



# Evaluering av handlingsplanen

## *Trygghet, mangfold, åpenhet*

– Delrapport

---

Rapport 2020 - 2

Proba-rapport nr. 2, Prosjekt nr. 19088

ISSN: 1891-8093

HSS/SR/TT, 13.3.2020

--

# Evaluering av handlingsplanen

## *Trygghet, mangfold, åpenhet*

Delrapport

Utarbeidet for Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet

# Forord

Denne delrapporten er en del av en større evaluering av handlingsplanen *Trygghet, mangfold, åpenhet*. Oppdraget er utført på vegne av Bufdir, og vi takker for at vi har fått mulighetene til å arbeide med dette spennende, og viktige prosjektet.

Vi ønsker å rette en stor takk til alle som har stilt opp til intervjuer og bidratt med grunnlagsmateriale til evalueringen på annet vis. Det har vært både hyggelig, spennende og meget lærerikt å intervju dere. I det følgende året vil vi fortsette arbeidet med å evaluere flere aspekter ved handlingsplanen, og vi håper på et fortsatt godt samarbeid med alle involverte parter.

Henrik Skaug Sætra er prosjektleder for evalueringen, og Susanne Rolandsen og Trude Thorbjørnsrud bidrar også i evalueringen.

Oslo, mars 2020  
Proba samfunnsanalyse



# Innhold:

1	INNLEDNING .....	5
2	HANDLINGSPLANEN TRYGGHET, MANGFOLD, ÅPENHET .....	7
2.1	Bakgrunn for handlingsplanen .....	8
2.2	Læringspunkter fra forrige handlingsplan .....	8
2.3	Proessen frem mot <i>Trygghet, mangfold, åpenhet</i> .....	9
2.4	Handlingsplanen i et skiftende politisk landskap .....	10
2.5	Handlingsplanen og tverrsektorielt samarbeid.....	10
2.6	Gjenstridige problemer og tverrsektoriell samhandling.....	11
3	SAMARBEID MELLOM ANSVARLIGE SEKTORMYNDIGHETER OG SIVLSAMFUNNSAKTØRER PÅ FELTET .....	13
3.1	Organisering av arbeidet med handlingsplanen .....	13
3.1.1	Aktørene .....	13
3.1.2	Erfaringer fra samarbeidet om handlingsplanen.....	15
3.2	Involvering av sivilsamfunnsaktører.....	19
3.2.1	Involvering i tiltak og ansvar for oppgaver .....	22
3.2.2	Samarbeid mellom sivilsamfunnsaktører.....	23
3.3	Oppsummering og anbefalinger .....	24
4	IKKE IVERKSATTE TILTAK.....	27
4.1	1e: Revidering av BLDs forsknings- og utviklingsstrategi.....	27
4.2	Tiltak 14: Trepertssamarbeidet om likestilling i arbeidslivet.....	28
4.3	Tiltak 15b: Samlinger for arbeidsgivere og arbeidstakerorganisasjoner..	29
4.4	Tiltak 20b: Lov om forbud mot diskriminering på grunn av seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk .....	30
4.5	Tiltak 21: Tverrgående tiltak i staten - BLDs veileder til statens utredningsinstruks.....	32
4.6	Tiltak 22c: Årlig fagmøte med fylkesmennene .....	33
4.7	Tiltak 31b: Kompetanse til familievernkontorer og krisesentre .....	34
4.8	Tiltak 32: Lhbtj-personer med innvandrerbakgrunn- Lhbtj-personer som prioritert gruppe ved uttak av overføringsflyktninger.....	35
4.9	Tiltak 39b: Samarbeid med Sametinget og samiske institusjoner .....	36
4.10	Tiltak 42c: Norges deltakelse i EU Fundamental Rights Agency sine undersøkelser .....	38
4.11	Overordnede anbefalinger for arbeidet videre med nevnte tiltak.....	39
5	OPPSUMMERING OG KONKLUSJONER .....	41
	LITTERATUR .....	45



# Sammendrag

## Bakgrunn og metode

På oppdrag for Barne-, ungdoms-, og familiedirektoratet (Bufdir) evaluerer vi handlingsplanen *Trygghet, mangfold, åpenhet*. Handlingsplanen er inne i sitt siste virkeår, og vi presenterer i denne delrapporten funn fra evalueringen av samarbeidet mellom ansvarlige sektormyndigheter og sivilsamfunnsaktører på feltet. Denne evalueringen er en del av en større evaluering som ferdigstilles våren 2021. Samarbeidet er vurdert, og vi kommer med anbefalinger til justeringer. I tillegg har vi vurdert de tiltakene som ennå ikke er iverksatt, og kommer også her med anbefalinger for å komme i mål med disse tiltakene på beste mulige måte.

Evalueringen er basert på en dokumentgjennomgang, deltakelse på referanseforum, og individuelle intervjuer med aktører som er involvert i arbeidet med handlingsplanen.

## Funn og anbefalinger

### *Samarbeid mellom ansvarlige sektormyndigheter og sivilsamfunnsaktører på feltet*

Bakgrunnen for handlingsplanen er et *gjensidig problem*, og det er behov for innsats på tvers av sektorer, og involvering av sivilsamfunnet, for å møte de problemene handlingsplanen tar sikte på å løse. Samarbeid mellom myndighetene og sivilsamfunnsaktørene er derfor et viktig tema.

Vår evaluering viser at departementene fremstår sentrale for arbeidet på feltet, men at de øvrige aktørene (direktorater og sivilsamfunnsaktør) etterspør mer engasjement fra disse. Kultur- og likestillingsdepartementet (KUD), Helse- og omsorgsdepartementet (HOD) og Justis- og beredskapsdepartementet (JD) fremstår som de viktigste departementene på feltet. Departementene organiserer sitt arbeid i en interdepartemental gruppe ledet av KUD. Sivilsamfunnsaktørene har svært lite direkte kontakt med departementene, og vi fokuserer derfor primært på forholdet mellom direktoratene og sivilsamfunnsaktørene.

Direktoratene er organisert i en direktoratsgruppe ledet av Bufdir. Sivilsamfunnsaktørene oppfatter direktoratene som langt mer aktive på feltet enn departementene. Bufdir oppfattes som et åpent og tilgjengelig direktorat med «lav terskel», og sivilsamfunnsaktørene setter pris på denne tilgjengeligheten.

Direktoratet og sivilsamfunnsaktørene samarbeider også i et felles referanseforum. Det er en bred oppfatning om at referanseforum er en viktig arena for samarbeid, selv om det er visse ønsker om justeringer. Referanseforum er det eneste kontaktpunktet mot myndighetene for flere sivilsamfunnsaktører, og det er derfor viktig at referanseforumet organiseres slik at aktørene her får utvekslet informasjon og erfaringer de ellers ikke hadde hatt mulighet til.

Vi oppfatter generelt samarbeidet mellom myndighetene og sivilsamfunnsaktørene som godt på det nåværende tidspunkt. Det kommer imidlertid tydelig frem at dette samarbeidet ikke har vært like godt i hele perioden, og spesielt involveringen av sivilsamfunnsaktørene i forkant av lanseringen av handlingsplanen oppfattes av disse som meget mangelfull. Vi oppfatter det imidlertid slik at de utfordringene man har hatt har ført til læring og en forbedring av samarbeidet.

Vi konkluderer med at samarbeidet mellom sivilsamfunnsaktørene og myndighetene er organisert på en hensiktsmessig måte, og at de fleste aktørene oppfatter det på samme måte. Våre anbefalinger er at departementene i noe større grad bør være representert der de øvrige aktørene finnes, og at man nå i innspurten av handlingsplanperioden samler departementer og direktorater i et felles møte for å koordinere innspurten av

arbeidet. Vi kommer også med anbefalinger om at man vurderer justeringer knyttet til informasjonsspredning og rapporteringer av status og form på referanseforum. Avslutningsvis anbefaler vi at man påbegynner en kartlegging av muligheter for organisering av arbeidet på feltet etter handlingsplanens opprinnelige periode.

#### *Ikke iverksatte tiltak*

Vi har vurdert tiltakene 1e, 14, 15b, 20b, 21, 22c, 31b, 32, 39b og 42c. Disse tiltakene er helt eller delvis ikke iverksatte. Status for hvert tiltak gjengis, og vi gir anbefalinger for videre arbeid med tiltakene. For visse tiltak innebærer det at man i noen grad justerer tiltakene, slik at man i størst mulig grad vil være i stand til å oppnå hensikten med de opprinnelige tiltakene. Vi vurderer det som et grunnleggende problem at departementene og direktoratene selv ikke har vært i stand til å redegjøre for hvem som har ansvar for, og hvilke aktiviteter som er iverksatt i forbindelse med, for flere av disse tiltakene. Dette bør være et tema som behandles i både den interdepartementale gruppen og direktoratsgruppen i oppfølgingen av denne delrapporten.



# Summary

## Background

We have evaluated the action plan *Safety, Diversity, Openness*, which is now in its final year of implementation. Specifically, we have evaluated the cooperation between the government agencies and the civil society, and this report presents our main findings. We provide our recommendations for adjustments of the cooperation between the government and the civil society organizations, and we also evaluate the proposed measures that were not executed as of December 2019. This evaluation is a part of a comprehensive evaluation of the action plan, and the full report will be published early in 2021.

The evaluation is based on a literature review, participation in a joint reference forum, and individual interviews with stakeholders involved in the various activities of implementing the action plan.

## Findings and recommendations

### *Cooperation between the responsible government agencies and civil society organizations*

The action plan was implemented to solve a *wicked problem*. This requires coordinated action across sectors, and the involvement of civil society organizations. Our evaluation shows that the ministries are important actors, but we find that the other actors (the directorates and civil society organizations) requests that the ministries take on a more active role. The Ministry of Culture (KUD), the Ministry of Health and Care Services (HOD) and the Ministry of Justice and Public Security (JD) are considered by our respondents to be the most active ministries. The ministries coordinate their activities through an interministerial committee headed by KUD. The civil society organizations have very limited contact with the ministries, and we primarily focus on the relationship between the directorates and the civil society.

The directorates organize their efforts through a joint committee headed by the Norwegian Directorate for Children, Youth and Family Affairs (Bufdir). The civil society organizations perceive of the directorates as having a far more active role than the ministries. Bufdir in particular is perceived as an open directorate that is easily accessible, and this is highly valued by the civil society actors.

The directorates and the civil society organizations cooperate through a joint reference forum. We find broad agreement about the importance of this forum, but we also present certain suggestions for adjustments of the mode of operation of the forum. For many organizations, this forum is the only point of contact with the government. Therefore, it is important that the various actors represented in the forum are able to use the forum for exchanging information and experiences directly, as there are few other venues for such exchange.

We find that the cooperation between the government and the civil society is well functioning. However, we also find that this has not been the case throughout the working period of the action plan. In particular, the civil society actors were very dissatisfied with the process leading up to the launch of the action plan. In spite of this, and of certain other challenges, in our opinion tackling these challenges has spurred learning and a general improvement of the cooperation between the government and the civil society actors.

We conclude that the cooperation between the government agencies and the civil society actors is appropriately organized, and most of the actors agree with this conclusion. We

recommend more ministry presence in forums where the other actors meet. We also recommend that the ministries and directorates convene in one joint planning meeting in order to coordinate the efforts and actions for the final phase of the action plan. Moreover, we recommend certain adjustments to the information activities associated with the action plan, and to the way progress on the implementation of the action plan is reported. In closing, we suggest that the actors start planning ahead for how future work in this field should be organized beyond the planned working period of the *Safety, Diversity, Openness* action plan.

#### *Measure not implemented*

We have evaluated the proposed measures 1e, 14, 15b, 20b, 21, 22c, 31b, 32, 39b and 42c of the action plan, which have been assigned the status “Not executed”, either partially or fully. We provide recommendations for implementation of each of them. In some cases, we recommend revisions in order to achieve the intentions of the original measures in the best possible way. We find that a fundamental problem with many of the proposed measures is that the ministries and directorates have neither been able to account for who is responsible, nor for the concrete implementation efforts that have been made. For the future work, we suggest that the interministerial committee and the directorates’ joint committee reconsider how to assign responsibilities and how to perform status reporting on specific measures.

# 1 Innledning

Regjeringens handlingsplan *Trygghet, Mangfold og Åpenhet – Regjeringens handlingsplan mot diskriminering på grunn av seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk (2017-2020)* er iverksatt for å sikre lhbtqi-personers rettigheter, samt motvirke hets og diskriminering (Barne- og likestillingsdepartementet, 2016a). Handlingsplanen utgjør en målrettet innsats for å bidra til åpenhet, aktivt motarbeide diskriminering og sikre individers rettigheter, uavhengig av seksuell orientering, kjønnsidentitet, kjønnsuttrykk og kjønnskarakteristika. Kjønnskarakteristika var ikke nevnt i handlingsplanen, men dette begrepet inngår nå i arbeidet på feltet.

Handlingsplanen evalueres nå for å bidra med kunnskap om prosesser knyttet til, og effekter/resultater av handlingsplanen. Vi kartlegger i hvilken grad målene for handlingsplanen er nådd, og vurderer effekten av konkrete enkelttiltak. I tillegg vurderes bruken av handlingsplaner som overordnet verktøy for å fremme likestilling og ikke-diskriminering. Evalueringen skal også omfatte anbefalinger til justeringer og videreutvikling av myndighetenes innsats mot diskriminering på bakgrunn av seksuell orientering, kjønnsidentitet, kjønnsuttrykk og kjønnskarakteristika.

## Problemstillinger

I denne delrapporten vurderer vi primært to hovedproblemstillinger. Den første er: «Hvordan har samarbeidet mellom ansvarlige sektormyndigheter og sivilsamfunnsaktører på feltet fungert?», med oppfølgingsspørsmålet «Hvor er det behov for justeringer i samarbeidet mellom ansvarlige sektormyndigheter og sivilsamfunnsaktører på feltet?».

Den andre hovedproblemstillingen omhandler de tiltakene som per utgangen av 2019 hadde status som *ikke iverksatt*. Hva er årsaken til at de ikke er/var iverksatt, og hvordan bør man gjennomføre, eller eventuelt justere, disse tiltakene?

Den fullstendige evalueringen vil favne langt bredere, og resultatene fra denne vil presenteres i en sluttrapport våren 2021.

## Metode

Vi har deltatt i referanseforum våren 2020, der deltakere fra KUD, involverte direktorater og sivilsamfunnsaktører har deltatt. Her fikk vi muligheten til å bruke en dagssamling til å legge til rette for erfaringsutveksling og datainnsamling. Vi innhentet svar fra individuelle spørreskjemaer, i tillegg til skriftlige produkter fra forskjellige typer gruppearbeid. Her var sivilsamfunnsaktørene og representantene noen ganger samlet, og andre ganger delt.

I tillegg har vi gjennomført en rekke intervjuer med representanter for både sektormyndigheter og sivilsamfunnsaktører. Disse har vært basert på våre innledende analyser av eksisterende materiale, samt informasjonen som ble innhentet ved deltakelsen på referanseforum. Hovedformålet i denne sammenheng har vært å evaluere av samarbeidet mellom myndighetene og sivilsamfunnsaktørene, og vi har fokusert spesielt på å få inngående kjennskap til sivilsamfunnets oppfatninger om dette samarbeidet.

Videre har vi gitt de sentrale sivilsamfunnsaktørene mulighet til å uttale seg i en spørreundersøkelse og gjennom videre intervjuer for de som har ønsket dette. Samtlige sivilsamfunnsaktører som var invitert til referanseforum var invitert til å delta i denne undersøkelsen, og vi har også sendt den til andre aktører på feltet. De fleste har valgt å bidra med innspill i denne prosessen, noe som innebærer at erfaringene fra

sivilsamfunnet er basert på erfaringene av en stor bredde blant sivilsamfunnsmiljøet, samtidig som de største aktørene også er tydelig representert.

### **Rapportens innhold og oppbygging**

Vi presenterer i denne rapporten først noen sentrale forhold av interesse for å forstå arbeidet med handlingsplanen. Dette omtales i kapittel 2. I kapittel 3 evaluerer vi samarbeidet mellom ansvarlige sektormyndigheter og sivilsamfunnsaktørene. I kapittel 4 vurderer vi tiltakene som ennå ikke er iverksatt.

## 2 Handlingsplanen Trygghet, mangfold, åpenhet

Lhbtqi-personer utfordrer på mange måter samfunnets rådende oppfatninger av kjønn, kjønnsidentitet, kjønnskarakteristika og seksuell orientering. Den tradisjonelle forståelsen av kjønn og seksualitet bygger i stor grad på biologi, hvor ens biologiske kjønn legger føringer for ens kjønnsidentitet og seksuelle orientering. Kjønnsforståelsen bygger dermed på kjønnsdikotomien *kvinner* og *menn*, og hvor heteronormativitet utgjør den rådende norm (Lykke, 2008; Lorentzen og Mühleisen, 2006). Lhbtqi-personer, som eksempelvis tiltrekkes av samme kjønn eller av begge kjønn, har skiftet kjønn, ikke identifiserer seg som kvinne *eller* mann, eller ikke opplever sin identitet som knyttet til kjønn eller seksuell orientering, bringer inn nye forståelser av kjønn og seksualitet, samt mer flytende grenser. I det følgende bruker vi begrepene lhbt eller lhbt der kildene vi henviser til bruker disse begrepene. Dette innebærer ikke at vi i evalueringen begrenser oss til disse begrepene, og vi forholder oss til gjeldende forståelse av de relevante gruppene, der lhbtqi nå anvendes, og hvor seksuell orientering, kjønnsidentitet, kjønnsuttrykk og kjønnskarakteristika (skk) er beskrivelsen av hele feltet (Bufdir, 2020).

Regjeringens handlingsplan ble lansert av daværende barne- og likestillingsminister Solveig Horne i Barne- og likestillingsdepartementet. Dette departementet har senere blitt endret til Barne- og familiedepartementet, og arbeidet med likestilling og inkludering, samt eierskapet for handlingsplanen, har blitt flyttet til Kulturdepartementet og kultur- og likestillingsministeren (Kulturdepartementet, 2019).

Handlingsplanen fokuserer på følgende innsatsområder; *Kunnskap og forskning, Samarbeid med sentrale organisasjoner, Trygge nærmiljø og offentlige rom, Likeverdige offentlige tjenester, Usynlig eller mellom alle stoler*, samt *Internasjonal innsats* (Barne- og likestillingsdepartementet, 2016a). Handlingsplanen har et bredt nedslagsfelt, og under de ulike innsatsområder rettes fokus og tiltak mot eksempelvis barnehage, skole, idrett og arbeidsliv, tverrgående tiltak i staten, innsats på lokalt/regionalt nivå, samt på lhbtqi-personer med funksjonsnedsettelse og innvandrerbakgrunn. Samtlige tiltak vil bli vurdert i den overordnede evalueringen, men i denne delrapporten fokuserer vi på tiltakene som hadde status som helt eller delvis ikke iverksatt per 1.12.19. Dette gjelder tiltak 1e, 14, 15b, 20b, 21, 22c, 31b, 32, 39b og 42c.

Handlingsplanen er utarbeidet av en interdepartemental gruppe som har bestått av Arbeids- og sosialdepartementet, Forsvarsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Kunnskapsdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Kulturdepartementet og Utenriksdepartementet. Gruppen ble opprettet med dette formål, og har ansvar for koordinering og gjennomføring av planen. Handlingsplanen er utarbeidet i samarbeid med organisasjoner som jobber med seksuell orientering, kjønnsidentitet, kjønnsuttrykk og kjønnskarakteristika, og det har vært organisert møter mellom departementer, organisasjoner, forskere og andre eksperter for å diskutere utfordringer og framtidig innsats. De konkrete tiltakene skissert i handlingsplanen skal følges opp av ansvarlig departement, og deres direktorater. Det er opprettet en samarbeidsgruppe på direktoratsnivå (direktoratsgruppen) for å sikre helhetlig oppfølging av tiltakene i handlingsplanen, et forskerforum og et referanseforum. Arbeids- og sosialdepartementets underliggende direktorat (Arbeids- og velferdsdirektoratet) er ikke med i denne direktoratsgruppen. Forskerforum er en oppfølging av tiltak 1f i handlingsplanen, og referanseforum er et felles møtepunkt for direktoratsgruppen, de sentrale sivilsamfunnsaktørene og andre (Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) og Helsestasjon for kjønn og seksualitet i Oslo kommune) på feltet.

## 2.1 Bakgrunn for handlingsplanen

På bakgrunn av utfordringene lhbtq-personer opplever, har det fra politisk hold blitt iverksatt tiltak for å forbedre denne gruppens situasjon og livsvilkår, blant annet gjennom handlingsplaner. Forløperen til *Trygghet, mangfold og åpenhet* var handlingsplanen *Bedre livskvalitet for lesbiske, homofile, bifile og transpersoner (2009-2012)* (Barne- og likestillingsdepartementet, 2008). Dette var den første handlingsplanen på feltet i Norge, men også på verdensbasis. I sluttevalueringen av denne handlingsplanen konkluderte Bufdir med at handlingsplanen blant annet hadde bidratt til økt kunnskap om lhbt-personers levekår (Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, 2014).

Imidlertid pekte sluttevalueringen av denne handlingsplanen på noen utfordringer på feltet, for eksempel på behov for å dokumentere levekår og sikre tilstrekkelig datatilfang. Evalueringen viste at det fortsatt var behov for statistikk på området. Å utvikle et indikatorsett for å følge med på levekårsutviklingen ble pekt på som en av de viktigste oppgavene, noe som skulle følges opp spesielt i den nye handlingsplanen. Andre nødvendige innsatsområder som ble påpekt var likestilt og inkluderende offentlig forvaltning og tjenester, samt å arbeide mot homofobi, transfobi og heteronormativitet i samfunnet. Kompetanse på lhbt, samt å synliggjøre lhbt i offentlige myndigheters arbeid ble ansett som viktig, i tillegg til at man pekte på et behov for økt innsats i kommunal sektor for å utvikle/spre god praksis for inkluderingsarbeidet i lys av lhbt.

I evalueringen sies det også at «[s]ektormyndigheter, forskere og sivilt samfunn er samstemte om at satsningen på å bedre livskvalitet for lesbiske, homofile, bifile og transpersoner bør videreføres gjennom en ny handlingsplan på lhbt-feltet».

## 2.2 Læringspunkter fra forrige handlingsplan

I evalueringen av den forrige handlingsplanen anbefales det at en ny handlingsplan «bør legge til rette for større grad av involveringen av underliggende etater». Videre fremheves behovet for «tydeligere kriterier for måloppnåelse, både på overordnet nivå og for hvert enkelt tiltak». Vi vil følge opp disse punktene i vår evaluerings sluttrapport. I denne delrapporten ser vi primært på samarbeid mellom ansvarlige sektormyndigheter og sivilsamfunnsaktører.

I den forrige handlingsplanen besto den interdepartementale gruppen av 8 departementer (daværende BLD, AD, KD, FAD, HOD, JD, KUD og UD) som var viktige i utarbeidelsen av planen, og den interdepartementale gruppen ble videreført i handlingsplanens virkeperiode. I utarbeidelsen av planen deltok de med «viktige bidrag», og i virkeperioden var oppgaven å «sørge for god koordinering av tiltakene i planperioden» (Bufdir, 2013).

Sivilsamfunnets erfaringer med den forrige handlingsplanen er relevante for denne evalueringen. Disse erfaringene beskrives i sluttevalueringen til den forrige handlingsplanen, og det er naturlig å vurdere hvorvidt man har vært i stand til, eller ønsket, å justere arbeidet med *Trygghet, mangfold, åpenhet* ut fra erfaringene med forrige handlingsplan.

I en rundbordsamtale mellom LHBT-senteret i Bufdir og representanter for sivilsamfunnsaktører på feltet (daværende LLH, Skeiv Ungdom, Skeiv Verden, Helseutvalget for bedre homohelse og Foreningen for transpersoner) pekte sivilsamfunnsaktørene på «en del problemer og forbedringspunkter»:

- Svak forankring i andre departementer enn BLD
- Handlingsplanen «favner for vidt» og hadde for mange tiltak

- Manglende kunnskap om hvilke grupper som er *mest* sårbare – det er ikke gitt at dette er LHBT-gruppen som sådan.

Det nevnes videre som en svakhet at myndighetene kunne se ut til å anta at f.eks. LLH (nå FRI) tar ansvar for å kompetanseheving i «helsesektoren, barne- og familieverntjenestene, politiet og skolene». Dette oppfattes som utilstrekkelig, og man trenger flere aktører for å endre «holdninger, strukturer og rutiner». Gjennom Rosa Kompetanse (FRI, 2020) fikk LLH et stort ansvar, og organisasjonen opplevde det som problematisk å få tilgang til skolesektoren, og «utfordrende at ansvaret for gjennomføring av kompetanseheving innenfor en hel sektor delegeres til LLH uten tydeligere føringer mot sektoren fra sektormyndighet».

Sivilsamfunnsaktørene oppfatter selv at de har «deltatt aktivt i handlingsplanarbeidet, kommet med tilbakemeldinger underveis og pekt på områder som trenger mer oppmerksomhet». Det er imidlertid en utfordring at organisasjonene seg imellom oppfatter en viss konkurranse om gjennomslag for «sine» saker og grupper.

En mulighet som nevnes er at det knyttes klare indikatorer til hvert tiltak, som gruppene deretter kan rapportere på. Videre fremmes det tvil om «rapporteringen de sender inn blir brukt og fulgt opp». Aktørene peker på at rapporteringen *generelt* har vært mangelfull. Enkelte departementer sies å rapportere mangelfullt, og til og med *misvisende*. Det etterlyses bedre rutiner for rapportering.

På kunnskapsfeltet er det generelt gode erfaringer, men noen mindre aktører opplever at de ikke blir hørt, og «har opplevd å bli satt på sidelinjen».

## 2.3      Prosessen frem mot *Trygghet, mangfold, åpenhet*

Etter at sluttevalueringen av forrige handlingsplan ble publisert sommeren 2014, begynte Bufdir høsten 2014 arbeidet med forslag til nye tiltak på feltet. I januar 2015 ble det avholdt møter mellom organisasjoner og embetsverk, og i juni 2015 lanserte regjeringen at den skulle utarbeide en ny handlingsplan. Det ble deretter arrangert et oppstartsmøte for den interdepartementale gruppen, der 9 departementer, Bufdir og LDO kom med innspill.

November 2015 ble det arrangert et innspillsmøte. Her samlet BLD og Bufdirs LHBT-senter de involverte forvaltningsorganene, aktuelle politikere og sivilsamfunnsaktører. Formålet var å drøfte utfordringer og mulige tiltak i en ny handlingsplan.

Fra mars til mai 2016 utarbeider departementene, i dialog med underliggende direktorater, sine innspill, og handlingsplanen blir klarert politisk. Juni 2016 møter man igjen de sentrale sivilsamfunnsaktørene, og etter at planen har vært behandlet i regjeringen lanseres handlingsplanen *Trygghet, mangfold og åpenhet (2017-2020)* 21. juni 2016.

Handlingsplanens formål er å sikre lhbtqi-personers rettigheter, samt unngå diskriminering på bakgrunn av seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk og kjønnskarakteristika. Handlingsplanen skal i så måte videreføre – og bygge på – arbeidet fra den foregående handlingsplanen.

Vi ser her at sivilsamfunnet har blitt invitert til flere møter med myndighetene i løpet av denne prosessen. Hvordan sivilsamfunnsaktørene oppfattet denne prosessen omtales i detalj i seksjon 3.2.

## 2.4 Handlingsplanen i et skiftende politisk landskap

Handlingsplanen *Trygghet, mangfold, åpenhet* har siden lanseringen av 2016 virket gjennom en periode hvor vi har ett forholdsvis hyppige omveltninger i form at utskiftninger av statsråder og mer omfattende omorganiseringer av forvaltningen.

Daværende BLD var pådriver og ansvarlig departement for handlingsplanen. Underliggende direktorat Bufdir var koordinerende direktorat. I mai 2019 ble det imidlertid gjennomført endringer i departementsstrukturen, med stor relevans for feltet for handlingsplanen. BLD fikk ansvar for kirkesaker og religions- og livssynsspørsmål, mens *likestilling og universell utforming* ble overført til Kulturdepartementet. Solveig Horne (FrP) lanserte planen som *barne- og likestillingsminister*, mens Abid Q. Raja (V) nå er ansvarlig statsråd som *kultur- og likestillingsminister*. I mellomtiden har også tidligere barne- og likestillingsminister Linda Hofstad Helleland (H) og tidligere kultur- og likestillingsminister Trine Skei Grande (V) vært ansvarlige statsråder for handlingsplanen.

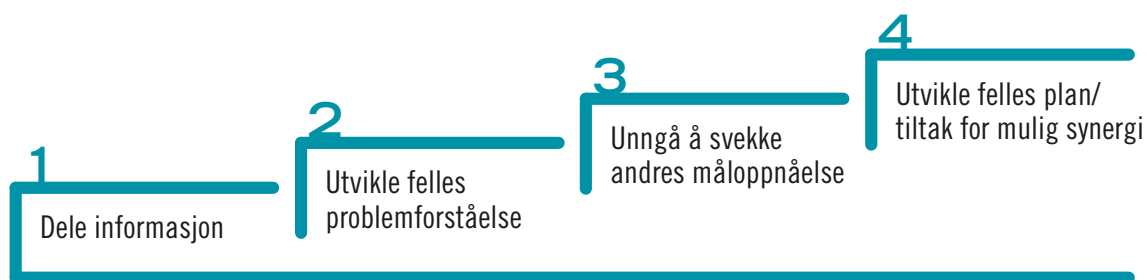
Buudir er fremdeles underlagt det som nå er BFD, men avdeling for *likestilling og universell utforming* hører fra mai 2019 under KUD.

LHBT-senteret ble etablert i Buudir i 2011, og formålet med senteret var å «bistå BLD og andre myndigheter i arbeidet med lhbt» (Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, 2013). Dette skulle være et «nasjonalt kunnskapssenter for seksuell orientering og kjønnsidentitet», der man skal bistå sektormyndigheter «og andres aktørers arbeid for å skape et likeverdig samfunn». Den forrige handlingsplanen blir i evalueringen beskrevet som «sentral i LHBT-senterets virksomhet» (Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, 2013). LHBT-senteret eksisterer ikke lenger i den form det ble opprettet, og arbeidet med lhbtig gjøres nå fra Buudirs avdeling for likestilling og universell utforming. LHBT-senteret var bl.a. medarrangør av innspillsmøtet om ny handlingsplanen 12. november 2015.

## 2.5 Handlingsplanen og tverrsektorielt samarbeid

Handlingsplanen som nå evalueres er basert på et samarbeid mellom flere departementer og direktorater. Dette innebærer at handlingsplanen er et forsøk på tverrsektorielt samarbeid, og målet for handlingsplanen krever et visst nivå av tverrsektoriell *samordning*. Det sies i den forrige evalueringen at sektoransvarsprinsippet «er en bærebjelke i gjennomføringen av likestillings- og ikkediskrimineringspolitikken» (Buudir, 2013). Sektorprinsippet i norsk forvaltning innebærer at man organiserer forvaltningen etter *formål* eller *sektorer*, og sikrer god *vertikal* samordning internt i spesialiserte sektorer (Christensen et al., 2014). Der man møter sektorovergrepene utfordringer, som i *Trygghet, mangfold, åpenhet*, oppstår behovet for *tverrsektorielt* samarbeid og horisontal samordning. DFØ (tidligere DIFI) har utgitt mange læringsressurser om samordning i norsk forvaltning, og deres *samordningsstige* er en måte å fremstille de forskjellige ambisjonsnivåene man kan ha for slik samordning:





Figur 1: Samordningsstige, fra Difi (2017).

De to første stegene innebærer her frivillige tilpasninger, mens man i trinn 3 og 4 i større grad formaliserer samordningen. Trinn 3 omhandler *negativ* samordning, i den forstand at man søker å ikke ødelegge for hverandres måloppnåelse, mens steg 4 omhandler *positiv* samordning og mer aktive forsøk på felles problemløsning. Vi diskuterer behovet for samordning og tverrsektorielt samarbeid i mer detalj i seksjon 2.6, der vi forklarer hvorfor vi mener at handlingsplanen omhandler et *gjenstridig problem*, og at det dermed kreves spesielt god samordning og tverrsektorielt samarbeid for å nå handlingsplanens mål (Nesheim et al., 2019).

En *handlingsplan* har ingen formell definisjon, men benyttes noe løst for å beskrive fokusert innsats på et spesifikt tema (Tronstad, Ruud & Nørve, 2013). Handlingsplanen definerer mål, og tiltakene som inkluderes kan anses som en operasjonalisering av politikken på feltet. Tronstad et al. (2013) omtaler videre en handlingsplan som en *kommunikasjonsplattform* for ansvarlige sektormyndigheter, da den gir en oversikt over hva som skal gjøres, og hvem som har ansvar for de forskjellige tiltakene.

Det finnes forskjellige former for styring av arbeidet med en handlingsplan, der et alternativ for eksempel er å opprette forskjellige sekretariater og styringsgrupper. For å styre arbeidet med handlingsplanen *Trygghet, Mangfold, Åpenhet* har man som beskrevet valgt å basere seg på en interdepartemental gruppe og en direktoratsgruppe, med daværende BLD som koordinerende departementet og Bufdir som koordinerende direktorat,

I sluttrapporten vil vi evaluere bruken av handlingsplaner som et verktøy for å styre innsatsen på dette feltet. Det innebærer en vurdering av bruk av handlingsplaner generelt, spesielt sett i lys av det store omfanget handlingsplaner og strategier som iverksettes. Det innebærer også en mer konkret evaluering av tiltakene i denne handlingsplanen.

## 2.6 Gjenstridige problemer og tverrsektoriell samhandling

For å lykkes med å motvirke diskriminering på grunn av seksuell orientering, kjønnsidentitet, kjønnsuttrykk og kjønnskarakteristika er det nødvendig å involvere mange ulike myndighetsaktører. Handlingsplanen omfatter en rekke tiltak som krever samarbeid mellom flere direktorater, departementer og sentrale sivilsamfunnsaktører. Tverrsektoriell samordning er ofte utfordrende, og bakgrunnen for handlingsplanen er et *gjenstridig problem* (*wicked problem*) som kjennetegnes av høy grad av kompleksitet, utdelte grenseganger og at de generelt er vanskelige å håndtere (Head, 2008). Samarbeid, koordinering og effektiv ledelse er avgjørende for å få bukt med slike problemer, og dermed blir det sentralt å undersøke hvordan ledelsen av prosessene som er iverksatt, og samarbeidet mellom forskjellige aktører, har fungert (Head & Alford, 2015).

*Tamme* problemer (det motsatte av gjenstridige problemer) kan løses med en systematisk tilnærming basert på å a) forstå problemet, b) samle informasjon, c) analysere informasjonen, d) sammenstille informasjonen, og e) finne en løsning (Rittel & Webber, 1973). Denne tilnærmingen til problemer fungerer imidlertid dårlig på *gjenstridige* problemer. Her er det for det første vanskelig å skape enighet om hva problemet *er*, noe som i seg selv gjør den nevnte tilnærmingen lite egnet. Rittel & Webber (1973) kaller tilnærmingen til tamme problemer for *førstegenerasjonstilnærming*, mens man trenger en *andregenerasjonstilnærming* for å løse gjenstridige problemer. En slik tilnærming innebærer at man søker en forståelse av løsningen gjennom en dialogbasert prosess der problemforståelsen *gradvis* trer frem i løpet av prosessen.

I arbeidet med *Trygghet, mangfold, åpenhet* har man med gjenstridige problemer å gjøre, og det er dermed svært viktig at prosessene er egnet for å håndtere slike problemer. Andre strategier og handlingsplaner kan ha et langt smalere fokusområde, og mer veldefinerte problemer, og denne handlingsplanen kan dermed ikke uten videre sammenlignes med andre planer og strategier, med mindre disse også omhandler gjenstridige problemer.

Det er også verdt å merke seg at tematikken handlingsplanen omhandler er *verdibasert*, og at det dermed ikke er nødvendigvis *tilstrekkelig* med forskningsbaserte bevis for å skape enighet mellom forskjellige interessenter (Crowley & Head, 2017). En verdibasert tematikk innebærer at dialog og samarbeid blir ekstra viktig, og det kreves meget god koordinering og godt politisk håndverk for å forhandle frem gode og samlende løsninger. Slike løsninger, hevder Van Bueren et al. (2003), kan nås gjennom nettverksbasert samarbeid, som bidrar til «forbedret og intensivert interaksjon mellom interessentene».

Avslutningsvis vil vi nevne at en økende oppmerksomhet omkring gjenstridige problemer har ført til økt fokus på *brukermedvirkning*, og også *samskaping* (co-creation). Dette er i tråd med de betraktningene som nevnes ovenfor, der aktiv involvering av interessenter og faktisk samarbeid om å finne gode løsninger fremmes som både ønskelig, og kanskje også nødvendig. Røiseland og Lo (2019) diskuterer dette relativt nye fenomenet, som innebærer at myndighetene og andre aktører aktivt samarbeider om å løse problemer og tilby tjenester. Dette skiller seg tydelig fra en modell der myndighetene for eksempel henter *innspill* fra sivilsamfunnet, for deretter selv utforme løsninger, og fra andre modeller der man *outsourcer* oppgaveløsningen til sivilsamfunnet. Røiseland og Lo (2019) problematiserer begrepet *samskaping*, og hevder at det kanskje like gjerne kunne vært omtalt som «samstyring, nettverk eller partnerskap». Dette er sentrale utviklingstrekk som danner grunnlaget for vår evaluering av samarbeidet mellom myndigheter og sivilsamfunnsaktører.

## 3 Samarbeid mellom ansvarlige sektormyndigheter og sivilsamfunnsaktører på feltet

I det følgende er vi spesielt opptatt av *prosessen* i arbeidet med handlingsplanen, og spesielt hvordan samarbeidet på feltet har fungert. Spørsmålene vi søker å besvare er «Hvordan har samarbeidet mellom ansvarlige sektormyndigheter og sivilsamfunnsaktører på feltet fungert?». Videre: «Hvor er det behov for justeringer i samarbeidet mellom ansvarlige sektormyndigheter og sivilsamfunnsaktører på feltet?»

I denne delrapporten ser vi primært på den delen av det pågående samarbeidet om handlingsplanen, som omfatter samarbeid med sivilsamfunnsaktører. I seksjon 3.2 kommer vi imidlertid også inn på prosessen knyttet til utformingen av handlingsplanen, siden dette fremstår som sentralt for sivilaktørenes erfaring med samarbeidet.

### 3.1 Organisering av arbeidet med handlingsplanen

Som en del av samarbeidet om handlingsplanen er det opprettet en interdepartemental gruppe, en direktoratsgruppe og et referanseforum. I tillegg er det opprettet et forskerforum.

Det formaliserte samarbeidet mellom sivilsamfunnsaktører og myndigheter foregår i hovedsak mellom sivilsamfunn og direktorater. Her er *referanseforum* sentralt, og en del av grunnlaget for denne delrapporten er basert på innsamling av data fra deltakerne på referanseforum hos Bufdir. I tillegg har vi som nevnt samlet inn informasjon fra aktører som ikke kunne delta på referanseforum, både via spørreskjema og intervjuer.

I tillegg vil en del av de større sivilsamfunnsaktørene ha *uformell* kontakt med myndighetene, og her vil man i større grad se kontakt mellom sivilsamfunnet og politisk ledelse og departementer. Dette er i noen grad politisk lobbyvirksomhet som foregår utenfor formelle rammer, og vi har valgt å ikke legge vekt på denne type kontakt når vi vurderer samarbeidet om *handlingsplanen*.

I evalueringen av den forrige handlingsplanen ble det også vektlagt at en avgjørende forutsetning for å lykkes med målene på feltet er *forankring* og *kjennskap til planen*. Der nevnes det som eksempel at man kan, eller bør, definere en koordinator (eller kontaktperson/dedikert saksbehandler) som har oversikt over hvert departements og direktorats arbeid på feltet.

Utfordringer med forankring, og oversikt over aktiviteter i de forskjellige forvaltningsorganene, fremkommer også i denne evalueringen av *Trygghet, mangfold, åpenhet*. Dette vil bli gjenstand for nærmere analyse i den overordnede evalueringen. Vi kommer imidlertid også tidvis inn på dette i denne delrapporten, siden aktørene fremhever slike utfordringer, og siden det har betydning for å forstå hva som har skjedd med de tiltakene som ikke er iverksatt, og hvordan man eventuelt kan justere arbeidet med disse.

#### 3.1.1 Aktørene

Innledningsvis vil vi gi en oversikt over hvilke aktører som fremstår som toneangivende på feltet. For å forstå det samarbeidet som finner sted, og eventuelt ikke finner sted, er det av betydning å vite hvilke aktører som har muligheter til å utgjøre en forskjell på feltet.

Vi har gjennomført en overordnet kartlegging der vi har sett på forskjellige former for makt og engasjement på feltet.

Det er imidlertid forskjellige former for makt, noen har makt i form av mulighet til å finansiere innsatsen og prioritere feltet i forvaltningsorganene, andre har mulighet til å utvikle og formidle kunnskap på feltet, mens andre igjen kan sitte med definisjonsmakt og muligheten til å sette søkelyset på viktige saker. Følgende oversikt over de sentrale aktørene er basert på det aktørene selv gir av informasjon om makt og innflytelse på feltet.

Vår kartlegging viser at *departementene* fremstår som svært innflytelsesrike på feltet, selv om mange samtidig fremmer et ønske om at de hadde vært mer *aktive*. KUD fremstår som en helt sentral aktør, siden de nå er koordinerende departement for handlingsplanen. Videre fremheves HOD som et «sterkt og kunnskapsrikt» departement. HOD fremstår som aktive på feltet, blant annet gjennom den tilstøtende strategien for seksuell helse. De oppfattes også som viktige siden de har ansvar for tiltak knyttet til helsetilbudet for lhbtq-personer. JD fremheves også, blant annet siden arbeidet med bekjempelse av hatefulle ytringer oppfattes som sentralt for oppnåelsen av handlingsplanens mål. ASD blir sjelden nevnt av øvrige myndighetsaktører eller sivilsamfunnsaktørene, departementet er altså med i den interdepartementale gruppen. ASD vurderte det også som unødvendig å inkludere deres underliggende direktorat Arbeids- og velferdsdirektoratet (AVdir) i direktoratsgruppen. ASD er også delansvarlig for tiltak 14 og 30 i handlingsplanen. Selv om hovedansvaret for likestilling og ikke-diskriminering ligger hos KUD er ASD et viktig departement i forbindelse med trepartssamarbeidet og myndighetenes kontakt med arbeidslivet. *Arbeidsliv* er et eget punkt under området *Trygge nærmiljø og offentlige rom*. Direktoratgruppen er opprettet for å «sikre en samordnet og helhetlig oppfølging av strategien», og det er nærliggende å vurdere om det hadde vært hensiktsmessig at AVdir også var representert her.

Blant direktoratene fremstår Bufdir som helt sentrale. Bufdir koordinerer arbeidet på feltet, og oppfattes som å ha svært kunnskapsrike og engasjerte medarbeidere. Helsedirektoratet fremheves også som et sentralt direktorat. Også «toneangivende sivilsamfunnsaktører» fremheves som innflytelsesrike av aktørene selv.

Nå vi videre spør hvem som er mest *engasjerte* på feltet blir det tydelig at det er sivilsamfunnsaktørene og enkelte av direktoratene som arbeider mest aktivt med tematikken. De store sivilsamfunnsaktørene som arbeider på hele feltet fremheves som spesielt viktige, da disse har en tyngde, og bredde, som gir stor synlighet og gjennomslagskraft. Det er imidlertid viktig å påpeke at mer spissede organisasjoner også får positiv omtale for sitt engasjement på feltet. En del organisasjoner har det som i handlingsplanens virkeområde kan ansees som spesialisert kompetanse, men de velger likevel å bidra i breddeprosesser. Dette gjelder organisasjoner som for eksempel Unge funksjonshemmede, og det oppfattes som viktig at man har denne type bredde i representanter for sivilsamfunnet. Det kommer også frem at sivilsamfunnsaktørene aktivt bruker handlingsplanen som et *verktøy* for å understøtte det arbeidet de gjør. Selv om de har sine egne planer og mål gir handlingsplanen ekstra tyngde til arbeidet de gjør, og den oppfattes som viktig for mange – ikke minst som en tydelig forpliktelse til arbeid på feltet fra myndighetenes side. Bufdir omtales også som svært engasjerte på feltet, og Forsvaret trekkes også frem som en aktør som viser positivt engasjement i arbeidet med handlingsplanen.

De øvrige aktørene vurderer at departementene har størst potensiale for økt engasjement. Departementene har mulighet til å finansiere innsatsen, de kan gi tydelige signaler om prioriteringer, og de kan også gi underliggende direktorater tydelige oppdrag i tildelingsbrev. Vi finner at de øvrige aktørene på feltet deler en oppfatning om at

departementene kunne vært langt mer aktive på feltet, og de etterspør mer engasjement, og også mer kontakt med sivilsamfunnet fra departementene.

BFD og KD fremheves som de to departementene med *størst* rom for forbedring. BFD oppfattes som noe passive på feltet siden endringen i 2019 (BLD ble BFD, og ansvar for likestilling ble flyttet til KUD), og KD oppfattes som noe lukkede. Det er videre flere aktører som ønsker mer engasjement og åpenhet fra Utdanningsdirektoratet, og påpeker at her kan KD spille en viktig rolle. KD og Udir oppfattes som de minst tilgjengelige forvaltningsorganene for sivilsamfunnsaktørene, og kontrasten med Bufdir, som oppfattes som svært åpne, fremheves. I tillegg oppfattes som nevnt helsepolitikk og bekjempelse av hatkriminalitet som sentralt, og det eksisterer en oppfatning om at både HOD og JD kunne vært mer aktive på disse feltene.

Aktørene peker også på at det er andre aktører enn de som deltar i arbeidet med handlingsplanen som har et stort potensial for å utgjøre en forskjell, og peker spesielt på idrettsbevegelsen og aktører i arbeidslivet.

### 3.1.2 Erfaringer fra samarbeidet om handlingsplanen

Før vi ser mer inngående på hvordan sivilsamfunnsaktører har vært involvert, vil vi oppsummere noen mer generelle erfaringer fra samarbeidet om handlingsplanen.

#### **Departementer og den interdepartementale gruppen**

Flere informanter påpeker at de savner en sterkere involvering av departementene. Direktoratet og sivilsamfunnsaktører har samarbeidet forholdsvis tett, men det oppleves at det er stor avstand til departementene. Flere sivilsamfunnsaktører ønsker møter der *alle* aktørgruppene deltar. Et av problemene med departementenes fravær i felles arenaer er a) at det oppfattes som at arbeidet med handlingsplanen ikke er prioritert, og b) at sivilsamfunnsaktørene må rette spørsmål som burde vært stilt til departementene til representanter for direktoratene. Direktoratene er riktig nok underlagt departementene, men deres rolle som fagdirektorat er en helt annen enn departementenes. De har ofte ikke innsikt i det sivilsamfunnsaktørene ønsker svar på, og de har heller ikke mulighet til å forplikte sine departementer i sine svar.

Som nevnt oppfatter flere aktører at arbeidet på feltet ikke er høyt prioritert i flere departementer. Aktørene etterlyser blant annet flere øremerkede midler og mer tydelige oppdrag om å fokusere på feltet i departementenes tildelingsbrev til direktoratene. Når disse manglene kombineres med det som oppfattes som et fravær på samarbeidsarenaer for handlingsplanen forsterkes dette inntrykket, og vi erfarer at dette kan skape frustrasjon. I tillegg til at det skaper en usikkerhet hos sivilsamfunnsaktørene kan departementenes oppfattede passivitet også sees som et signal til direktoratene. Dersom direktoratene ikke får tydelige oppdrag om å fokusere på feltet, og departementene heller ikke deltar i mer uformelle arenaer der de viser at feltet prioriteres, kan dette føre til at direktoratene prioriterer arbeidet på feltet i mindre grad enn det de ellers ville gjort.

Det foreslås at departementene gjennomfører felles møter med direktoratene. I sluttfasen av handlingsplanen vil man kunne fokusere spesielt på tiltak som ennå ikke er iverksatt, for å sørge for at man kommer i mål med handlingsplanen på beste mulige måte. Videre er det sentralt at statsrådene kobles til tematikken i så stor grad som mulig. Dette vil ha stor signaleffekt både *utad* og *innad*, og kan føre til at arbeidet prioriteres både i departementene og i underliggende direktorater. Samtidig vil en aktiv statsråd virke betryggende for sivilsamfunnsaktørene, og understøtte at regjeringen forplikter seg

til arbeid på feltet. Kultur- og likestillingsministeren fremheves som en spesielt sentral aktør i denne sammenheng. Videre ønskes det som nevnt spesielt at KD i sterkere grad signaliserer til Udir at arbeidet på feltet, og samarbeid med sivilsamfunnsaktørene, er viktig.

## Direktorater og direktoratsgruppen

Direktoratsgruppen oppfattes som et viktig forum for samarbeid på feltet, og flere direktorater rapporterer om at de samarbeider godt. Spesielt Bufdir, Hdir, og Udir trekker dette frem. Samtidig oppfattes som det noe problematisk at for eksempel Bufdir og Hdir har delvis overlappende strategier på feltet. Det er svært viktig, påpekes det, at dette arbeidet koordineres godt, og at direktoratene har en omfattende og god dialog. Arbeidet med strategien for seksuell helse ble utarbeidet omtrent samtidig som handlingsplanen *Trygghet, mangfold, åpenhet*, og Helsedirektoratet valgte i denne prosessen å utelate en del tiltak som naturlig kunne inngått i handlingsplanen *Trygghet, mangfold, åpenhet* fra denne, for å skille de to initiativene. En slik oppdeling av innsatsen på et felt *kan* føre til en fragmentert innsats, og det kan også føre til at myndighetenes innsats på feltet blir mer uoversiktlig og vanskelig å koordinere.

Bufdir har en nøkkelrolle i arbeidet med å nå målene i handlingsplanen, og det oppfattes i utgangspunktet som positivt at myndighetene samarbeider med sivilsamfunnet om konkrete tiltak. I den grad sivilsamfunnet blir gitt et ansvar av myndighetene fordrer imidlertid dette svært gode rutiner for oppfølging, støtte og ansvarsfordeling.

Det er også Bufdir som koordinerer arbeidet med handlingsplanen på direktoratsnivå. Som vi snart skal se er mange godt fornøyde med den innsatsen Bufdir gjør på dette området. Det finnes imidlertid områder for forbedring, og her pekes det spesielt på behovet for bedre oversikt over hvem som har *ansvar* for forskjellige tiltak og hvilken *kompetanse* som finnes hvor. Dette er informasjon sivilsamfunnsaktørene ønsker mer innsikt i, både for å bedre mulighetene for å samarbeide godt, og for å kunne utøve sin rolle som «vaktbikkje» overfor myndighetene. Flere mener også at Bufdir bør «skru på varselampene» og i større grad sørge for å bringe politisk ledelse på banen. Dette er spesielt viktig, mener de, siden man opplever en situasjon der det man har oppnådd på feltet utfordres i stadig større grad. Dette krever at man på departementsnivå går offentlig ut og minner om lhbtq-politikken i handlingsplanen og Granavold-plattformen, der man for eksempel sier at regjeringen vil «sikre LHBTIQ-personers rettigheter, bidra til åpenhet, aktivt motarbeide diskriminering og bidra til at kompetanse om denne gruppen kommer inn i rammeplanen til alle relevante utdanningsløp» (Statsministerens kontor, 2019).

## Sivilsamfunnsaktører og referanseforum

Når det gjelder samarbeidsform som også omfatter sivilsamfunnsaktører er *referanseforum* helt sentralt. Som tidligere omtalt finnes det uformelle måter å søke politisk innflytelse på, og de større aktørene jobber aktivt og målrettet for å påvirke i mange kanaler. Det kan imidlertid være krevende å få kontakt med politisk ledelse i departementene. I arbeidet med handlingsplanen er interaksjonen mellom sivilsamfunnet og myndighetene institusjonalisert gjennom opprettelsen av *referanseforum*.

I referanseforumet, som har årlige møter, inviteres et større antall sivilsamfunnsaktører og representanter for de involverte direktoratene. For mange sivilsamfunnsaktører er dette den *eneste* direkte kontaktflaten de har mot myndighetene, og referanseforum oppleves derfor som svært viktig.

I våre undersøkelser kommer det frem at erfaringene med referanseforum er noe blandet. Dette skyldes imidlertid *gjennomføringen* av samlingene, og nær sagt alle de involverte mener *ideen* om et referanseforum er bra.

Forumet oppfattes som et godt verktøy for samarbeid, og det er positivt at det er jevnlig møter. Flere oppfatter det slik at man har et tilstrekkelig antall møtepunkter i arbeidet med handlingsplanen, og det kommer ikke frem noen ønsker om økt møtefrekvens. Vi omtalte tidligere behovet for dialog og kjennskap til hverandre i arbeidet med å løse gjenstridige problemer, og flere aktører fremhever nettopp dette aspektet ved referanseforumet. Det å ha møteplasser har en verdi i seg selv – det er ikke bare et rent instrumentelt verktøy for å beslutte noe. I referanseforum får aktører kjennskap til hverandre, og dette bidrar både til å skape en bedre felles forståelse av problematikken man arbeider med, og til at nye og konkrete samarbeidsmuligheter oppstår. I et av referanseforummøtene hadde man for eksempel «speed-dating» for deltakerne. Det kommer imidlertid også frem at flere aktører er mest interessert i å få informasjon fra myndighetene i disse samlingene, og oppfatter kontakten med de øvrige sivilsamfunnsaktørene som mindre viktig. Her er det altså noe delte oppfatninger.

På grunn av det store potensialet som ligger i referanseforumet blir det også stilt store forventninger til det. Her oppsummerer vi kort noen av betraktningene aktørene har rundt hvilket forbedringspotensial forumet har. Vi har allerede nevnt at mange ønsker at også departementene var representert her. Videre er det noen ganger et problem at de fleste direktoratene er representert med én representant. Når et direktorat da har flere tiltak, som ligger under flere forskjellige avdelinger internt, vil det ofte være vanskelig for denne representanten å diskutere konkrete detaljer i alle tiltakene deres direktorat arbeider med. Her er det imidlertid andre som vektlegger at direktoratene er flinke til å sende gode representanter som både er kunnskapsrike og engasjerte på feltet.

En annen utfordring med møtene er innretning og agenda. Noen innspill går på at møtene er lite handlingsrettet, og at det tidvis blir sagt ting i møtene som man føler at ikke blir fulgt opp i etterkant. Dette kan imidlertid også være et resultat av en noe mer fundamental utfordring: på møtene deltar direktorater med representanter som kjenner *deler* av handlingsplanen, sivilsamfunnsaktører som arbeider med *bredden* på feltet, samt representanter for sivilsamfunnsaktører som har klart avgrensede arbeidsområder. Handlingsplanen inneholder videre svært mange konkrete tiltak, på mange forskjellige områder. Dersom møtene skal beholdes som breddemøter der alle samles, er man nødt til å arbeide videre med å finne en form og et innhold som fremstår som relevant og viktig for alle aktørene.

Et annet forslag som kom frem i løpet av prosessen var mulighetene for å arrangere mindre omfattende og mer spissede samlinger. Her kunne man for eksempel hatt fokus på *helse*, og samlet de mest relevante direktoratene og sivilsamfunnsaktørene på feltet. Neste samling kunne omhandlet for eksempel hatefulle ytringer og juridiske spørsmål, der andre aktører ble invitert.

Det blir også fremhevet at det er krevende for mange aktører å stille på heldagssamlinger på dagtid, og det er slik referanseforum nå arrangeres. Noen av sivilsamfunnsaktørene er store og profesjonelle, og har ikke problemer med dette, men de mindre aktørene, som ikke nødvendigvis har noen ansatte i heltidsstillinger osv., får ofte ikke møtt på slike samlinger. En slik organisering risikerer dermed å favorisere de organisasjonene som allerede er store. Noen av aktørene peker på muligheten for å gi en slags godtgjørelse for deltakelse på slike samlinger.

Avslutningsvis er det flere aktører som selv peker på at de ikke har «brukt hverandre nok» innad i referanseforumet. Andre igjen peker på at det har vært en god del samarbeid mellom myndigheter og sivilsamfunnsaktører, men at det i langt mindre grad

har vært reell *dialog*. Det er videre ytret ønsker om at Bufdir i større grad kunne utforme en oversikt over aktørene som arbeider på feltet. Dette gjelder både kontaktpersoner for tiltak i direktoratene og departementene, men også informasjon om de forskjellige sivilsamfunnsaktørene. Denne oversikten burde deles med alle involverte. En oversikt med kontaktinformasjon til representantene fra direktoratene i referanseforumet ble sendt ut til sivilsamfunnsaktørene i starten av handlingsplanperioden. Oppdatert informasjon, inkludert kontaktinformasjon til de øvrige i referanseforumet, kunne for eksempel sendes ut årlig. Det påpekes at det er det rom for langt større grad av samarbeid enn i dag, men dette krever at de ulike aktørene har kunnskap om hverandre, og det kan også være hensiktsmessig om noen tar et ansvar for å fasilitere slikt samarbeid. Vi kommer nærmere inn på dette i de følgende avsnittene.

## Overordnet om samarbeid

På et overordnet nivå kan vi se at det er et relativt utstrakt og aktivt samarbeid mellom direktoratene og sivilsamfunnsaktørene, selv om aktørene også her har mange innspill til forbedringer. Det er imidlertid tydelig at departementene oppleves som noe fjerne fra de pågående prosessene. Flere av informantene ønsker seg mer aktiv involvering fra departementene. Det gjelder spesielt sivilsamfunnsaktørene, men også representanter fra direktoratene.

I seksjon 2.6 pekte vi på utfordringene forbundet med tverrsektoriell samhandling for å løse gjenstridige problemer. I slike situasjoner stilles det større krav til aktiv samhandling, både horisontalt og vertikalt, og vår evaluering kan tyde på at det hadde vært hensiktsmessig å prioritere aktiv samhandling sterkere i arbeidet på feltet. Datainnsamlingen viser at mange aktører gir klart uttrykk for at det er «behov for tettere samarbeid mellom forvaltningsnivåer», og da pekes det på departementer og direktorater. Videre påpeker aktørene selv at dette er spesielt viktig siden planen er sektorovergripende. Noen kaller innsatsen «fragmentert», da de opplever at flere aktører «sitter med sitt eget felt» og mangler helhet. Det er imidlertid også verdt å nevne at én grunn til at mange ønsker sterkere involvering av departementene er fordi departementene er nødvendige for å *prioritere* feltet, og for å bevilge midler til arbeidet.

De fleste aktørene antyder at samarbeidet mellom direktorater og sivilsamfunnsaktørene fungerer relativt godt, og at man møtes ofte nok. Referanseforum fremheves som en viktig arena for mange. Mange aktører berømmer Bufdir for deres «åpen dør»-tilnærming til sivilsamfunnet, mens andre direktorater, spesielt Udir, oppfattes som langt mindre tilgjengelige.

Siden referanseforum er en viktig arena for samarbeid mellom myndighetene og sivilsamfunnsaktørene fremkommer også klare og tydelige ønsker om hvordan dette forumet bør fungere. Utfordringen er imidlertid at aktørene er forskjellige, og har forskjellige behov. Fra direktoratenes side varierer det hvor involvert direktoratet som helhet er involvert i arbeidet på feltet. Noen er meget engasjerte, har mange tiltak og føler sterkt eierskap, mens andre igjen er mer perifere for arbeidet på feltet. Det er imidlertid ingen av direktoratene som er med som *egentlig* er perifere for arbeidet. Innsatsen foregår i flere sektorer, men samtlige sektorer er av stor betydning for å nå det overordnede målet for handlingsplanen.

I møtet med sivilsamfunnsaktørene i referanseforum er det avgjørende at direktoratene er representert med representanter som er oppdatert på arbeidet på feltet i eget direktorat. Arbeidet foregår gjerne i flere avdelinger, og det er vanskelig å se for seg at én person skal kunne svare inngående om arbeidet på *alle* feltene. Som et minimum er det imidlertid nødvendig at representantene har god oversikt over alle egne tiltak og status på disse. Dette må være mer inngående enn den statusrapporteringen som ligger



tilgjengelig på Bufdir sine sider, slik at sivilsamfunnsaktørene som føler et behov for mer informasjon om fremdriften i tiltak, kanskje for å koordinere arbeidet med sitt eget, er i stand til å få svar. Noe av kritikken mot arbeidet mot handlingsplanen er at det er «ildsjelpreget», og dette kan synes i denne sammenheng. Det er imidlertid også verdt å merke seg at representasjonen på referanseforum ikke nødvendigvis gjenspeiler den reelle innsatsen i hvert direktorat. Til tross for dette vil vi hevde at referanseforum er en god arena for å avstemme oppfatninger og meninger om status og videre innsats, og dette forumet bør derfor prioriteres høyt av alle involverte aktører.

Sivilsamfunnsaktørene er imidlertid også forskjellige, både når det gjelder størrelse, tilgjengelige ressurser og fokusområde. Referanseforum slik det fungerer i dag, bør ha tilstrekkelig bredde til at alle aktørene føler at det har en verdi for dem å delta. Dette er spesielt viktig siden det er ressurskrevende å delta på heldagssamlinger for organisasjoner som ikke har fulltidsansatte osv. Ønskene om mer *fokuserte* samlinger er imidlertid forståelige, og et eksempel som ble fremmet var en halvdagssamling fokusert på *helse*-relatert innsats på feltet. En mulighet er å etablere egne *underforum* for referanseforum, der de mest aktuelle direktoratene og sivilsamfunnsaktørene (evt. også departementer) samles.

Når man vurderer en slik løsning er det viktig å vurdere hvorvidt dette kan føre til a) en fragmentering av innsatsen på feltet, b) mer konkurranse om prioritet på de forskjellige områdene, og c) nedprioritering av referanseforum som bred arena. Det er lett å forstå ønsket om mer spissede samlinger, men det er altså ikke gitt at dette vil ha en positiv overordnet effekt. Noen aktører vil ha mulighet til å prioritere deltakelse på *alle* samlinger, mens andre kan tenkes å prioritere underforum der de selv har sterkest interesser. Om referanseforum nedprioriteres av de mer spissede organisasjonene vil dette føre til begrensede muligheter for å få kunnskap om de forskjellige aktørene som finnes på feltet, og det oppstår muligheter for mer misnøye med at beslutninger og veivalg tas i fora der ikke alle er representert. På visse områder av feltet er det stor uenighet og relativt steile fronter mellom ulike grupper av sivilsamfunnsaktører, og her er det ekstra viktig at de formelle møtene sikrer en opplevelse av at alle har muligheten til å delta og bli hørt. I vår evaluering kommer det frem at noen mindre aktører føler at de *blir* lyttet til, men at deres synspunkter utgår til fordel for ønskene fra større organisasjoner. På felt med uenighet vil denne type utfordringer være uunngåelige, men det er særdeles viktig at man gjør det man kan for å forebygge etableringen av strukturer som skaper mindre gjennomsiktighet og/eller reell favorisering av visse aktørgrupper.

Avslutningsvis kom det også frem at flere aktører er misfornøyde med rapporteringen av tiltak, og hva som ligger bak statusrapporteringen som er tilgjengelig. Dette er ikke gjenstand for vurdering i denne delrapporten, men det vil være et viktig element i sluttrapporten og den overordnede evalueringen. Det samme gjelder forankringen av handlingsplanen på departementsnivå, og hvilke ressurser som er avsatt til arbeid på feltet.

## 3.2 Involvering av sivilsamfunnsaktører

Vi har omtalt samarbeidet om handlingsplanen mer generelt, og vil nå se spesielt på hvordan sivilsamfunnsaktører har vært involvert i arbeidet med handlingsplanen. Her baserer vi oss i stor grad på informasjonen fra sivilsamfunnsaktørene selv.

Et av elementene vi ikke vil diskutere spesielt i denne delrapporten er konsekvensene av at regjeringen har flere *handlingsplaner* og *strategier* som oppfattes som delvis overlappende. Dette kan føre til at både representanter for direktorater og sivilsamfunnsaktørene får problemer med å holde oversikt over arbeidet på feltet, og det

kan også føre til at aktører med begrensede ressurser har vanskelig for å delta i alle fora som opprettes. Dette blir gjenstand for en nærmere diskusjon i sluttrapporten, der vi evaluerer den helhetlige innsatsen på feltet og hvordan handlingsplaner fungerer som verktøy i dette arbeidet. Her fokuserer vi på *Trygghet, mangfold, åpenhet* og prosessene som er eksplisitt knyttet til denne.

Sivilsamfunnsaktørene er meget tydelige på at *starten* på arbeidet med handlingsplanen var meget uheldig, og at dette har ført til utfordringer i det følgende arbeidet. Før planen ble lansert i juni 2016 var sivilsamfunnet invitert på det de oppfatter som *mange* møter, men de er likevel meget kritiske til prosessen. Hovedproblemet var at man var invitert til møter og til å gi uttalelser uten at de fikk se noe utkast til planen. Aktørene opplevde denne situasjonen som meget «usikker» og «utrygg», og dette påvirket sterkt både oppfattelsen av myndighetenes arbeid med handlingsplanen og handlingsplanen som helhet. I tillegg kan dette ha ført til unødvendig dårlige samarbeidsforhold mellom sivilsamfunnsaktørene.

I en prosess der man blir bedt om å gi innspill til en plan man ikke kjenner oppstår det en usikkerhet om hvorvidt egne kjernesaker er representert, og hvordan de eventuelt er prioritert sammenlignet med andre saker. En slik usikkerhet førte ifølge flere aktører til at sivilsamfunnsaktørene ble meget opptatt av å fremme egne saker i forberedelsene til handlingsplanen, og dette kan opplagt føre til et svært dårlig samarbeidsklima mellom sivilsamfunnsaktørene. Fremfor en prosess der aktørene ble *samlet* i forberedelsene til en koordinert innsats på feltet kan manglende innsyn ha bidratt til det motsatte. Myndighetene har et sterkt ønske om at sivilsamfunnsaktørene skal *samarbeide*, både om den helhetlige innsatsen på feltet og konkrete tiltak. For å muliggjøre dette må man være oppmerksom på at man må legge opp til prosesser som er samlende, og legger til rette for slikt samarbeid. Startfasen av arbeidet med handlingsplanen oppfattes ikke som en slik prosess av de sentrale sivilsamfunnsaktørene.

En følge av denne prosessen var at aktørene hver for seg utarbeidet egne forslag og innspill. Når disse måtte utarbeides uten noe å ta utgangspunkt i, er det naturlig at de ble svært forskjellige og også ulike det regjeringen senere la frem. Når sivilsamfunnsaktører i en slik prosess legger betydelige ressurser i å utarbeide egne forslag til noe som ligner komplette handlingsplaner, noe for eksempel FRI gjorde, er dette uheldig. For det første vil noe av arbeidet føles bortkastet og unødvendig, om det ikke tas inn i planen som blir lansert, men i tillegg vil en slik intern prosess skape sterke forventninger og «binde» aktørene til visse posisjoner og antagelser om hvordan en handlingsplan bør se ut. Flere aktører sier at de ikke «kjente igjen» handlingsplanen da den ble lansert, og dette er opplagt et dårlig utgangspunkt for delt og felles eierskap.

Ved lansering av handlingsplanen skulle sentrale sivilsamfunnsaktører holde innlegg om planen, og første gang de fikk se handlingsplanen var et par timer før selve lanseringen. Dette oppfattes naturlig nok som lite tilfredsstillende for sivilsamfunnsaktørene, og dersom interne politiske hensyn taler for så begrenset innsyn som man har gitt i denne prosessen, bør dette veies opp mot ulempene ved at sivilsamfunnsaktørene ikke får det eierskapet til planen man i utgangspunktet ønsker, og at man i tillegg kan skape mistillit og grobunn for et dårlig samarbeidsklima i fortsettelsen av arbeidet. Sentrale sivilsamfunnsaktører påpeker videre at lanseringen av handlingsplanen var arrangert som en *fest*, der de selv opplevde at det var lite rom for kritiske bemerkninger. De oppfattet at de følte seg oppfordret til å *gratulere* og å være *takknemlige*, og at kritikk i denne sammenheng ville være ødeleggende for det videre samarbeidet på feltet. Den korte tiden mellom tidspunktet de fikk se handlingsplanen og selve lanseringen gjorde det også umulig for representantene som skulle uttale seg å få godt innblikk i alle deler av planen. Det fremstår som mulig å balansere de forskjellige hensynene myndighetene og sivilsamfunnsaktørene har i en slik sammenheng på en bedre måte enn det her ble gjort.

Det er også viktig å påpeke at sivilsamfunnsaktørene er en i en spesiell posisjon på dette feltet. Handlingsplaner og offentlig innsats på feltet er et relativt nytt fenomen (den forrige handlingsplanen var den første av sitt slag i internasjonal sammenheng), og de kamper som har blitt utkjempet, og seiere man har vunnet, har i stor grad kommet som et resultat av vedvarende og iherdig innsats fra sivilsamfunnsaktører. I større grad enn på en del andre felt er det rimelig å se sivilsamfunnsaktørene som helt sentrale i arbeidet på feltet. Dette gjenspeiles i at de omtaler planen som «*vår plan*». Dermed blir det ekstra problematisk om de ikke kjenner seg igjen i den.

Innledningsvis har det altså vært en viss frustrasjon over prosessen forbundet med handlingsplanen, og det er rimelig å forvente at en slik skepsis forplanter seg i det videre arbeidet. Det er imidlertid mindre skepsis til planen i dag, og mange er fornøyde med myndighetenes innsats, og også med hvordan myndighetene forsøker å skape dialog om arbeidet på feltet. Med dette bakteppet fremstår det som *ekstra* viktig at man skaper gode arenaer for samarbeid og involvering. Det er viktig fordi man har med tverrsektoriell samhandling og et gjenstridig problem å gjøre, og fordi man i tillegg er nødt til å skape tillitt til at myndighetene tar sivilsamfunnsaktørene på alvor, deler nødvendig informasjon der dette er hensiktsmessig, og involverer aktørene på feltet i arbeidet der det er naturlig.

Som vi allerede har diskutert oppfatter de fleste deltakerne Bufdir som åpent. Direktoratet har en «åpen dør», og døråpningen har i tillegg en «lav terskel». Dialog fremheves som meget viktig, og de fleste opplever altså at de blir hørt, og at det er mulig å snakke med representanter for handlingsplanens koordinerende direktorat.

Det er imidlertid også flere som påpeker at det å *bli hørt* ikke nødvendigvis fører til at noe skjer. Noe frustrasjon kan komme av at Bufdir naturlig nok ikke kan svare for politisk ledelse og departementene. I tillegg er det et uunngåelig faktum at flere sivilsamfunnsaktører er *uenige* om hva som er gode tiltak, og den beste politikken på et område. Her rapporterer altså alle at de føler at de får muligheten til å komme med innspill, men noen uttrykker frustrasjon over at deres innspill ikke er reflektert i handlingsplanens tiltak og i politikken som føres på feltet.

Vi finner at dette gjelder spesielt når det gjelder transpersoners situasjon og helsevesenet. Her er noen aktører av den oppfatning at alle *har* blitt hørt, men at det er de *store* sivilsamfunnsaktørene på feltet som oftest får gjennomslag. Noen oppfatter det slik at myndighetene anser det som viktigst å forholde seg til de største organisasjonene, men også de mindre organisasjonene sier at de føler at deres innspill blir hørt og inkludert i handlingsplanen. Her kan vi også legge til at flere store sivilsamfunnsaktører peker på at flere små aktører har uforholdsmessig mye innflytelse i spørsmål om transpersoners helsetilbud. Myndighetene må i tilfeller ved uenighet enten velge side, eller *la være* å håndtere temaet. Når fagdirektoratene etter innspill fra sivilsamfunnet kommer frem til at de ønsker å gjøre noe på et slikt felt blir det nødvendigvis på bekostning av én eller flere aktører. Slike situasjoner er antagelig uunngåelige, men det blir i slike tilfeller ekstra viktig at man har en god dialog med *alle* parter, og at det legges stor vekt på å få et godt kunnskapsgrunnlag for de beslutninger som tas, slik at man unngår følelser av favorisering av spesielle aktører.

Når det gjelder referanseforum er det som nevnt stor enighet om at dette er en god møteplass. Vi har imidlertid nevnt ønsket om møter om mer konkrete tiltak. Det skyldes at en del diskusjoner i referanseforum oppfattes som lite relevante for visse aktører, eller at det bør arrangeres underforum som er mer spisset for å diskutere mer konkrete tiltak. Fordelene og ulempene med underforum er drøftet i seksjon 3.1.2. Både sivilsamfunnsaktører og direktorater ser utfordringen forbundet med at noen organisasjoner er breddeorganisasjoner, mens andre har mer spissede interesser. I

tillegg er det som nevnt utfordrende for aktørene med begrensede ressurser å delta i slike fora på dagtid.

### 3.2.1 Involvering i tiltak og ansvar for oppgaver

Mens myndighetene har det overordnede ansvaret for tiltakene som beskrives i handlingsplanen, er sivilsamfunnsaktørenes innsats avgjørende for å nå handlingsplanens mål. Vi ser også at sivilsamfunnsaktører er nevnt i konkrete tiltak, og det oppleves også slik at noen av oppgavene som nevnes i handlingsplanen er gitt til sivilsamfunnet.

FRI's arbeid med kompetanseheving i skole, barnehage, med mer, fremheves i denne sammenheng. Her legges det ned betydelig innsats i forbindelse med *Rosa kompetanse*, og det at en sivilsamfunnsaktør utfører denne type oppgaver krever god koordinering og god dialog mellom myndighetene og sivilsamfunnet. For det første opplever FRI at det kan være vanskelig å få innpass i forskjellige institusjoner, og de opplever at de ikke får støtte fra myndighetene i dette arbeidet. Arbeidet med Rosa kompetanse fører til en viss motstand i visse miljøer, og det er derfor ekstra viktig at myndighetene som gir slike oppgaver er klare på at a) organisasjonen er med på å gjennomføre tiltak iverksatt av myndighetene, og b) myndighetene står bak og støtter denne innsatsen. I denne sammenheng nevnes det at man ønsker mer støtte og åpenhet fra Udir og KD.

Et annet aspekt i denne sammenheng er at FRI opplever at KD/Udir kvitterer ut tiltak knyttet til for eksempel kompetanseheving i barnehage på bakgrunn av FRI's innsats på feltet. Når dette ikke finansieres av KD/Udir oppfatter FRI det som noe urimelig at dette kvitteres ut som et tiltak gjennomført av myndighetene. Vi mener at der sivilsamfunnet aktivt bidrar i gjennomføringen av tiltak, eller faktisk står for hoveddelen av aktiviteten, bør dette gjenspeiles tydelig i rapporteringen på tiltakene. Dette er ikke fordi noen av organisasjonene selv fremstår som spesielt opptatt av å få æren for det de gjør (dette er innsats de uansett gjennomfører fordi de selv mener det er viktig), men fordi en realistisk rapportering av hvem som gjennomfører tiltakene er nødvendig både for å gi et korrekt bilde av hvem som arbeider med tiltakene, og også for å gi et tydeligere incentiv for å støtte organisasjonene aktivt der de gjennomfører tiltak fra handlingsplanen.

Flere sivilsamfunnsaktører gjør en stor innsats på dette feltet, og andre er også involvert i konkrete tiltak. Vi nevner her eksempelet med FRI og Rosa kompetanse som et konkret eksempel med generell relevans, uten at dette bør tolkes som en indikasjon på at annen innsats i arbeid med tiltak er relativt sett mindre betydningsfull. Vi ønsker å understreke at det gjelder *generelt* at forvaltningsorganene klart og tydelig bør redegjøre for hvor og hvordan sivilsamfunnsaktører er involvert i gjennomføringen av de forskjellige tiltakene. Dette bør gjøres i statusrapporteringen som sendes til Bufdir, og dette bør også viderefremmes i den statusrapporten som publiseres på Bufdirs nettsider (det er viktig å peke på at departementenes og direktoratenes rapportering til Bufdir er mer fylldig enn den som publiseres på nettsidene).

Et annet punkt som tas opp er tiltak 41c. Her opplever sivilsamfunnsaktørene at prosessen var svært mangelfull, og at det var vanskelig å få oversikt over hvor tiltaket stammet fra, hvordan man arbeidet med det, og spesielt hvordan man kom frem til at man *skulle* arrangere IDAHOT Forum 2019<sup>1</sup>. Dette var et arrangement over to dager, der myndighetene skulle ha dag 1, og sivilsamfunnsaktørene dag 2. Dette er et arrangement som de norske organisasjonene sier at de ikke har et spesielt sterkt forhold til. Dette, kombinert med at sivilsamfunnsaktørene selv opplever at de nærmest ble

---

<sup>1</sup> <https://may17.org>

pålagt å arrangere en dag av dette arrangementet førte til en del frustrasjon. Sivilsamfunnsaktørene opplever at de ikke fikk informasjon om at myndighetene hadde søkt om å være vertskap, og det kom da som en overraskelse at de fikk beskjed om at dette skulle arrangeres, og at sivilsamfunnet «fikk beskjed om å løse dette i fellesskap». Det endte med at det ble arrangert, og det ble etterhvert i prosessen også utlyst midler for organisasjonene som skulle bidra. På grunn av korte tidsfrister ble det imidlertid problematisk for flere sivilsamfunnsaktører å bidra i dette arbeidet. Organisasjonene påpeker at myndighetene må være mer bevisste på at de har med demokratiske organisasjoner å gjøre, som ofte ikke har myndighet til å fatte større økonomiske beslutninger uten å gå tilbake til sin organisasjon. Slike prosesser tar ofte tid, og dette krever at myndighetene legger til rette for at man går ut med nødvendig informasjon god tid i forveien. Det endte med at det kun var de store aktørene som hadde kapasitet til å dra dette arbeidet, og det medførte at andre prosesser i organisasjonene ble utsatt og forstyrret. Det kan påpekes at organisasjonene selv kunne avgjøre hvor mye (eller lite) de eventuelt ville søke om, og det var også mulig å søke om midler i fellesskap. Vi vil også vektlegge at Bufdir selv mener at muligheten for støtte var ment som et *tilbud*, uten at det fulgte spesielle forpliktelser eller ansvar med en eventuell tildeling. Det vi har omtalt ovenfor er altså sivilsamfunnsaktørenes *oppfattelse* av denne prosessen, som i seg selv er interessant dersom man ønsker å unngå lignende situasjoner i fremtiden.

Det påpekes videre at man fremstilte dette arrangementet som en mulighet for sivilsamfunnet og myndighetene å samarbeide og treffes. Sivilsamfunnsaktørene opplever imidlertid at dette ikke skjedde. De forteller at myndighetene hadde egne møteplasser den førte dagen, og at de i svært liten grad deltok på dag 2 av arrangementet.

Dette eksempelet er slik saken sees fra sivilsamfunnsaktørene, men uavhengig av hvordan disse forholdene oppfattes av de som faktisk hadde ansvar for tiltaket, mener vi det er tydelig at det er rom for forbedringer både når det gjelder prosess og kommunikasjon.

Representanter for både myndigheter og sivilsamfunnsaktører fremmer videre et ønske om at større aktører som *ikke* arbeider spesielt med lhbtqi-tematikk også engasjerer seg på feltet. Her fremheves for eksempel idrettsorganisasjoner som spesielt relevante, og aktørene ser et potensial for godt utbytte av økt samarbeid med slike organisasjoner.

### 3.2.2 Samarbeid mellom sivilsamfunnsaktører

Avslutningsvis vil vi rette oppmerksomheten mot samarbeidet *mellom* sivilsamfunnsaktører. Som tidligere nevnt er det stor forskjell på aktørene, og det er også en viss uenighet rundt hvem som faktisk representerer sivilsamfunnet. Noen organisasjoner er store og selvskrevne representanter, men mindre aktører på et spesialfelt kan være vel så viktige på feltene de har spesialkompetanse på. Dette krever at det institusjonaliserte samarbeidet mellom myndighetene og sivilsamfunnsaktørene organiseres på en måte som i størst mulig grad legger til rette for *forståelse* for de forskjellige sivilsamfunnsaktørenes perspektiver og *kunnskap* om hverandres virkeområder. I noen grad vil det finnes uforenlige syn på spesielle saker, men det er viktig at det eksisterer møteplasser som gir muligheter til å få kjennskap til hverandre slik at konflikter og uenighet som skyldes manglende kjennskap kan unngås. I denne sammenheng er referanseforum viktig som en uformell møteplass.

Årsaken til at vi nevner dette i et eget punkt er ikke at samhandlingen mellom sivilsamfunnsaktørene fremstår som konfliktfylt, men at sivilsamfunnsaktørene selv uttrykker at de ønsker et mer aktivt samarbeid mellom organisasjonene på sivilsamfunnsiden. Potensialet for mer samarbeid fremstår som betydelig, men likevel

utfordrende å få i gang. Vi vil også påpeke at mange er fornøyde med samarbeidet mellom organisasjonene, og de nevner flere vellykkede samarbeidsprosjekter.

En kime til noe konflikt er imidlertid kamp om «midler, ressurser og oppmerksomhet», slik en sivilsamfunnsaktør uttrykker det. I samtaler med flere sentrale sivilsamfunnsaktører kommer det fram at de oppfatter de totale bevilgningene av midler til feltet som relativt statisk over en periode der man har sett økt aktivitet og fremveksten av flere organisasjoner. Dette medfører at man ser de andre organisasjonene delvis som samarbeidspartnere, men *også* på et visst nivå som *konkurrenter*. Det kommer tydelig frem at de aller fleste ønsker å unne hverandre alt godt, og samarbeide, men at fokuset på relativ gevinst samtidig kan føre til at man ser økte bevilgninger til en annen organisasjon som et tap for sin egen organisasjon. Dersom den totale potten som skal fordeles oppleves som statisk kan fort samhandlingen på feltet preges av at det er et nullsumsspill – *den enes brød, den andres død*.

Det er imidlertid ikke gitt at myndighetene har et ansvar for å understøtte et samarbeid mellom sivilsamfunnsaktørene. Det synes allikevel som at fordelene ved økt samarbeid vil være store, og at myndighetene derfor bør vurdere å legge til rette for dette. Myndighetene har for eksempel oppfordret sivilsamfunnsaktørene til å søke på prosjektmidler *sammen*, men sivilsamfunnet etterspør insentiver og ordninger som gjør dette mer attraktivt. Siden myndighetene til en viss grad oppfatter sivilsamfunnsaktørene på feltet som noe fragmentert kan dette være en mulighet for å bøte på dette.

Først og fremst kan det lyses ut midler der man inkluderer kriterier som belønner søknader der aktører samarbeider. På større prosjekter kan det også tenkes at man kan kreve et visst samarbeid mellom aktører, og det kan i tillegg vurderes om myndighetene kan bistå med noe prosesshjelp eller midler til selve søknadsprosessen for å gi insentiver til samarbeid. Uten denne type insentiver er det vanskelig å se for seg at utstrakt samarbeid vil finne sted, da man i utgangspunktet må anse det som *mer* krevende å koordinere søknader og prosjekter på tvers av organisasjoner enn for organisasjonene å håndtere disse alene. I denne forbindelse kan det også være aktuelt å se på mulighetene for å lyse ut prosjekter der sivilsamfunnsaktører på feltet går sammen med f.eks. idrettsorganisasjoner for å iverksette større prosjekter.

Et siste poeng som fremmes er at det er behov for mer kjennskap til hverandre. Hvem har kompetanse på de forskjellige feltene, hvem har prosjekter på de forskjellige områdene, og hvilke kontaktpersoner er særlig relevante. Denne type informasjon bør komme som et initiativ fra sivilsamfunnsaktører selv, men det er også mulig å inkludere dette som et diskusjonspunkt på et fremtidig referanseforum. Dersom en slik oversikt er ønskelig bør det redegjøres nøyaktig for *hva* man trenger, og *hvordan* dette kan organiseres.

### 3.3 Oppsummering og anbefalinger

Etter vår oppfatning har man tilnærmet seg organiseringen av arbeidet med handlingsplanen på en hensiktsmessig måte. Det finnes imidlertid rom for forbedringer, og det har sammenheng med at dette feltet stiller spesielt store krav til samarbeid og samhandling. Dette er både fordi handlingsplanen er tverrsektoriell og omhandler et gjenstridig problem, og fordi dette feltet har en historie og natur som gjør det spesielt viktig at sivilsamfunnsaktørene involveres i arbeidet på en god måte. Det finnes strukturer for samarbeid på forskjellige nivåer, men det etterlyses fora for dialog på *tvers* av nivåer. Her fremheves spesielt ønsket om å få departementene mer aktivt med i dialogen på feltet. Dette gjelder dialogen mellom departement og direktorat, men særlig uttrykker sivilsamfunnet et behov for å ha en viss kontakt med departementsnivået i

tillegg til kontakt med direktoratene. En slik kontakt er viktig både for å signalisere at arbeidet på feltet er prioritert, men også for å muliggjøre reell informasjonsutveksling. Sivilsamfunnsaktørene opplever i stor grad at direktoratene er tilgjengelige, og setter spesielt stor pris på at Bufdir har en lav terskel og er åpne for dialog.

Videre har vi diskutert verdien av møter mellom de forskjellige aktørene, og referanseforum fremstår som spesielt viktig for å fremme kontakten mellom sivilsamfunnsaktørene og direktoratene. Svært mange er fornøyde med å ha denne arenaen, men vi har også diskutert innspill og anbefalinger knyttet til hvordan forumet kan gjøres enda mer relevant for flere. Hovedpoengene er at møtene der alle samles må omhandle temaer som er relevant for alle som møter, eller i alle fall for de aller fleste, og man bør vurdere muligheten for å avholde enkelte spissede møter der man diskuterer tematikk som i mindre grad omhandler *alle* aktørene.

Flere sivilsamfunnsaktører er aktivt involvert i gjennomføringen av tiltak, og vi har pekt på et behov for økt fokus på dialog mellom myndigheter og sivilsamfunnsaktører i forbindelse med slike tiltak. For det første er det viktig at sivilsamfunnet er aktivt involvert i prosesser rundt tiltakene der de er tiltenkt et ansvar, eller har en rolle, og for det andre må aktørenes rolle i gjennomføringen av tiltak gjenspeiles tydelig i rapporteringen på tiltakene.

Avslutningsvis har vi tatt opp samarbeidet mellom sivilsamfunnsaktørene, og potensialet for å øke graden av samarbeid mellom disse. Først og fremst: det er ikke opplagt at det er myndighetenes rolle å få i stand et slikt samarbeid, og det er heller ikke gitt at det er mulig for eksterne aktører å få i stand et slikt samarbeid. Vi peker likevel på de mulige gevinstene ved et slikt samarbeid, både for organisasjonene selv, for myndighetene, og for innsatsen på feltet som helhet. Vi mener de potensielle gevinstene gjør det naturlig å vurdere i hvilken grad myndighetene *kan* bistå, og gjennomføre tiltak der dette fremstår som ønskelig. En opplagt mulighet er å knytte samarbeid til tildelingskriterier ved utlysning av midler, og det er også mulig å se for seg at man bistår med ressurser til utviklingen av felles prosjekter og søknader. Utover dette er referanseforum i seg selv et tiltak som lar aktørene møte hverandre og utvikle relasjoner, og denne funksjonen til referanseforum bør utnyttes aktivt.

## Anbefalinger

Ut fra de foregående vurderingene gir vi følgende anbefalinger for videre samarbeid, involvering av sivilsamfunnsaktører og organisering av arbeidet med handlingsplanen:

- Departementer bør være representert på arenaer der sivilsamfunnet også er representert. Dette er viktig for å signalisere at arbeid på feltet er prioritert, men også for å muliggjøre en reell informasjonsutveksling som også inkluderer det politiske nivået. Dette er spesielt viktig for aktørene som ikke har tilgang til det politiske nivået via mer uformelle kanaler.
- Departementer og direktorater bør vurdere å avholde et felles møte snarest mulig. Handlingsplanene nærmer seg en avslutning, og det er avgjørende med en overordnet dialog om hvor langt man har kommet og hva man ønsker å gjøre videre, i tillegg til å avdekke hva som kan gjøres for å komme i mål med tiltakene man ennå ikke har iverksatt.
- Man bør vurdere om det er hensiktsmessig at også AVdir inkluderes i direktoratsgruppen. Direktoratsgruppen er mer direkte involvert i det løpende arbeidet med handlingsplanen enn den interdepartementale gruppen, og det kan være uheldig at sektoren – som fremstår som svært viktig – ikke er representert på direktoratsnivå.

- Øverste ledelse i alle de involverte forvaltningsorganene bør vektlegge betydningen av arbeidet på feltet, og sikre forankring internt i egne organisasjoner. Dette vil bidra til å gjøre arbeidet mindre avhengig av ildsjeler, og det vil lette prosessen med å finne kontaktpersoner for de forskjellige tiltakene.
- Det bør utformes en oversikt over kontaktpersoner for samtlige tiltak i handlingsplanen. Hvilken aktør, hvilken avdeling, og hvilken kontaktperson. Dette er viktig for koordineringen av innspurten av arbeidet og for sivilsamfunnets mulighet til å etterspørre informasjon. Det er også avgjørende for at man skal kunne fremskaffe informasjon som muliggjør en evaluering av handlingsplanen.
- Før handlingsplanen utløper bør myndighetene vurdere status for innsats på feltet, og vurdere faren for at innsatsen på feltet vil svekkes dersom handlingsplanen utløper uten at det er en plan for fornyet innsats. Denne prosessen bør påbegynnes før en ny handlingsplan utløper. Evalueringen av handlingsplanen blir levert våren 2021, og denne bør få betydning for *formen* på det videre arbeidet.
- Det bør vurderes å utvide referanseforum med enkelte mer spissede samlinger. Dette vil bidra til at man får arbeidet mer konkret med for eksempel helse og juridiske spørsmål. Det er imidlertid en fare for fragmentering ved en slik utvidelse, og det er avgjørende at et slikt tiltak ikke går på bekostning av referanseforum som bred og helhetlig arena.
- Referanseforum avholdes på dagtid, og flere aktører har problemer med å møte på disse. Det kan vurderes om representantene kan gis mulighet til å observere møtene via for eksempel lukkede videooverføringer, og om man kan legge bedre til rette for muligheten til å gi innspill og komme med uttalelser, uavhengig av fysisk deltakelse. Dette kan øke legitimiteten til referanseforum, og arbeidet på feltet som helhet. Det fordrer imidlertid at møtene har en klar agenda som er tilgjengelig god tid i forveien. Ikke alle referanseforummøter muliggjør hensiktsmessige innspillsrunder osv., og man bør også holde på muligheten for å bruke referanseforum som en mer uformell møteplass for aktørene på feltet.
- Der sivilsamfunnsaktører er involvert i gjennomføringen av tiltak bør man i større grad enn i dag involvere de aktuelle aktørene i planlegging og gjennomføring, av disse tiltakene.
- I disse tiltakene bør det også gjøres tydelig i rapporteringen av tiltakene hvem som har vært involvert i gjennomføringen, og hvem som har gjort hva.
- For å fremme samarbeid mellom sivilsamfunnsaktørene på feltet bør man vurdere å utlyse prosjektmidler der samarbeid nevnes i tildelingskriterier. Her kan man også sette av noe midler, eller annen bistand, i utformingen av felles prosjekter og søknader.



## 4 Ikke iverksatte tiltak

I det følgende gjør vi rede for alle tiltakene i handlingsplanen som ved siste statusrapportering hadde status som helt eller delvis *ikke iverksatt*. Vi har forsøkt å avdekke *hvorfor* tiltakene ikke er iverksatt, hva som eventuelt er planlagt for å iverksette tiltakene, og vi kommer med anbefalinger til det videre arbeidet med tiltakene. Avslutningsvis gir vi en generell anbefaling om hvilken innsats som fremstår som nødvendig for å få gjennomført tiltakene innenfor handlingsplanen virkeperiode.

### 4.1 1e: Revidering av BLDs forsknings- og utviklingsstrategi

**Tiltak:** Prinsippet om at seksuell orientering og kjønnsidentitet normalt skal inkluderes i nye undersøkelser innarbeides i BLDs FoU-strategi.

**Ansvarlig:** Barne- og familiedepartementet og Kulturdepartementet.

Siden 2000-tallet har man stadig fått et bedre forskningsgrunnlag for å utforme lhbt-politikk. Den første levekårsundersøkelsen på feltet, *Levekår og livskvalitet blant lesbiske og homofile* fra 1999, trekkes fram som særlig viktig for å muliggjøre dette (Hegna, Kristiansen og Moseng, 1999). Lavekårsundersøkelsen har senere blitt fulgt opp med en ny undersøkelse fra 2013, *Seksuell orientering og levekår* (Andersen og Malterud 2013), i tillegg til annen forskning som gir kunnskap om situasjonen til lhbt-personer.

Imidlertid peker handlingsplanen på at det fortsatt er et stort behov for mer materiale, deriblant statistikk og representative, kvantitative undersøkelser. Handlingsplanen slår fast at det eksempelvis ikke finnes kvantitative data om transpersoner i Norge, eller dybdekunnskap om levekår og oppvekst blant unge lhbt-personer. Det er dessuten behov for mer kunnskap om biseksualitet og bifil identitet, interkjønnpersoner, grupper med flere minoritetsstatuser og diskriminering av lhbt-personer i arbeidslivet (Barne- og likestillingsdepartementet, 2016a). Videre pekes det på at seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk (skk) i liten grad er tatt med som bakgrunnsvariabel i nasjonale undersøkelser, og at det er viktig at skk legges inn som bakgrunnsvariabler i nettopp slike undersøkelser. I handlingsplanen blir det også trukket fram et behov for et indikatorsett med tilfredsstillende datagrunnlag for å dokumentere levekårene til lhbt-befolkningen over tid (Barne- og likestillingsdepartementet, 2016a).

Sluttevalueringen av den forrige handlingsplanen *Bedre livskvalitet for lesbiske, homofile, bifile og transpersoner 2009-2012 (2013)* pekte på dokumentering av levekår og å sikre tilstrekkelig datatilfang, som et av de viktigste innsatsområdene framover (Bufdir, 2014). Den nåværende handlingsplanens tiltak 1e – at seksuell orientering og kjønnsidentitet normalt skal inkluderes i undersøkelser, skal vurderes innarbeidet i BLDs forsknings- og utviklingsstrategi – kan dermed ses som et ledd å følge opp anbefalinger fra den første handlingsplanen.

KUD rapporterer at BFD har utarbeidet en strategi som omfattet likestillingsfeltet i 2016/2017. Strategien hører fortsatt til i BFD. KUDs deler blir videreført i KUDs arbeid med forskning og utvikling.

Likestillings- og ikke-diskrimineringspolitikken ble flyttet fra BLD til KUD våren 2019. KUD initierer i 2020 en tverrsektoriell FoU-gjennomgang der kunnskapsstatus for alle diskrimineringsgrunnlagene, herunder at seksuell orientering og kjønnsvariasjon vil bli kartlagt – på alle aktuelle sektorer.

### Hvorfor er ikke tiltaket iverksatt?

Dette tiltaket er delvis iverksatt. BFD har utarbeidet en likestillingsstrategi. KUDs ansvar på feltet skal videreføres i KUDs arbeid med kunnskapsinnhenting. Dette fremstår som et tiltak som har blitt sterkt påvirket av endringen av BLD til BFD, og flyttingen av likestillingsfeltet til KUD.

### Anbefalinger for videre arbeid

Vi anbefaler at arbeidet med å inkludere likestillingsfeltet i både KUDs og BFDs FoU-strategier videreføres. KUD bør redegjøre nærmere for hvordan departementets tverrsektorielle kunnskapsinnhenting skal ivareta prinsippet om at seksuell orientering og kjønnsidentitet skal inkluderes i nye undersøkelser.

## 4.2 Tiltak 14: Trepertssamarbeidet om likestilling i arbeidslivet

**Tiltak: Myndighetene vil vurdere** å ta opp til drøfting i arbeidsgruppen om likestilling, under Arbeidslivs- og pensjonspolitisk råd, å inkludere innsats mot diskriminering på grunn av seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk i trepartssamarbeidet om likestilling i arbeidslivet.

**Ansvarlig:** Kulturdepartementet.

I handlingsplanen artikuleres et mål om å redusere diskriminering i arbeidslivet på bakgrunn av seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk, samt øke kunnskap om diskriminering i arbeidslivet og spre kunnskap om diskrimineringsloven om seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk.

Det er etablert et trepartssamarbeid om likestilling i arbeidslivet mellom myndighetene og hovedorganisasjonene på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden. Dette samarbeidet er forankret i Arbeidslivs- og pensjonspolitisk råd, hvor en arbeidsgruppe for likestilling i arbeidslivet er opprettet under rådet.

I innspillmøtet (november 2015) i forbindelse med utarbeidelsen av handlingsplanen ble arbeidsliv løftet fram som et svært viktig område. Det ble løftet fram et behov for å få LHBT inn i trepartssamarbeidet. Det ble dessuten pekt på at mangel på kunnskap hos arbeidsgivere kan føre til diskriminering, og at tillitsvalgte bør få opplæring om dagens lovgivning.

Også den forrige handlingsplanen hadde fokus på diskriminering i arbeidslivet. Et tiltak i den tidligere handlingsplanen var at Barne- og likestillingsdepartementet skulle oppfordre til dialogmøter med partene i arbeidslivet, eksempelvis Arbeidspolitisk råd, om å rapportere om diskriminering på bakgrunn av lhbt.

Sluttevalueringen av handlingsplanen fant at tiltakene som omhandlet arbeidslivet var oppfylt. Likevel fastslår sluttevalueringen at få lhbt-organisasjoner var av den oppfatning at lhbt var innarbeidet i arbeidsmiljøer og personalpolitikk i norske virksomheter, eller at arbeidslivet oppleves som trygt for lhbt-personer. Sluttevalueringen peker dessuten på at arbeidslivets parter bør kjenne bedre til diskrimineringslovverket, samt ha kunnskap om likestillingsarbeid overfor lhbt-personer. På innspillmøtet før iverksettelsen av TMÅ spiller JD inn at i «trepertssamarbeidet må LHBT inn».

I vår kontakt med KUD får vi bekreftet at KUD har overtatt BLDs opprinnelige ansvar for dette tiltaket. Arbeidsgruppen om likestilling koordineres fra departementet. Tiltaket

innebærer å vurdere å ta opp til drøfting i arbeidsgruppen å inkludere innsats mot diskriminering på grunn av seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk i trepartssamarbeidet om likestilling i arbeidslivet. En slik drøfting er ikke gjennomført, og slik vi forstår det har ikke KUD gjort den vurderingen som ligger i tiltaket.

I 2019 fikk vi ny kunnskap om lhbtq-personer i arbeidslivet gjennom en ny forskningsrapport fra Institutt for Samfunnsforskning (Fladmoe & Nadim, 2019). KUD vurderer hvordan anbefalingene i forskningsrapporten fra 2019 kan følges opp. KUD vurderer om rapporten legges fram i arbeidsgruppen for likestilling i trepartssamarbeidet.

#### **Hvorfor er ikke tiltaket iverksatt?**

Tiltaket utformet som at det skal gjennomføres en *vurdering* om å ta opp innsats mot diskriminering på grunn av seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk i trepartssamarbeidet i Arbeidslivs- og pensjonspolitisk råd. Det er KUD som har ansvar for å gjøre disse vurderingene. Det fremstår som noe uklart hvorfor vurderingen, og drøftingen i arbeidsgruppen, ikke er gjennomført, men ser at KUD fremdeles vurderer handlinger i forbindelse med tiltaket.

#### **Anbefalinger for videre arbeid**

Vi anbefaler at KUD som ansvarlige for likestillingsfeltet gjennomfører en vurdering av om man ønsker å inkludere innsats mot diskriminering på grunn av skk i trepartssamarbeidet, og deretter etablerer et samarbeid med de aktørene som måtte være nødvendige for å inkludere dette i trepartssamarbeidet. Dersom KUD vurderer det slik at en slik innsats er ønskelig bør departementet rapportere planer for det videre arbeidet med tiltaket til Bufdir. Vi anbefaler også at ASD som medansvarlig for tiltaket i handlingsplanen involveres i dette arbeidet.

### **4.3 Tiltak 15b: Samlinger for arbeidsgivere og arbeidstakerorganisasjoner**

**Tiltak:** Bufdir skal utvikle og gjennomføre samlinger for arbeidsgivere og arbeidstakerorganisasjoner gjennom planperioden, for å styrke kompetansen om bekjempelse av diskriminering på grunnlag av seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk i arbeidslivet, legge til rette for erfaringsutveksling samt å presentere tilgjengelige ressurser og verktøy blant annet på internett, jf forrige pkt. Samlingene kan bla fokusere på hvordan skk kan integreres i virksomhetenes planer og strategier mot diskriminering og for mangfold.

**Ansvarlig:** Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet.

På referanseforum 19.9.2018 forteller Bufdirs avdelingsdirektør for avdelingen likestilling og universell utforming Anna Bjørshol at de har planer for å gjennomføre tiltak 15b i 2019. I november 2019 ble det forsøkt arrangert en samling. Her ble både arbeidstaker og -giversiden i norsk arbeidsliv invitert, og invitasjonene ble sendt ut via de store moderorganisasjonene, som LO og NHO. Bufdir fikk svært få påmeldinger til denne samlingen, og valgte derfor å avlyse. En samling ville vært avholdt i 2019 dersom de hadde fått tilstrekkelig med påmeldinger.

Etter dette begynte avdelingen arbeidet med en samling i 2020, og denne skal legges tettere opp til Oslo Pride i tid. Da håper man at tematikken oppleves mer aktuell for flere av organisasjonene. Bufdir har erfart at svært mange bedrifter og organisasjoner støtter opp om Oslo Pride, blant annet gjennom regnbueflagg i logoer osv., og man håper

dermed at flere også vil være interessert i å delta på en samling for å få mer informasjon om hvordan virksomhetene kan integrere skk i det systematiske og målrettede arbeidet mot diskriminering og for mangfold.

Buudir skal også gå bredere ut med invitasjonene til neste samling, og ikke utelukkende basere seg på invitasjon sendt ut via moderorganisasjonene. Buudir vil i denne runden jobbe mer aktivt med rekrutteringen, og rette henvendelser mer direkte mot potensielle deltakere.

I intervjuet med Buudirs representant kommer det frem at Buudir i arbeidet med samlingen i 2019 fokuserte utelukkende på arbeidsgiver- og takerorganisasjoner. Vi leser imidlertid tiltaksteksten slik at den peker på *arbeidsgivere* og *arbeidstakerorganisasjoner*. Dersom dette er korrekt vil det være naturlig å vurdere å utvide samlingen til å inkludere bedrifter og foretak som deltakere. Dette vil føre til at populasjonen av aktuelle deltakere øker markant, og det er også nærliggende å anta at det er mange arbeidsgivere som ønsker mer informasjon om denne tematikken.

### Hvorfor er ikke tiltaket iverksatt?

Buudir påpeker selv at de ikke hadde ansattressurser til å sette i gang med alle tiltak samtidig. Det har dermed handlet om å fordele ressursene og planlegge gjennomføring av tiltakene over handlingsplanperioden.

Buudirs representant har ingen god forklaring på hvorfor det var så liten interesse for samlingen i 2019, men tror det handler om en kombinasjon av uheldige forhold, samt at de ut fra resultatene antar at egen markedsføringsstrategi heller ikke har vært optimal. Buudir oppfatter ikke den manglende oppslutningen som et tegn på at feltet er nedprioritert i organisasjonene, og påpeker at blant andre UNIO skulle holde innlegg på samlingen.

### Anbefalinger for videre arbeid

Det arbeides nå målrettet med å gjennomføre en samling i 2020, og vi anbefaler at arbeidet med denne samlingen fortsetter, og om nødvendig intensiveres. Vi anbefaler som nevnt også at det vurderes å lese tiltaket som rettet mer direkte mot arbeidsgivere. En slik utvidelse av målgruppen åpner også for at man ser på dette som et større arrangement. Man kan da benytte muligheten til å markedsføre dette meget bredt, og gjøre dette til et tiltak rettet mot arbeidsgivere generelt. Dersom arrangementet får tilstrekkelig oppmerksomhet vil det ha effekt utover å gi informasjon til de som har anledning til å delta på selve arrangementet. Buudir bør derfor aktivt informere om hvilke ressurser som finnes for arbeidsgivere og organisasjoner som ønsker å arbeide med denne tematikken.

Et slikt arrangement kan også knyttes til tiltak 20b, der vår evaluering tyder på at man også i forvaltningsorganene har en lite helhetlig tilnærming til integrering av skk i planer og strategier mot diskriminering og for mangfold.

## 4.4 Tiltak 20b: Lov om forbud mot diskriminering på grunn av seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk

**Tiltak:** Krav til offentlige myndigheter/arbeidsgivere i Lov om forbud mot diskriminering på grunn av seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk, skal imøtekommes. Den enkelte statlige virksomhet må derfor finne gode, konkrete løsninger for hvordan virksomheten, både som myndighetsutøver og som arbeidsgiver, skal «arbeide aktivt,

målrettet og planmessig for likestilling og mot diskriminering på grunn av seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk,» slik loven krever.

**Ansvarlig:** Alle (Justis- og beredskapsdepartementet, Utdanningsdirektoratet, Helsedirektoratet har status *ikke iverksatt*).

Alle statlige virksomheter må møte plikter og krav nedfelt i ny diskrimineringslov<sup>2</sup>. Handlingsplanen viser til at den nye arbeidsgiverstrategien i staten, som ble satt i verk i april 2016, innebærer blant annet at virksomhetenes rolle og ansvar i utviklingen og gjennomføringen av den statlige arbeidsgiverpolitikken skal styrkes. En delstrategi stiller krav om å rekruttere bredt og ikke overse kompetanse. En annen delstrategi stiller krav om å arbeide for et godt og inkluderende arbeidsmiljø.

En del av departementene og direktoratene har rapportert hva de har gjort i oppfølgingen av tiltaket. Disse har status som «pågående – i rute». Flere av departementene oppgir i rapporteringen at de ikke har satt i verk egne eksplisitte tiltak rettet mot diskriminering på grunn av seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk, men at dette arbeidet inngår i det eksisterende arbeidet med likestilling og arbeid mot diskriminering. Flere viser til at de i stillingsutlysninger oppfordrer alle til å søke stilling, uansett alder, kjønn, funksjonshemming, nasjonal eller etnisk bakgrunn. Det vises også til iverksatte tiltak for å bedre arbeidsmiljøet, og at alle medarbeidere skal føle seg inkludert uavhengig av seksuell orientering.

### Hvorfor er ikke tiltaket iverksatt?

Vi har kontaktet noen av de instansene som ikke har rapportert på dette tiltaket, og dermed har status ikke iverksatt. Hos flere av dem vi har kontaktet har vi ikke fått tak i den som er ansvarlig for tiltaket. Vi har lyktes i å komme i kontakt med ett direktorat. Ansvarlig for HR i dette direktoratet oppgir at de har kommet så langt på dette feltet at de opplever det som lite meningsfullt å opprette et eget tiltak for å «arbeide aktivt, målrettet og planmessig for likestilling og mot diskriminering på grunn av seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk». De erfarer for eksempel at de har svært gode rutiner ved ansettelse og rekruttering. Rutinene ivaretar at ansettelsene skjer på bakgrunn av kvalifikasjoner og ikke holdninger.

### Anbefalinger for videre arbeid

Vi anbefaler at man i både den interdepartementale gruppen og i direktoratsgruppen rapporterer egen status og aktivitet på dette tiltaket, og undersøker om det finnes muligheter for å dele erfaringer og/eller retningslinjer knyttet til dette tiltaket. Vi er kjent med at flere aktører har utarbeidet retningslinjer for dette, og dette fremstår som en god arena for å bruke de tverrsektorielle organene til å avdekke og dele «best practice» på feltet. Det kan også vurderes å inkludere dette temaet som et punkt på samlingen som foreslås i punkt 22c, dersom en slik samling avholdes.

---

<sup>2</sup> Etter handlingsplanens lansering har man fått en felles likestillings- og diskrimineringslov (Likestillings- og diskrimineringsloven, 2017)

## 4.5 Tiltak 21: Tverrgående tiltak i staten - BLDs veileder til statens utredningsinstruks

**Tiltak:** BLDs veileder til statens utredningsinstruks, *Konsekvenser for likestilling*, skal oppdateres slik at den samsvarer med kravene i diskrimineringslovgivningen, herunder lov om forbud mot diskriminering på grunn av seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk.

**Ansvarlig:** Kulturdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

En ny utredningsinstruks ble fastsatt i 2016. Utredningsinstruksen skal legge et godt grunnlag for beslutninger om statlige tiltak (Regjeringen, 2016). Revideringen medfører eksempelvis at bestemmelsene blir enklere og mer konkrete, i tillegg til at det etableres minimumskrav til utredning. Kravet om å utrede mulige konsekvenser for likestilling, der det er relevant, er opprettholdt i den nye utredningsinstruksen. I denne veilederen nevnes eksempelvis likestilling- og diskrimineringshensyn som viktige prinsipielle spørsmål.

I tillegg til den generelle veilederen knyttet utredningsinstruksen, utarbeides det sektorveiledere som gir veiledning på visse områder. Barne- og likestillingsdepartementets veileder fra 2010, *Konsekvenser for likestilling* gjelder fortsatt. Veilederen er imidlertid ikke oppdatert og i samsvar med diskrimineringslovgivningen. For eksempel trådte loven om diskriminering på grunnlag av skk i kraft etter revisjonen av veilederen, og vi har nå en felles likestillings- og diskrimineringslov.

Tiltaket i handlingsplanen innebærer slik vi leser det i dag at veilederen skal oppdateres slik at den samsvarer med kravene i likestillings- og diskrimineringsloven (Likestillings- og diskrimineringsloven, 2017).

I sluttevalueringen av den forrige handlingsplanen ble det påpekt at skk ikke var inkludert i utredningsinstruksen *Konsekvenser for likestilling*. Det pekes på at utredningsinstruksen er blant de viktigste virkemidler for å sikre mainstreaming, og at det dermed ville vært svært hensiktsmessig å inkludere lhbt-perspektiver.

Ansvar for dette tiltaket er overført fra BLD til KUD. Vi forstår det slik at Bufdir fikk i oppdrag å utarbeide en veileder for likestilling til utredningsinstruksen, og har avgitt en leveranse som departementet skulle arbeide videre med. Dette arbeidet er av ulike årsaker ikke ferdigstilt.

### Hvorfor er ikke tiltaket iverksatt?

Dette arbeidet har blitt forsinket. Det er satt i prosess, men har ikke blitt videreført og avsluttet. Til dels har dette sammenheng med overføring av ansvar fra BLD til KUD. Departementet gir uttrykk for at dette er en sak som er prioritert og vil bli tatt videre i handlingsplanperioden. KUD avventer DFØs evaluering av utredningsinstruksen, og vil bygge på funnene fra evalueringen i veilederen om likestilling.

### Anbefalinger for videre arbeid

KUD bør redegjøre nærmere for sin aktivitet på dette tiltaket. Arbeidet med oppdatering av veilederen til utredningsinstruksen «Konsekvenser for likestilling» fra 2010 bør prioriteres høyere slik at det kan slutføres i løpet av 2020.

## 4.6 Tiltak 22c: Årlig fagmøte med fylkesmennene

**Tiltak:** Det skal gjennomføres et årlig fagmøte med fylkesmennene om likestilling og ikke-diskriminering. Fagmøtet vil ha som formål å styrke fylkesmennenes kompetanse på likestillingsfeltet, inkludert seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk, og sørge for likeverdige offentlige tjenester også for lhbt-personer.

**Ansvarlig:** Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet.

Dette tiltaket har en kontaktperson/koordinator hos Bufdir, men denne personen overtok dette ansvaret våren 2019. I en presentasjon for referanseforum presenterte avdelingsdirektør Anna Bjørshol Bufdirs planer for 2019, og her var dette tiltaket nevnt.

I våre intervjuer kommer det frem at dette er et meget utfordrende tiltak, og at man ikke har vært i stand til å gjennomføre noen slike samlinger enda. Intensjonen med dette tiltaket har vært å fremme kompetansen blant fylkesmennene, og man har i utarbeidelsen av handlingsplanen valgt *årlige* møter som virkemiddel for å nå dette. Bufdirs representant stiller spørsmål ved hvor godt forankret dette tiltaket har vært, og peker på at det er meget ambisiøst å skulle samle alle fylkesmennene fire ganger i løpet av handlingsplanperioden.

I omtalen av tiltak 15b pekte vi på manglende grunnlagsdokumenter og oversikt over historikk, og det samme gjelder dette tiltaket. Man er for eksempel noe usikker på om dette skal være en samling for fylkesmenn eller for fylkesmennsembetene. Sistnevnte vil opplagt være lettere å organisere rent praktisk. Fylkesmennene har allerede svært mange samlinger, hvorav mange av disse er obligatoriske. Tiltaket oppfattes som *for* ambisiøst, og man har nå begynt å se på alternative løsninger for å nå målet med tiltaket.

Det planlegges at representanter for Bufdirs avdeling for likestilling og universell utforming skal delta på allerede planlagte samlinger for fylkesmenn, som observatører. Planen her er at de skal kunne ta opp likestillings- og ikke-diskrimineringstematikk med deltakerne på samlingene. Det er imidlertid ikke alle ved avdelingen som arbeider spesielt med lhbtq-feltet, og det er også noe usikkert hvor stor effekt denne type deltakelse vil ha. Slik deltakelse vil imidlertid gi verdifull kunnskap om denne type samlinger, noe som er nødvendig for å kunne arrangere egne samlinger i fremtiden. OsloMet og Bufdir skal arrangere fagkonferanse om Skeive i barnevernet i april, Bufdir er også med i panelsamtaler og på finansieringssiden. Dette er knyttet til et stort forskningsprosjekt om skeive i barnevernet. Denne samlingen fremstår som både viktig og positiv, og med deltakelse fra fylkesmannsembetene vil dette kunne bidra til å oppfylle tiltakets hensikt.

Det pekes også på at det er en utfordring å arbeide med tiltak som stipulerer *årlige* møter e.l. I 2020 er man allerede på «minus 3», og dersom man ikke lykkes i det første året vil det uansett være umulig å iverksette tiltaket fullt ut.

### Hvorfor er ikke tiltaket iverksatt?

Dette tiltaket fremstår som praktisk vanskelig å gjennomføre, så lenge ansvaret for tiltaket ligger på saksbehandlernivå i Bufdir, i en avdeling som ikke har jevnlig kontakt med fylkesmannsembetene. Det vil alltid medføre noe usikkerhet rundt gjennomføring når man vedtar tiltak som forplikter andre enn de som er ansvarlige for tiltakene, og dette vises her. Manglende begrunnelse og dokumentasjon for tiltaket fremstår også som en vesentlig årsak til at tiltaket ikke er iverksatt, og dette i seg selv tolker vi som en indikasjon på at tiltaket ikke er tilstrekkelig forankret på høyere nivå i organisasjonen.

## Anbefalinger for videre arbeid

Vi anbefaler at man arbeider videre med planene om deltakelse på fylkesmannssamlinger for å få økt kunnskap om fylkesmannsembetene og deres samlingsarenaer. Arrangementet om skeive i barnevernet er også positivt, men fremstår som mindre relevant for å nå fylkesmennene.

Vår oppfatning er at årlige samlinger med fylkesmennene er utfordrende å få til og fordrer at tiltaket er godt forankret på ledernivå i forvaltningen. Vi finner at ansvaret for dette tiltaket har vært uklart og i for stor grad blitt liggende på saksbehandlernivå. Dette fremstår etter vår oppfatning som en nedprioritering fra Bufdirs side. Vi anbefaler at tiltaket diskuteres i den interdepartementale gruppen og i direktoratsgruppen, og at man legger en plan for å gjennomføre en form for arrangement for fylkesmennsembetene i 2020. Dette fremstår som gjennomførbart. Det kan være et punkt på en allerede planlagt samling, eller en egen samling. En egen samling der alle fylkesmennene samles for dette formålet fremstår som lite realistisk innen utgangene av handlingsplanens virkeperiode.

Vi anbefaler også at Bufdir undersøker muligheten for å utvide arrangementet som allerede er planlagt i forbindelse med tiltak 15b til også å omfatte intensjonen for dette tiltaket. Der er ikke-diskriminering og mangfold tema for aktører i arbeidslivet, og det vil ikke være unaturlig å koble dette til politikk og fylkesmannsembetene. Vi oppfordrer som nevnt også til å se dette arrangementet i sammenheng med tiltak 20b. I så fall kan også representanter for andre forvaltningsorganer inviteres. Blant våre informanter nevnes begrepet *Rosa forvaltning* som en mulighet for å integrere denne tematikken i hele forvaltningens virke. En slik vinkling vil kunne samle både fylkesmenn og forvaltning, og kan knyttes til et overordnet arrangement om *Rosa arbeidsliv*. Et slikt arrangement vil være krevende å arrangere på kort sikt, men vi anser det som en av få muligheter for å oppnå målene for tiltak 15b, 20b og 22c på en og samme tid.

## 4.7 Tiltak 31b: Kompetanse til familievernkontorer og krisesentre

**Tiltak:** Kompetanse om personer med funksjonsnedsettelse og lhbti-problematikk må formidles til familievernkontor og krisesentre.

**Ansvarlig:** Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet.

Dette er et tiltak Bufdir har hatt problemer med å gjøre rede for, men per 1. mars 2020 har tiltaket fått en kontaktperson og ansvarlig saksbehandler. Bufdir antar at den interne omorganiseringen i 2018/19 førte til at ansvaret for, og kjennskapet til, tiltaket ble spredt, og så forsvant. I et referanseforum 19.9.2018 presenterte avdelingsdirektør Anna Bjørshol Bufdirs planer, der dette tiltaket var oppført som planlagt gjennomført i 2019. Det er imidlertid uklart hva som lå bak denne rapporteringen.

Det kan nevnes at man i evalueringen av den forrige handlingsplanen pekte på at LLH (nå FRI) gjennom Rosa kompetanse hadde gjennomført flere tiltak som også omfattet barne- og familieverntjenestene. I evalueringene ble det påpekt at «arbeidet med kompetanseheving mangler et systematisk og helhetlig perspektiv». Det sies videre at langt «flere aktører må på banen» får å nå målene om økt kompetanse på feltet. I en presentasjon fra et møte med direktoratsgruppen 23.5.2017 har Bufdirs *oppvekstavdeling* en presentasjon der de skriver at «Kompetanse om lhbti-temaer skal videreutvikles og spres til medarbeiderne i familieverntjenesten, inkludert kompetanse om lhbti-personer med funksjonsnedsettelse» og «Kompetanse om lhbti-personer med



funksjonsnedsettelse skal formidles til krisesentre». Det er uklart hva som har skjedd videre i dette arbeidet.

#### **Hvorfor er ikke tiltaket iverksatt?**

Det er uklart hva som er gjort på feltet, og det har vært vanskelig å finne ansvarlig saksbehandler før tiltaket fikk tildelt saksbehandler nylig. Dette fører naturlig nok til at tiltaket har status *ikke iverksatt*. En intern omorganisering i Bufdir pekes på som sannsynlig årsak til at denne situasjonen har oppstått.

#### **Anbefalinger for videre arbeid**

Vi anbefaler at Bufdir avklarer hvor ansvaret for tiltaket skal ligge, oppretter en kontaktperson og sørger for at arbeidet blir iverksatt. Bufdir bør undersøke mulighetene for å sette i gang den aktiviteten som ser ut til å ha vært planlagt av Bufdirs oppvekstavdeling før omorganiseringen i direktoratet. Sivilsamfunnsaktøren Unge funksjonshemmede nevnte på referanseforum at de har kompetanse på dette feltet, og vi anbefaler at Bufdir undersøker mulighetene for å etablere et samarbeid med organisasjonen på dette feltet. FRI arbeider også med Rosa kompetanse på tilstøtende områder, og det kan vurderes om det er hensiktsmessig å oppfordre til et samarbeid mellom flere organisasjoner i gjennomføringen av dette tiltaket.

## 4.8 Tiltak 32: Lhbtqi-personer med innvandrerbakgrunn- Lhbtqi-personer som prioritert gruppe ved uttak av overføringsflyktninger

**Tiltak:** Regjeringen vil på egnet tidspunkt vurdere om det kan være hensiktsmessig å prioritere lhbtqi-personer som en av flere prioriterte grupper ved uttak av kvoteflyktninger.

**Ansvarlig:** Justis- og beredskapsdepartementet.

Status på dette tiltaket er at det ikke er iverksatt. Vår henvendelse til Justisdepartementet viser at det er usikkerhet omkring opprinnelsen til tiltaket, og at det ikke har vært kjent i den ansvarlige avdelingen i departementet. Det er spilt inn tekst angående oppfølging av tiltaket fra februar 2017, men det er uklart hvor dette har endt og hvordan det er blitt fortolket. Utover forespørsel i februar 2017 kan ikke avdelingen finne at de har blitt spurt om tiltaket.

Bufdir har bedt UDI om å rapportere på tiltaket. Siden UDI ikke har fått noen konkrete føringer fra departementet har de rapportert at tiltaket ikke er gjennomført. Ansvarlig avdeling i Justis- og beredskapsdepartementet har ikke vært informert om hva som er rapportert fra UDI.

JD presiserer at det er, og har alltid vært, åpent for å ta imot lhbtqi-personer på kvoten for overføringsflyktninger. Dette anses som personer som kan ha sterke beskyttelses- og gjenbosettingsbehov. Ifølge JD kan man slik sett si at de prioriteres allerede blant saker som blir fremmet av UNHCR. Det er UNHCR som bestemmer hvilke saker de vil prioritere å fremme på kvoten.

JD vil gjøre den vurderingen som ligger i tiltaket i løpet av 2020. Departementet vil bestemme seg for om det skal gjøres en slik prioritering og hva som eventuelt ligger i denne prioriteringen. Departementet påpeker at lhbtqi-personene ofte er enslige, og en utfordring er at kommunene primært ønsker å ta imot barnefamilier. Det er frivillig for

kommunene om de vil bosette flyktninger, og kommunenes prioriteringer har stor påvirkning når det gjelder uttak av kvoteflyktninger. Det er også slik at det ikke alltid er enkelt å finne lhbtqi-personer. Noen steder er det såpass farlig å være åpen om dette at folk kan unngå å fortelle om sin seksuelle orientering, kjønnsidentitet, kjønnsuttrykk eller kjønnskarakteristika.

Det er imidlertid ulike måter man kan signalisere at man vil prioritere LHBTI-personer på kvoten – utover det som allerede gjøres. Eventuelt hvordan dette best kan gjøres, på en måte som er gjennomførbar, vil inngå i vurderingen.

#### **Hvorfor er ikke tiltaket iverksatt?**

Tiltaket har først og fremst ikke blitt iverksatt fordi man har ment at det allerede er åpent for å inkludere LHBTI på kvoten, jf. innspill fra 2017, og at det ikke har vært oppmerksomhet om tiltaket og det har blitt glemt.

#### **Anbefalinger for videre arbeid**

Det anbefales at den planlagte vurderingen gjennomføres, og at resultatet av vurderingen rapporteres til Bufdir.

## 4.9 Tiltak 39b: Samarbeid med Sametinget og samiske institusjoner

**Tiltak:** Myndighetene vil ta initiativ til et samarbeid med Sametinget og samiske institusjoner med sikte på videreføring og utvikling av tiltak som kan bidra til at lhbtqi-personer med samisk bakgrunn opplever større grad av åpenhet og inkludering, herunder i det samiske samfunnet.

#### **Ansvarlige og status:**

Kulturdepartementet: I 2018 arrangerte Bufdir en regional samling i Karasjok med fokus på lhbtqi og mental helse i det samiske samfunnet, i samarbeid med Sametinget, SANKS, KUN og Mental Helse Ungdom<sup>3</sup>.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet: Ikke iverksatt

Forskning viser at flere lesbiske og homofile med samisk tilhørighet, opplever diskriminering. Det oppleves tøffere å stå fram i samiske miljøer enn i norske, og flere har hatt psykiske problemer, selvmordstanker og redusert fysisk helse (Grønningsæter og Haualand 2012, Grønningsæter og Nuland 2009). Samtidig er mange stolte over å være samiske og lesbiske/homofile, og noe større grad av åpenhet og diskusjon har vært bevitnet innen de samiske miljøene. Det beskrives imidlertid som et behov for tydeligere innsats for å oppnå mer inkludering innad i det samiske samfunn hva gjelder seksuell orientering og kjønnsstatistikk. I innspillsmøte i forbindelse med utarbeidningen av handlingsplanen ble det framhevet (av Kommunal- og moderniseringsdepartementet) at det var behov for økt fokus på flere områder. Det framstod som viktig å få (økt) kunnskap om levekår og livssituasjon hos lhbtqi-personer i det samiske samfunnet, og kunnskap om lhbtqi i minoritetsmiljøer. Forskning på disse gruppene kan føre til at gruppene blir mer

---

<sup>3</sup> Dette er gjengitt fra statusrapporteringen til Bufdir. Her vises det til Bufdirs innsats, og ikke aktivitet KUD selv har utført.

synlige, som kan bidra til å normalisere. Det framstod dessuten som viktig å ha gode rollemodeller i distriktene å identifisere seg med.

Den forrige handlingsplanen, *Bedre livskvalitet for lesbiske, homofile, bifile og transpersoner 2009-2012* hadde som tiltak å opprette en samisk side på LLHs hjemmesider, samt å invitere Sametinget og LDO til felles arbeid mot diskriminering. Dessuten skulle levekår for lesbiske, homofile, bipersoner og transpersoner i den samiske befolkning kartlegges (BLD 2008). Sluttevalueringen av den forrige handlingsplanen peker på behovet for å fortsette lhbt-arbeidet i samiske miljøer, samt å utvide arbeidet mot nye grupper. Eksempelvis pekes det på at LLH og Skeiv Ungdom må fortsette å inkludere et samisk perspektiv i arbeidet, og at aktører som LBHTI-senteret i Bufdir, det samiske kompetansesenteret for urfolks rettigheter Galdu, og Sametinget må fortsette sitt samarbeid.

KUD og KMD står begge oppført med ansvar på dette tiltaket. KUD har rapportert at Bufdir har arrangert i samling i Karasjok med fokus på lhbtq og mental helse i det samiske samfunnet, i samarbeid med Sametinget, SANKS, KUN og Mental Helse Ungdom.

KUD viser for øvrig til at det i flere prosesser har vært en kontakt med Sametinget, og at departementet ønsker å ta med lhbtq-perspektivet i alle prosesser. Sametinget er involvert i arbeidet med å løfte lhbtq-agendaen inn i likestillingsarbeidet.

KMD har derimot ikke rapportert aktivitet på tiltaket, og tiltaket er dermed inkludert i tiltakene som helt eller delvis ikke er iverksatt. Det som var oppgitt som vår kontaktperson hos KMD (som deltaker i den interdepartementale gruppen) uttrykker overraskelse over at de er involvert i og har ansvar forbundet med dette tiltaket. Vi ble imidlertid henvist til avdelingen som arbeider med same- og minoritetspolitikk, men også der stilte de seg uforstående til at de hadde tiltaksansvar.

Vi forstår det slik at KMDs ansvar på dette feltet er knyttet til deres ansvar for Sametinget og konsultasjonsordningen med Sametinget. Som urfolk har samene rett til å bli konsultert i saker som kan få direkte betydning for dem. Sametinget skal alltid involveres i viktige prosesser som berører samiske interesser. De retningsgivende prosedyrene for hvordan disse konsultasjonene skal foregå innebærer at KMD gjennom å ha statsråden for samiske saker har et spesielt ansvar. Det vil si at når andre departementer koordinerer oppfølging av for eksempel internasjonale konvensjoner og Sametinget involveres så har KMD en rolle.

### **Hvorfor er ikke tiltaket iverksatt?**

Tiltaket er *delvis* ikke iverksatt, siden KMD ikke kjenner til sin rolle i tiltaket, og dermed heller ikke har oppgitt å ha aktivitet forbundet med tiltaket.

### **Anbefalinger for videre arbeid**

KUD bør rapportere tydelig på hvilke prosesser de har iverksatt der Sametinget har vært involvert, og hvilken rolle KMD har hatt i dette arbeidet. KMD bør redegjøre for hvordan de forholder seg til dette tiltaket. De er i handlingsplanen oppgitt som ansvarlig departementet i forbindelse med tiltak 39a og 39b. De bør videre redegjøre for hva som er årsaken til at deres ansvar for tiltaket ikke har vært kjent for dem, og hvilke planer de har for arbeidet med tiltaket.

## 4.10 Tiltak 42c: Norges deltakelse i EU Fundamental Rights Agency sine undersøkelser

**Tiltak:** Det vil bli vurdert nærmere om og eventuelt på hvilken måte Norge kan ta del i og omfattes av EU/FRA (Fundamental Rights Agency) komparative undersøkelser om ulike menneskerettighetsspørsmål, blant annet undersøkelser som omfatter skk-temaer.

**Ansvarlig:** Kulturdepartementet.

I handlingsplanen pekes det på at det finnes lite sammenlignbar data om levekår blant lhbt-gruppene mellom ulike land. EU Fundamental Rights Agency beskrives som et av verdens ledende forskningsmiljøer når det gjelder komparative studier om rettigheter for minoriteter – hvor lhbt-gruppene også inngår. I 2012-2013 ble det opprettet en survey om forhold som trygghet, rettigheter og respekt, samt diskriminering, vold og trakassering blant lhbt-personer i Europa. Norge deltok ikke i surveyen.

I sluttevalueringen av forrige handlingsplan pekes nettopp dette området på som en utfordring hvor videre innsats bør legges ned. Å sikre videreføringen av arbeidet med lhbt i Europarådet og gjennomføring av Europeiske undersøkelser bør prioriteres. I sluttevalueringen anbefales det at Norge bør bidra til at Fundamental Rights Agency-undersøkelsen (som gjennomføres i EU) bør utvideres til også å gjennomføres i Europarådsland som ikke er medlem av EU.

KUD er ansvarlig for dette tiltaket. Vi forstår det slik at EU har en tydelig politikk på at for å være med på Fundamental Rights Agency-undersøkelsen må man bidra finansielt. Dette har ikke Norge gjort.

KUD opplyser at det ikke er inngått noe formelt arbeid om norsk deltakelse i FRA sin levekårsundersøkelse om lhbt-personer i EU. I kravspesifikasjonen til den nye levekårsundersøkelse om lhbtq-personer er det et krav om å inkludere spørsmål som gjør det mulig å sammenligne funn fra den norske levekårsundersøkelsen med funn i FRA levekårsundersøkelse for lhbt-personer i EU.

Det har vært en dialog mellom FRA og forskerne i Norge som skal utføre levekårsundersøkelsen for lhbt-personer i Norge. BLD, og fra og med 2019 KUD, har gitt økonomiske midler til et OECD prosjekt og til prosjekter i Europarådet.

### Hvorfor er ikke tiltaket iverksatt?

Det er uklart for oss om det har skjedd en vurdering av om Norge skal delta i finansieringen av, og ta del i/omfattes av, FRA i departementet.

### Anbefalinger for videre arbeid

KUD bør redegjøre for om de har gjort denne vurderingen som ligger i tiltaket. Vi forstår det slik at det i dag ikke anses som relevant at Norge skal ta del i FRAs komparative undersøkelser. Det vises til at situasjonen kanskje så annerledes ut da handlingsplanen ble utformet.

## 4.11 Overordnede anbefalinger for arbeidet videre med nevnte tiltak

Innledningsvis vil vi understreke at det har vært svært vanskelig å få kontakt med de ansvarlige for tiltakene som er nevnt ovenfor. Uklar ansvars plassering vil i seg selv ofte være forklaringen på hvorfor tiltakene ikke er iverksatt. Dersom ingen vedkjenner seg ansvaret for et tiltak kan det vanskelig gjennomføres. Det har til dels vært vanskelig å finne kontaktpersoner for tiltakene, og dette har sammenheng med at det enkelte forvaltningsorgan ikke vedkjenner seg tiltaksansvar for tiltakene i det hele tatt.

Vi vil samtidig påpeke at flere av tiltakene har *byttet* ansvarlig departement i løpet av perioden, og flere forvaltningsorganer har gjennomgått organisatoriske endringer i løpet av perioden. Dette fremstår som en av årsakene til at KUD har problemer med å redegjøre for aktivitet knyttet til tiltak de nå er ansvarlige for, og det samme gjelder tiltak som ligger hos Bufdir.

Dette endrer imidlertid ikke det grunnleggende faktum at det er et stort problem at mange tiltak ikke har en tydelig ansvars plassering med en kontaktperson eller koordinator. Vår første anbefaling er derfor at man snarest gjennomfører møter i den interdepartementale gruppen for å gjennomgå de tiltakene som er nevnt i denne delen av rapporten. Departementsgruppen bør der kommer frem til hvilke *departement* som har ansvar for hvilke tiltak, og opprette nye kontaktpersoner for de tiltakene der man ikke har en kjent tiltaksansvarlig. Den interdepartementale gruppen bør vurdere samtlige tiltak ovenfor, og sørge for at underliggende direktorater følger opp de tiltakene de står som ansvarlige for. Der *alle* har et tiltaksansvar er man nødt til å tydeliggjøre hva dette innebærer for hver enkelt aktør. Dette kan gjelde både departementer og direktorater.

I denne prosessen anbefaler vi videre at det vurderes å endre teksten på tiltakene der dette fremstår som nødvendig for å gjøre tiltakene meningsfulle i dagens situasjon. KUD kan for eksempel ikke ha ansvar for å BFDs FoU-strategi. Her bør man enes om ny beskrivelse av tiltakene som reflekterer dagens situasjon, og gjør det mulig å gjennomføre tiltakene. Man bør være varsomme med å *svekke* tiltak med denne anbefalingen som grunnlag – for eksempel ved å gjøre tiltakene mindre ambisiøse eller vage, for å muliggjøre enkel utkwittering. Vi anbefaler at man heller rapporterer at man ikke har til hensikt å gjennomføre et tiltak, med en begrunnelse, dersom det finnes gode grunner til at visse tiltak ikke kan kvitteres ut. Som det fremkommer i våre intervjuer er det allerede noe frustrasjon over vage tiltak og det som oppfattes som noe lettvinnt utkwittering av tiltak, og for å vise at man tar slike bekymringer på alvor anbefaler vi altså at man rapporterer faktisk innsats og hensikter i henhold til det som kan oppfattes som en rimelig tolkning av tiltakenes *intensjon* av alle involverte aktører. Der man ikke er i stand til å finne dokumenter som beskriver intensjon eller målet for et tiltak, bør forvaltningsorganene i fellesskap komme frem til en utdyping som fremstår som en rimelig tolkning av opprinnelig intensjon, og ikke en svekkelse av tiltaket.

Vi anbefaler at den interdepartementale gruppen rapporterer status og eventuelle endringer i tiltak og ansvarsforhold til Bufdir som koordinerer arbeidet med handlingsplanen. Dette bør etterfølges av et snarlig møte i direktoratsgruppen, som følger opp sine tiltak på lignende måte. Man kan også vurdere å gjennomføre et *felles* møte der departementer og direktorater sammen arbeider med disse temaene, og sammen legger en plan for innspurten av arbeidet med gjeldende handlingsplan.

I etterkant av denne prosessen, uavhengig av hvordan den gjennomføres, bør koordinator hos Bufdir besitte en komplett oversikt over kontaktpersoner og hvem som er ansvarlig for de tiltakene som fremdeles har status som *ikke iverksatt*.

Det bør videre a) avholdes en ny samling for referanseforum, eller b) utarbeides et grundig notat som deles med sivilsamfunnsaktørene. Der bør det redegjøres for prosessen som har blitt gjennomført, eventuelle endringer i tiltak og tiltaksansvar, og for planlagt fremdrift med samtlige av tiltakene som er nevnt ovenfor.

Vi har allerede anbefalt å vurdere å se flere av tiltakene i sammenheng, og dette gjelder spesielt tiltak 15b og 22c (og delvis også 20b), og er beskrevet i forbindelse med omtale tiltakene. I forbindelse med de tverrgående tiltakene anbefaler vi også at det legges til rette for en kunnskaps- og erfaringsdeling, slik at aktørene i fellesskap kan komme frem til hva som anses som «best practice». Dette gjelder for eksempel i forbindelse med tiltak 20b, der det bør antas at det er mulig for de forskjellige forvaltningsorganene å forholde seg til denne loven på noenlunde likt vis.

## 5 Oppsummering og konklusjoner

Handlingsplanen *Trygghet, mangfold, åpenhet* er inne i sitt siste virkeår. I denne delrapporten redegjorde vi først for bakgrunnen for handlingsplanen, erfaringer og anbefalinger fra evalueringen av forrige handlingsplan og for teorier som forklarer hvorfor samarbeid mellom sivilsamfunnsaktører på feltet er viktig. Deretter beskrev og vurderte vi hvordan samarbeidet mellom ansvarlige sektormyndigheter og sivilsamfunnsaktører har artet seg, og kom med noen anbefalinger om justeringer av dette samarbeidet.

Avslutningsvis vurderte vi de tiltakene som per 1.12.2019 hadde status som helt eller delvis ikke iverksatt. Vi har også vurdert hvorfor tiltakene ikke er iverksatt, og kommet med anbefalinger for fremdrift i hvert tiltak, og mer generelle anbefalinger som gjelder arbeidet generelt.

Når det gjelder de sentrale læringspunktene fra forrige evaluering pekte Bufdir blant annet på svak forankring i flere departementer, at myndighetene ga oppgaver til sivilsamfunnet uten tilstrekkelig oppfølging og støtte, opplevd mangelfull rapportering, samt visse utfordringer knyttet til at sivilsamfunnsaktørene oppfatter en viss konkurranse seg imellom.

I denne evalueringen har vi primært sett på samarbeidet mellom ansvarlige sektormyndigheter og sivilsamfunnsaktørene. Det kommer frem at dette samarbeidet primært foregår mellom sivilsamfunnsaktører og direktorater, og at få sivilsamfunnsaktører opplever aktivt samarbeid med departementene om gjennomføringen av handlingsplanen. Dette oppfattes i noe varierende grad som et problem, og bekymringene rundt dette er primært knyttet til en oppfattet manglende *prioritering* av arbeidet med handlingsplanen på departementsnivå. Ansvarlig departement for koordinering av handlingsplanen er nå KUD, og i løpet av handlingsplanens virkeperiode har handlingsplanen hatt fire forskjellige statsråder, og tilhørt to forskjellige departementer.

De fleste aktørene uttrykker at de har et godt samarbeid med Bufdir, som er det koordinerende direktoratet for arbeidet med handlingsplanen. Det er knyttet en viss bekymring til omorganiseringen av Bufdir, som førte til at det tidligere LHBT-senteret ikke lenger eksisterer i samme form som tidligere. Dette knyttes også til at Bufdir nå ligger under både BFD og KUD, og flere aktører er noe bekymret for hvordan kan påvirke fokuset på lhbtqi-spørsmål og skk. Til tross for slike bekymringer beskriver sivilsamfunnsaktørene medarbeiderne i direktoratet som åpne, tilgjengelige og lyttende. Sivilsamfunnsaktørene oppfatter videre at det finnes kontaktpersoner i direktoratet som både er engasjerte i arbeidet, og kjenner situasjonen til sivilsamfunnsaktørene, og deres behov. Et annet direktorat som trekkes frem er Hdir, som også ansees å ha en god dialog med sivilsamfunnsaktørene. Dette gjelder både i arbeidet med *Trygghet, mangfold, åpenhet*, og også deres tilstøtende strategi for seksuell helse. Udir oppfattes som mindre tilgjengelig enn øvrige direktorater, og dette oppfattes som noe problematisk, siden sivilsamfunnsaktørene anser skole og barnehage som viktige arenaer, og flere sivilsamfunnsaktører arbeider aktivt inn mot sektoren. Det kommer imidlertid samtidig frem at Udir bevilger midler til prosjekter knyttet til handlingsplanen, og det som etterspørres er i hovedsak at Udir uttrykker mer offentlig støtte til disse prosjektene. Dette er spesielt viktig der disse prosjektene møter motstand og kritikk. Dersom sivilsamfunnsaktørene gjennomfører tiltak delvis på vegne av myndighetene bør dette også tydeliggjøres i situasjoner der de støter på problemer.

Per i dag oppfatter de fleste aktørene samarbeidet mellom myndighetene og sivilsamfunnsaktørene som relativt godt. Dette er imidlertid ikke betegnende for hele handlingsplanens periode. Sivilsamfunnsaktørene uttrykker til dels at det var stor

frustrasjon forbundet med prosessen som ledet frem til handlingsplanen. De oppfattet denne som en utrygg og uoversiktlig prosess der de ble invitert til forskjellige møtepunkter, uten at de følte at de fikk reelt innsyn i, eller påvirkning på, handlingsplanens utforming. Det ble oppfattet som spesielt problematisk at de ikke fikk utkast til dokumenter de kunne gi sine innspill til. Dette førte både til at handlingsplanen oppleves som noe fremmed, og at man mistet tillitt til myndighetene. Det er imidlertid flere som understreker at de har forståelse for at regjeringen laget *sin* handlingsplan, men de uttrykker samtidig et ønske om at mer aktiv involvering hadde funnet sted. Underveis i perioden har man også hatt tilfeller der organisasjoner har uttrykt bekymring over flere prosesser knyttet til handlingsplanen, og IDAHOT Forum 2019 fremheves som et spesielt godt eksempel på det som blir oppfattet som en mangelfull prosess.

Til tross for dette beskriver altså sivilsamfunnsaktørene samarbeidet som relativt godt, og de er i hovedsak fornøyde med formen på samarbeidet, frekvensen for formelle møter og øvrig tilgjengelighet. Dette tyder på at myndighetene har oppfattet og tatt de beskrevne bekymringene på alvor. Dette støttes også av sentrale sivilsamfunnsaktører, som oppfatter at både KUD og Bufdir har tatt dem på alvor, og de oppfatter at det har vært en forbedring i samarbeidet. Det er imidlertid en noe forsiktig optimisme, og dette ser ut til å være basert på de negative erfaringene fra prosessen rundt lanseringen av handlingsplanen, samt det at de positive signalene de oppfatter fremdeles oppfattes som et relativt nytt fenomen. Det er også noen få som er bekymret over den politiske situasjonen, og mulighetene for at endringen i det politiske landskapet kan føre til en forverret situasjon for ytterligere fremgang på feltet. Her pekes det blant annet på hvordan LHBT-senteret ble endret i en omorganisering i Bufdir, som sivilsamfunnsaktørene opplever at de fikk svært lite informasjon om.

I sluttevalueringen av den forrige handlingsplanen pekes det på svakheter i rapporteringen på fremdrift, og at denne kunne være mangelfull, og tidvis misvisende. Vi ser i vår evaluering at slike bekymringer til en viss grad også gjør seg gjeldende i forbindelse med *Trygghet, mangfold, åpenhet*, og det er spesielt utformingen av visse tiltak som oppleves som problematisk. Noen oppfattes som så vage at det er vanskelig å forstå hva de innebærer, mens andre oppleves som for konkrete og lite ambisiøse. Dette er imidlertid ikke et tema i denne delrapporten, og vi vil forfølge dette videre i sluttrapporten som publiseres våren 2021. Det som er av betydning i denne delrapporten er at sivilsamfunnet påpeker at de har behov for innsikt for å kunne utøve en rolle som «vaktbikkje». Dersom rapporteringen på fremdrift er for lite konkret, og/eller at de må vente for lenge før de får den, blir det vanskelig å vurdere måloppnåelse på feltet.

Når det gjelder tiltakene som helt eller delvis ikke er iverksatt, har vi kommet med en rekke konkrete anbefalinger knyttet til hvert tiltak. I noen tilfeller ser det ut til at man i løpet av evalueringsprosessen har kommet frem til løsninger som kan muliggjøre en gjennomføring av tiltakene, og i andre tilfeller kan fornuftige justeringer av tiltakene gjøre det mulig å oppnå *hensikten* med de opprinnelige tiltakene, om enn i en noe annen utforming. Vi har pekt på at årsakene til at en del tiltak har hatt status som helt eller delvis ikke iverksatt har vært at ingen har vært i stand til, eller hatt oversikt over, hvem som har vært ansvarlig for tiltakene. Dette gjelder spesielt de tverrgående tiltakene der *alle* har hatt ansvaret.

De generelle anbefalingene knyttet til disse tiltakene går på behovet for en samordnet og koordinert innsats både på departements- og direktoratsnivå. Det er begrenset med tid igjen av handlingsplanens periode, og man bør snarest mulig vurdere de aktuelle tiltakene, opprette klare ansvarsforhold der disse ikke finnes, og vurdere å justere visse tiltak slik at man på best mulig måte kan oppnå intensjonen med tiltakene i løpet av handlingsplanens periode. Det er imidlertid viktig at man ikke bevisst reduserer tiltakene



for å enklere kunne kvittere dem ut, da det allerede eksisterer en viss bekymring over at dette er gjort med noen av tiltakene i handlingsplanen.

Det siste punktet knyttet til samarbeid i sluttevalueringen av den forrige handlingsplanen omhandlet en viss grad av konkurranse *mellom* sivilsamfunnsaktørene. De fleste aktørene oppfatter ikke dette som et stort problem på det nåværende tidspunkt, men det er likevel mange som uttrykker en viss bekymring over dette. Tildelingen av den totale mengden driftsmidler til organisasjonene oppleves som statisk, samtidig som det kommer flere aktører til, og dette fører opplagt til et visst fokus på *relativ gevinst*. Flere fremhever her spesielt *driftsmidler*, og ikke tilskuddsmidlene sett under ett (driftsmidler og prosjektmidler/aktivitetsmidler). Dette kan svekke mulighetene for at sivilsamfunnsaktørene inngår mer aktivt samarbeid seg imellom, og hindre erfaringsutveksling. I tillegg til at det blir flere aktører uttrykker sivilsamfunnsaktørene at flere har potensial for å arbeide mer effektivt på feltet, men at dette begrenses av at man ikke øker summen til midler på feltet nevneverdig.

I tillegg til at den økonomiske situasjonen kan føre til en viss konkurranse finnes det også reelle, og tidvis sterke, interessenetninger på visse områder, og spesielt i forbindelse med helsetilbud til personer med kjønnsinkongruens. Noen aktører uttrykker også i denne omgang at de føler at de *blir hørt*, men samtidig at de er frustrerte over at de ikke får gjennomslag. Myndighetene er her i en svært krevende situasjon, og vi vurderer deres håndtering av situasjonen som god. De legger til rette for dialog og tar imot både formelle og uformelle henvendelser, men dette kan nødvendigvis ikke samtidig føre til at alle får de resultatene de ønsker der interessene er motstridende. Her fremstår Bufdir som en sentral aktør, og vi anbefaler at man fortsetter med den tilnærmingen man har vist den siste tiden.

Avslutningsvis vil vi påpeke at alle aktørene på feltet er opptatt av at man allerede nå begynner å planlegge hva som skal skje etter *Trygghet, mangfold, åpenhet*. Det er primært tre alternativer som utkrystalliserer seg. Det første er å begynne arbeidet med en ny handlingsplan nå, og iverksette den så raskt som mulig. Det andre er å la handlingsplanen utløpe, og deretter evaluere grundig hvordan veien videre bør se ut. Det tredje er å forlenge nåværende handlingsplan (fortrinnsvis ett år) med et spesielt fokusområde.

Det første alternativet medfører en viss fare for at man går i gang med en ny handlingsplan etter samme mønster som de forrige. Dette kan være noe uheldig, spesielt siden den forrige sluttevalueringen og de foreløpige funnene i evalueringene av denne handlingsplanen, tyder på at det er en viss frustrasjon over utformingen av tiltak og rapporteringssystem.

Fordelen med alternativ to er at man i større grad kan vurdere hvorvidt en handlingsplan er det beste middelet for å nå målene på feltet. Det er stor enighet blant aktørene på feltet om at handlingsplanen er både verdifull og nyttig, men samtidig finnes det flere måter å arbeide for fokusert innsats på et felt og tverrsektoriell samordning. Dersom man anser en handlingsplan som det best verktøyet vil det uansett være fornuftig å bruke god tid, og sikre en involverende og åpen prosess, slik at man lærer av erfaringene med de (da) foregående handlingsplanene, og utvikler en enda mer effektiv handlingsplan på feltet.

Det tredje alternativet innebærer å forlenge nåværende handlingsplan. En forlengelse uten justeringer fremstår ikke som spesielt hensiktsmessig, da dette fort kan bli en hvilepute for forvaltningen, og dermed stå i veien for reelle fremskritt på feltet. De som ønsker en forlengelse foreslår at man i så fall vedtar spesielle fokusområder og justeringer, og at dette for eksempel kan være et spesielt fokus på de tverrsektorielle tiltakene, og også forberedelsene til en *ny* handlingsplan.

Det er som nevnt flere aktører som uttrykker en viss bekymring for at man vil kunne se tilbakeslag på feltet dersom man ikke har en handlingsplan, og dette begrunnes med internasjonale utviklingstrekk og for eksempel endringene i departementsstruktur og politiske partier med konservative verdigrunnlag. Det fremstår derfor som viktig for arbeidet på feltet at myndighetene i god tid før *Trygghet, mangfold, åpenhet* går i dialog med sivilsamfunnsaktørene for å informere om videre intensjoner, og iverksetter eventuelle prosesser. Først er det imidlertid nødvendig med en god og koordinert innsats for å komme i mål med den gjeldende handlingsplanen, noe som i seg selv kan gi et godt grunnlag for videre samarbeid mellom sivilsamfunnsaktørene og myndighetene på dette feltet.

# Litteratur

- Andersen, N. & Malterud, K. (2013). Seksuell orientering og levekår. Uni Helse.
- Barne- og likestillingsdepartementet (BLD). (2008). Bedre livskvalitet for lesbiske, homofile, bifile og transpersoner 2009-2012. Hentet fra [https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/bld/handlingsplaner/hpl\\_lhbt\\_september\\_2008.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/bld/handlingsplaner/hpl_lhbt_september_2008.pdf)
- Barne- og likestillingsdepartementet (BLD). (2016a) Trygghet, mangfold, åpenhet: Regjeringens handlingsplan mot diskriminering på grunnlag av seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk 2017-2020. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/trygghet-mangfold-apenhet/id2505393/>
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir). (2013). *Evaluering: Regjeringens handlingsplan: Bedre livskvalitet for lesbiske, homofile, bifile og transpersoner 2009-2012 (2013)*. Rapport.
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir). (2014). *Sluttevaluering av regjeringens handlingsplan. «Bedre livskvalitet for lesbiske, homofile, bifile og transpersoner 2009-2012 (2013)»*. Hentet fra: [https://www.bufdir.no/globalassets/global/nbbf/Kjonn\\_identitet/Sluttevaluering\\_av\\_Regjeringens\\_handlingsplan\\_LHBT.pdf](https://www.bufdir.no/globalassets/global/nbbf/Kjonn_identitet/Sluttevaluering_av_Regjeringens_handlingsplan_LHBT.pdf)
- Bufdir. (2020). Hvor mange er lhbtqi? Hentet fra [https://www.bufdir.no/Statistikk\\_og\\_analyse/lhbtqi/Hvor\\_mange/](https://www.bufdir.no/Statistikk_og_analyse/lhbtqi/Hvor_mange/)
- Christensen, T., M. Egerberg, P. Lægrei & J. Aars (2014). *Forvaltning og politikk*. Universitetsforlaget.
- Crowley, K., & Head, B. W. (2017). The enduring challenge of 'wicked problems': revisiting Rittel and Webber. *Policy Sciences*, 50(4), 539-547.
- DIFI. (2017). Erfaringer og læringspunkter fra arbeidet med samordning 2014-2017: Og forslag til videre innsatser. DIFI-notat 2017:2. Hentet fra [https://www.difi.no/sites/difino/files/difi-notat\\_2017\\_2\\_samordning.pdf](https://www.difi.no/sites/difino/files/difi-notat_2017_2_samordning.pdf)
- FRI. (2020). Om Rosa kompetanse (rk). Hentet fra <https://www.foreningenfri.no/rosa-kompetanse/om-rosa-kompetanse-rk/>
- Fladmoe, A. & Nadim, M. (2019). Erfaringer med hatytringer og hets blant LHBT-personer, andre minoritetsgrupper og den øvrige befolkningen. *Institutt for samfunnsforskning*. Rapport 2019:4.
- Grønningsæter og Hualand. (2012). *Usynlig og selvvlysende. Å være lesbisk, homofil, bifil eller transperson med nedsatt funksjonsevne*. Fafo-rapport 2012:53. Hentet fra: [https://www.fafo.no/media/com\\_netsukii/20280.pdf](https://www.fafo.no/media/com_netsukii/20280.pdf)
- Grønningsæter og Nuland. (2009). *Lesbiske og homofile i Sápmi*. Fafo-rapport 2009:26. Hentet fra: [https://www.fafo.no/media/com\\_netsukii/20116.pdf](https://www.fafo.no/media/com_netsukii/20116.pdf)
- Head, B. W. (2008). Wicked problems in public policy. *Public policy*, 3(2), 101.
- Head, B. W., & Alford, J. (2015). Wicked problems: Implications for public policy and management. *Administration & society*, 47(6), 711-739.
- Hegna, K., Kristiansen, H. W., & Moseng, B.U. (1999). Levekår og livskvalitet blant lesbiske kvinner og homofile menn. NOVA Rapport 1/1999.
- Kulturdepartementet. (2019). Likestilling og inkludering. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/likestilling-og-inkludering/id922/>

- Likestillings- og diskrimineringsloven. (2017). Lov om likestilling og forbud mot diskriminering (LOV-2017-06-16-51). Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2017-06-16-51>
- McCall, R., & Burge, J. (2016). Untangling wicked problems. *AI EDAM*, 30(2), 200-210.
- Nesheim, T., Gressgård, L. J., Hansen, K., & Neby, S. (2019). Gjenstridige problemer og tverretattlig samordning: Et analytisk rammeverk. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 35(01), 28-50.
- Regjeringen. (2016). *Utredningsinstruksen*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/instruks-om-utredning-av-statlige-tiltak-utredningsinstruksen/id2476518/>
- Rittel, H.W.J. (1972) On the Planning Crisis: Systems Analysis of the 'First and Second Generations', *Bedriftskonomen*. 8, 390-396.
- Rittel, H. W., & Webber, M. M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy sciences*, 4(2), 155-169.
- Røiseland, A., & Lo, C. (2019). Samskaping–nyttig begrep for norske forskere og praktikere?. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 35(01), 51-58.
- Statsministerens kontor. (2019). *Granavolden-plattformen*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/politisk-plattform/id2626036/>
- Tronstad, K. R., M. E. Ruud & S. Nørve. (2013). Evaluering av handlingsplanen for å fremme likestilling og hindre etnisk diskriminering. NIBR-rapport 2013:11.
- Van Bueren, E. M., Klijn, E. H., & Koppenjan, J. F. (2003). Dealing with wicked problems in networks: Analyzing an environmental debate from a network perspective. *Journal of public administration research and theory*, 13(2), 193-212.