortlöpte under flera månader för de arbetsgivare som inte inledningsvis ansågs leva upp till lagens krav. Genom kompletteringar och överläggningar utvecklades lönekartlägningsarbetet hos den enskilde arbetsgivaren och upptäcktsgraden ökade. Även samverkansgraden ökade när frågor om detta ställdes från JämOs sida.

2.2.1. Kartläggning av löner, bestämmelser och praxis

Om vi börjar med kommunerna så varierar resultatet. I fyra av kommunerna uppfattar vi det som om man inte tidigare genomfört någon form av systematiskt arbete eller lönekartläggning, kring lön och kön. I ytterligare någon kommun var det första gången som man gjorde en lönekartläggning och en handlingsplan för jämställda löner, dvs hälften av

¹⁶

¹⁷

kommunerna hade inte tidigare gjort lönekartläggning i jämställdhetslagens mening. Det är tydligt att det finns stora brister i de lönekartläggningar som kommunerna gjort i samband med granskningen. Detta gäller även, eller snarare i hög grad, de kommuner som i åratal arbetat med omfattande arbetsvärderingsprojekt. Jämställdhetslagen ställer krav på att kartläggningen ska omfatta löner och andra anställningsvillkor. Syftet med kartläggningen är att upptäcka osakliga löneskillnader. Begreppet lön är således omfattande. Det samtliga kommuner har gjort är att kartlägga löner, timlöner och månadslöner. Endast en kommun, Växjö redovisar lönetillägg eller andra anställningsförmåner. Några har också redovisat fakta avseende ålder och anställningstid. En kommun, Kristianstad, redovisar endast uppgifter för tillsvidareanställda vilket borde ha föranlett bakläxa då kartläggningen ska omfatta alla anställda. Även Linköpings kommun har problem med anställda enligt olika former och jämför dem ej med varandra. Växjö kommun redovisar uppgifter avseende lika arbete endast för tillsvidareanställda. Kartläggning ska också omfatta bestämmelser och praxis för lönesättning. När det gäller denna fråga är man mycket sparsam med att beskriva vad som är grunderna i den kommunala verksamheten för att sätta lön. På denna punkt uppfyller ingen kommun lagens krav. Av intervjuerna framgår att de fackliga företrädarna var något förvånade över hur ”enkelt” det var för kommunerna att uppfylla JämOs krav vid granskningen: *”Sedan är det Karlskoga där det gick som smort på ett sätt igenom, men där de är missnöjda för att det egentligen var någon slags formalia en handlingsplan som aldrig hade något innehåll...”*¹⁸

Industriföretagens kartläggning av löner, bestämmelser och praxis följer samma mönster som kommunernas. I första hand redovisas enbart månadslöner för kvinnor och män och i något fall endast för tillsvidareanställda. Fem företag Elmo Leather, Astra Zeneca, Esabergs Rapid AB, SSAB Oxelösund och Karlshamns AB redovisar dock annat som övertid, deltidsanställningar, bonus och tjänstebilsförmåner. Tre av företagen redovisar också bestämmelser och praxis för lönesättning och de får anses uppfylla kravet på lönekartläggning i lagens mening på denna punkt. Av industriföretagens insända material är det svårt att med exakthet ange hur många som tidigare gjort lönekartläggning. Några företag, som exempelvis BBA Nonwovens och Coca Cola AB var med i 500-granskningen. Det empiriska material som finns visar på att många arbetsgivare saknar arbete utifrån jämställdhetslagens aktiva åtgärder. I den av SIF gjorda undersökningen år 2005 uppger 35 % av klubbarna att ingen lönekartläggning fanns på företaget.¹⁹

18

¹⁹ SIF Två av tre företag bryter mot jämställdhetslagen, 2005.

2.2.2. Begreppen lika och likvärdigt arbete

Samtliga kommuner har gjort systematisk arbetsvärdering utifrån system som exempelvis BAS och Analys Lönelots. Att det finns något som heter likvärdigt arbete samt att det är möjligt och nödvändigt att jämföra olika grupperns arbeten är man därmed medveten om. Vilka krav jämställdhetslagen egentligen ställer på arbetsgivaren förefaller dock inte i första hand påverkat värderingen. Lagens krav är vare sig mer eller mindre än att arbetsgivaren ska jämföra kvinnodominerade grupper med icke-kvinnodominerade grupper vars arbeten är likvärdiga. Ett arbetsvärderingssystem blir här ett jämförande redskap för att upptäcka om det finns några osakliga löneskillnader relaterat till kön. Ett exempel på att denna kunskap saknas är Göteborgs kommun som sedan flera år använder BAS som grund för lönesättning. Arbetsvärderingsinstrumentet har i de kommuner som arbetat med dessa frågor innan granskningen använts i lönesättande och lönepolitiskt syfte, vilket historiskt sett är vad man använt arbetsvärderingssystem till. Kommuner som exempelvis Skellefteå tycks ha grävt ner sig i den självpåtagna uppgiften att skapa, utveckla och tillämpa arbetsvärdering på alla befattningar i kommunen. I stort verkar kommunerna kunna skilja mellan lika och likvärdigt arbete, med undantag för Skellefteå som beskriver skäl för löneskillnader vid lika arbete som olika arbetsinnehåll, kompetens, ansvar etc vilket innebär att arbetena faktiskt inte är lika.

Industriarbetsgivarna har i vissa fall problem att hantera begreppen lika och likvärdigt arbete, Kinnarps möbler är ett exempel. Ett annat exempel är Plyta Plywood som anger att alla arbeten är likvärdiga. För övrigt finns det företag som använt arbetsvärdering som lönesystem under många år och därmed blir begreppet likvärdigt arbete inte artfrämmande.

2.2.3. Vad upptäckte arbetsgivarna?

Alla de tio kommunala arbetsgivarna har angett att det finns löneskillnader som är relaterade till kön. Endast två kommuner, Växjö och Umeå, menar att det inte finns några osakliga löneskillnader vid lika arbete eller likvärdigt arbete. Åtta av tio kommuner upptäcker sålunda osakliga löneskillnader! I första hand rör det sig om likvärdiga arbetsuppgifter. I hälften av kommunerna visste man detta sedan tidigare och i resterande kommuner kan upptäckten knytas till själva granskningen som tvingade fram den första lönekartläggningen. Att kommunerna upptäcker något är ett förvånansvärt resultat då lönekartläggningarna i sig uppvisar stora brister. Frågan är vad man hade upptäckt om också tidsbegränsat anställda tagits med och om kartläggningen omfattat lönetillägg och andra anställningsförmåner?

Inom industriavtalets område upptäcktes i första hand osakliga löneskillnader på individnivå och inte på gruppnivå. 12 privata arbetsgivare upptäckte könsrelaterade löneskillnader vid lika arbete och 7 vid likvärdigt arbete. Antalet berörda arbetstagare var här betydligt mindre än i kommunerna, vilket till viss del förklaras av att kommunerna är större arbetsgivare och att de har ett mycket större antal kvinnor bland sina anställda.

2.2.4. Osakliga löneskillnader och eventuella åtgärder?

Oförklarade och osakliga löneskillnader ska enligt lagstiftningen åtgärdas snarast och senast inom tre år. Som tidigare nämnts fann åtta kommuner löneskillnader mellan kvinnor och män. Alla upptäckta löneskillnader befanns dock ej vara osakliga och av intresse är hur dessa förklarades och om förklaringen kan anses vara saklig. I kommunerna anges skälen för löneskillnaderna vid lika arbete vara exempelvis anställningstid, arbetstidsförkortning, individuell lönesättning, erfarenhet, utbildning, personlig duglighet, lönepolitik och ålder. Att ”*män kommer från andra yrken*” angavs av Lidköpings kommun som ett sakligt skäl som väl närmast får tillföras gruppen marknadseffekter. Marknadskrafter anges som skäl till att män har högre lön vid lika arbete i tre kommuner. Även omplacering i form av s k reträttplatser, för män, anges som sakligt skäl för löneskillnader på individnivå.

I de kommuner som funnit osakliga löneskillnader finns också redovisat hur dessa ska åtgärdas. Åtgärderna varierar från att specificerade grupper, som kokerskors och förskollärares löner ska höjas med 700 respektive 900 kr/månad till mer vagt uttryckt ”*fortsatt löneutjämning mellan kvinnor och män*”. Tillsammans motsvarar åtgärderna ett antal miljoner kr, vilket i och för sig är en liten andel av kommunernas totala lönekostnad.

De industriarbetsgivare som menar att det fanns sakliga skäl för kvinnors och mäns löneskillnader angav att dessa var; ålder, yrkeserfarenhet, ansvar, annat avtalsområde, lönehistorik, arbete på annan ort, anställningstid, kunskap, olika fysiska förutsättningar och kompetens. Uppfinningsrikedomen är således stor. I några fall anges marknadsaspekter som direkta skäl för mäns högre löner. Att män har högre lön p g a reträttplatser anges även här vara ett sakligt skäl. 15 av de privata arbetsgivarna i 50-granskningen anger att lönekorrigeringar ska göras, i hög grad handlar åtgärderna om mycket få kvinnors löner. Ett företag Hägglunds Drivers AB har tydligt angivna åtgärder och kostnaden för lönekorrigeringarna uppgår till 98820 kr/år.

2.2.5. Har parterna samverkat i lönekartläggningsarbetet?

Fokus i granskningen skulle sättas på frågan om samverkan. Frågan är här hur man av materialet kan utläsa att samverkan skett? I en rapport till regeringen skriver JämO att det framgår att samverkan genomförts i nio av tio kommuner och att endast två av 39 industriarbetsgivare inte kan anses ha samverkat med facken.²⁰ Vi skulle vilja tillägga att det kan ifrågasättas om det finns belägg för att samverkan i någon form skett i alla dessa företag och verksamheter och, vilket är en empirisk fråga, om samverkan genomförts reellt sett. I övrigt så borde slutsatserna uttryckas vagare och vår uppfattning är att av materialet framgår att troligtvis har man samverkat hos alla granskade arbetsgivare förutom tio, dvs i en femtedel av ärendena finns det inga belägg för att någon samverkan skett.

Av fackförbundet SIFs enkät, genomförd 2005, framgår att samverkan materiellt sett i praktiken ofta innebär att facken godkände ett färdigt förslag. 30 procent av klubbarna ansåg att samverkan överhuvudtaget inte kommit tillstånd.²¹ Att undersöka samverkansprocesser i samband med en granskning inom bestämda tidsramar är självklart svårt och speciellt. För att kunna bedöma om samverkan i realiteten genomförts och hur den genomförts krävs så kallade fallstudier, frågorna måste ställas i företagen och i verksamheterna till de lokala partsföreträdarna. Några kvalitativa studier i denna fråga existerar ännu inte.²²

Att samverkan i samband med granskningen av lönekartläggningen har genomförts på olika sätt framgår av materialet. Samverkan uppges i kommunerna ha skett i befintliga samverkansgrupper, i en partsammansatt samverkansgrupp, fackliga företrädare har funnits med i styrgrupp, genom samråd och i form av informationsmöten. I några kommuner har samverkan inte omfattat alla fackliga organisationer. Att samverkan i sig är begränsad till innehållet framgår av Karlskoga kommuns uttalande: ”*Vi känner oss nu mogna att bjuda in fackrepresentanter till en högre grad av samverkan*”. I industriföretagen är man än mer skeptisk till att samverka i lönekartläggningsfrågor. I ett företag uttrycker man att samverkan inte kan genomföras då detta skulle innebära att tjänstemännens individuella löner skulle bli allmänt kända. I de privata företagen använder man sig i högre grad av de klassiska samverkansmedlen, dvs förhandlingar, vilket redovisas genom inskickade MBL-protokoll. Ett företag skickar in ett intyg om att man har samverkat! Samverkan används också här för att fatta beslut angående upptäckta löneskillnader mellan kvinnor och män. Av Häfla Bruks ABs

²⁰ JämO, Effekterna av 2001 års bestämmelser om lönekartläggning. Fördjupad analys av JämOs rapport 2003 om lönekartläggning, analys och handlingsplan för jämställda löner. Rapport till regeringen 2005 s. 23.

²¹ SIF, Två av tre företag bryter mot jämställdhetslagen, 2005.

²² Vi har med SKL som huvudman, sedan över ett år, en ansökan liggandes hos regeringskansliet och hoppas att under 2006 kunna genomföra fallstudier.

lönekartläggning framgår att parterna enats om att lönerna var likvärdiga oavsett kön för likvärdiga arbeten och att företagets lönesystem är könsneutralt.

2.2.6 Analys och handlingsplan för jämställda löner

Det kan utan att överdrivas sägas att det är här som de största bristerna finns, såväl hos de privata som de kommunala arbetsgivarna. Att analysera orsaken till uppkomna löneskillnader relaterat till kön och att ta ställning till om de är osakliga klarar man i många fall inte av. När de upptäckta löneskillnaderna mellan kvinnor och män förklaras görs det utifrån kriterier som tydligt visar att man för det första inte har tagit ställning till om arbetena är lika eller likvärdiga och för det andra till att det saknas lönekriterier att förhålla sig till.

I handlingsplanen tänker sig lagstiftaren att lönekartläggningen ska redovisas. I handlingsplanen ska analysen av densamma finnas och också slutsatserna av analysen. Om arbetsgivaren anser att det finns åtgärder som ska göras ska dessa samt kostnadsberäkningar anges i planen, 11 § JämL. Allt för många arbetsgivare, såväl kommunala som privata, utformade aldrig någon handlingsplan i samband med granskningen, vilket naturligtvis blir en följdverkan av de andra bristerna. Några industriarbetsgivare angav att de inte fanns behov av en handlingsplan eftersom inget behövde åtgärdas, vilket är en felaktig tolkning av lagstiftningen. JämO var i 50-granskningen tydliga med att kravet på handlingsplan är absolut.

2.2.7 Resultatet av JämOs granskning

Resultatet av JämOs granskning blev att 15 arbetsgivare, 3 kommuner och 12 företag ansågs uppfylla lagens krav efter den första granskningsomgången. I augusti 2005 drogs ärendet Husqvarna AB tillbaka från jämställdhetsnämndens bords och därmed var samtliga 49 granskade arbetsgivares ärenden avslutade. Av dessa kommer 7 arbetsgivare, 3 kommuner och 4 företag, att granskas ånyo år 2006 p g a de brister som fanns i det insända materialet. Vår genomgång visar att om vi ser på jämställdhetslagens regler utifrån ett normrationellt perspektiv, dvs ser på reglerna om lönekartläggning som pliktnormer så är det mycket få arbetsgivare som lever upp till lagens krav på alla punkter. Frågan är hur normrationell en myndighet som JämO kan och bör vara vid granskning. Till denna fråga återkommer vi i kapitel 5.

2.3 50-granskningen jämfört med andra granskningar

Det som skiljer 50-granskningen från andra genomförda granskningar är att JämO ledde ett projekt med referensgrupper under granskningens gång. Detta kan på ett positivt sätt ha påverkat resultatet av granskningen, vilket också var avsikten. Jämfört med 500-granskningen var 50-granskningen otvivelaktigt en mer kvalitativ granskning. I 500-granskningen deltog flera granskare från RUT-enheten, vilket ledde till att olika bedömningar gjordes.²³ I 50-granskningen var rättsäkerheten högre emedan granskningen enbart utfördes av en granskare. Det måste dock tilläggas att bedömningar och beslut avseende behovet av överläggning i ett enskilt ärende görs av enhetschefen och bedömning om att begära vitesförelägganden görs av en grupp på JämO, där även den sk juristenheten deltar. Beslutet tas av JämO, f n Claes Borgström.

Tempot var högre i 50-granskningen och vid årets slut återstod bara 10 arbetsgivare. Att det ställdes högre krav i 50-granskningen än i 500-granskningen framgår av granskningsmaterialet, särskilt synpunktsbrev. Successivt sedan 2004 har ribban höjts i de granskningar som JämO genomfört. I 500-granskningen var man från granskarnas sida nöjda med att det ”gjordes en kartläggning och att det fanns något om lika och likvärdigt arbete”. Lagstiftningen, eller snarare skärpning av den, var ny och syftet med granskningen var i hög grad att ”göra lagstiftningen känd”.²⁴

Från arbetsgivarföreträdare i referensgrupperna finns såväl förståelse som kritik mot att tempot och ribban höjs från 500-granskningen till 50-granskningen: ”Man måste ha förutsägbarhet i vad kraven är. Vad ställer lagen för krav på oss som företag? Vi har de som har klarat 500-granskningen med beröm godkänd och sedan tillämpar man samma måttstock när man ska skicka in nästa gång och det går inte igenom.”²⁵

”I 500-granskningen var man väldigt generös med tidsaspekter och hårdheten i bedömning av material och jag tror att det var en viktig flagg för många företag att det här är en viktig fråga att hålla koll på och det märktes nu när man drog åt tumskrubarna att det var ett företag som varit väldigt aktivt i 500 granskningen de bara åkte igenom och så var det klart. Men de som slarvade de drog ut på tiden ganska rejält. Nu har man samma granskning, men man har höjt nivån och jag tror att tempot, tempohöjningen kanske inte alla har varit medvetna om. Jag personligen tycker bara att den var bra.”²⁶

²³ Se Fransson, Lönekartläggning och handlingsplaner – en undersökning och analys av JämO:s granskning hösten 2002, 2003.

²⁴

²⁵

²⁶

Även från fackligt håll har man noterat att granskningen skärptes jämfört med 500-granskningen där JämO var som det uttrycktes ”snällare” mot arbetsgivarna.²⁷

Att jämföra de två granskningarna haltar något emedan 500-ggranskningen hade andra utgångspunkter och dessutom enbart avsåg privata företag. Vad vi kan göra är att konstatera att mer osakliga löneskillnader upptäcktes av arbetsgivarna i samband med 50-granskningen och att besluten om åtgärder också var betydligt mer omfattande, vilket i och för sig i första hand gäller de kommunala arbetsgivarna. Förklaringarna till löneskillnaderna mellan kvinnor och män var dock desamma anställningstid, utbildning, ålder, kompetens etcetera, och vi finner dem i allt för stor utsträckning vara av sådant slag att de i ett individuellt fall inte skulle hålla för granskning. Problematiskt här är också att förutsättningarna blir felaktiga, arbetena är inte lika och skälen som anges är en bedömning av kraven i arbetet. Alltså förklaringarna bygger på cirkelresonemang, vilket leder till att skälen inte framstår som sakliga. Marknaden angavs sällan som skäl för löneskillnaderna, vilket överensstämmer med 500-granskningen. I övrigt återkommer vi till denna jämförande frågeställning i våra slutsatser.

2.4 Konsulternas roll vid 50-granskningen

I arbetet med lönekartläggning ingår att utreda om det finns kvinnodominerade grupper jämfört med icke kvinnodominerade grupper som utför likvärdigt arbete. Jämfört med 500-granskningen var det procentuellt fler arbetsgivare i 50-granskningen som använde sig av arbetsvärderingssystem och av konsulter för att genomföra lönekartläggning och arbetsvärdering. Av de 49 arbetsgivarna anlidade tio stycken företaget Lönenalys AB med systemen BAS och Broadbanding, fyra (fem) anlidade företaget Thomson Fakta AB med systemet Lönevågen, sju (sex) använde systemet Lönelots (utarbetat av anställda på JämO) och fem använde något annat arbetsvärderingssystem, d v s ca 26 av 49 använde sig av ett befintligt arbetsvärderingssystem för att leva upp till lagens krav. Inom parantes kan det sägas att de privata företag som inte använde sig av ett systematiskt arbetsvärderingssystem i högre grad ansågs leva upp till lagens krav i inledningsskedet av granskningen. Ett något paradoxalt resultat.

Att det var det betydligt fler arbetsgivare som använde sig av systematisk arbetsvärdering i 50-granskningen jämfört med 500-granskningen kan bero på att skärpningen av lagstiftningens krav på analys var relativt ny när 500-granskningen genomfördes och att de

27

privata arbetsgivarna inte hade arbetat med dessa frågor tidigare. De två nämnda konsultföretagen och deras metoder skiljer sig åt på väsentliga punkter. För att uttrycka det kort så lämnar metoden Lönevågen inte mycket över åt arbetsgivaren att bestämma. Lönevågen är en paketslösning och konsulten får en mycket speciell roll i lönekartläggningsarbetet. Systemet BAS ger ett större utrymme för arbetsgivaren att själv analysera resultatet av arbetsvärderingen, vilket också påverkar konsultens roll.

Vi vill ge fyra exempel från granskningen som illustrerar problemet med konsultföretagens roll och arbetsvärderingssystemens betydelse i samband med lönekartläggning: Göteborgs Stad, Skellefteå kommun, Jokmokks kommun, och Bombardier Transportation AB.

I Göteborgs Stad påbörjades arbetet med en ny lönepolitik redan 1996 genom att man började ta fram ett arbetsvärderingssystem i samarbete med Löneanalyser AB. Systemet kallas idag för BAS och används i många kommuner. Problemet för Göteborgs Stad i samband med att man blev granskade, var att syftet med att använda BAS primärt inte varit att uppfylla lagens krav på lönekartläggning och handlingsplan för jämställda löner. Således uppfyllde man inte lagens krav inledningsvis i granskningsarbetet, trots att man har ett omvittnat och framgångsrikt arbete för att utjämna löneskillnader mellan kvinnor och män.

Skellefteå kommun har i projektform arbetat med arbetsvärdering under många år och såväl forskare som konsulter har varit inblandade. Hur mycket detta har kostat är svårt att uppskatta. Likaledes är det svårt att bedöma resultatet av projektet. Då kommunen skulle visa att man levde upp till lagens krav, angav man att man fortfarande höll på att utarbeta själva arbetsvärderingssystemet. Efter kompletteringar fann man löneskillnader relaterade till kön som man ej kunde förklaras på ett sakligt sätt. Kommunen kallades också till överläggning på JämO pga av bristerna i det insända materialet.²⁸

I Jokmokks kommun tog man i anslutning till granskningen kontakt med företaget Thomson Fakta AB. Kommunen hade aldrig tidigare gjort någon lönekartläggning och man hade inte använt instrumentet arbetsvärdering i samband med lönesättning. I tillämpningen som konsulten gjorde av arbetsvärderingssystemet ingick den externa faktorn marknaden inledningsvis i viktningen av de olika lönedelarna. Det är tydligt av den redovisning som gjorts att det brister i förståelsen av vad som ska göras, och hur det ska göras, exempelvis när det handlar om gruppjämförelser. Som sakliga skäl anges en mängd faktorer som duglighet, lönepolitik, individuell lönesättning, anställningstid,

²⁸ Även Linköpings kommun kallades till överläggning vilket är intressant eftersom även denna kommun under flera år arbetat med arbetsvärdering i projektform.

arbetstidsförkortning, utbildning, ålder etc vid lika arbete. Det stora problemet i Jokkmokk var samverkan. Särskilt missnöjda var de fackliga företrädare som överhuvudtaget inte fick vara med.

Företaget Bombardier Transportation var det enda privata företag som inledningsvis använde sig av Thomson Fakta AB i samband med granskningen. Företaget fick anstånd och efter kompletteringar ansågs man leva upp till lagens krav, men med anmärkning. En del i lönekartläggningen var särskilt problematisk eftersom konsulten använt sig av systemet på olika sätt för olika arbetsuppgifter. Systemfelet var att viktningen inte var enhetlig. Inledningsvis fann man stora löneskillnader mellan grupper, men det angavs ej vad som var de sakliga skälen för löneskillnaderna. Några åtgärder behövdes inte göras. De fackliga företrädarna var också missnöjda med hur samverkan genomfördes och skickade ett brev till JämO.

I våra intervjuer framkommer kritik från kommunala fackliga och arbetsgivarföreträdare mot användandet av arbetsvärderingssystem och konsulter. För det första ifrågasätts nödvändigheten av systematisk arbetsvärdering för att uppfylla lagens krav eller för att förbättra kvinnors löner. *”Man måste kunna jobba med detta utan att använda BAS. Man måste kunna följa lagen utan att använda de här verktygen. Det måste gå att göra på relativt överskådlig tid.”*²⁹ *”Lönekartläggning ska man göra, men arbetsvärdering är ett mycket större krav. Vi har ställt oss frågan om man ska fokusera sin energi på den sortens arbete eller om vi ska arbeta med lönebildning för den här gruppen kvinnor. Och då har vi sagt att vi gör det på ett annat sätt inom vår lönepolitik.”*³⁰

För det andra ifrågasätts konsulternas roll. Systemet Lönevågen karaktäriseras som en Quick-Step-metod, av fackliga företrädare, där konsulten får alltför stor makt och där det uppstår brister i samverkan.³¹ Att Lönevågen kan vara en sista utväg för att leva upp till lagens krav visar ärendet Husqvarna AB. Av bilaga 33 i ärendet framgår: *”Vi har efter att ha kört fast i arbetsvärdering utifrån Lönelots gjort ett totalt omgrepp och gått över till Iseskogs Lönevågen som verktyg för lönekartläggningen och därmed fått börja om från början. Den skriftväxling vi haft tidigare med Er kan därför inte utan vidare användas mot detta materialet. Bl.a. är gruppindelningen en annan.”*³²

JämO är kritisk mot den roll som konsulten kan få i lönekartlägningsarbetet: *”En sak som är en helt ny sak är det här med Lönevågen och*

²⁹

³⁰

³¹

³² Ärende 677/04 bilaga 33.

konsultens roll. Lönevågen utmärker sig då deras tekniska plattform är så speciell så att den styr innehåll och slutsatserna också. Det blir konsulten som får förklara varför arbetsgivaren gjort sina ställningstaganden. Det blir inte arbetsgivaren som vi har en dialog med. I andra fall när vi sett att konsulter varit inne har de hållit sig mer i bakgrunden och det är arbetsgivaren som suttit vid pennan. När man använder BAS-systemet blir resultatet att den ser väldigt olika ut. Man kan säga att BAS ger en plattform, men själva analysen kan se väldigt olika ut. Lönevågen gör hela lönekartläggningen och analysen, och analysen ser ut exakt på samma sätt och med samma problematiska uppställningar rakt igenom. Vem är det egentligen som vi har en dialog med? Och rakt igenom är det samma problem med samverkan och facken. Exakt samma signaler. När andra konsulter kommer in är det väldigt olika signaler om samverkan fungerat bra eller inte. Konsulten styr inte på samma sätt och detta var tydligt i 50-granskningen.”³³

Våra slutsatser är att man måste skilja mellan lönekartläggning och arbetsvärdering, i det måtto att syftet med arbetsvärdering kan vara ett annat än att uppfylla jämställdhetslagens krav på jämförelser mellan grupper som utför likvärdigt arbete. Detta framkommer också vid intervjuerna från det kommunala avtalsområdet och som exempelvis en facklig företrädare uttryckte det: ”De vet inte vad det handlar om och många tror att lönekartläggning och arbetsvärdering är samma sak. Har man ett arbetsvärderingssystem så tror man att man gjort en lönekartläggning. Kunskapen är rätt dålig!”³⁴ Göteborgs Stad är det mest tydliga exemplet på att en bra lönepolitik ur ett könsperspektiv inte är detsamma som att på lever upp till lagens krav på aktiva åtgärder.

Vi har som forskare absolut inget emot att det finns företag som sysslar med löneanalyser på arbetsmarknaden, men vi ser problem som tydligt kommer till uttryck i denna granskning. Vi ser problem med ansvaret, för resultatet och för lönepolitiken. Vi ser också problem med kravet på samverkan. Och vi ser problem med att uppfylla lagens krav när man använder sig av s k ”Qvick-step-metoder”. Mot detta sätt att arbeta på finns det kritik från såväl fackligt som arbetsgivarhåll i första hand på den kommunala sidan. Flera av de ovan nämnda arbetsgivarnas ärenden avslutades med en propå om förnyad granskning 2006.

2.5 Överläggningar och lönekartläggning

När JämO granskar arbetsgivares arbete med de aktiva åtgärderna kan överläggningar användas. Syftet med överläggningarna är tvådelat: för det första att hjälpa arbetsgivaren att

33

34

uppfylla lagens krav, för det andra att få arbetsgivaren att inse vad som händer om man inte uppfyller lagens krav. Mer specificerat utgår överläggningen från att en gemensam referensram ska bildas, att begreppsbildningen reds ut, att missförstånd reds ut, förklaring av bedömningsgrunder, redogörelse för tidsramar och möjligheten till vitesföreläggande i Jämställdhetsnämnden. Det finns således även ett repressivt inslag i metoden med överläggningar. Efter överläggningen ges ett visst anstånd, i 50-granskningen fick arbetsgivarna fyra veckor på sig att leva upp till lagens krav, därefter gör JämO ett övervägande. Kan ärendet avslutas eller ”*håller det för ett vitesföreläggande*”.³⁵

I anslutning till 50-granskningen genomfördes fem överläggningar. De arbetsgivare som berördes var Husqvarna AB, Linköpings kommun, Skellefteå kommun, Kinnarps möbler AB och Studsvik AB. Till överläggningarna inbjöds även, genom arbetsgivaren, de lokala fackliga företrädarna. JämOs praxis vid överläggningar har varierat, detta gäller såväl vid diskrimineringstvister som granskning av aktiva åtgärder, och det har inte varit självklart att fackliga företrädare inbjudits. Detta finner vi något förvånande då det i förarbetena till jämställdhetslagen klart uttrycks att: ”Fackföreningar som har medlemmar på arbetsplatsen skall normalt ges tillfälle att delta i överläggningarna. Detta gäller särskilt när frågan rör aktiva jämställdhetsåtgärder”.³⁶ I två överläggningar deltog representanter för den centrala arbetsgivarorganisationen varav en, Henrik Boman från Skogs- och Träarbetsgivarna, även deltog i referensgrupperna. Ansvarig för överläggningarna var Eberhard Stüber, JämO. Till dessa båda har vi ställt intervjufrågor om överläggningarnas funktion. Båda menar att överläggningarna fyller sitt syfte. Som forskare fick vi aldrig möjlighet att delta i överläggningarna, vilket hade varit önskvärt.

Henrik Boman, vilket JämO också gör, betonar den kommunikativa delen och vill tona ner det repressiva inslaget: ”*Jag tycker att det är helt klart befogat att ha överläggningar det kommer även JämO att vinna på. Alltifrån respekt från företagen till att de själva får en insikt i hur de olika företagen men även kollektivavtalsområdena regleras.*” ”*Överläggningen är bra genom att vi har en möjlighet att faktiskt framföra våra synpunkter på den behandlig som varit av det specifika företaget och tillsammans med företaget och JämO hitta en rimlig hanteringsplan innan man börjar flagga om viten och åtgärder och straffsanktioner. Jag tycker att det är positivt. Jag tycker kanske att man ska vara lite försiktig*

³⁵

³⁶ Prop. 1978/79:175 s 146.-147.

när man kallar till överläggning att flagga om viten och något sånt, men det är väl standardformulär.”³⁷

Sammanfattningsvis kan sägas att överläggningarna verkar fylla sin funktion och att samtliga parter förefaller nöjda med metoden och att den fungerar i praktiken. Endast en arbetsgivare, Husqvarna AB, efter överläggning ställdes inför hotet om vitesföreläggande i Jämställdhetsnämnden. En fråga som vi strax återkommer till.

2.6 Massmedias roll i samband med granskningen

JämOs granskningar följs ofta av massmedia och beskrivs som razzior mot företag och arbetsgivare. I samband med 50-granskningen förekom såväl i lokal press som rikspress artiklar som handlade om granskningen, i första hand avseende de privata företagen. Liksom vid tidigare granskningstillfällen hade JämO efter den första genomgången gått ut med ett pressmeddelande. Av pressmeddelandet framgick att inte alla arbetsgivare levde upp till lagens krav. ”*Arbetsgivarna bättre på lönekartläggning*” var rubriken och i texten stod att: ”*Av tio granskade kommuner levde endast tre upp till lagens krav i den första omgången. Tolv av de 38 granskade industriföretagen levde upp till lagen*”.³⁸ Fem dagar senare hade Svenska Dagbladet en stor och fet rubrik i delen Näringsliv: ”*Industrin bryter mot jämställdhetslagen. Två av tre företag får hård kritik i JämOs granskning*”.³⁹ Artikeln återgav JämOs pressmeddelande samt fakta kring lagstiftningen. Dagen efter hade journalisten grävt djupare och den något tillspetsade rubriken denna gång var ”*Stora börsbolag kuggas av JämO. Astra Zeneca en av dem som inte kartlägger löner*”.⁴⁰ I artikeln räknades de stora bolagen upp och i artikeln angavs fakta kring varför de inte ansågs leva upp till lagens krav. Företagen rubricerades av tidningen som ”*underkända*”, ”*godkända*” och ”*väl godkända*”. Faktauppgifterna byggde på telefonsamtal med anställda på JämO och med anställda på några av företagen.

Massmedias roll i samband med myndigheters granskningar är självklart att redovisa fakta och att kritiskt granska såväl myndighetsutövningen som arbetsgivarna. I denna del anser vi att artiklarna uppfyller kraven på så god journalistisk. Rubriker är till för att väcka intresse och vi tror att åt detta är intet att göra. Att företagen kände sig utpekade, att det blev svart och vitt i godkända och underkända, är något man får tåla. När vi i efterhand läser

³⁷

³⁸ Pressmeddelande 2004-10-15.

³⁹ Svenska Dagbladet 20 oktober 2004. Själva artikeln hade rubriken ”Tre av tio struntar i jämställdhetslagen. JämOs granskning visar på stora brister hos arbetsgivarna”.

⁴⁰ Svenska Dagbladet 2004-10-21.

artiklarna i SvD har vi svårt att förstå de reaktioner som dessa väckte hos de företrädare för arbetsgivarorganisationerna inom industriavtalet som medverkade i projektet. Var det en storm i ett vattenglas? Klart är att reaktionen var väldigt stark och negativ på artiklarna och att man ansåg att JämO hade skuld till innehållet. Genom deltagandet i referensgruppsmötena kände man sig delaktig i granskningen och när de egna medlemsföretagen ”hängdes ut” i SvD uppstod en situation som beskrevs som att vi ”(s)att som gisslan under hösten när medlemsföretagen ringde till oss och undrade vad vi höll på med”.⁴¹

JämO har som man uttrycker det utvecklat en mediastrategi i samband med granskningar. En informatör är tillsammans med RUT-enheten ansvarig för när pressmeddelanden ska offentliggöras och hur de ska se ut, dvs man har en plan. ”Vi har en historik på det här området och det är att varje ord som sägs härifrån vägs på guldväg utav de som granskas.”⁴² Kort kan det beskrivas som att man går ut med ett pressmeddelande när granskningen ska inledas och därefter när det första resultatet av granskningen är klart. I 50-granskningen gick JämO också ut med ett pressmeddelande i anslutning till den avslutande konferensen den 3 maj. I samband med 50-granskningen var situation unik i det att det pågick ett parallellt projekt där företrädare för parterna deltog. Artiklarna i SvD kom att uppfattas som ett resultat av JämOs mediastrategi, frågan är om någon annan strategi är möjlig. Balansgången mellan att vara en offentlig myndighet, med den öppenhet som detta kräver, och risken att arbetsgivare känner sig kränkta när de beskrivs som underkända i pressen, är inte lätt. För övrigt kan det tilläggas att oavsett vilken mediastrategi man har så är det media som har makten.

2.7 Tidsaspekter vid granskningen

Vilken tid behöver en arbetsgivare för att göra en lönekartläggning och en handlingsplan för jämställda löner och anställningsvillkor? Frågan är måhända onödig att ställa och omöjlig att besvara generellt sett. Varje arbetsgivare med tio anställda eller fler ska årligen kartlägga, analysera och fatta beslut i dessa frågor. Genomförs arbetet på ett fruktbart sätt är detta en ständigt pågående process utan vare sig början eller slut, som dock måste utföras på ett planmässigt sätt.

En granskning är en extraordinär situation för en arbetsgivare – det är upp till bevis inom givna tidsramar och utifrån relativt givna materiella ramar. Efter att JämO krävt in handlingarna hade arbetsgivarna i 50-granskningen två veckor på sig att inkomma med

⁴¹

⁴²

lönekartläggning och handlingsplan. Det säger sig självt att den arbetsgivare som aldrig tidigare uppfyllt lagens krav, eller ens försökt, har svårt att komma in med de begärda handlingarna inom denna tidsram. 16 av de 49 arbetsgivarna klarades av i första omgången av granskningen. Efter granskning 2 och ytterligare tid för kompletteringar och anstånd hade totalt 29 ärenden avslutats. I tid rörde detta sig om tre månader efter det att de första breven skickades ut till arbetsgivarna. Vid årsskiftet återstod nio arbetsgivare. Ett år efter det att granskningen startade ansåg JämO att den sista arbetsgivaren levde upp till lagens krav. Enligt vår uppfattning är tidsramarna generösa vid granskning, med tanke på de krav lagen ställer på årlig lönekartläggning.

2.8 Vitesförelägganden och Jämställdhetsnämnden

I sista hand efter anstånd, kompletteringar, rådgivning och överläggning kan JämO lämna en begäran om vitesföreläggande hos Jämställdhetsnämnden. Reglerna har funnits i samband med lönekartläggning sedan 1994. Genom de ändringar som gjordes i jämställdhetslagen, och som trädde ikraft den 1/1 2001, fick de centrala fackliga organisationerna med kollektivavtal en subsidiär rätt att föra talan om vitesföreläggande, om arbetsgivaren inte följer föreskrifterna i 4-13 §§ JämL, till jämställdhetsnämnden (JämN), enligt 35 § JämL. Detta betyder att den primära talerätten och tillsynsansvaret fortfarande ligger kvar hos JämO. De fackliga organisationerna fick dock samma talerätt, sett till sin omfattning, som JämO när det gäller jämställdhetslagens aktiva åtgärder. Syftet med denna ändring av lagstiftningen var att de fackliga organisationerna lokalt skulle ta ett större ansvar för jämställdhetsarbetet och reglerna om aktiva åtgärder förväntades därmed få en ökad tyngd genom att facken fick ett påtryckningsmedel.⁴³ Att de fackliga organisationerna ges denna talerätt menar vi också är följaktligt enär normerna fått allt mer av pliktkaraktär. Vitet, i första hand hotet om vite, blir liksom samverkanskravet ett medel för att få arbetsgivarna att uppfylla lagens krav på aktiva åtgärder.

Det är av vikt att notera att i ärenden som förs till jämställdhetsnämnden gäller inte lagen om rättegång i arbetstvister och den fackliga organisationens talerätt är således inte begränsad till det egna kollektivavtalsområdet, enligt 45 § JämL. Denna processuella vidsträckthet är i harmoni med syftet och uppbyggnaden av jämställdhetslagen där arbetsgivaren i samverkan med företrädare för de anställda ska göra ett

⁴³ Prop. 1999/2000:143 s. 95-96.

lönekartläggningsarbete avseende hela verksamheten, således utan inskränkningen av kollektivavtalsgränser, således oberoende av fackligt medlemskap eller anställningsform.

Vad är syftet med vitet? Syftet är självklart att förmå den arbetsgivare som inte lever upp till lagens krav att göra detta. Jämställdhetsnämnden ska fungera som en sista utpost när JämOs resurser är uttömda. Jämställdhetsnämnden bör dessutom som alla domstolar vara praxisskapande, vilket är särskilt viktigt i fall där lagstiftningen är ofullständigt normerad, men ändå består av pliktnormer. Från JämOs och parternas sida har man efterfrågat mer praxis från jämställdhetsnämnden.⁴⁴ Ett avgörande där nämnden varit rättsbildande är i ärende 4-03. Nämnden uttalade att det finns skäl att ställa särskilda krav på en lönekartläggning när det finns brister i samverkan. Nämnden angav också att lönekartläggningsarbetet i sin helhet ska bedrivas i samverkan med företrädare för arbetstagarna.⁴⁵ Detta uttalande av nämnden har påverkat det sätt var på JämO granskar enskilda arbetsgivare (se vidare i texten under kapitel 4.) I förarbetena framhålls att nämnden bör vara verksam för att en ”välavvägd och enhetlig praxis utvecklas”.⁴⁶

Vilka krav kan nämnden ställa och vilka ålägganden kan nämnden göra? Jämställdhetslagens regler om aktiva åtgärder är tvingande och när JämO eller JämN handlägger och prövar ett ärende där en arbetsgivare påstås inte leva upp till lagens krav, skall detta göras utifrån syftet med lagstiftningen.⁴⁷ Syftet med lönekartläggningsreglerna är att arbetsgivaren ska upptäcka, åtgärda och förhindra könsrelaterade skillnader i lön och anställningsvillkor.

Nämnden har för övrigt, i enlighet med 41 § JämL, en befogenhet att vidta andra åtgärder än sådana som begärts i framställan, om dessa inte är uppenbart mera betungande för arbetsgivaren, s k officialprövning.⁴⁸ Officialprövning innebär att parternas rätt att disponera över lagstiftningen inskränks i processuell bemärkelse. Processen i nämnden är offentlighetslig och nämnden är en självständig förvaltningsmyndighet. Nämndens beslut kan således gå utöver de yrkanden som part ställt i stämningsansökan. Till grund för beslutet förväntas JämO bidra genom sitt yttrande. Myndigheterna får således anses ha ett gemensamt ansvar för att frågan blir tillräckligt utredd, den s k officialprincipen. Nämnden har också möjlighet att fatta beslut om att använda sig av expertis för att utreda frågan. Sakkunniga kan

⁴⁴ Claes Borgström uttryckte denna uppfattning på seminariet som JämO anordnade den 3 maj 2005.

⁴⁵ Jämställdhetsnämndens ärende 4-03, JämO/Närkes Elektriska AB.

⁴⁶ Prop. 1979/80:129 s. 29-30.

⁴⁷ Om facklig organisation för talan har JämO rätt att yttra sig innan förhandling, men inte att intervensera i processen.

⁴⁸ Prop. 1999/2000:143 s.99.

också användas i förhandlingen inför nämnden.⁴⁹ Huvudregeln är att nämnden fattar sitt beslut efter muntlig förhandling.⁵⁰

I förarbetena till ändringarna i jämställdhetslagen tydliggörs att det faktum att privaträttsligt subjekt, d v s den fackliga organisationen, ges talerätt inte medför att nämndens ”(u)trymme för justeringar av föreläggandenas innehåll nu behöver ändras”.⁵¹ I tilläggspropositionen, 1979/80:129, till jämställdhetslagen anges att motiveringen till att föreläggandet inte får bli uppenbart mera betungande för arbetsgivaren än vad känd yrkat är formella rättssäkerhetsskäl. Arbetsgivaren ska med tanke på kravet på förutsebarhet kunna utgå från att resultatet av nämndens prövning inte blir *väsentligen ett annat* (vår kursivering) jämfört med vad som förevarit vid överläggningar med JämO eller utifrån JämOs framställning i ärendet.⁵² Detsamma gäller om en facklig organisation för talan. Vad som är mer betungande för en arbetsgivare, vilket är en avvägningsmarkör, kan självklart diskuteras, men det kan knappast anses vara betungande för en arbetsgivare att uppfylla jämställdhetslagens regler i sig. Ett annat sätt att argumentera vore märkligt. Parterna, i det här fallet arbetsgivare och fackliga organisationer, skulle i annat fall tillåtas att disponera över lagstiftningen. En disposition som JämO inte förfogar över, eller i vart fall inte anser sig förfoga över, vid begäran om vitesförelägganden. Vi vill understryka att rättssäkerhetskravets uppfyllande, enligt förarbetena, ligger i att nämnden inte förelägger arbetsgivaren att göra något som i förhållande till yrkandena är *något helt annat*. Om talan förs om brister i lönekartläggningsarbetet kan självklart nämnden inte förelägga arbetsgivaren att vid vite upprätta en jämställdhetsplan. Slutligen kan sägas att jämställdhetsnämndens officialprövning får en viktigare innebörd genom att facket nu har talerätt i nämnden. Risk finns för att parterna fastnar i ingrodda förhandlingsmönster och att målet med lagstiftningen kommer i skymundan.

Nämndens beslut om vitesföreläggande kan inte överklagas. Tingsrätten, som är den domstol som utdömer själva vitet, bör enligt förarbetena pröva vitet i dess helhet och även dess lämplighet.⁵³

Fackets talerätt har nu funnits i nästan fem år och några spår av att det har vitaliserat det lokala jämställdhetsarbetet ser i vart fall inte vi.⁵⁴ Frågan är om det från fackligt

⁴⁹ Prop. 1979/80:129 s. 30.

⁵⁰ Prop.1978/79:175 s. 154.

⁵¹ Ibid.

⁵² Prop. 1979/80:129 s. 30.

⁵³ Prop. 1999/2000:143.s. 100.

håll finns kunskap om denna möjlighet. Totalt sett har två centrala fackliga organisationer under årens lopp vänt sig till nämnden med begäran om vitesförelägganden. I det ena fallet förde Sveriges Psykologförbund talan avseende Stockholms läns landstings brister i lönekartläggningsarbetet till Jämställdhetsnämnden. Nämnden avlog yrkandena om vitesföreläggande med motiveringen att landstinget hade uppfyllt lagens krav. De brister som fanns hade man förklarat sig berett att frivilligt rätta till.⁵⁵ Jag har som ledamot av nämnden avlämnat en skiljaktig mening och ämnar inte i denna rapport orda mer om saken.⁵⁶

I en utredning, Ds 2001:37, tas systemet med vitesföreläggande och jämställdhetsnämndens roll upp. Det konstateras att nämnden under årens lopp avgjort mycket få ärenden. Utredaren ser som ett alternativ att JämO och länsstyrelserna, under förutsättning att de sistnämnda får ett tillsynsansvar, ska kunna besluta om vitesföreläggande. Föreläggandet ska därefter kunna överklagas till förvaltningsdomstol eller jämställdhetsnämnd.⁵⁷ I JämOs rapport till regeringen 2005 följs dessa tankegångar upp och JämO beskriva som ”anmälare” och det alternativa förslaget i utredningen tycks tilltala JämO.⁵⁸ I övrigt förefaller det som om nämndens verksamhet står i skuggan av andra frågor när det gäller utredningar om diskrimineringsfrågor. I diskrimineringskommitténs betänkande SOU 2006:xx föreslås bl a ändringar i arbetsdomstolens sammansättning i diskrimineringsstiver. När det gäller jämställdhetsnämnden och diskrimineringsnämnden, som föreslås slås ihop, ordas inte särskilt mycket. I en av intervjuerna med en facklig företrädare inom industriavtalets område tas nämndens funktion upp. Kritik riktas mot trögheten och effektiviteten i systemet: ”*Det här med jämställdhetsnämnden det är så långsökt på något sätt, det är så krånglig. Och inte vet man vart det leder heller....eller det vet man men det leder aldrig dit ... för att det är för långt till att besluta, för att slutet på det är att tingsrätten fastställer böter, men det är ju JÄTTELÅNGT dit! Jag tror inte att det är tillräckligt skrämmande på något sätt för att göra så att lagen uppfylls..*”⁵⁹

Förhoppningsvis kommer en proposition avseende diskrimineringslagstiftningen att även sätta nämndernas verksamhet i fokus.

⁵⁴ JämO, Effekterna av 2001 års bestämmelser om lönekartläggning. Fördjupad analys av JämOs rapport 2003 om lönekartläggning, analys och handlingsplan för jämställda löner. Rapport till regeringen 2005 s.40. Även JämO noterar att facken ytterst sällan gjort bruk av talerätten.

⁵⁵ Jämställdhetsnämndens beslut Ä1-03.

⁵⁶ Se Susanne Franssons skiljaktiga mening i Ä1-03.

⁵⁷ Ds 2001:37 s. 44-45.

⁵⁸ JämO, Effekterna av 2001 års bestämmelser om lönekartläggning. Fördjupad analys av JämOs rapport 2003 om lönekartläggning, analys och handlingsplan för jämställda löner. Rapport till regeringen 2005.

s. 40.

⁵⁹

Som nämnts har få ärenden förts av JämO till Jämställdhetsnämnden. I 50-granskningen användes vitesföreläggandet som ett hot för att få arbetsgivarna att leva upp till lagens krav, vilket tycks ha gett effekt. 8 arbetsgivare, 5 privata och 3 kommunala fick ålägganden att vid hot om vite uppfylla de krav JämO ställde. I 50-granskningen var det en arbetsgivare, Husqvarna AB, som blev ett ärende i nämnden, vilket kan tjäna som exempel på vitets och nämndens funktion. I detta ärende använde JämO sig i sin argumentation också av samverkansregeln som medel för att få företaget att inkomma med lönekartläggning och handlingsplan. JämO åberopade praxis från jämställdhetsnämnden, Ä 4-03 NEA, och begärde in handlingarna. Husqvarna AB kallades också till överläggning. Efter många turer var tid för förhandling inför nämnden utsatt till oktober 2005. Företagets företrädare verkade också införstådda med att saken skulle prövas i nämnden. I detta skede hände något och företaget löste problemet med att ta in en konsult som ”fixade” lönekartläggningen. JämO drog därefter tillbaka ärendet.

3. Utvärdering av projektet i anslutning till 50-granskningen

3.1 Allmänt om referensgruppernas funktion

Vid intervjuerna ställde vi frågor om hur partsföreträdarna hade upplevt sin medverkan i referensgrupperna. Till företrädarna från JämO ställde vi frågan om hur man hade upplevt diskussionerna i referensgrupperna. De svar vi fick kan sägas omfatta synpunkter på personernas egen medverkan, vad man fick ut av mötena, relationerna i gruppen, relationen till dem som berördes av granskningen och JämOs roll i projektet och granskningen.

När det gäller de första frågorna var svaren något olika i de tre grupperna. Om vi börjar med industrifackgruppen var utgångspunkten för medverkan och diskussioner att man kände varandra sedan tidigare, vara vana att jobba tillsammans i olika projekt och var en relativt liten grupp, 6 personer. Alla i gruppen var aktiva och några hade gjort egna enkäter och rundringningar till lokala fackliga företrädare. De som deltog var mycket positiva till projektet, men det finns också tankar om den egna insatsen: *”Men jag tycker inte att vi själva från facken har bidragit så mycket”*.⁶⁰

Den kommunala fackliga gruppen var något större, 8 personer. Gruppen bestod av organisationer som företräder såväl kommunals stora grupper som akademikerförbundens mindre grupper hos de kommunala arbetsgivarna, m a o en ganska heterogen grupp där man inte alltid anser sig ha gemensamma intressen. Alla var inte lika aktiva i diskussionerna och några uttalade också att granskningen inte i någon högre grad berörde deras medlemmar. Av intervjuerna framgår också hur kritiskt man såg på sin medverkan i referensgrupperna. *”Jag önskar att jag hade haft möjlighet att lägga ned mer energi på arbetet i referensgrupperna”*.⁶¹ *”Det har varit Eberhard och Anita som mest har fört ordet jag tycker att det hade varit bra om gensvaret hade varit något större.”*⁶² Några hade haft kontakt med lokala företrädare i kommunerna, men aktiviteten gentemot medlemmarna var här, enligt vår uppfattning, mindre omfattande än för industrifacken.

Företrädarna för arbetsgivarorganisationerna, sammanlagt 9 (10) personer, bildade en gemensam grupp trots att man kom från olika kollektivavtalsområden. Från industriarbetsgivarnas sida uppfattades detta som mycket positivt: *”Det som jag tyckte var roligast var att höra de från SKL. Det är så kul när man hör andra som jobbar med*

⁶⁰

⁶¹

⁶²

verkligheten. Det var det som jag tyckte direkt gav något.”⁶³ De kommunala arbetsgivarföreträdarna hade nog helst önskat vara en egen grupp, utifrån argumentet att det är stora skillnader mellan de två avtalsområdena: *”Jag uppfattar att det föll isär i två olika delar att det var vår verklighet och så var det den verklighet som de representerade som kom från industrin. Det kändes ju som att man beskrev varsin bild och lyssnade intresserat på varandra men det kanske var mer, särskilt det andra mötet.”*⁶⁴

3.2 JämOs uppfattningar om referensgrupperna.

Även till företrädarna för JämO ställde vi frågan om hur man hade upplevt diskussionerna i referensgrupperna. Utgångspunkt och syfte för mötena var som projektledaren uttryckte det att: *”Jag hade någon slags vision av att de här referensgrupperna skulle fungera som en kommunikationsdel i hela granskningen. Att tanken var att utbyta erfarenheter, lyssna på varandra och att berika varandra, helt enkelt att det skulle vara ett ganska jämställt förhållande, inte att vi som granskande myndighet utövande tillsyn och talade om för dem vad de skulle göra och vad de gjorde fel.”*⁶⁵ Blev det då som man tänkt sig? För det första uppfattade man grupperna som mycket olika i aktivitet, engagemang, kultur och struktur. För det andra tyckte man att det inledningsvis inte riktigt blev som man hade tänkt sig, vilket ledde till en mer aktiv projektledning under de resterande mötena. Därefter får det anses som att man från JämOs sida ansåg att syftet med referensgrupperna uppnåddes – *”ömsesidig respekt och förståelse”* uppnåddes.⁶⁶

3.3 Synen på JämOs funktion i granskningen och projektet

När det gäller denna fråga var uppfattningen entydig. Såväl mötena i referensgrupperna samt intervjuerna visar att JämO har en hög grad av legitimitet hos parterna när det gäller arbetet med de aktiva åtgärderna och lönekartlägningsbestämmelserna. JämOs roll och funktion som granskande och kontrollerande myndighet ifrågasätts inte. Vad som ifrågasätts är de metoder som används och de mål som ställs upp. Krav ställs på tydlighet, förutsebarhet och likabehandling, d v s grundpelarna i den formella rättssäkerheten. Kraven är starkast från arbetsgivarsidan: *”Ja själva granskningen då jag har ju en sak som jag tycker är allvarlig och det har jag redan framfört och det är det här med rättssäkerheten och förutsebarheten. Där är det så att det här är inte okomplicerade regler det är rätt komplex materia att sätta sig in i*

63

64

65

66

och det finns inte så mycket bra material utan man försöker bilda sig en uppfattning av vad det är som gäller och hur det som man skickar in ska vara utformat för att kunna accepteras. Och jag med flera försöker bilda oss en uppfattning om det. Sedan ändrar man då de här kraven som man har utan att det på något sätt blir synligt för de som ska leva upp till kraven.”⁶⁷

Samtliga respondenter var också mycket positiva till att projektet genomfördes i samband med 50-granskningen. Från fackligt håll uttrycktes: ”För jag tror att det är, ja jag tycker att det är jättebra det här som JämO gör. Och det är jättebra att vi får samma verklighetsbild. Jag ser det här med att det blir väldigt bra kunskapsöverföring både med JämO även att man får höra från de andra organisationerna inklusive tjänstemännen. Så att det är ett kunskapslyft tycker jag och det är viktigt att vi som facklig organisation känner till exakt vilka krav JämO ställer för att vi ska bli korrekta i vår rådgivning. Sen tycker jag att det är bra för oss själva överhuvudtaget att ha nära kontakter med JämO och det tycker jag att jag upparbetat under många år nu för det innebär också att vår egen status att jobba med jämställdhetsfrågorna höjs i organisationen. Det är inte lika lätt att åsidosätta ett ställningstagande om jag eller någon annan säger att i kontakten med JämO är det så här. Så att jag tycker att det är jättebra.”⁶⁸

Även från arbetsgivarsidan var man mycket positiv: ”Jag tycker att det var en alldeles utmärkt idé i så fall att börja med referensgrupper för att de ger såväl oss en möjlighet som de företag som arbetsgivarorganisationen att komma i kontakt med de företag som drabbas av den här granskningen. Och då utifrån arbetsgivarparten kunna hjälpa till vid behov och samtidigt se vad som händer som vi måste beakta såväl för våra medlemsföretags räkning som även själva för att veta det där kanske är bra och det där kan vi kanske trycka lite hårdare på och självklart det sista det vi inte vill skall komma fram utan att vi hänger med på det och därigenom har vi möjlighet att träffa JämO diskutera och förstå hur de tänker och resonerar och vad de har för stöd för det hela och så där allt ifrån lagligt stöd till att man ser det som en utvecklande trend. Så jag tycker att det har varit mycket bra.”⁶⁹

En arbetsgivarföreträdare uttryckte dock att: ” Syftet med att vi skulle ingå var väl inte så där jätteklart. Det har väl varit för att diskutera olika frågor naturligtvis.”⁷⁰ Från

67

68

69

70

fackligt håll uppfattade man sin roll som att vara *”(e)n slags brygga mellan organisationen och projektet”*.⁷¹

I intervjuerna finns också uttryck för konspiratoriska tankar, vilket kan härledas till att man från arbetsgivarhåll uppfattade syftet med projektet som något oklart:

*”Det är möjligt att de vill sätta tummen i ögat på regeringen och peka på vad man tycker är brister både från deras håll och få synpunkter och medhåll från arbetsmarknadsparternas håll.”*⁷²

*”Fördelen med referensgrupperna var att vi träffades och kunde reda ut vad den ena och andra parten säger, men nackdelen är att vi, eller jag, märkte hos våra medlemsföretag att kontakterna blev genast lite hårdare just genom att man försöker utifrån sin myndighetsroll snäppa upp kraven utanför de ramar som egentligen är satta för myndighetens verksamhet. Då känns som man ska kratta manegen lite grann så man tycker att det är okej det här och så kan man lägga en lagregel, eller lagförslag, som ligger ännu lite högre än vad man hade tidigare och hamnar man då på det golv som man har krattat tycker folk att okej då det är väl okej och då har man ändå lyckats höja ribban hela tiden.”*⁷³

De fackliga företrädarna, från båda avtalsområdena, var särskilt positiva eftersom de ansåg sig delaktiga i att projektet kom till stånd och till att de fick vara med och välja ut vilka arbetsgivare som skulle granskas. *”Och att både vi och de kan få input av idéer och tankar om hur man kan arbeta och så fick vi lämna förslag också på vilka företag de skulle granska och det var ju jättebra. Vi fick lämna förslag innan det slutliga urvalet och då hade vi allihop lite idéer om vilka som kanske inte var så duktiga och andra som var bättre.”*⁷⁴

En arbetsgivarföreträdare hade önskemål om att komma in tidigare i granskningen *”(o)ch kanske rent av veta vilka företag det skulle gå till”* samt att fler möten skulle ha hållits i referensgruppen.⁷⁵

Sammanfattningsvis kan sägas att JämO har hög legitimitet hos parterna i dessa frågor. Frågan om rättssäkerhet återkommer vi till i den avslutande delen av rapporten.

71

72

73

74

75

4. Samverkan och lönekartläggning

4.1 Jämställdhetslagen och samverkan

Genom de ändringar som gjordes i jämställdhetslagen 2001 intar frågan om samverkan i lönekartlägningsfrågor en särställning. Den allmänna utgångspunkten är enligt lagens målstadgande, 2 §, att arbetsgivare och arbetstagare ska samverka om aktiva åtgärder för att uppnå jämställdhet i arbetslivet. Samverkan ska ske med fackliga företrädare eller annan företrädare för de anställda. När det gäller lönerelaterade frågor har facklig organisation som har kollektivavtal med arbetsgivaren en särskild rätt till information och därmed till insyn enligt 12 § JämL. Den som, som facklig företrädare deltar i lönekartlägningsarbetet har rätt till den information som behövs för att fullgöra sitt uppdrag.

Kravet på samverkan är inte formaliserat eller definierat i lagtext eller förarbeten, utan uttrycks i förarbetena som något naturligt. I förarbetena finns dock hänvisningar till medbestämmandelagens, MBLs, regler om förhandling.⁷⁶ I denna del är således lagstiftningen, medvetet eller omedvetet ofullständigt normerad. I och med att kravet på samverkan är osanktionerat leder detta ”endast” till problem vid tillämpning i praktiken och har inte så stor betydelse vid en bedömning av huruvida arbetsgivaren uppfyller lagens krav. I ärendet 4-03 Närkes Elektriska AB uttalade dock jämställdhetsnämnden att lönekartlägningsarbetet i sin helhet ska bedrivas i samverkan med arbetstagarna och att en lönekartläggning bör granskas särskilt noga om det finns brister i samverkan i lönekartlägningsarbetet. Det som jämställdhetsnämndens majoritet gör är att understryka att samverkan inte enbart är ett mål utan också ett medel för att uppnå lagens krav. Dessutom blir samverkanskravet indirekt ett medel för att ställa krav på arbetsgivarens uppfyllande av pliktnormerna. Detta innebär att graden av detaljgranskning från JämOs sida påverkas av hur samverkan utformats, vilket indirekt kan leda till att det på en enskild arbetsgivare ställs jämförelsevis högre krav för att en lönekartläggning och handlingsplan bedöms som uppfyllande lagens krav. I detta ligger ett formellt rättssäkerhetsproblem i det att arbetsgivare kan behandlas olika med hänvisning till att det finns brister i samverkan. Det borde således ligga i arbetsgivarens intresse att samverka i dessa frågor, i vart fall att i samband med granskning kunna visa att samverkan skett.

⁷⁶ Prop. 1999/2000:143 s. 82.

4.2 Vad är egentligen samverkan?

Att samverkansfrågan är problematisk i praktiken kom till uttryck såväl i diskussionerna i referensgrupperna som i intervjuerna. Frågan finns också belyst i artikeln *Samverkan och lönekartläggning – en rättsutveckling*.⁷⁷ Det är således oklart, i olika hög grad, vad som är syftet med samverkan, när i tiden samverkan ska ske, hur ofta samverkan ska ske, vilken grad av inflytande som ska uppnås, vem arbetsgivaren ska samverka med och hur ett samverkansresultat förhåller sig till ett förhandlingsresultat. Ett antal frågeställningar kring samverkan belystes i projektet och den första frågan som vi alla ställde oss var: Vad är egentligen samverkan i lönekartlägningsfrågor? Från fackligt håll uttrycktes detta på följande sätt: *”Jag tycker själv att de här reglerna om samverkan i jämställdhetslagen inte är helt glasklara. Det är inte helt lätt att ge råd till medlemmar och förtroendevalda eller till klubbar som ringer exakt hur mycket man kan kräva och så. Hur mycket man ska samverka hur mycket information man kan kräva av arbetsgivaren och det är väl inte helt löst heller ännu i och med att det inte har kommit upp till nämnden något ärende. Jag brukar väl bara säga förhandla och testa.”*⁷⁸

Från arbetsgivarhåll finns en skepticism i det att samverkan kan komma att jämföras med krav på samförstånd i lönefrågor: *”Jag tycker inte att lagen behöver snäppas upp där däremot vad som kan ställa till problem är väl just kanske då definitionen av själva ordet samverkan om samverkan ska vara likartat med samförstånd eller inte . Och jag tror att de fackliga företrädarna gärna ser att de är likstående med varandra. Att först när vi har samförstånd i frågan dvs underförstått när lönebilden är korrekt då har vi också samverkan fullt ut. Det är klart negativt, självklart.”*⁷⁹

Nyttan av samverkan ifrågasattes från kommunalt arbetsgivarhåll som ett mått på vad man uppnått och som ett medel för att uppnå lagens krav: *”Du förstår att vi är lite lätt tveksamma till det här att samverkan skulle vara måttet på en bra hantering av lagstiftningen. Därför att samverkan som vi ser det kan ju rimligen inte gå över vad respektive facklig organisation är villig att samverka om för sina grupper. Nä vi kan inte tvinga dem till att ha något högre ideal än de är satta att arbeta med. Så jag tycker nog att man får sätta ett frågetecken om det. Och jag vet inte vad samverkan är då. Hur man mäter den. Om man har haft många möten eller det är många närvarande eller hur i jösse namn det ska gå till. Men i*

⁷⁷ Fransson&Stüber, Samverkan och lönekartläggning – en rättsutveckling s. 148 2004.

⁷⁸

⁷⁹

alla fall som princip att mycket samverkan betyder att det är god tillämpning av lagen det tror jag att man kan sätta ett kraftigt frågetecken för.”⁸⁰

Från arbetsgivarhåll menar man att ett problem är att facken inte medverkar:

”Men det som är speciellt med det här att viljan varierar på den fackliga sidan företaget har en skyldighet att göra det här, det ingår i jobbet. att leverera det här, en lönekartläggning, om man jobbar på personalavdelningen. Man hör faktiskt mer än en gång att facken inte är sådär jätteintresserade.”⁸¹

”Det som också händer är det att när man kommer lite djupare in och börjar resonera om det här med attityd och relativ löneförändring och så här då hoppar ju ett och annat fack kliver ju av samverkan i det läget. Därför att man känner att nu kan inte jag längre medverka till det här för nu håller någonting på att hända för de medlemsgrupper jag företräder och det vill inte jag bli ingisslad i åtminstone. Och då kliver man av.”⁸²

Från fackligt håll menar man å andra sidan att det finns brister i arbetsgivarens ambition att samverka: *”Och där har det förstås kommit fram att arbetsgivaren inte, att det finns brister i samverkan och där, där man, där jag tycker att det är tydligast rent generellt att arbetsgivaren många gånger åtminstone min erfarenhet att i de norra delarna där man valt att använda Lönevågen att man inte samverkar eller att samverkan ser som att man lämnar ut information till de fackliga representanter.*”⁸³ *”Jämställdhetslagens krav på samverkan är svagt. Samverkan utformas ibland skendemokratiskt, alldeles för sent i processen, då arbetsgivar sidan redan vidtagit åtgärder eller bestämt inriktning.*”⁸⁴

Att det kan finnas problem med att samverka inom det kommunala fackliga kollektivet kommer också till uttryck i intervjuerna: *”Det finns en konflikt mellan de olika facken hur man ser på samverkan och hur det praktiskt ska gå till..*”⁸⁵ Fackliga företrädare från industriavtalets område menar att man: *”inte är van att samarbeta så mycket över avtalsområden...att på vissa företag fungerar det men på de flesta tror jag att varje fackförening jobbar för sig*”⁸⁶ Samtidigt finns det också en medvetenhet om vad det handlar om: *”(n)är man går in i just det här samarbetet så handlar det om att inta en fackneutral ställning för att nå resultatet att ingen diskrimineras*”.⁸⁷

80

81

82

83

84

85

86

87

Vi har tidigare nämnt att vi menar att JämO i sin rapport till regeringen överskattat graden av samverkan i 50-granskningen. Självklart är det av handlingarna svårt att bedöma om samverkan skett och därmed bör man också uttala sig försiktigt i saken. Fackliga företrädare menade i intervjuerna att *”i och med att de fackliga företrädarna skriver på pappret så tar JämO det som en garanti att samverkan skett”*. Det påtalades också att det kan finnas en tendens att hålla ihop i företaget som granskas för att bli godkänd av JämO: *”Och då tror jag att det är lätt att man allierar sig med varandra även med motparten om det kommer någon utifrån som ska kolla.”*⁸⁸

Från fackligt håll förekom tankar, även vid referensgruppsmötena, om att samverkanskravet borde vitessanktioneras: *”Det hänger precis självt där. Sen handlar det väl om avtalsbiten sedan tror jag att det inte hade gjort någonting om det hade varit vitessanktionerat också det där med samverkan. Vi har många arbetsgivare som totalt skiter i klubben alltså, inte bara i jämställdhetsfrågor utan överlag då.”*⁸⁹ Idéer om att det är parterna som bör avtala och sanktionera finns även: *”Jag ser det som en nödvändighet just samverkan. Det har ju visat sig i de här tre företagen att det inte har fungerat som det var tänkt. Förhoppningsvis blir det bättre efter det här. Det är den enda möjligheten att klara det här. Att det finns samverkan och det är frågan om lagen räcker till det är jag lite tveksam på. Om det inte skulle avtalsregleras på något sätt.”*⁹⁰ Det konstateras också att det faktiskt det redan finns avtal som skulle kunna ge stöd i arbetet: *”Men samtidigt så har vi utvecklingsavtalet som man skulle kunna luta sig emot. För där finns det att man ska bestämma samverkansformerna och man skulle kunna använda detta om man tänker på lönekartläggning.”*⁹¹

Sammanfattningsvis menar vi att materialet ger en klar indikation på att kravet på samverkan i lönekartlägningsfrågor uppfattas som mycket oklart och att syftet med samverkan i dessa frågor därmed inte uppnås.⁹² Rättsligt sett ser vi som ett problem att bedöma graden av samverkan, dvs när har man egentligen samverkat i ett informellt system. Någon form av uttalanden i förarbeten till lagstiftningen hade inte skadat, även om regeln som sådan inte är sanktionerad. För övrigt väljer vi att citera: *”Arbetsgivarens rättssäkerhet skulle öka om samverkanskravet formaliserades och fackets roll skulle stärkas. I första hand är detta*

88

89

90

91

⁹² Se Fransson&Stüber, Samverkan och lönekartläggning – en rättsutveckling, 2004.

en fråga för de lokala parterna att avtala om, i andra hand en fråga för jämställdhetsnämnden att ge vägledning för hur gällande lagstiftning ska tolkas och tillämpas”.⁹³

4.3 Arbetsgivarens och fackets roller i arbetet med aktiva åtgärder

Fram till lagändringen 2001 var det enbart arbetsgivaren som hade ansvaret för att uppfylla lagens krav på aktiva åtgärder. Samverkanskravet var tidigare på nivån samråd och information.⁹⁴ Jämställdhetsnämndens praxis har höjt kravet och också gett samverkan i sig en särskild betydelse som medel för att uppnå lagens krav. Förändringarna 2001 har också stärkt den fackliga organisations ställning och detta gäller särskilt organisation som är kollektivavtalsmotpart (12 § JämL). Att det råder stora oklarheter kring fackets rätt till insyn enligt 12 § framkom vid referensgruppsmötena. Detta omfattar också fackets talerätt i nämnden. I våra intervjuer kommer frågor i anknytning till fackets roll i lönekartläggningsarbetet upp. Det kom fram att lokala fackliga företrädare inte vågar ställa krav på arbetsgivarens lönekartläggningsarbete. De lokala fackliga företrädarna vill inte heller att man från centralt håll för talan mot arbetsgivaren i nämnden. I första hand gäller detta i mindre samhällen där man som facklig företrädare känner sig mer utsatt och försöker undvika konflikter med arbetsgivaren. Lösningen blir då att man önskar att JämO driver ärendena.⁹⁵ Att det existerar problem i det lokala fackliga arbetet i dessa frågor torde vara skälet till den lagändring som gjorde i jämställdhetslagen den 1/7 2005. I 22 § JämL har införts ett förbud mot repressalier gentemot den arbetstagare som påtalar att arbetsgivaren inte följer någon av bestämmelserna om aktiva åtgärder. Sanktionen är skadestånd, 27 § JämL.

Även lagens tvingande karaktär, 14 § JämL, har ifrågasatts, vilket framkommer av intervjuerna från industrifackligt håll. *”Och jag skulle för min del vilja att det fanns en öppning i jämställdhetslagen om att skriva kollektivavtal om aktiva åtgärder. Det skulle vara bra om parterna skulle kunna komma överens i en jämställdhetsplan, det skulle vara bättre att få kollektivavtalsstatus på det, för då vet vi hur vi ska agera. Vi är vana vid lokal förhandling, central förhandling och arbetsdomstolen.”*⁹⁶ Vi tolkar detta som en önskan om att de aktiva åtgärderna borde vara kollektivavtalsbara och att frågor kring lön och kön hör hemma i det självreglerande systemet. Liknande tankegångar har förts fram av TCOs företrädare i diskrimineringskommittén och av Vänsterpartiet som i en motion menar att man

⁹³ Fransson&Stüber, Samverkan och lönekartläggning – en rättsutveckling, s. 157 2004.

⁹⁴ Se SOU 1991:91.

⁹⁵

⁹⁶

vill skärpa jämställdhetslagen.⁹⁷ Enligt vår mening är dessa krav om en ”återställare” tecken på att man inte kan sin historia och att man överhuvudtaget inte reflekterat över skälen till lagändringen 1994 när de aktiva åtgärderna gjordes tvingande.⁹⁸ För övrigt finns det inga hinder i lagstiftningen när det gäller att använda kollektivavtalet i frågor om lön och kön.⁹⁹

⁹⁷ Vänsterpartiets motion ”Skarpare jämställdhetslag” 2005.

⁹⁸ Se Fransson, Lönediskriminering, s. 289 2001. Se även proposition 1993/94:147 s.93.

⁹⁹ Se exempelvis de lokala avtal som slöts med SACO, OFRs och SEKO inom Göteborgs universitets verksamhet 2005.

5. Sammanfattande slutsatser

Enligt vår mening hör utvärderingen av projektet respektive själva 50-granskningen ihop. När det gäller projektet med referensgrupper och den avslutande konferensen utövade företrädarna från JämO en mycket aktiv projektledning och var väl förberedda inför varje möte. Av intervjuerna kan man möjligtvis ana sig till att den kanske var för aktiv i det att man ifrågasatte sitt eget bidrag, å andra sidan visar intervjuerna också på självkritik i det att den egna aktiviteten kunde varit högre. Ett skäl som angavs var tidsbrist. Detta gäller de fackliga företrädarna såväl som arbetsgivarföreträdarna. Syftet med referensgrupperna som sådana, att skapa ömsesidig respekt och förståelse måste anses uppnått. Att man fått ökad kunskap framkommer också. Mycket tydligt är att man anser att det finns stora brister när det gäller kunskap om lagstiftningen hos de lokala parterna och att lagens genomförande är beroende av att man har en gemensam kunskapsbas att stå på. När det gäller vår roll som forskare i referensgruppsmötena var vår uppgift som vi såg det i första hand att lyssna och dokumentera, vilket vi också gjorde.

När det gäller 50-granskningen i sig har vi varit mycket kritiska i vår beskrivning av resultatet. Våra utgångspunkter har varit förarbetena, proposition 1999/2000:143, till skärpningarna av lagstiftningen år 2001. Av lagtexten framgår klart och tydligt vad som ska göras; en lönekartläggning, en handlingsplan etc, men hur omfattande detta arbete ska vara i syfte att upptäcka, förhindra och åtgärda framgår inte. Detta framgår dock av förarbetena. Vi har att göra med pliktnormer där arbetsgivaren förväntas kunna tillämpa reglerna utifrån syftet med lagstiftningen. Och nämn den arbetsgivare, kommunal eller privat, som läst förarbetena till jämställdhetslagen! Frågan blir hur detta ska granskas, dvs vilken utgångspunkt ska JämOs tillsyn ha? Myndigheter som har en kontrollerande funktion måste kommunicera med dem som berörs av myndighetens beslut, vilket följer av förvaltningslagens regler. JämO har i detta fall också en rådgivande och stödjande roll i det att arbetsgivarna i första hand ska fås att på frivillig väg uppfylla lagens krav. Särskilt höga rättssäkerhetskrav kan och bör ställas vid myndighetsutövning. När JämO granskar utövar man myndighetsutövning i det att man kan ålägga arbetsgivare vissa skyldigheter samt föranstalta om sanktioner. Den fråga vi ställer oss är om dessa två roller är förenliga.

Av materialet framgår att de granskade arbetsgivarna och företrädarna för arbetsgivarorganisationerna anser att JämO borde vara mer normrationell eller avvägningsrationell i sin tillsyn. Reglerna upplevs som ofullständigt normerade och JämOs

praxis som alltför målrationell. Man vill helt enkelt veta vilka normer som gäller och var ribban ligger - exakt. Vad är godkänt? Vad är samverkan? I detta ligger ett krav på formell rättssäkerhet i syfte att ge enskilda arbetsgivare ett formellt skydd mot godtycke och oförutsebarhet. I detta ligger också ett ordningsskapande. Kraven på förutsebarhet och likabehandling kommer i första hand från företrädarna för arbetsgivarorganisationerna på industrisidan. Företrädare för Sveriges Kommuner och Landsting verkar ha en mer pragmatisk inställning och vi uppfattar det som att man är mer öppen för att JämO vid tillsyn ska kunna göra avvägningar. De fackliga företrädarna efterfrågar också mer normrationalitet och vill veta exakt vilka krav det lokala facket kan ställa på insyn och samverkan. Samverkanskravet anser man bör sanktioneras. Samtidigt vill man att JämO i första hand ska utgå från syftet med lagstiftningen och granska arbetsgivarna på ett strängare sätt.

Det finns också en materiell rättssäkerhet som handlar om resultatet, att innehållet i de rättsliga besluten är rättvisa och materiellt korrekta. Den materiella rättssäkerheten har i en vidare mening som syfte att garantera välfärdssamhällets grundprinciper. Icke-diskrimineringsprincipen är en av dessa grundprinciper. För att uppnå materiell rättssäkerhet måste avvägningar göras utifrån olika behov och intressen. Dessa avvägningar kan göras genom målrationell argumentation. Vår uppfattning är att 50-granskningen i första hand, medvetet eller omedvetet, präglas av detta perspektiv. Vi tror också att detta är det enda sättet att förena de två rollerna.

Fokus i granskningen och projektet var samverkansfrågan. Vår, och också övriga deltagares uppfattning, var att man inte nådde ända fram när det gällde denna ambition. Referensgruppsmötena präglades i hög grad av 50-granskningen som sådan, dvs fortlöpande redovisningar om status i granskningen och diskussioner kring detta. Någon klarhet avseende samverkansbegreppet fick man aldrig. Av intervjuerna framgår att man, som någon uttryckte det, tycker att samverkansbegreppet är ”*flummigt*”. Från kommunalt arbetsgivarhåll ifrågasattes om samverkan har någon betydelse för resultatet. Vad är egentligen samverkan ett mått på? När det gäller 50-granskningen som sådan är vår uppfattning att det inte går att säga så mycket mer än att materialet ger en bild av att arbetsgivarna uppfattat att samverkanskravet finns, men att man uppfattat kravet väldigt olika. Hela spektrat av olika samverkansformer finns representerat i materialet och arbetsgivarna har samverkat med fackliga företrädare i högre grad än i 500-granskningen, vilket det kan finnas olika skäl till.

Vi menar att JämO i första hand bör använda sina resurser till kvalitativa granskningar och gärna till att utveckla formen med referensgrupper. Ett problem som vi såg i detta projekt var att arbetsgivarföreträdarna kom in senare i projektet än de fackliga företrädarna. Vid liknande projekt i framtiden bör detta förfarande inte upprepas, då det kan skada myndighetens legitimitet. Resultatet i 50-granskningen ligger på en helt annan nivå än 500-granskningens. I 50-granskningen var det krav på kompletteringar, utförliga synpunktsbrev, överläggningar och de centrala parternas agerande som gjorde att arbetsgivarna tog sig över ribban, en ribba som nu låg några centimeter högre jämfört med 500-granskningen. Ett konkret exempel på referensgruppernas betydelse för 50-granskningen var att Henrik Boman, Skogs- och Träarbetsgivarna deltog i en av överläggningarna. Från fackligt håll var man aktiv i att kontakta lokala ombud i de verksamheter som granskades. Detta torde ha ökat förekomsten av samverkan.

En gemensam fråga är att företrädarna för parterna efterfrågar kunskap och utbildning. För att kunna leva upp till lagens krav måste den enskilde arbetsgivaren ha kunskap om lagstiftningen. Kvalitativa granskningar fyller i och för sig denna funktion, men när ett fåtal arbetsgivare. För att samverka i dessa frågor måste också företrädare för de lokala parterna ha en gemensam kunskapsbas att stå på. I detta fall anser vi att JämO tillsammans med parterna borde genomföra utbildningar i lönekartläggningsfrågor.

Bilaga 1.

Intervjufrågor:

Till projektansvariga Anita Harriman och Eberhard Stüber JämO

- A. Hur har du upplevt diskussionerna i referensgrupperna under granskningens gång?
- B. Hur har du som företrädare för JämO upplevt 50-granskningen jämfört med tidigare granskningar?
- C. Vilken funktion har överläggningarna fyllt i granskningsarbetet?
- D. Hur har JämO hanterat massmedias bevakning av 50-granskningen?
- E. Vad är din uppfattning om Jämställdhetslagens krav på samverkan i lönekartlägningsfrågor?

Till Fackliga företrädare och företrädare för arbetsgivarorganisationer

- A. Hur har du upplevt din medverkan i referensgruppen under granskningens gång?
- B. Hur har du som företrädare för er organisation upplevt själva granskningen av organisationens medlemmar eller medlemmarnas arbetsgivare?
- C. Vad är din uppfattning om Jämställdhetslagens krav på samverkan i lönekartlägningsfrågor?

Lista över vilka som intervjuats:

Arbetsgivarföreträdare:

Anna Nordin, Teknikarbetsgivarna (SF).

Hernrik Boman, Skogs och träarbetsgivarna (SF telefon).

Jan Bergman, Stål och Metallarbetsgivarna (SF).

Marianne Hörding, Sveriges Kommuner och Landsting(SF+MA i grupp).

Hedda Mann, Sveriges Kommuner och Landsting(SF+MA i grupp).

Lena Emanuelsson, Sveriges Kommuner och Landsting(SF+MA i grupp).

Lilian Gynne, Sveriges Kommuner och Landsting(SF+MA i grupp).

Fackliga företrädare det kommunala avtalsområdet:

Birthe Josefsson, Svenska Kommunalarbeterförbundet (MA telefon).

Dolores Kandelin-Mohed, Akademikerförbundet SSR (SF).

Maud Molander, LR (MA telefon)

Edel Karlsson-Håål, Vårdförbundet (MA telefon).

Eva-Lotta Nilsson, SKTF (MA telefon).

Fackliga företrädare industriavtalets område:

Margareta Pettersson, Svenska Metallindustriarbetarförbundet (SF).

Inger Öhrn-Karlsson, Industrifacket, (MA telefon).

Kristina Nordström, Livsmedelarbetarförbundet (MA telefon).

Nina E Johanson, Svenska Industritjänstemannaförbundet (SF telefon).

Åke Sjöln, Skogs- och träindustriarbetarförbundet (SF telefon).

Eva Lindqvist, Civilingenjörsförbundet (MA telefon).

Projektansvariga:

Anita Harriman, JämO (SF).

Eberhard Stüber, JämO (SF).

Tre fackliga företrädare avstod, av olika skäl, från att medverka i intervjuerna men besvarade kort våra frågor skriftligt. Dessa var: Patrik Edgren Lärarförbundet, Cajsa Sandberg och Elisabeth Molkhert Akademikeralliansen.

Källförteckning

Ds 2001:137

Eva-Maria Svensson, Ökad målstyrning och ny kunskap inom jämställdhetsområdet, s. 221-251 i red. Rothstein&Vahlne Westerhäll, Bortom den starka statens politik, 2005 SNS förlag.

JämO, Lönekartläggning, analys och handlingsplan för jämställda löner. JämOs granskningar och erfarenheter av de förstärkta reglerna från 1 januari 2001. Rapport till regeringen 2003.

JämO, Effekterna av 2001 års bestämmelser om lönekartläggning. Fördjupad analys av JämOs rapport 2003 om lönekartläggning, analys och handlingsplan för jämställda löner. Rapport till regeringen 2005.

Jämställdhetsnämndens ärende 4-03, JämO/Närkes Elektriska AB.

Jämställdhetsnämndens ärende Ä1-03, Sv. Psykologförbund/Sthlms läns landsting.

Leif Jonsson, Att organisera samverkan mellan forskare och praktiker, Arbetsmarknad & Arbetsliv, 2004 10:3 s. 161-172.

Regeringens proposition 1978/79:175 med förslag till lag om jämställdhet mellan kvinnor och män i arbetslivet m.m.

Regeringens proposition 1979/80:129 Lagrådsremiss med förslag till ändring i lagen (1979:1118) om jämställdhet mellan kvinnor och män i arbetslivet m.m.

Regeringens proposition 1999/2000:143 Ändringar i jämställdhetslagen m.m.

SIF Två av tre företag bryter mot lagen, 2005.

SOU 1999:91 En översyn av jämställdhetslagen

Susanne Fransson, Lönekartläggning och handlingsplaner – en undersökning och analys av JämO:s granskning hösten 2002, 2003.

Susanne Fransson, Lönediskriminering En arbetsrättslig studie av könsdiskriminerande löneskillnader och konflikten mellan kollektivavtal och lag, 2001 IUSTUS förlag.

Susanne Fransson & Eberhard Stüber, Samverkan och lönekartläggning – en rättsutveckling, Arbetsmarknad & Arbetsliv, 2004 10:3 s. 147-159.

Svenska Dagbladet, Tre av tio struntar i jämställdhetslagen. JämOs granskning visar på stora brister hos arbetsgivarna. 20041020.