



Revisionsrapport

Granskning av kommunens jämställdhetsarbete utifrån ett arbetsgivarperspektiv

Karin Norrman Elgh
Anna Laurell

December 2015

Vårgårda kommun

Innehållsförteckning

1.	Sammanfattande bedömning	1
2.	Bakgrund	2
2.1.	Revisionsfråga	2
2.1.1.	Revisionskriterier	2
2.1.2.	Kontrollmål	2
2.2.	Metod och avgränsning	3
3.	Granskningsresultat.....	4
3.1.	Kommunövergripande uppföljning av jämställdhetsarbetet.....	4
3.1.1.	Bedömning/kommentar	5
3.2.	Vilka indikatorer på jämställdhetsutvecklingen finns?.....	5
3.2.1.	Bedömning/kommentar	6
3.3.	Lönekartläggningar	6
3.3.1.	Bedömning/kommentar	7
3.4.	Nämndernas jämställdhetsarbete	7
3.4.1.	Bedömning/kommentar	7
3.5.	Fackliga synpunkter på jämställdhetsarbetet	7
3.5.1.	Bedömning/kommentar	7
3.6.	JämO/DO-ärenden.....	7
3.6.1.	Bedömning/kommentar	8

1. *Sammanfattande bedömning*

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Vårgårda kommun genomfört en granskning avseende kommunens jämställdhetsarbete ur ett arbetsgivarperspektiv.

Revisionsfrågan som skulle besvaras var:

- Bedrivs kommunstyrelsens jämställdhetsarbete på ett ändamålsenligt sätt?

Vår sammalagda bedömning är att kommunens jämställdhetsarbete inte fullt ut bedrivs på ett ändamålsenligt sätt. Detta baserar vi på:

- Vi bedömer att det idag delvis saknas en tydlig enhetlighet på jämställdhetsarbetet då det saknas en aktuell jämställdhetsplan. Det är positivt att det pågår ett arbete med att ta fram en mångfaldsplan som ska innehålla en jämställdhetsplan inklusive handlingsplan. Arbetet med att ta fram dessa planer bör prioriteras.
- Fullmäktiges politiska mål avseende jämställdhet följs upp i samband med delårsrapport och årsredovisning men jämställdhetsplanen från 2006 följs i dagsläget inte upp. Planen skall revideras vart tredje år.
- Det är positivt att kommunen redovisar könsuppdelad statistik. Däremot saknas en analys av indikatorernas resultat. Exempelvis kommenteras inte vilka åldersgrupper de anställda männen och kvinnorna återfinns inom, dvs hur stor del av männen respektive kvinnorna som är i barnafödande ålder. Det kan exempelvis påverka uttaget av föräldrapenning. Syftet med indikatorerna bör förtydligas.
- Kommunen följer inte heller upp exempelvis löneutvecklingen för män och kvinnor, män och kvinnor på chefsbefattningar och chefslöner på ett systematiskt sätt. Frågorna berörs dock delvis inom ramen för lönekartläggningarna.
- Jämställdhetsplanen i sin nuvarande form ger inte kommunstyrelsen möjlighet att styra sina verksamheter mot ökad jämställdhet och verksamheterna arbetar heller inte aktivt med jämställdhetsarbetet. Arbetet sker på en övergripande nivå och ännu inte på verksamhetsnivå.
- Lönekartläggningar för olika grupper sker årligen och anses också ge relevant information för kommunens jämställdhetsarbete.

2. 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.

2.1. Revisionsfråga

Granskningen ska besvara följande revisionsfråga:

- Bedrivs kommunstyrelsens jämställdhetsarbete på ett ändamålsenligt sätt?

2.1.1. Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser, slutsatser och bedömningar. Följande revisionskriterier har använts i denna granskning:

- Diskrimineringslagen
- Fullmäktiges visionsdokument
- Lokala styrande dokument

2.1.2. Kontrollmål

Revisionsfrågan ska besvaras utifrån följande kontrollmål:

- Hur följer kommunen upp jämställdhetsarbetet?
- Vilka indikatorer på jämställdhetsutvecklingen finns (t ex utveckling mellan kön och yrken vad gäller lön och chefsbefattningar)
- Vilka lönekartläggningar har gjorts?
- Ger lönekartläggningarna relevant information till stöd för kommunens jämställdhetsarbete?

- Har alla nämnder/verksamheter en jämställdhetsplan?
- Hur används jämställdhetsplaner inom verksamheterna?

2.2. Metod och 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 övergripande jämställdhetsarbete och berör därmed inte enskilda verksamheters jämställdhetsarbete.

Granskningen baseras på intervjuer med kommunens ansvariga för jämställdhetsfrågor ur ett arbetsgivarperspektiv: kommunchef, personalchef, kvalitetschef och till lika chef för enheten för strategisk planering och utveckling (SPU) och folkhälsosamordnaren samt kontakt med representant för lärarförbundet och lärarnas riksförbund¹.

Granskningen baseras också på dokumentstudier. En lista över alla ärenden gällande kommunen de senaste 15 åren har begärts in från Diskrimineringsombudsmannen (DO) och Jämställdhetsombudsmannen (JämO).

¹ Frågor har även ställts till Kommunal, Vision och SACO-rådet men svar har ej inkommit.

3. Granskningsresultat

Kommunfullmäktige i Vårgårda kommun beslutade 2007-04-04 § 28 att underteckna "Europeisk deklaration om jämställdhet mellan kvinnor och män på lokal och regional nivå" och att uppdra åt kommunstyrelseförvaltningen att ta fram åtgärdsplan och tidplan. Deklarationen, som är ett politiskt dokument och ett instrument för arbetet med jämställdhet, är framtagen av europeiska kommun- och regionförbundens samarbetsorganisation (CEMR). Deklarationen går ut på att de kommuner som undertecknat dokumentet ska arbeta med jämställdhet. De sex grundläggande principerna och de trettio artiklarna i deklarationen utgör riktlinjer och fungerar som verktyg och inspirationskälla i arbetet med jämställdhet.

Utifrån kommunens vision, målområden m.m. och CEMR- deklARATIONEN har en styrgrupp tagit fram en handlingsplan/styrkort för jämställdhet som också är styrande för kommunens jämställdhetsarbete. Styrgruppen föreslog att en jämställdhetsanalys ska göras inför alla politiska beslut och att resultatet ska redovisas i en checklista.

SKL beviljade Vårgårda Kommun projektmedel som stöd för ett arbete med jämställdhetsintegrering av verksamheten. Detta har skett inom projektet "JÄMT I VÅRGÅRDA" som pågått under perioden 2012-01-01 – 2013-10-31. Projektet hade två mål: ökad kunskap och förståelse om jämställdhet med fokus på att bekämpa stereotyper och könsrelaterat våld och jämställdhetsanalyser samt att integrera jämställdhet i styrningen. Inom ramen för projektet hölls bl.a. en utbildning om nyttan av könsuppdelad statistik och SKL:s startfilm om jämställdhet användes på arbetsplatsträffar och vid kompetensutvecklingsdagar. Parallellt har Vårgårda kommun arbetat med att implementera arbetssättet LEAN Lärande Kultur & Hälsosamt Arbetssätt finansierat av ESF-rådet där även en 10 % tjänst som jämställdhetskoordinator med uppdrag att bevaka att ett jämställdhetsperspektiv ingått.

Kommunen har också tagit fram en plan för jämställdhet som antogs av kommunstyrelsen 2006-06-21 § 91. I planen lyfts sex mål för jämställdhetsarbetet som tagits fram tillsammans med fackliga organisationer. För varje mål anges åtgärder för att nå målet och kartläggning/uppföljning.

3.1. Kommunövergripande uppföljning av jämställdhetsarbetet

Kommunens övergripande jämställdhetsarbete styrs genom kommunens politiska mål. Inom målområdet organisation återfinns ett politiskt mål avseende jämställdhet: "Ökad kunskap och förståelse om jämställdhet med fokus på att bekämpa stereotyper och könsrelaterat våld. Aktivt jämställdhetsarbete ska genomsyra kommunens verksamhet"². Det politiska målet härstammar utifrån CEMR processen och är i sin tur nedbrutet i två förvaltningsmål:

- Politiska ärenden ska jämställdhetsanalyseras
- En mångfaldsplan ska tas fram

² Budget och verksamhetsplan 2014-2016 Vårgårda kommun

För att nå målpuppfyllelse ska handläggare utbildas i att använda checklistan för jämställdhet, könsbaserad statistik ska utvecklas och analyseras och riktade utbildningsinsatser ska hållas.

I årsredovisning och delårsrapport följs detta mål upp. I årsredovisningen för 2014 framgår att kommunen inte kommer att nå upp till de politiska målen för jämställdhet. Målet uppnåddes heller inte under 2013. Mångfaldsplanen är ännu inte färdigställd.

Under intervjuerna framkom att en stor del av alla ärenden idag jämställdhetsgranskas. Däremot uppnås inte målet att 100 procent av alla ärenden ska granskas. Det framkom också att checklistan inte uppfattas ge ett bra stöd i jämställdhetsgranskningen då man enbart kryssade i ja eller nej utan att ange en förklaring eller motivera ett nej. Istället har jämställdhet arbetats in som en obligatorisk rubrik i tjänsteskrivelsen där man måste ta ställning och motivera sitt val. Arbetet med tjänsteskrivelsen pågår; en ny mall håller på att tas fram, anvisningar hur den ska fylla i har skickats ut och det planeras en utbildning i tjänsteskrivelsen till hösten.

Under intervjuerna framkom också att arbetet med mångfaldsplanen pågår. Ambitionen är att jämställdhetsplanen med handlingsplan ska ingå i mångfaldsplanen. Mångfaldsplanen förväntas vara klar till hösten. Enligt personalchefen pågår diskussioner kring hur brukar- och medborgarperspektivet ska skiljas från arbetsgivarperspektivet på bästa sätt i mångfaldsplanen samt hur den lagstadgade jämställdhetsplanen ska kunna införlivas i mångfaldsplanen. Ansvarsomården och uppföljning måste också tydliggöras.

Arbetsmiljöbokslut tas fram en gång per år. I arbetsmiljöbokslutet redovisas viss könsuppdelad statistik. Inför 2014 års arbetsmiljöbokslut har formerna för bokslutet setts över.

3.1.1. Bedömning/kommentar

Diskrimineringslagen ålägger arbetsgivare att vart tredje år upprätta en jämställdhetsplan. Planen ska innehålla en översikt över de åtgärder som behövs på arbetsplatsen och en redogörelse för vilka av åtgärderna som arbetsgivaren avser att påbörja eller genomföra under de kommande åren. Planen ska också innehålla en översiktlig redovisning av den handlingsplan för jämställda löner som arbetsgivaren ska göra.

Vi bedömer att det idag delvis saknas en tydlig enhetlighet på jämställdhetsarbetet då det saknas en aktuell jämställdhetsplan. Det är positivt att det pågår ett arbete med att ta fram en mångfaldsplan som ska innehålla en jämställdhetsplan inklusive handlingsplan. Fullmäktiges politiska mål följs upp i samband med delårsrapport och årsredovisning men jämställdhetsplanen från 2006 följs i dagsläget inte upp.

Kommunstyrelsen bör prioritera arbetet med att ta fram mångfaldsplanen samt jämställdhetsplan.

3.2. Vilka indikatorer på jämställdhetsutvecklingen finns?

Ett antal indikatorer följs upp per tertial samt i årsredovisningen uppdelat per kön:

- Sysselsättningsgrad

- Uttag av föräldrapenning
- Sjukfrånvaro

En jämförelse görs mot föregående år när det gäller sysselsättningsgrad. För de övriga två indikatorerna görs en jämförelse två år bakåt i tiden. Under intervjun med personalchefen lyfter denne att man ännu inte landat i vilka indikatorer som ska redovisas och varför. Analysen av resultatet av dessa indikatorer anses också vara bristfällig.

3.2.1. Bedömning/kommentar

Det är positivt att kommunen redovisar könsuppdelad statistik. Däremot saknas en analys av indikatorernas resultat. Exempelvis kommenteras inte vilka åldersgrupper de anställda männen och kvinnorna återfinns inom, dvs hur stor del av männen respektive kvinnorna som är i barnafödande ålder. Det påverkar uttaget av föräldrapenning.

Kommunen följer inte heller upp exempelvis löneutvecklingen för män och kvinnor, män och kvinnor på chefsbefattningar och chefslöner på ett systematiskt sätt. Frågorna berörs dock delvis inom ramen för lönekartläggningarna.

3.3. Lönekartläggningar

Lönekartläggningar görs varje år. Löneöversynen för 2015 avslutades i juni var vid en efterföljande utvärdering pågick. I september ska processen vara avslutad.

Inom ramen för lönekartläggningen görs en arbetsvärdering av olika yrken med syfte att se över löneläget för likvärdiga yrken. En analys görs sedan av löneskillnaderna för att se vad dessa beror på och identifiera osakliga skillnader. Identifieras osakliga skillnader tas en handlingsplan på ett eller tre år fram för att komma till rätta med dessa. Till handlingsplanen kopplas en budget. Chefer, personalavdelningen och fackliga representanter deltar i processen.

Kommunen använder sig av programmet MIAwebb i lönekartläggningen enligt följande process:

1. Arbetstagare som utför i "väsentligt lika" arbetsuppgifter grupperas.
2. Yrkesgrupperna definieras enligt diskrimineringslagens bedömningsfaktorer.
3. Bedömningsfaktorerna viktas utifrån organisationens syn.
4. Arbetsvärdering av grupperna för att bestämma vilka som anses som likvärdiga³.

2014 års översyn resulterade inte i några osakliga avvikelser och resulterade därför inte heller i någon handlingsplan. Under intervjuer uppges lönekartläggningarna ge relevant information till stöd för kommunens jämställdhetsarbete. Det lyftes dock

³ Källa: <http://sysarb.se/lonebildning/it-stodet-mia/>

också att det endast är inom ett fåtal grupper där jämförelser kan göras, d.v.s. där det finns ett visst antal av båda kön.

I löneöversynen har det framkommit att löneutvecklingskurvan stagnerar vid äldre ålder. Inför 2016 pågår ett arbete med att se över lönekriterierna och definiera dessa och tydligöra exempelvis vad som menas med prestation och resultat.

3.3.1. Bedömning/kommentar

Lönekartläggningar sker årligen och anses också ge relevant information för kommunens jämställdhetsarbete.

3.4. Nämndernas jämställdhetsarbete

Då kommunen består av en förvaltning finns idag en gemensam jämställdhetsplan för hela förvaltningen. Som nämnt ovan pågår arbetet med att se över planen. Likabehandlingsplaner tas fram inom utbildningsverksamheterna.

Under intervjuerna framkom att man inte arbetar aktivt med jämställdhetsplanen i verksamheterna.

3.4.1. Bedömning/kommentar

Jämställdhetsplanen i sin nuvarande form ger inte kommunstyrelsen möjlighet att styra sina verksamheter mot ökad jämställdhet och verksamheterna arbetar heller inte aktivt med jämställdhetsarbetet.

3.5. Fackliga synpunkter på jämställdhetsarbetet

I kontakten med lärarförbundet framkom att de tycker att det är bra att planerna, mångfaldsplan och jämställdhetsplan, arbetas igenom men är frågande till hur de ska omsättas i praktiken samt hur de skall följas upp. Vidare anser representanterna för lärarförbundet och lärarnas riksförbund att lönekartläggningarna ger en relevant information, däremot tycker representanten för lärarförbundet att arbetet för att jämna ut skillnaderna mellan könen går för långsamt.

3.5.1. Bedömning/kommentar

I kontakten med lärarförbundet framkom att de är av en annan åsikt än kommun avseende vad lönekartläggningarna visar. Kommunen anser att lönekartläggningen inte visar på några omotiverade skillnader mellan könen medan facket anser att kartläggningen visar på felaktigheter i löneläget mellan könen och att utvecklingen går för sakta.

3.6. JämO/DO- ärenden

I granskningen begärdes från Diskrimineringsombudsmannen (DO) samt Jämställdhetsombudsmannen⁴ (JämO) in en lista över alla ärenden som aktualiserats hos myndigheten gällande Vårgårda kommun under de senaste 15 åren.

⁴ Från och med den 1 januari 2009 avvecklas JämO. Myndigheten slogs ihop med de tre andra ombudsmännen mot diskriminering; Ombudsmannen mot etnisk diskriminering, Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning och Handikappombudsmannen till Diskrimineringsombudsmannen, DO. Källa: <http://www.jamombud.se/>

Tre ärenden hittades. Ett ärende från 1993 handlade om lika lön för lika arbete inom förskolan där en kvinnlig elevassistent tjänade mindre än en man med likande arbetsuppgifter. Kommunen reviderade efter anmälan kvinnans lön. Ett ärende från 2006 handlar om rekrytering av kvinnlig räddningstjänstpersonal i kommunens räddningstjänst. Ärendet avslutades eftersom kommunen endast har en deltidskår. Ett ärende kan inte kopplas till Vårgårda kommun.

3.6.1. Bedömning/kommentar

Ett ärende har under den senaste 15-års perioden (1993) resulterat i att kommunen blivit tvungen att vidta åtgärder.

2015-12-16

Karin Norrman Elgh

Projektledare

Fredrik Carlsson

Uppdragsledare