

Revisionsrapport

Jämställdhetsarbete ur ett arbetsgivarperspektiv

Lysekils kommun

*Kristina Hermansson
Per Larsson*

Mars 2016

Innehåll

Sammanfattning	2
1. Inledning	3
1.1. Bakgrund	3
1.2. Syfte och Revisionsfråga.....	3
1.3. Revisionskriterier	3
1.4. Kontrollmål	4
1.5. Avgränsning.....	4
1.6. Metod.....	4
1.7. Begrepp och förkortningar	4
2. Diskrimineringslagen och CEMR-deklarationen	5
2.1. Diskrimineringslagen (2008:567).....	5
2.2. CEMR-deklarationen.....	5
3. Kommunens personal och ärenden från DO	6
3.1. Personalredovisning och nyckeltal.....	6
3.2. Ärenden från diskrimineringsombudsmannen.....	7
4. Iakttagelser och bedömningar	8
4.1. Jämställdhetsplan och uppföljning av jämställdhetsarbetet	8
4.1.1. Jämställdhetsplaner och styrdokument relaterade till jämställdhet	8
4.1.2. Tillämpning samt uppföljning av jämställdhetsplaner och andra styrdokument	9
4.1.3. Bedömning av kontrollmål 1, 2 & 3	9
4.2. Lönekartläggningar och indikatorer	10
4.2.1. Lönekartläggningar inom kommunen och dess stöd till jämställdhetsarbetet	10
4.2.2. Indikatorer.....	10
4.2.3. Bedömning av kontrollmål 4, 5 & 6.....	10
5. Revisionell bedömning	11
5.1. Rekommendationer.....	11

Sammanfattning

De förtroendevalda revisorerna i Lysekils kommun har gett PwC i uppdrag att genomföra en granskning av kommunens jämställdhetsarbete ur ett arbetsgivarperspektiv.

Granskningen är fokuserad till kommunens jämställdhetsarbete ur ett arbetsgivarperspektiv och avser således inte att undersöka jämställdhetsarbetet gentemot brukare eller kunder. Granskningen ska besvara revisionsfrågan huruvida kommunstyrelsens jämställdhetsarbete bedrivs på ett ändamålsenligt sätt i enlighet med CEMR-deklarationen?

Efter genomförd granskning är vår sammanfattade bedömning att kommunstyrelsen **inte** bedriver jämställdhetsarbetet på ett ändamålsenligt sätt enligt CEMR-deklarationen. Den sammanfattande bedömningen baseras på besvarandet av nedanstående kontrollfrågor, vilka ligger till grund för besvarandet av revisionsfrågan.

Kontrollmål	Kommentar
<i>Har alla nämnder/verksamheter en jämställdhetsplan?</i>	Ej uppfyllt - Kommunen saknar jämställdhetsplaner.
<i>Hur används jämställdhetsplaner inom verksamheterna?</i>	Ej uppfyllt - Jämställdhetsplaner används inte inom verksamheterna.
<i>Hur följer kommunen upp jämställdhetsarbetet?</i>	Ej uppfyllt - Det går inte att följa upp kommunens jämställdhetsarbete mot någon jämställdhetsplan.
<i>Vilka lönekartläggningar har gjorts?</i>	Ej uppfyllt - Det har inte genomförts några lönekartläggningar under de senaste tre åren.
<i>Ger lönekartläggningarna relevant information till stöd för kommunens jämställdhetsarbete?</i>	Ej uppfyllt - Då det inte genomförts några lönekartläggningar har sådana inte använts inom kommunens jämställdhetsarbete.
<i>Vilka indikatorer på jämställdhetsutvecklingen finns (t ex utveckling mellan kön och yrken vad gäller lön och chefsbefattningar)?</i>	Ej uppfyllt - Det finns inga indikatorer som visar utvecklingen mellan kön och olika yrken kopplat till lönenivåer och chefsbefattningar.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att utreda hur kommunens jämställdhetsarbete ska bedrivas och därmed

- ta ställning till fortsatt arbete enligt CEMR-deklaration och jämställt Västra Götaland
- säkerställa följsamhet av lagstiftning
- säkerställa att fortsatt jämställdhetsarbete bedrivs systematiskt
 - med tydlig ansvars- och arbetsfördelning
 - med tydliga och uppföljningsbara mål
 - med tydliga planer som bland annat innehåller åtgärder, resurser, tidsåtgång
 - med regelbundna uppföljningar och revideringar av styrande dokument
- säkerställa att jämställdhetsarbetet integreras i hela kommunen

1. *Inledning*

1.1. *Bakgrund*

Jämställdhet innebär att kvinnor och män är jämlika och därmed har samma möjligheter, rättigheter och skyldigheter.

Enligt diskrimineringslagen 3 kap 3§ skall arbetsgivaren inom ramen för sin verksamhet bedriva ett målinriktat arbete för att aktivt främja lika rättigheter och möjligheter i arbetslivet oavsett kön. Vidare skall arbetsgivaren upprätta en plan för jämställdhetsarbetet samt vart tredje år kartlägga och analysera löneskillnader mellan kvinnor och män som utför arbete som är att betrakta som lika eller likvärdigt.

En jämställd verksamhet tar tillvara samhällets resurser på ett demokratiskt och effektivt sätt. Som arbetsgivare kan kommunen ha ett system för att förebygga, upptäcka och åtgärda ojämställdhet. Det kan handla om relevanta jämställdhetsplaner, lönekartläggningar och dylikt som används i praktiken.

Två av fullmäktiges beslutade politiska mål inom målområdet organisation är: Ökad kunskap och förståelse om jämställdhet med fokus på att bekämpa stereotyper och könsrelaterat våld. Samt aktivt jämställdhetsarbete ska genomsyra kommunens verksamhet. I årsredovisningen för 2014 framgår att kommunen inte kommer att nå upp till de politiska målen för jämställdhet.

Kommunens revisorer har i sin risk- och väsentlighetsanalys utifrån kommunens måluppfyllelse avseende jämställdhetsmålen funnit skäl att genomföra en granskning av kommunens jämställdhetsarbete.

1.2. *Syfte och Revisionsfråga*

Bedrivs kommunstyrelsens jämställdhetsarbete på ett ändamålsenligt sätt i enlighet med CEMR-deklarationen?

1.3. *Revisionskriterier*

- Diskrimineringslagen (2008:567)
- CEMR-deklarationen
- Fullmäktiges visionsdokument
- Lokala styrande dokument

1.4. *Kontrollmål*

1. Har alla nämnder/verksamheter en jämställdhetsplan?
2. Hur används jämställdhetsplaner inom verksamheterna?
3. Hur följer kommunen upp jämställdhetsarbetet?
4. Vilka lönekartläggningar har gjorts?
5. Ger lönekartläggningarna relevant information till stöd för kommunens jämställdhetsarbete?
6. Vilka indikatorer på jämställdhetsutvecklingen finns (t ex utveckling mellan kön och yrken vad gäller lön och chefsbefattningar)

1.5. *Avgränsning*

Granskningen avgränsas till att omfatta kommunens jämställdhetsarbete ur ett arbetsgivarperspektiv och avser således inte att undersöka jämställdhetsarbetet gentemot brukare eller kunder. Granskningen är vidare begränsad till att beröra kommunens övergripliga jämställdhetsarbete och berör därmed inte enskilda verksamheters jämställdhetsarbete.

1.6. *Metod*

Vi har för granskningen tagit del av och granskat de styrande dokument som finns i kommunen inom området.

Statistikuppgifter rörande aktualiserade anmälningar mot Lysekils kommun som arbetsgivare har begärts in.

Intervju har genomförts med:

- Kommunchef
- Personalchef
- Tjänsteman på kommunstyrelseförvaltningen
- Tjänsteman på utbildningsförvaltningen

Kontakt med fackföreningarna Vision, Kommunal och Lärarförbundet har tagits för att ta del av deras uppfattning i frågan.

1.7. *Begrepp och förkortningar*

SKL	Sveriges kommuner och landsting
CEMR	Förkortningen står för Council of European Municipalities and Regions. Det är en europeisk sammanslutning av förbund såsom Sveriges kommuner och landsting.
KS	Kommunstyrelsen
KF	Kommunfullmäktige
DO	Diskrimineringsombudsmannen

2. Diskrimineringslagen och CEMR-deklarationen

2.1. Diskrimineringslagen (2008:567)

Lagen syftar till att motverka diskriminering och främja lika rättigheter och möjligheter oavsett kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder. Lagen omfattar direkt diskriminering, indirekt diskriminering, trakasserier, sexuella trakasserier, samt instruktioner att diskriminera.

Diskrimineringslagen avser att skydda individer (och inte till exempel organisationer och företag). Förbudet mot diskriminering innebär till exempel att arbetsgivare inte får diskriminera anställda, att skolan inte får diskriminera elever och att personal i en affär inte får diskriminera sina kunder.

Om en händelse ska betraktas som diskriminering beror på den enskilda situationen och är därmed ett fall för utredning. För att något ska vara direkt diskriminering måste det också finnas ett samband mellan missgynnandet och diskrimineringsgrunden.

Det är arbetsgivaren som har ansvar för att individer inte diskrimineras eller missgynnas på arbetsplatsen. Diskrimineringslagen beskriver även hur arbetsgivare ska arbeta för att främja lika rättigheter och möjligheter på arbetsplatsen, så kallade aktiva åtgärder. Arbetsgivaren har även ett ansvar att förebygga och förhindra sexuella trakasserier och trakasserier som har samband med kön, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning.

2.2. CEMR-deklarationen

CEMR-deklarationen¹ är ett verktyg för kommuner, landsting och regioner att integrera jämställdhetsperspektivet i det politiska beslutsfattandet och i den praktiska verksamheten. Avsikten är att se till att diskrimineringslagstiftningen efterlevs och att principer reglerade i internationella avtal omsätts i praktik på lokal och regional nivå.

Deklarationen uppmanar Europas kommuner och regioner att använda sina befogenheter och partnerskap för att uppnå jämställdhet för sina invånare.

Som ett hjälpmedel i genomförandet av dessa åtaganden förbinder sig varje undertecknare att upprätta en handlingsplan för jämställdhet där prioriteringar, åtgärder och de resurser som ska tilldelas respektive ändamål anges. Vidare förbinder sig varje undertecknare att samarbeta med alla institutioner och organisationer inom sin kommun eller region för att främja att reell jämställdhet skapas i praktiken.

Deklarationen utarbetades 2005-2006 inom ramen för ett projekt som genomfördes av CEMR och ett antal samarbetspartners.

¹ Trots att CEMR arbetar med många frågor har aktuell deklaration fått vardagsbenämningen CEMR-deklarationen.

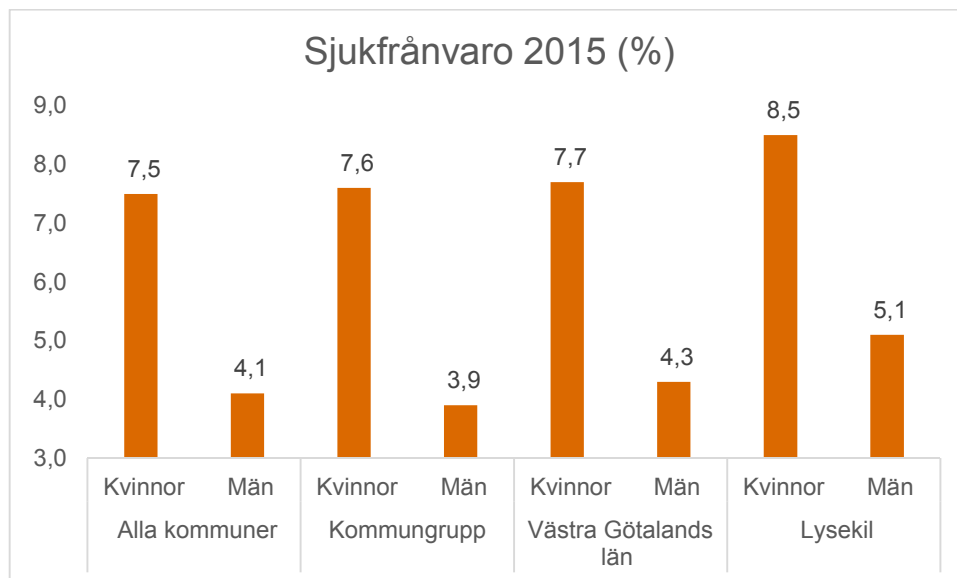
3. *Kommunens personal och ärenden från DO*

Nedan redovisas den könsuppdelade statistiken som finns avseende personal i kommunens senast färdigställda årsredovisning, den från 2014. Vidare redovisas de ärenden som aktualiserats hos Diskrimineringsombudsmannen (DO) de senaste tio åren.

3.1. *Personalredovisning och nyckeltal*

Enligt årsredovisningen 2014 är antalet anställda i kommunen totalt 1 434 stycken varav 130 är visstidsanställda. Av de tillsvidareanställda var 85,3 procent kvinnor och 14,7 procent män. Andelen heltidsanställda kvinnor har enligt årsredovisningen ökat under året från 53,8 procent till 56,3 procent. Vidare är medelåldern bland de anställda är 47,9 år för kvinnor och 49,1 år för män.

Sjukfrånvaron ökade enligt årsredovisningen från 6,4 procent av den totala arbetstiden under 2013 till 7,8 procent under 2014. Enligt uppgifter från SKL:s sjukfrånvaroredo-visning ligger sjukfrånvaron på 7,9 procent under 2015. Enligt statistiken från SKL har anställda kvinnor i Lysekil under 2015 en sjukfrånvaro på 8,5 procent medan mäns sjukfrånvaro ligger på 5,1 procent. Kvinnor har en högre sjukfrånvaro än män generellt sett i hela landet vilket visas av diagrammet nedan där Lysekils kommun jämförs med rikssnittet, länsnittet samt snittet med andra kommuner inom samma kommungrupp²:



Det kan konstateras att sjukfrånvaron är högre både för män och kvinnor i Lysekils kommun jämfört med genomsnittet i Sverige, kommungruppen och kommunerna i Västra Götalands län. Skillnaden mellan kvinnor och män är dock något lägre.

² Den totala sjukfrånvarotiden, ackumulerad under året, som andel (%) av den tillgängliga ordinarie arbetstiden. Avser samtlig kommunalt anställd personal. Avser den obligatoriska sjukfrånvaroredo-visningen. Källa: SKL.

3.2. Ärenden från diskrimineringsombudsmannen

Enligt information från Diskrimineringsombudsmannen (DO) har Lysekils kommun såsom arbetsgivare varit föremål för anmälan, som aktualiserats, tre gånger under de senaste 10 åren. Två anmälningar gjordes under år 2009 och en under år 2014

Registreringsår	Ärendemening	Avslutsgrund
2009	Anmälan om diskriminering	<i>Överlämnat till facket</i>
2009	Anmälan om diskriminering vid tjänstetillsättning	<i>Ej diskriminering</i>
2014	Anmälan om diskriminering på arbetsplatsen	<i>Anmälan bristfällig</i>

Som framgår av tabellen ovan har två av anmälningarna avslagits. Den ena avlogs med motivationen att det inte var ett fall av diskriminering. I det andra fallet var anmälan bristfällig. En anmälan överlämnades till facket.

Med anledning av att den anmälan som inte avslagits gjordes för cirka sju år sedan har den inte följts upp inom ramen för denna granskning.

Det kan konstateras att det inte är ett stort antal anmälningar mot kommunen rörande diskriminering på grund av kön som aktualiserats de senaste tio åren.

4. *Iakttagelser och bedömningar*

Nedan beskriver vi de iakttagelser vi gjort inom ramen för granskningen. Vi har delat upp kontrollmålen under två rubriker för att få en bra översikt över kommunens jämställdhetsarbete. De två avsnitten avslutas med en bedömning av iakttagelserna kopplat till kontrollmålen.

4.1. *Jämställdhetsplan och uppföljning av jämställdhetsarbetet*

Kontrollmål 1, 2 & 3:

Har alla nämnder/verksamheter en jämställdhetsplan?
Hur används jämställdhetsplaner inom verksamheterna?
Hur följer kommunen upp jämställdhetsarbetet?

Detta avsnitt behandlar de tre inledande kontrollmålen. De avser huruvida kommunen har en beslutad jämställdhetsplan inom verksamheten, hur jämställdhetsplanen används i verksamheten samt hur jämställdhetsarbetet följs upp. Enligt diskrimineringslagens 3:e kapitel 3:e paragrafen ska arbetsgivaren inom ramen för sin verksamhet bedriva ett mål-inriktat arbete för att aktivt främja lika rättigheter och möjligheter i arbetslivet oavsett kön. Inom ramen för detta ska arbetsgivaren upprätta en plan för jämställdhetsarbetet.

4.1.1. *Jämställdhetsplaner och styrdokument relaterade till jämställdhet*

Lysekils kommun har ingen beslutad övergripande jämställdhetsplan. Vi har för granskningen tagit del av ett förslag till mångfalds- och jämställdhetsplan vilken bland annat innehåller mål, åtgärder samt former för uppföljning rörande jämställdhetsarbetet kopplat till diskrimineringslagens krav och anvisningar. Detta förslag ska enligt en av de intervjuade ha lämnats till dåvarande kommunchef och personalchef under antingen 2014 eller 2015. Inget beslut angående förslaget har tagits.

Den dokumentation vi har tagit del av rörande det övergripande jämställdhetsarbetet och som är beslutade i kommunfullmäktige eller i kommunstyrelsen är:

- kommunens diskrimineringspolicy (beslutad i KF 2009)
- kommunens undertecknande av CEMR-deklarationen (beslutad i KS 2006)
- deltagande i *jämställt Västra Götaland* (beslutad i KS 2014). Det är en länsövergripande strategi för jämställdhetsintegrering.

I diskrimineringspolicyn fastställs att kommunstyrelsen har ett övergripande ansvar för policyn och dess innehåll. Rörande kommunens jämställdhetsarbete uttrycks mål om en jämn fördelning mellan män och kvinnor i alla sorters arbeten och på alla nivåer i organisationen. Vidare ska ett jämställdhetsperspektiv integreras i all verksamhet. Som handlingsplan för att uppnå målen förutsätts bland annat lika lön för lika arbete, likvärdiga

utvecklings- och befodringsmöjligheter samt även att arbetsmiljön utformas så att varken män eller kvinnor hindras från anställning.

Ett undertecknande av CEMR-deklarationen är en avsiktsförklaring att genomföra det genomgripande jämställdhetsarbete som föreskrivs. Bland annat ska en handlingsplan finnas upprättad i enlighet med deklarationen inom två år. En sådan handlingsplan har inte identifierats inom ramen för granskningen. Enligt det register över kommuner som undertecknat deklarationen finns det inte någon handlingsplan framtagen.

Den länsövergripande strategin *jämställt Västra Götaland* är en avsiktsförklaring där kommunen i och med undertecknandet förbinder sig till att koppla sitt jämställdhetsarbete till dokumentets strategi, utse en kontaktperson gentemot länsstyrelsen samt ta fram en lokal handlingsplan. Kommunledningen ska ansvara för förankringen av detta inom organisationen.

Ingen av intervjupersonerna har kännedom om beslutade jämställdhetsplaner i nämnderna. Vi har tagit del av en jämställdhetsplan vilken beslutades i bildningsnämnden 2006, men den är enligt uppgift inte ett levande dokument som används i verksamheten. Den har inte heller, vad vi kan se, uppdaterats sedan 2006.

4.1.2. Tillämpning samt uppföljning av jämställdhetsplaner och andra styrdokument

Samtliga personer som intervjuats för granskningen, inklusive fackliga företrädare, beskriver att kommunen inte bedrivit ett aktivt jämställdhetsarbete på en övergripande nivå de senaste åren. Kommunchefen beskriver för att det fanns en relativt hög ambitionsnivå i perioder mellan 2006 och 2010. Då undertecknades CEMR-deklarationen och diskrimineringspolicyn togs fram. Vidare beskrevs att arbetet till stor del stannat av de senaste åren förutom ett nytt försök i samband med deltagandet i *jämställt Västra Götaland*.

De intervjuade uppger att en hög omsättning av chefer inom kommunen kan vara en förklaring till att arbetet avstannat. Ett problem som uppkommer med anledning av hög omsättning är minskning av kapacitet när de innehar chefstjänsterna behöver lägga tid på att komma in i jobbet. Det i sin tur ger upphov till ökat behov av prioritering. Bland det som prioriterats ner finns jämställdhetsarbetet, däribland framtagandet av jämställdhetsplaner.

Det är ingen av intervjupersonerna som känner till att kommunstyrelsen aktivt har efterfrågat någon uppföljning avseende jämställdhetsarbetet, eller gett några tydliga uppdrag inom området. Enligt en intervjuperson har ingen uppföljning skett avseende det senast genomförda beslutet - *jämställt Västra Götaland*.

4.1.3. Bedömning av kontrollmål 1, 2 & 3

Kontrollmål ett att alla nämnder/verksamheter har en jämställdhetsplan är ej uppfyllt.

Kontrollmål två och tre behandlar hur jämställdhetsplaner används inom verksamheterna och hur kommunen följer upp jämställdhetsarbetet. Det kan konstateras att det saknas aktuella jämställdhetsplaner för kommunen som helhet och i nämnderna. Således används inte sådana planer och det går inte att följa upp mot den typen av plan. Kontrollmålen bedöms således som ej uppfyllda.

4.2. Lönekartläggningar och indikatorer

Kontrollmål 4, 5 & 6:

Vilka lönekartläggningar har gjorts?

Ger lönekartläggningarna relevant information till stöd för kommunens jämställdhetsarbete?

Vilka indikatorer på jämställdhetsutvecklingen finns (till exempel utveckling mellan kön och yrken vad gäller lön och chefsbefattningar)

Enligt diskrimineringslagens 3:e kapitel 3:e paragrafen ska arbetsgivaren vart tredje år kartlägga och analysera löneskillnader mellan kvinnor och män som utför arbete som är att betrakta som lika eller likvärdigt. Nedan beskrivs kommunens arbete gällande lönekartläggningar. Det knyter an till kontrollmål fyra, fem och sex.

4.2.1. Lönekartläggningar inom kommunen och dess stöd till jämställdhetsarbetet

Kommunen har inte gjort någon lönekartläggning de senaste tre åren. Ingen av intervjupersonerna vet när den senaste lönekartläggningen gjordes.

Enligt två av fackförbunden har lönekartläggningar efterfrågats av dem men utan att arbetsgivaren genomfört några.

Enligt personalchefen har ett system för lönekartläggning köpts in. Det ska från och med 2016 göras lönekartläggningar varje år. Dessa ska vara behjälpliga i arbetet för att kvinnor och män ska få samma lön för samma arbetsinsats.

4.2.2. Indikatorer

I årsredovisning 2014 redovisas få indikatorer med bäring på jämställdhet avseende personal. Sjukfrånvaron redovisas könsuppdelat samt att andelen män- respektive kvinnor som arbetar heltid redovisas.

Enligt intervjuuppgifter arbetar inte kommunen strukturerat med uppföljning och indikatorer. Vidare uppges att informationen troligen finns i personalsystemet.

Enligt personalchefen finns det ett system som ägs av AFA-försäkring där information rörande arbetsmiljöskador eller tillbud finns. Informationen kan delas upp per kön och ligga till underlag för jämställdhetsarbetet. Det är oklart huruvida detta underlag ska användas i framtida jämställdhetsarbete.

4.2.3. Bedömning av kontrollmål 4, 5 & 6

Kontrollmål 4 avser vilka lönekartläggningar som gjorts och kontrollmål 5 huruvida dessa ger relevant information till stöd för kommunens jämställdhetsarbete. Det kan konstateras att lönekartläggningar inte gjorts under de tre senaste åren vilket gör att kontrollmål 4 och 5 får betraktas som ej uppfyllda.

Kontrollmål 6 avser vilka indikatorer på jämställdhetsarbete som finns. Endast ett fåtal har identifierats. Det finns inga indikatorer som visar utvecklingen mellan kön och olika yrken kopplat till lönenivåer och chefsbefattningar. Även detta kontrollmål får betraktas som ej uppfyllt.

5. *Revisionell bedömning*

Granskningens revisionsfråga är huruvida kommunstyrelsens jämställdhetsarbete bedrivs på ett ändamålsenligt sätt i enlighet med CEMR-deklarationen?

Vår bedömning är att kommunstyrelsens jämställdhetsarbete ej bedrivs på ett ändamålsenligt sätt i enlighet med CEMR-deklarationen.

I granskningen har sex kontrollmål beaktats:

Kontrollmål	Bedömning
Har alla nämnder/verksamheter en jämställdhetsplan?	Ej uppfyllt
Hur används jämställdhetsplaner inom verksamheterna?	Ej uppfyllt
Hur följer kommunen upp jämställdhetsarbetet?	Ej uppfyllt
Vilka lönekartläggningar har gjorts?	Ej uppfyllt
Ger lönekartläggningarna relevant information till stöd för kommunens jämställdhetsarbete?	Ej uppfyllt
Vilka indikatorer på jämställdhetsutvecklingen finns (t ex utveckling mellan kön och yrken vad gäller lön och chefsbefattningar)	Ej uppfyllt

I intervjuerna har uppmärksamats att det finns en medvetenhet om bristerna avseende jämställdhetsarbetet. Det finns även en del påbörjat utvecklingsarbete.

5.1. *Rekommendationer*

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att utreda hur kommunens jämställdhetsarbete ska bedrivas och därmed

- ta ställning till fortsatt arbete enligt CEMR-deklarationen och jämställt Västra Götaland
- säkerställa följsamhet av lagstiftning
- säkerställa att fortsatt jämställdhetsarbete bedrivs systematiskt
 - med tydlig ansvars- och arbetsfördelning
 - med tydliga och uppföljningsbara mål
 - med tydliga planer som bland annat innehåller åtgärder, resurser, tidsåtgång
 - med regelbundna uppföljningar och revideringar av styrande dokument
- säkerställa att jämställdhetsarbetet integreras i hela kommunen

2016-03-30

Håkan Olsson

Uppdragsledare

Kristina Hermansson

Projektledare