

Kristian Rose Tronstad
Marit Ekne Ruud
Siri Nørve

Evaluering av handlingsplanen for å fremme likestilling og hindre etnisk diskriminering



NIBR

Norsk institutt for by- og regionforskning

Evaluering av handlingsplanen for å fremme likestilling og hindre etnisk diskriminering

Andre publikasjoner fra NIBR:

Eks.

NIBR-rapport 2013:5

**Bostedsløse i Norge 2012 – en
kartlegging**

NIBR-rapport 2012:29

**Mer må til: Om hivrettet arbeid overfor
innvandrere**

NIBR-rapport 2012:5

**"Derfor blir vi her" – innvandrere i
Distrikts-Norge**

Rapportene koster
fra kr 250,- til kr 350,- og kan bestilles
fra NIBR:
Gaustadalléen 21
0349 Oslo
Tlf. 22 95 88 00
Faks 22 60 77 74

E-post til
nibr@nibr.no

Publikasjonene
kan også skrives ut fra
www.nibr.no
Porto kommer i tillegg til de oppgitte
prisene

Kristian Rose Tronstad
Marit Ekne Ruud
Siri Nørve

Evaluering av handlingsplanen for å fremme likestilling og hindre etnisk diskriminering

NIBR-rapport 2013:11

Tittel: **Evaluering av handlingsplanen for å fremme likestilling og hindre etnisk diskriminering**

Forfatter: Kristian Rose Tronstad, Marit Ekne Ruud og Siri Nørve

NIBR-rapport: 2013:11

ISSN: 1502-9794
ISBN: 978-82-7071-984-6

Prosjektnummer: 3113

Prosjektnavn: EvalLikestilling

Oppdragsgiver: Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD)

Prosjektleder: Kristian Rose Tronstad

Referat: NIBR har på oppdrag fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) gjennomført evaluering av handlingsplan for å fremme likestilling og hindre etnisk diskriminering (2009-2012). Sentrale problemstillinger som er belyst i rapporten er hvordan et utvalg av tiltak har vært gjennomført og hvordan handlingsplanen har fungert som verktøy for samarbeid.

Sammendrag: Norsk og engelsk

Dato: Juli 2013

Antall sider: 62

Pris: kr 250,-

Utgiver: Norsk institutt for by- og regionforskning
Gaustadalléen 21,
0349 OSLO
Telefon: (+47) 22 95 88 00
Telefaks: (+47) 22 60 77 74
E-post: nibr@nibr.no

Vår hjemmeside: <http://www.nibr.no>

© NIBR 2013

Forord

Dette er sluttrapporten for ”Evaluering av regjeringens handlingsplan for å fremme likestilling og hindre etnisk diskriminering”. Prosjektet er gjennomført av Kristian Rose Tronstad (prosjektleder), Marit Ekne Ruud og Siri Nørve. Evalueringen bygger på intervju med ulike informanter fra departement, direktorat, ombud, arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjoner, samt innvandrersorganisasjoner. Formålet med prosjektet har vært å evaluere hvordan handlingsplanen har fungert som verktøy for samarbeid, evaluere utvalgte tiltak og gi anbefalinger for videre arbeid. Vi vil takke alle informanter som velvillig har stilt opp til intervju.

Oslo, juni 2013

Evelyn Dyb

Forskningssjef

Innhold

Forord	1
Tabelloversikt	4
Figuroversikt	4
Sammendrag	5
1 Innledning	7
1.1 Hva er en handlingsplan?	8
1.2 Målsetning, risikopopulasjon, områder og aktører i handlingsplanen	10
1.3 Avgrensning av evalueringen	13
1.4 Problemstillinger	14
2 Metode og kildegrunnlag	17
2.1 Intervjuer	17
2.2 Dokumentstudier	18
2.3 Kildekritiske bemerkninger	19
3 Handlingsplanen som verktøy	20
3.1 BLDs erfaring som koordinerer og pådriver i regjeringens arbeid mot etnisk diskriminering	22
3.2 Erfaring fra sektoransvarsdepartementene	26
3.3 Uavhengige og underliggende etaters erfaringer	27
3.4 Partenes erfaring med handlingsplanen	30
3.5 Organisasjonenes erfaring med handlingsplanen	32
3.6 Oppsummering og anbefalinger	32
4 Evaluering av utvalgte tiltak	36
4.1 Arbeidsliv	36
4.1.1 Tiltak 24: Veileder til aktivitets- og rapporteringsplikten	37
4.1.2 Tiltak 25: Pilotprosjekt for aktører som er omfattet av aktivitets- og rapporteringsplikten	40
4.2 Dokumentasjon av etnisk diskriminering	43
4.2.1 Tiltak 38: Brukerundersøkelser i kommuner	44

4.3	Kunnskapsdepartementets tiltak.....	46
4.3.1	Tiltak 17 Program for inkluderende lærings- og oppvekstmiljø for å styrke innsatsen mot mobbing.	47
4.3.2	Tiltak 18 Nytt Manifest mot mobbing i barnehager, skoler og fritidsmiljøer.....	49
4.3.3	Tiltak 19 Utvalgsundersøkelse til elevundersøkelsen	49
4.3.4	Kunnskapsdepartementets arbeid med handlingsplanen.....	50
5	Oppsummering og konklusjon av evaluering av handlingsplanen for å fremme likestilling og hindre etnisk diskriminering.....	52
5.1	Er det behov for en ny handlingsplan mot etnisk diskriminering?.....	54
5.2	Bør en ny handlingsplan mot etnisk diskriminering omfatte flere diskrimineringsgrunnlag?	55
	Litteratur	58
	Vedlegg 1 Tabell	60

Tabelloversikt

Tabell 1.1	Skjematisk oversikt over fokus og sentrale problemstillinger	16
------------	--	----

Figuroversikt

Figur 3.1	Oversikt over aktører og organisering av samarbeid i handlingsplanen.....	22
-----------	---	----

Sammendrag

Kristian Rose Tronstad, Marit Ekne Ruud og Siri Nørve

Evaluering av handlingsplanen for å fremme likestilling og hindre etnisk diskriminering

NIBR-rapport 2013:11

NIBR har på oppdrag fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) gjennomført en evaluering av handlingsplan for å fremme likestilling og hindre etnisk diskriminering (2009-2012). Funnene som har kommet frem i evalueringen viser at BLD har koordinert arbeidet med handlingsplanen godt, og at samarbeidet med de involverte partene har vært bra. Regjeringen inviterte i 2008 arbeidslivets parter med i et samarbeid om felles mål og tiltak mot etnisk diskriminering. Evalueringen viser at dette samarbeidet har vært nyttig for alle partene, og foreslås videreført i en eventuell ny handlingsplan. Evalueringen tyder på at fokus på ett diskrimineringsgrunnlag er å foretrekke framfor å inkludere flere diskrimineringsgrunnlag i en og samme handlingsplan. Evalueringen NIBR har gjennomført viser at handlingsplanen har potensial til forbedring. For enkelte aktører har det for eksempel vært uklart hvilken rolle referansegruppen skulle ha i arbeidet med handlingsplanen. Referansegruppen var bredt sammensatt, men møtte bare to ganger i løpet av fire år.

Handlingsplanen for å fremme likestilling og hindre etnisk diskriminering blir vurdert som mer konkret og ryddigere enn tidligere handlingsplaner. I dette ligger det at tiltakene er gjennomførbare og at de er presentert og organisert på en oversiktlig måte. Handlingsplanen omfatter 66 tiltak og bare et lite utvalgt av tiltak er her evaluert. Tiltakene vi har evaluert som angår arbeidsliv viser at det er *behov for bevisstgjøring og fokus på feltet i bedrifter*. Særlig innen enkelte av de mannsdominerte bedriftene viser rapportene at likestillingsarbeid ikke er høyt prioritert. Tiltakene rettet mot bedrifter rapporterer imidlertid om *positive*

tilbakemeldinger, stor interesse blant både ledere og ansatte og god oppslutning på kurs der dette er arrangert. Tiltak rettet mot opplæring i bedrifter eller inkludering i sivilsamfunnet legger særlig vekt på de *positive sidene i forberedelsene og oppstart av opplæringen*, men er mer varsomme med å fremheve positive effekter i etterkant av opplæringen. Evalueringen av tiltak nr. 38, som skal bidra til dokumentasjon av art og omfang av diskriminering, tydeliggjør at det er komplisert å innhente data om minoriteter i undersøkelser som henvender seg til hele befolkningen i en kommune. Innsamling av data om etniske minoriteter i kommuner reiser viktige etiske spørsmål om ivaretagelse av personvern, men metodisk er det også krevende siden frafallet i slike undersøkelser ofte er høyt blant innvandrere. Evalueringen av tiltakene 17, 18 og 19 som omhandler program for et inkluderende lærings- og oppvekstmiljø, nytt manifest mot mobbing i barnehager, skoler og fritidsmiljø, samt utvalsundersøkelse til elevundersøkelsen i handlingsplanen gjennomført av Kunnskapsdepartementet. Evalueringen viser at departementet (KD), som deltar i mange handlingsplaner, kobler arbeidet tett opp mot sin egen satsning *Bedre læringsmiljø*. Evalueringen av KDs tiltak illustrerer at BLD, som ikke selv har mange virkemidler, er avhengig av et godt samarbeid med sektoransvarlige departementene for å få iverksatt tiltak på ”sitt” område.

1 Innledning

Fra begynnelsen av 1970-tallet og fram til i dag har andelen med innvandrerbakgrunn i Norge økt fra 1,5 til 14 prosent av befolkningen. Ved inngangen til 2013, og med bakgrunn fra mer enn 200 ulike land, utgjorde personer med innvandrerbakgrunn mer enn 710 000 innbyggerne i Norge. Eksisterende forskning viser at innvandrere har dårligere levekår, lavere yrkesdeltakelse og dårligere boforhold enn majoritetsbefolkningen, men at det er stor variasjon mellom ulike grupper med hensyn til landbakgrunn, botid, innvandringsgrunn og utdanningsnivå (Blom and Henriksen 2008; SSB 2012). Hvor mye av forskjellene mellom minoritet og majoritet på ulike områder som skyldes diskriminering er vanskelig å måle, men nyere studier viser at innvandrere med tilsvarende kvalifikasjoner som en etnisk norsk har mindre sjanse til å bli innkalt til jobbintervju (Tronstad 2010; Midtbøen and Rogstad 2012). Tidligere analyser viser også at mange innvandrere opplever at de blir urettmessig behandlet på boligmarkedet, i arbeidslivet og i helsevesenet (Tronstad 2009).

I løpet av de siste 15 årene har det skjedd en rask utvikling i arbeidet for å fremme likestilling og hindre etnisk diskriminering. Utviklingen gjenspeiles i et styrket juridisk vern mot diskriminering, ett nytt Likestillings- og diskrimineringsombud (LDO) som håndhever, dokumenterer og som er en pådriver i likestillingsarbeidet i forhold til flere diskrimineringsgrunnlag. Utviklingen i lovverk og institusjoner har medført en omlegging fra et tradisjonelt individuelt juridisk vern *mot diskriminering* til en mer proaktiv plikt til å arbeide *for etnisk likestilling*. Omleggingen henger sammen med erkjennelsen av at direkte og åpenbar diskriminering er sjelden, mens det er den strukturelle og indirekte diskrimineringen som er mest vanlig og som derfor er viktigst å forebygge (Craig 2007).

For å forhindre diskriminering og fremme etnisk likestilling har regjeringen samlet en rekke tiltak i: *Handlingsplan for å fremme likestilling og hindre etnisk diskriminering* (BLD 2009). Handlingsplanen har pågått i perioden 2009 til 2012. Ved utgangen av 2012 var 64 av 66 tiltak fullført eller pågående, og planen er utvidet og tenkt gjennomført i 2013.

1.1 Hva er en handlingsplan?

Før vi går nærmere inn på *Handlingsplan for å fremme likestilling og hindre etnisk diskriminering*, kan det være nyttig å klargjøre hva som kjennetegner en handlingsplan.

Handlingsplaner gir samlet fokus

Handlingsplaner er et mye benyttet verktøy i offentlig politikk og benyttes for å fokusere på et aktuelt tema. Begrepet handlingsplan er ikke formelt definert og behøver ikke å skille seg fra programmer som omtales som handlingsprogram eller utviklingsprogram.

Handlingsplaner springer normalt ut fra en utredning, for eksempel NOU eller innstilling innen et gitt politikkområde, men handlingsplaner kan også lanseres uavhengig av slike forarbeider. Handlingsplanen definerer hvilke mål som skal nås innen en tidsperiode. Planen operasjonaliserer politikken gjennom spesifisering av tiltak. Den angir også hvem som er de sentrale aktørene i iverksettingen og fungerer slik som en kommunikativ plattform for iverksetterne. Mange handlingsplaner er sektorovergripende og blir til gjennom samarbeid mellom mange departementer og underliggende etater og direktorater.

Styringsforholdene

Styringen av handlingsplaner varierer. I noen tilfeller vil planen styres fra et statssekretærutvalg. Normalt har ett departement hovedansvaret for gjennomføringen og har pådriver ansvar overfor de øvrige aktørene. Plasseringen av planansvaret følger normalt sektoransvarsprinsippet. Men vi finner også eksempler på at selv om ansvaret for planen ligger i et departement, kan det være opprettet et sekretariat plassert i et annet departement, som har pådriveransvaret (Nørve, mfl. 2010).

Planer har normalt en styringsgruppe sammensatt for formålet. Videre kan den ha en referansegruppe der for eksempel aktuelle fagmiljøer eller interesseorganisasjoner bidrar.

Økonomi

Det normale er at hoveddelen tiltakene er finansiert over departementets ordinære budsjett. Men enkelte handlingsplaner opprettes med et eget budsjett. Mange planer vil ha noen egen midler for å iverksette eller stimulere til utvikling av spesifikke tiltak. For eksempel viser evalueringen av Regjernings handlingsplan for økt tilgjengelighet (2004-2008) at i budsjett året 2005 kom 212 mill fra sektorens egne budsjettmidler og 19 mill ble stilt til disposisjon som stimuleringsmidler. I juni 2007 lanserte regjeringen en ny handlingsplan mot tvangsekteskap. Planen inneholdt 40 tiltak til og ble bevilget til sammen ca. 70 millioner kroner.

At finansieringen i hovedsak kommer fra sektorens egne midler, innebærer at mange av de tiltak som ”samles opp ” til handlingsplanen i hovedsak allerede er planlagte og finansierte tiltak som ikke opprettes særskilt for handlingsplanarbeidet. Samme tiltak kan også inngå i andre handlingsplaner. I praksis er det ofte departementet med ansvar for handlingsplanen som legger fram nye tiltak.

Sektoransvarsprinsippet og handlingsplaner

Sektorspesialisering er et viktig spesialiseringsprinsipp i norsk sammenheng. Sektorprinsippet gir en vertikal samordning mellom de ulike forvaltningsnivåene, mellom staten og kommune eller departement og underliggende direktorat. Sektoransvarsprinsippet innebærer at innenfor et politikkområde må hver sektor tenke gjennom hvordan overordnet politikk kan utformes og gjennomføres i den enkelte sektor, ut fra de foreliggende institusjoner og styringsmidler. Når det opprettes en handlingsplan, må de ulike sektorer vurdere hvordan mål kan operasjonaliseres i dere sektor og komme opp med tiltak. Etter som tiltak i hovedsak finansieres av sektoren selv, kan det da ta noe tid for departementer som tidligere ikke hadde tiltak innen et gitt område, får finansiert nye tiltak.

I en handlingsplan vil dermed ulike fagdepartement ha ansvar for sine tiltak, mens direktorater underlagt fagdepartementet gjerne

iverksetter. Denne sektorspesialiseringen skaper imidlertid et behov for samordning. Her vil handlingsplaner gjerne fungere som plattformer for koordinering, og planens styringsgruppe bidrar til koordinering mellom sektorene.

1.2 Målsetning, risikopopulasjon, områder og aktører i handlingsplanen

Hvordan er handlingsplanen *Handlingsplan for å fremme likestilling og hindre etnisk diskriminering* organisert? Hva er den overordnede målsetning for handlingsplanen og hvem er det planen retter seg mot?

Et utvidet og ambisiøst likestillingsbegrep

I innledningen til planen skisseres regjeringens mål for å fremme likestilling og hindre etnisk diskriminering. Tradisjonelt har likestilling handlet om like muligheter og sjanselikehet for kvinner og menn. Med handlingsplanen inkluderer myndighetene også etnisitet som en del av likestillingsprosjektet. Etniske minoriteter skal ikke bare ha like muligheter og en fair sjanse i det norske samfunnet. Regjeringen går lengre:

[...] Å fremme likestilling handler også om resultatlikhet og at like muligheter ikke er tilstrekkelig for å oppnå reell likestilling. I arbeidet for å oppnå resultatlikhet, er det nødvendig å åpne for lovverk og offentlige tiltak som tillater særbehandling av individer som stilles dårligere på grunn av f. eks. kjønn, etnisitet eller nedsatt funksjonsevne, f. eks. bruk av ulike kvoteringsordninger [...] (BLD 2009:4).

Hvem står i fare for å utsettes for etnisk diskriminering?

For å avgrense hvem handlingsplanen retter seg mot avgrenser handlingsplanen risikopopulasjonen for etnisk diskriminering. Etnisk diskriminering brukes i planen som et samlebegrep for den diskriminering som særlig innvandrere og deres barn, samer og nasjonale minoriteter opplever på grunn av etnisitet, nasjonal opprinnelse, avstamning, hudfarge, språk, religion og livssyn.

Ved årsskiftet 2013 var det 593 300 innvandrere og 117 100 norskfødte med innvandrerforeldre i Norge. Innvandrere i Norge

hadde bakgrunn fra mer enn 200 ulike land. De senere år er det arbeidsinnvandrere som har dominert innvandringen, mens det tidligere har vært overvekt av flyktninger og familieinnvandrere. Nasjonale minoriteter omfatter grupper med mer langvarig tilknytning til landet. I Norge regnes kvener, jøder, skogfinner, rom (sigøynere) og romanifolk/tatere som nasjonale minoriteter. I forhold til innvandrerbefolkningen er de nasjonale minoritetene tallmessig få. I St meld nr. 15 (2000-2001) om nasjonale minoriteter anslås antall kvener å utgjøre 10-15 000, mens antall medlemmer i mosaiske trossamfunn har sunket det siste tiåret og var i 2011 i underkant av 900 medlemmer. For de andre gruppene er det ganske usikre anslag, men man antar at det er noen få hundre som identifiserer seg som skogfinner og noen tusen som romanifolk. Som en følge av utvidelsen av EU østover i 2004 og i 2007 har innslaget av Roma økt betydelig de senere år. Hvor mange som er i Norge til enhver tid er det vanskelig å vite med sikkerhet. Det er imidlertid grunn til å tro at ganske få av dem som har kommet de senere år er blitt bosatt. Strømmen av romfolk til Norge sommeren 2012 og innslaget av romfolk i norske byer er likevel langt større i dag enn bare for få år siden.

Mange aktører

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) har hatt ansvaret for koordineringen av handlingsplanen for å fremme likestilling og hindre etnisk diskriminering (2009 – 2012). Tiltakene i handlingsplanen spenner over mange ulike samfunnsområder og berører mange departementers arbeidsfelt. Ved siden av BLD er det sju andre departementer som har hatt ansvar for å iverksette tiltak i planen, Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet (FAD), Finansdepartementet (FIN), Helse- og omsorgsdepartementet (HOD), Justis- og beredskapsdepartementet (JD), Kunnskapsdepartementet (KD), Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) og Kulturdepartementet KUD). Kostnadene med de ulike tiltakene har i planperioden i hovedsak blitt dekket gjennom de ulike departementenes budsjetttrammer.

Handlingsplanen er en oppfølging av innsatsen i tre foregående handlingsplaner mot rasisme og diskriminering. Innsatsen i handlingsplanen som skal evalueres her må sees i sammenheng med andre planer som er igangsatt for å fremme integrering og inkludering av innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre,

jf. blant annet ”Handlingsplan for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen 2007” (AID 2006) og videreføring av denne i 2008 og 2009 samt ”Strategiplan for likeverdig utdanning i praksis 2004–2009” (Kunnskapsdepartementet 2007). Videre må innsatsen i handlingsplanen sees i sammenheng med regjeringens relaterte innsats overfor samer og nasjonale minoriteter. I tillegg har handlingsplanene mot vold i nære relasjoner, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse, og plan for å bedre livskvaliteten for lesbiske, homofile, bifile og transpersoner grensesnitt til handlingsplanen for å fremme likestilling og hindre etnisk diskriminering.

Trepartssamarbeid – nytt grep i handlingsplanen

Et nytt grep i denne handlingsplanen sammenlignet med foregående planer på samme område er at myndighetene har styrket samarbeidet med arbeidslivets hovedorganisasjoner. Partene i arbeidslivet (LO, YS, NHO, KS, Virke, Unio, Akademikerne og Spekter) uttrykker i planen felles målsetninger for å fremme likestilling og forhindre etnisk diskriminering. Intensjonserklæringen om felles mål mellom partene og regjeringen nedfelte seg også i samarbeid om felles tiltak.

Bredt sammensatt referansegruppe

Parallelt med trepartsamarbeidet ble det opprettet en referansegruppe for oppfølging av planen. I denne har Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO), Kontaktutvalget mellom innvandrerbefolkningen og myndighetene (KIM), Kontaktforum mellom nasjonale minoriteter og sentrale myndigheter, Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU), Sametinget, Antirasistisk senter, Innvandrernes Landsorganisasjon (INLO), SOS rasisme, MiRA Ressurssenter for innvandrere og flyktningkvinner og Organisasjon mot offentlig diskriminering (OMOD) vært representert.

Variasjon i type tiltak

Statusrapporten fra oppfølging viser at tiltakene som inngår i handlingsplanen skiller seg fra hverandre med hensyn til målgruppe, virkemidler og økonomiske rammer. Mange av tiltakene retter seg indirekte til målgruppene som omfattes av planen. Eksempler på slike tiltak er utarbeiding av veiledere og informasjon. Disse har som formål å bidra til *kompetanseheving og bevisstgjøring* av saksbehandlere og myndighetspersoner som jobber

med etniske minoriteter. Andre tiltak er utarbeiding av ulike strategier, forum, eller programmer som er ment å skape bedre *samarbeidsrelasjoner* mellom aktører på dette feltet. I tillegg er det flere tiltak i handlingsplanen, som skal bidra med *ny kunnskap* om diskriminering, i form av kartlegginger og undersøkelser. I tillegg er det tiltak som er mer direkte knyttet til *arrangementer* og institusjonsstøtte.

1.3 Avgrensning av evalueringen

Tiltakene i handlingsplan spenner over en rekke ulike samfunnsområder, sånn som arbeidsliv, boligmarked, utdanning og ulike offentlige tjenester. I tillegg omfatter planen tiltak for å bedre dokumentasjons- og kunnskapsgrunnlaget, styrke det juridiske vernet og bidra til internasjonalt samarbeid og ivaretagelse av internasjonale menneskerettighetsforpliktelser. I evalueringen er det viktig å se de ulike tiltakene i sammenheng. Uten troverdig dokumentasjon på at etnisk diskriminering forekommer og hvor utbredt det er kan det være vanskelig å rettferdiggjøre tiltak på ulike samfunnsområder. Det juridiske vernet mot diskriminering følger av de internasjonale konvensjoner Norge har tiltrådt, men først og fremst er de juridiske virkemidlene ment å gi den enkelte et vern mot diskriminering og myndighetene en plikt til å fremme likebehandling. Det er viktig med et juridisk vern mot etnisk diskriminering, men vernet kan bli et tomt løfte dersom etniske minoriteter ikke kjenner sine rettigheter og offentlige myndigheter og andre er uvitende om hva de lovpålagt å gjøre. For å få iverksatt sin politikk og for å gi innhold i de juridiske virkemidlene er myndighetene avhengig av samarbeid med frivillige organisasjoner, kommuner og enkeltpersoner.

I en evaluering er det likevel nødvendig å avgrense og gjøre et utvalg av tiltak som skal være gjenstand for nærmere undersøkelse. Tatt i betraktning tids- og kostnadsrammen for denne evaluering har vi i samråd med oppdragsgiver valgt å fokusere på noen utvalgte tiltak og har avgrenset datainnsamlingen til et utvalg av aktører.

På grunn av at innvandrere er dårligere representert i arbeidslivet, med lavere sysselsetting og høyere arbeidsledighet, framheves *arbeidsliv* som et hovedsatsningsområde i handlingsplanen (BLD 2009, s. 7). Tiltakene innenfor arbeidsliv er derfor spesielt

interessant fordi det også her er nye virkemidler. Vi tenker da spesielt på den nye aktivitets- og rapporteringsplikten (ARP) som ble innført i 2009, og nedfelt i diskrimineringsloven. ARP pålegger alle offentlige arbeidsgivere, private arbeidsgivere med mer enn 50 ansatte og arbeidslivets parter til å iverksette tiltak og jobbe målrettet for å fremme etnisk likestilling. Innefor temaet arbeidsliv vil vi å evaluere tiltakene nr. 24 og 25. Begrunnelsen for dette valget er at begge tiltakene omhandler aktivitets- og rapporteringsplikten som er et viktig virkemiddel innfor et hovedsatsningsområde for planen. I tillegg kan disse tiltakene bidra til å belyse hvordan oppfølgingen og samarbeidet med arbeidslivets parter og LDO har fungert.

Et annet hovedmål i handlingsplanen, ifølge statusrapporten, er å *øke kunnskapen om art og omfang av diskriminering* og bidra til et bedre kunnskapsgrunnlag for framtidige tiltak. I handlingsplanen er kapittel 5 viet dokumentasjons- og kunnskapsutvikling. Det er en rekke tiltak i planen som skal bidra til et bedre kunnskapsgrunnlag. I samråd med oppdragsgiver har vi kommet fram til at tiltak 37 og 38 som omfatter nasjonal innbyggerundersøkelse og brukerundersøkelser er de vi vil fokusere på i denne delen evalueringen.

Implementering av handlingsplanen innebærer at de ulike departementene ivaretar sitt *sektoransvar*. For å belyse hvordan sektoransvarsprinsippet har fungert vil vi i evalueringen også gå nærmere inn på andre departementers arbeid med handlingsplaner og se på deres tiltak i planen og hvordan disse vurderes i relasjon til sektorens ansvar. Disse omhandler Kunnskapsdepartementet og deres arbeid knyttet til tiltak 17, 18 og 19, som omhandler program for et inkluderende lærings- og oppvekstmiljø, Nytt Manifest mot mobbing i barnehager, skoler og fritidsmiljø, samt utvalsundersøkelse til elevundersøkelsen.

1.4 Problemstillinger

Målsetningen med denne evalueringen er å besvare følgende tema og problemstillinger:

- Hvordan fungerer handlingsplanen som *verktøy* for å fremme likestilling og hindre diskriminering?

- Hvilke tiltak i handlingsplanen har fungert godt og hvilke har ikke fungert?
- Hvilke tiltak kan anbefales for det videre arbeidet for å fremme likestilling og hindre etnisk diskriminering?

For å besvare overstående problemstillinger har vi gjennomført en kvalitativ vurdering av handlingsplanen som verktøy for å fremme likestilling og hindre diskriminering. Sentrale problemstillinger i kapittel 3 i evalueringen er; om handlingsplanen er organisert på en hensiktsmessig måte i forhold til å nå målene som er satt.

Regjeringens innsats mot etnisk diskriminering i denne handlingsplanen må også sees i sammenheng med andre planer (jf. Kap 1.2). Når vi skal evaluere handlingsplanen som verktøy for å fremme likestilling og forhindre diskriminering er det nærliggende å analysere prosessen med å følge opp planen.

- Hvilke erfaring har de ulike aktørene med oppfølgingen av denne handlingsplanen, og hvordan relateres innsatsen til andre handlingsplanen?

BLD har en koordinerende funksjon, men sju andre departementer har tiltak som de er ansvarlige for å iverksette i planen.

- En sentral problemstilling i evalueringen er dermed hvordan samarbeidet mellom de ulike departementene med sektoransvar og BLD som koordinerende departement har fungert?
- Hva har fungert bra og hva kunne vært bedre?

I evalueringen av den foregående handlingsplanen mot rasisme og etnisk diskriminering var en av konklusjonene at: [...] diskrimineringstematikken like gjerne kan omtales i en eventuell videreføring av Handlingsplanen for integrering og inkludering, som i en egen handlingsplan[...] (AID 2007).

- Trengs det egen handlingsplan for likestilling og mot etnisk diskriminering?

Et nytt grep i handlingsplanen var å inngå et forpliktende samarbeide med arbeidslivets åtte hovedorganisasjoner med felles mål og felles tiltak for å støtte opp om den lokale innsatsen mot diskriminering. En interessant dimensjon med å evaluere

handlingsplanen som verktøy vil dermed være å undersøke hvordan dette samarbeidet har fungert.

Frivillige organisasjoner, men også offentlig institusjoner (LDO og KIM), som jobber for å bekjempe diskriminering ble invitert til å delta i en bredt sammensatt referansegruppe for handlingsplanen. Deltakelse i organisasjoner og frivillig arbeid aktiviserer og engasjerer folk, og kan bidra til bedre samhandling, kunnskaps- og erfaringsutveksling. Hvordan har samarbeidet mellom BLD og referansegruppen fungert med hensyn til oppfølging av handlingsplanen?

Evaluerer av utvalgte tiltak

I kapittel 4 vil vi, basert på dokumentstudier og intervjuer, gjøre en kvalitativ vurdering av de utvalgte tiltakene. Sentrale problemstillinger i denne delen av evalueringen vil være hvordan tiltakene er organisert og iverksatt. Utvalgte tiltak som skal evalueres framgår av kapittel 1.2.

Anbefalinger

I kapittel 5 vil vi oppsummere funnene i evalueringen og komme med anbefalinger. I tillegg til å vurdere enkelte tiltak kan anbefalingene også omfatte mer og mindre vellykket organisering og iverksetting av tiltak.

Tabell 1.1 *Skjematiske oversikt over fokus og sentrale problemstillinger*

Fokus	Sentrale spørsmål
Kvalitativ vurderingen av handlingsplanen som verktøy	Er handlingsplanen organisert på en hensiktsmessig måte for å nå målene som er satt? Er målene realistiske og/eller hensiktsmessige? Er tiltaksporteføljen i tråd med målsettingen? Hver er de sentrale aktørene? Blir handlingsplanen justert underveis?
Kvalitativ vurderingen et utvalg tiltak	Hvordan er tiltakene organisert og iverksatt? Hvilke suksesskrierier kan avdekkes? Hva er evt. forbedringspotensial?
Anbefalinger for videre innretning og gjennomføring	Basert på problemstilling 1 og 2 samt de kvalitative tilbakemeldingene over.

2 Metode og kildegrunnlag

Målsetningen med denne evalueringen dreier seg, som vi tidligere har vist, om følgende tre temaer:

- Hvordan fungerer handlingsplanen som *verktøy* for å fremme likestilling og hindre diskriminering?
- Hvilke *tiltak* i handlingsplanen har fungert godt og hvilke har ikke fungert?
- Hvilke *tiltak kan anbefales* for det videre arbeidet for å fremme likestilling og hindre etnisk diskriminering?

For best mulig å besvare disse problemstillingene har vi benyttet en kvalitativ tilnærming, med *intervjuer og dokumenter* som de primære datakildene.

2.1 Intervjuer

For å belyse erfaringer med ulike sider av handlingsplanen og av tiltak har vi intervjuet forskjellige aktører som har hatt ulike roller i arbeidet med planen:

Vi har intervjuet tre saksbehandlere i BLD som på ulike tidspunkter har hatt ansvar for å planlegge, skrive og senere koordinere handlingsplanen. I tillegg har vi intervjuet en saksbehandler og medlem av referansegruppen fra Kunnskapsdepartementet og en leder fra Integrerings- og mangfoldsavdelingen i BLD.

Vi har intervjuet representanter fra partene i *arbeidslivet*, både fra arbeidstaker- og arbeidsgiversiden, fra KS, NHO og VIRKE fra arbeidsgiversiden, samt LO og YS fra arbeidstakersiden.

Representanter fra referansegruppa: Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO), Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDI)

samt Kontaktvalget (KIM) er relevante statlige aktører som er blitt intervjuet, mens Antirasistisk senter og Organisasjon mot offentlig diskriminering (OMOD) er de sentrale organisasjoner vi har intervjuet.

Tiltaksansvarlige. Dette omfatter i tillegg til BLD, sektoransvarlige departement (KD), men også Integrerings- og mangfoldsavdelingen i BLD.

Til sammen har vi foretatt 14 intervjuer, med til sammen 16 informanter. Intervjuene har vært gjennomført både med enkeltpersoner og der det har vært to til stede.

Intervjuene har vært semistrukturerte. Det vil si at vi har tatt utgangspunkt i en intervjuguide hvor ulike temaer er formulert i form av stikkord og hvor spørsmålsformuleringen ikke er nøyaktig nedtegnet. Dette har sikret at intervjuene som er gjennomført, uavhengig av hvem, tar opp alle temaene som er relevante for aktuelle informantgruppene. I denne undersøkelsen, med ulike typer tiltak, organisering og iverksetting, må spørsmålene tilpasses underveis og gi rom for tematisk variasjon

2.2 Dokumentstudier

Litteratur- og dokumentstudiene tjener flere formål. En del av evalueringen er å vurdere resultatene av handlingsplanen opp mot det som var målsettingene ved oppstarten.

Sentralt i evalueringen er å se på hvilke temaer og tiltak som er vektlagt i Handlingsplanen, og status på det som er gjennomført. Dette er først og fremst studert gjennom "Handlingsplanen for å fremme likestilling og hindre etnisk diskriminering 2009-2012", samt Oppfølging av Handlingsplanen - Statusrapport for 2011/2012.

Evalueringen bygger også på dokumenter som omfatter utvalgte tiltak. Av skriftlig materiale som har kommet ut av tiltakene har vi brukt "Hvordan fremme likestilling og hindre etnisk diskriminering? Veileder for arbeidslivet i aktivitets- og rapporteringsplikten", og statusrapporter fra pilotprosjektene som er omfattet av aktivitets- og rapporteringsplikten under tiltak 25.

For å få en situasjonsbeskrivelse av hvilke erfaringer man hadde da handlingsplanen ble iverksatt i 2009 og hvordan handlingsplanen forholdt seg til eksisterende og tilgrensende handlingsplaner, har vi også brukt tidligere handlingsplaner og evalueringer av disse og andre handlingsplaner med som grenser til eller dels er overlappende med denne.

2.3 Kildekritiske bemerkninger

Arbeidet med handlingsplanen startet opp i 2007. Flere av de personene som var med i prosessen med å utarbeide handlingsplanen for noen år siden, innehar ikke lenger den samme rollen som de hadde da. Dette enten fordi de har skiftet arbeidsplass eller arbeidsfelt i egen organisasjon. Noen av de personene vi har intervjuet har overtatt ansvarsområde etter at handlingsplanen var ferdig, og har dermed ikke førstehåndskjennskap til enkelte av problemstillingene som vi reiser, men forteller ut fra det de har hørt fra tidligere kolleger. Dette kan ha betydning for svarene.

Vi har imidlertid ivaretatt historikken ved å intervju personer som hadde sentrale roller i oppstarten av prosessen, men som ikke nå er direkte knyttet til de aktuelle partene.

3 Handlingsplanen som verktøy

Regjeringens arbeid mot etnisk diskriminering har vært lokalisert i flere ulike departement. Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) hadde ansvaret fram til 2004. Fra 2004 og i 2005 overtok Arbeids- og sosialdepartementet (ASD) og i 2006 Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID). Ved utnevnelsen av Norges først statsråd med minoritetsbakgrunn, Manuela Ramin-Osmundsen i oktober 2007, fikk Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) overført ansvaret for regjeringens arbeid mot etnisk diskriminering.

Ramin-Osmundsen overtok dermed ansvaret for dette saksfeltet kort tid etter at den foregående handlingsplanen (2002-2006) utløp. I november 2007 ble en ny handlingsplan mot etnisk diskriminering forankret i regjeringen og forarbeidene til en ny tok til. Når beslutningene om ny handlingsplan var fattet ble det opprettet en liten arbeidsgruppe i BLD. I tillegg ble det i forarbeidet til planen også opprettet en *interdepartemental arbeidsgruppe*. I denne gruppen var de ulike departementene representert og her kunne det enkelte departement komme med forslag til tiltak. Denne interdepartementale arbeidsgruppen har vært en del av oppfølgingen av planen. I planperioden har det vært avholdt møter og kontakt på e-post om status på tiltakene. I tillegg har representanter fra de ulike departementene utarbeidet årlige statusrapporter om tiltakene de har hatt ansvar for.

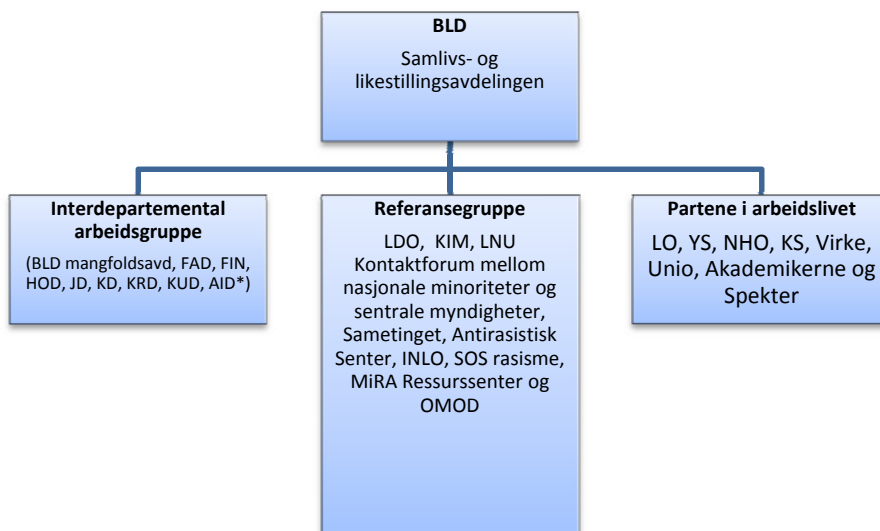
Forut for lansering av handlingsplanen ble organisasjoner og berørte parter invitert til å komme med forslag til tiltak. Det ble også avholdt en rekke bilaterale møter med frivillige organisasjoner, interesseorganisasjoner og forskere. Dette forarbeidet var en viktig del av forarbeidet med å lage planen. Etter at planen var lansert ble det også opprettet en bredt sammensatt *referansegruppe* i oppstarten av planperioden (se kapittel 1.1 for sammensetning av referansegruppa). Referansegruppen møttes to

ganger i løpet av planperioden. Første gang i oktober 2009 og andre gang i oktober 2011.

På et møte i september 2008 inviterte Anniken Huitfeldt de åtte hovedorganisasjonene i arbeidslivet til et samarbeid om handlingsplanen for å fremme likestilling og hindre etnisk diskriminering. I etterkant av møtet ble det nedsatt to arbeidsgrupper for oppfølging av samarbeidet. Disse arbeidsgruppene ble ledet av henholdsvis NHO og Akademikerne, og BLD hadde sekretariatsfunksjon.

En arbeidsgruppe hadde som mål å jobbe med mål og indikatorer for å fremme likestilling og hindre diskriminering i arbeidslivet. Den andre arbeidsgruppen påtok seg å utarbeide en veileder for aktivitets- og rapporteringsplikten. Samarbeidet resulterte i en avtale om felles mål og felles tiltak for å fremme likestilling og forebygge etnisk diskriminering i arbeidslivet i handlingsplanperioden. Avtalen om samarbeid mellom regjeringen og partene i arbeidslivet inngår som en del av planen, jf. s. 27 – 28 i handlingsplanen. Det var intensiv møtevirksomhet i de to arbeidsgruppene høsten 2008 og våren 2009. Etter lansering har trepartsamarbeidet fortsatt og arbeidsgruppen har hatt flere møter, spesielt i forbindelse med utlysning av midler til pilotprosjekter (tiltak 25) og holdnings- og erfaringsundersøkelse blant arbeidsgivere og tillitsvalgte (tiltak 26).

Figur 3.1 *Oversikt over aktører og organisering av samarbeid i handlingsplanen*



* Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID) var i starten representert i den interdepartementale arbeidsgruppen. Idet Integrerings- og mangfoldsavdelingen flyttet til BLD møtte ikke Arbeidsdepartementet (AD) lenger fast i den interdepartementale arbeidsgruppa.

Den sentrale problemstillingen i denne delen evalueringen er dermed hvordan samarbeidet mellom de ulike departementene med sektoransvar og BLD som koordinerende departement har fungert? Hva har fungert bra og hva kunne vært bedre?

3.1 BLDs erfaring som koordinerer og pådriver i regjeringens arbeid mot etnisk diskriminering

Hvordan har samarbeidet med de andre departementene om handlingsplanen foregått? Generelt er det en utfordring for BLD å få de andre departementene til selv å ta initiativ til nye tiltak mot etnisk diskriminering. Siden BLD "eier" planen var det naturlig at det var herfra initiativet til mange nye tiltak kom, også for andre fagdepartementers områder. Noen forslag fikk tilslag andre ble avvist. I de tilfeller der et forslag ble avvist av et fagdepartement vurderte BLD om det var mulig å ta ansvar for tiltaket selv.

Som pådriver på feltet kan BLD påvirke andre departement til å gå med på nye antidiskrimineringstiltak. Kostnadene med å iverksette tiltak må i all hovedsak dekkes over departementenes egne eksisterende budsjetter og bemanning. Utfordringen er dermed å få de andre departementene til å ta sin del av oppgaven i handlingsplanen. Departementene må selv finne rom for iverksetting innenfor eksisterende budsjetter og bemanning. Det kan være utfordrende når tiltakene mot etnisk diskriminering gjerne ligger på siden av det som departementene har som hovedansvarsområder. Det er også slik at noen departementer har egne og tilgrensende planer som de selv fremmer. Da ønsker de gjerne å ha sine egne tiltak i egne planer selv slik at de selv kan få "æren" for dem.

Vi har intervjuet saksbehandlere i BLD som har fulgt opp planen på litt ulike tidspunkt. De rapporterer alle om at samarbeidet med de sektoransvarlige departementene i all hovedsak har vært bra og at de aller fleste tiltakene i handlingsplanen enten var gjennomført eller godt i gang ved utløpet av planen i 2012.

Det er stor variasjon mellom ulike departementers medvirkning i planen. Noen departementer har hatt mange tiltak og har vært mer involvert, mens andre departement har vært vanskeligere å få med på tiltak. Av totalt 17 departement er det 8 som er involvert i planen. Flere kunne vært med. Arbeidsliv er et tema som er sentralt i handlingsplanen, men Arbeidsdepartementet (AD) har ingen tiltak mot etnisk diskriminering knyttet til denne handlingsplanen. Tidlig i planperioden var forgjenger AID involvert i enkelte tiltak, men AD forsvant ut av planen da mangfolds- og integreringsfeltet ble overført fra AID til BLD.

Hvordan opplever BLD at samarbeidet med partene i arbeidslivet har fungert?

Partene har også tidligere vært involvert i regjeringens arbeid mot rasisme og diskriminering. Det som var nytt nå var at regjeringen, arbeidstaker- og arbeidsgiversiden inngikk en avtale om felles innsats for likestilling, mangfold og et godt arbeidsmiljø, rettet mot sine respektive målgrupper. Representantene fra BLD som er intervjuet trekker fram samarbeidet med partene som en vellykket del av handlingsplanen. Gjennom samarbeidet har BLD fått konkrete innspill til likestillingsarbeid i organisasjonene og innsikt hvordan arbeidslivet fungerer.

For BLD bidrar samarbeidet med partene til en nyttig møteplass med motsetninger, men også god stemning. Partene er vant til å samarbeide til tross for ulike posisjoner. De kjenner hverandres ståsted og respekterer hverandre. BLD trekker fram at partene har vært velvillige og vist stor oppslutting om møtene. For BLD var det svært nyttig å få tilgang til den kompetansen som organisasjonene i arbeidslivet besitter. Det gir tiltakene legitimitet og bidrar til at tiltakene har nytteverdi når de iverksettes.

Hvordan har samarbeidet mellom BLD og referansegruppen fungert med hensyn til oppfølging av handlingsplanen?

Den foregående handlingsplanen mot etnisk diskriminering (2002-2006) organiserte samarbeidet i ett utvalg bestående av både departementer, andre statlige aktører (LDO, UDI og KIM) i tillegg til innvandrersorganisasjoner og antirasistiske organisasjoner. Fordelen med denne organiseringen var at det var en møteplass mellom departementene, direktorat og frivillig sektor, og for gjensidig informasjon. Møtene i utvalget bidro også til å tydeliggjøre fagdepartementenes sektoransvar på feltet. Organisasjonenes deltakelse var nyttige i forhold til kritiske innspill og innspill fra ”grasrotnivå”. Ulempen med denne organiseringen var at enkelte representanter fra departementene opplevde det som vanskelig å drøfte utfordringer, løsninger og oppfølging av tiltak når organisasjonene var til stede. Ut fra lojalitetshensyn var det også vanskelig for representantene fra departementene å være direkte og kritiske til andre departementer. Det var også en oppfatning at organisasjonene kunne ha vært mer aktive i utvalget.

I handlingsplanen (2009-2012) som her evalueres ble oppfølgingen splittet opp (jf figur 1). I referansegruppen satt LDO og KIM, innvandrers- og antirasistiske organisasjoner, samt representanter fra organisasjoner for urfolk (samer) og nasjonale minoriteter. Enkelte departement ble likevel invitert til å delta dersom dagsorden var relevant for deres fagfelt. BLDs saksbehandlere trekker fram at samarbeidet med de frivillige organisasjonene i referansegruppa har vært bra. Det har bare blitt avholdt to møter med referansegruppa i løpet av planperioden. Det første møtet ble avholdt høsten 2009 og det andre høsten 2011. Noen av organisasjonene har hatt mer kontakt utover de to møtene som har vært avholdt. LDO har vært sterkt inne (blant annet i forbindelse med tiltak nr 7 om utestedsdiskriminering og nr 65 Øke frivillige

organisasjoners deltagelse i Progress), Antirasistisk senter har vært involvert, og det har også vært avholdt egne møter med OMOD.

Ved første referansegruppemøte høsten 2009 kom det kritiske innspill fra romanifolk (tattere). De mente at deres interesser ikke ble godt nok ivaretatt i handlingsplanen. BLD er bevisste på disse gruppene, men det er FAD som har overordnet ansvar for regjeringens politikk ovenfor nasjonale minoriteter. Samarbeidet i referansegruppen illustrerer en utfordring med iverksetting av handlingsplanen. Handlingsplanen omfatter innvandrere, nasjonale minoriteter og urfolk. Det er svært ulike grupper med hensyn til størrelse, sammensetning, geografisk tilhørighet og opplevelse av å bli utsatt for diskriminering.

Fra tidligere forskning vet vi at det er få sterke landsdekkende innvandrersorganisasjoner i Norge. De antirasistiske organisasjonene har mye kompetanse og lang erfaring, men er ikke medlemsorganisasjoner. De nasjonale minoritetene som f.eks. romanifolk har flere talpersoner og organisasjoner, men hvor mange skal være representert i en referansegruppe? For BLD er det viktig å ha et samarbeid med "grasrota" for å få innspill til handlingsplanen, men for flere av de nasjonale minoritetene var det også vanskelig å utpeke en representant for gruppen.

Referatene fra referansegruppemøtene tyder på at det har vært stor utskiftning av organisasjoner, men også utskiftning av representanter fra organisasjonene som har deltatt fra et møte til neste. Det kan selvsagt skyldes at det er om lag to år mellom møtene og at det har skjedd omprioriteringer i organisasjonene. Det at det er stor utskiftning kan også tyde på at det er dagsorden som styrer hvem som blir invitert. Inntrykket er likevel at referansegruppa i realiteten har vært to enkeltstående møter med bred deltakelse. I det første referansegruppemøte som ble arrangert høsten 2009 ble det lagt opptil at referansegruppa skulle møtes 1-2 ganger i året. Vi har bare kjennskap til at det ble arrangert to i løpet av hele fireårsperioden.

Utover møtene i referansegruppa har det vært korrespondanse mellom BLD og referansegruppa i forbindelse med den årlige statusrapporteringen, samt at de har fått tilsendt aktuelle rapporter fra ulike tiltak i planen, informasjon om aktuelle seminarer og konferanser og om muligheter for å søke på midler i forbindelse med tiltak nr. 25. Referansegruppa har også blitt invitert til å gi

innspill til revideringen av handlingsplanen etter at den var tenkt utløpt i 2012. I tillegg til dette har det vært avholdt bilaterale møter og annen kontakt i forbindelse med individuelle tiltak i planen eller annet arbeid knyttet til etnisk diskriminering.

3.2 Erfaring fra sektoransvarsdepartementene

Det var til sammen 8 departementer involvert i iverksetting og oppfølging av handlingsplanen. I denne evalueringen har vi intervjuet representanter fra Kunnskapsdepartementet (KD), samt Mangfoldsavdelingen i BLD¹.

For å gi et mer utfyllende bilde av samarbeidet og handlingsplanen som verktøy ville det vært interessant å intervju flere representanter fra ulike departement. I forhold til de valg og avgrensninger vi har gjort med hensyn utvalg av tiltak og problemstillinger knyttet til sektoransvar mener vi at intervjuene gir et godt grunnlag til å belyse hvilke erfaring fagdepartementene har handlingsplanen og BLDs rolle som pådriver og koordinator.

KD legger vekt på at de er et departement som er ettertraktet i ulike handlingsplaner. Det må sees i sammenheng med at ”alle” vil inn i skolen. I forhold til holdningsskapende og forebyggende arbeid er tidlig intervensjon og gjerne i regi av det offentlige populært. Skolen blir derfor en yndet arena. For KD er det imidlertid essensielt at tiltak de har ansvar for i ulike handlingsplaner bygger under det som er hovedformålet i politikken. KD er derfor gjerne en nei-sier når andre departementer inviterer til samarbeid og foreslår tiltak i handlingsplaner. Sånn sett er BLD i en utakknemlig posisjon, i og med at de har ansvar for et sektorovergripende temaområde der de selv har få virkemidler. BLD er dermed avhengig av å samarbeide bredt med mange fagdepartementer.

KD er tydelige på at de ikke kan være med på nye tiltak, med mindre de inngår i programmet som de allerede har i skolen og tiltakene må være knyttet til kompetansemålene. KD har en egen 5-årig satsing: *Bedre læringsmiljø*. Satsingen ble lansert i 2009 og løper fram til 2014. Satsningen inneholder nettbasert veiledning og

¹ Det var planlagt å intervju en representant fra Fornyings- og administrasjonsdepartementet (FAD), men på grunn av sykdom gikk ikke det.

materiell, som skoler, kommuner og fylkeskommuner kan bruke i sitt arbeid med å sikre elevenes rett til et godt fysisk og psykososialt læringsmiljø. I et slikt program kan det være aktuelt å duplisere tiltak som kan inngå i andre handlingsplaner. Viktig å påpeke at nye tiltak innen programmenes rammer ikke må være kostnadsdrivende.

Denne tankegangen finnes også i tiltakene som KD deltar med i handlingsplanen mot etnisk diskriminering. Tiltak 18, manifest mot mobbing i barnehager, skoler og fritidsmiljøer ligger også inne i andre handlingsplaner. Tiltak et bredt tiltak som favner mye, og mer enn bare rasisme og etnisk diskriminering.

KD synes BLD har gjort en god jobb som koordinator og pådriver. Det vektlegger at det ikke har vært overdrevet møtevirksomheten. KD var opptatt av koordineringen skjer på departementsnivå, men at direktoratene har en viktig rolle som iverksetter og utfører. KD pålegger Utdanningsdirektoratet gjennom tildelingsbrev å utføre ulike oppgaver, deriblant tiltak i handlingsplaner) og rapportere tilbake om framdrift. Denne praksisen bygger under et klart sektoransvarsprinsipp. Samtidig betyr dette at de som iverksetter (i dette tilfellet utdanningsdirektoratet) kan være ganske fjernt fra handlingsplanen som politisk dokument. De som har tiltakene, relaterer seg ikke egentlig til handlingsplanen. De rapporterer på tiltakene, men ikke i relasjon til handlingsplanen.

3.3 Uavhengige og underliggende etaters erfaringer

For å belyse uavhengige og underliggende etaters erfaringer med handlingsplanen som verktøy har vi intervjuet representanter fra IMDI, KIM og LDO. IMDI er gjennomføringsorgan for integreringspolitikken, og skal som forvaltningsorgan og kompetansesenter styrke kommunenes, sektormyndighetenes og andre samarbeidspartneres kunnskap og kompetanse om integrering og mangfold. Kontaktutvalget mellom innvandrerbefolkningen og myndighetene (KIM) er et rådgivende, uavhengig organ for myndighetene i saker som angår personer med innvandrerbakgrunn. Ligestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) skal fremme likestilling og bekjempe diskriminering

uavhengig av kjønn, etnisitet, religion, funksjonsevne, seksuell orientering og alder. Ombudet håndhever diskrimineringsforbudene i lovverket, gir veiledning og er en pådriver for likestilling og mangfold. IMDI, KIM og LDO er alle underlagt BLD.

IMDI har i handlingsplanen hatt ansvar for tiltak 34 og 35. Tiltak 34 er 35 forsknings- og utviklingsprosjekter som tar for seg bruk av tolk. IMDI er nasjonal fagmyndighet for tolking i offentlig sektor. Dette ansvaret og arbeidet ble startet opp ved opprettelsen av IMDI i 2006, og forelå dermed forut for handlingsplanen. I planperioden er det tre ulike områder har vært undersøkt. Bruk av tolk i straffesakskjeden, grunnskolen og NAV. IMDI har også sett på bruk av tolk i barnevernet og utlyst et tilsvarende arbeid rettet mot fastlegevirksomheten. De to siste oppgavene synes ikke å ligge innenfor tiltak 34. 35 tar for seg bedre bruk av kvalifisert tolk i offentlig sektor. Det er BLD som er ansvarlig for begge tiltakene og IMDI er gjennom årlig tildelingsbrev iverksetter av tiltakene.

IMDI er opptatt av handlingsplaner som et prosessverktøy. I lys av IMDIs samfunnsoppdrag jobber direktoratet med selv med ulike sektorer og forvaltningsnivåer. Målsetningene som IMDI skal innfri er i stor grad avhengig av at de samarbeider med andre. Generelt er derfor IMDI av den oppfatning at handlingsplaner er en god kanal å jobbe gjennom. Det bidrar til å løfte temaer som lett blir usynlige i ulike sektorer opp og fram.

Erfaringen med handlingsplanen som verktøy for samhandling har imidlertid IMDI noen kritiske bemerkninger til. IMDI jobber med mange saksområder som grenser opp mot handlingsplanen utover tolk, sånn som integrering og likeverdige offentlige tjenester. IMDI opplever at sin rolle i handlingsplanen er utydelig. Det fremgår av riktignok av tildelingsbrevet fra BLD hva IMDI skal gjøre, men IMDI savner en oversikt over alle involverte, hvem de er og hvordan de skal samarbeid. De skal jo trekke mot et mål. Hva de andre parter de samhandler med skal gjøre, vet de derfor ikke. Det står ikke i planen og de har ikke tilgang til andre tildelingsbrev. De vet heller ikke hvor godt denne planen er forankret i de andre departementene. IMDI oppfatter det dermed som uklart hva som skal gjøres og forventes. Tilsvarende beskrivelse passer for handlingsplanen mot tvangsekteskap. Ansvaret er ikke godt nok spesifisert og gjør det vanskelig å samhandle.

LDO har deltatt i handlingsplanen både som deltaker i referansegruppa, men også som deltaker i partssamarbeidet med arbeidsgiver og arbeidstakerorganisasjonene. Den vi intervjuet var delaktig i partssamarbeidet og hadde lite erfaring med LDOs deltakelse i referansegruppa.

LDO framhever at det er viktig at regjeringen har en handlingsplan mot etnisk diskriminering: [...] *En slik plan oppsummerer både hvor en står og hvor det brenner*[...]. LDO er altså positive til å ha en handlingsplan som samler tiltak og satsningsområder, men de har flere kritiske bemerkninger til hvordan arbeidet har fungert.

LDO etterlyser at BLD jobber på en mer strategisk måte ovenfor partene i arbeidslivsspørsmål slik at det blir tydelig hva departementet vil. LDO var blant annet involvert i arbeidet med veilederen til aktivitets- og rapporteringsplikten (tiltak 25). LDO mener at departementet her framsto som et sekretariat for partene, men at de i liten grad bidro som en tredjepart i trepartssamarbeidet. LDO hadde jobben som pådriver i prosessen med å utarbeide veilederen, men opplevde rollen som uklar. Resultatet av arbeidet med veilederen kan illustrere hvordan samarbeidet fungerte. For LDO framstår veilederen som en popularisering av diskrimineringsloven og dens forarbeid, og i liten grad en konkret veileder for arbeidsgivere. Det ble senere laget en håndbok med mer konkrete tips og råd. Denne var ikke BLD involvert i.

Handlingsplan for å fremme likestilling og hindre etnisk diskriminering (2009-2012) inneholder mange gode tiltak, men LDO mener det er for smått. LDO etterlyser et mer langsiktig og strategisk arbeid, og ønsker mer forskning som kan måle endring over tid, gjerne følgeforskning og mer parvis testing. For å få en mer effektiv iverksetting etterlyser LDO et eget direktorat slik som foreslått i Skjeie-utvalgets utredning: *Politikk for likestilling*. Et likestillingsdirektorat, mer likt arbeidslivssentrene og arbeidstilsynet, ville være mer effektive iverksettere og vil bedre kunne styre utviklingsprosjekter. I dag mangler det, ifølge LDO, både kompetanse og store utviklingsprosjekter for å kunne trekke arbeidet fra handlingsplanen over i praksis.

Kontaktutvalget mellom innvandrerbefolkningen og myndighetene (KIM) har et lite sekretariat på fem personer og 23 utvalgsmedlemmer som representerer innvandrerorganisasjoner i

landets fylker. Det er utvalgsleder som fronter KIM utad, men sekretariatet forbereder møter og saker for utvalget, bidrar med faglig kompetanse og rådgivning overfor utvalgsmedlemmene. Sekretariat er administrativt underlagt IMDI. Sekretariatsleder i KIM har vært ansatt siden 2011 og medgir at KIM har vært lite involvert i planen i denne perioden. Hans innspill var likevel at koblingen mellom handlingsplanen og innvandrerbefolkningen og deres organisasjoner burde vært bedre. Han mener at det er vanskelig å få forståelse for hvordan innvandrere har det, og etterlyser at arbeidet med en handlingsplan må forankres i den gruppa som opplever diskriminering. Per i dag mener han at det er få innvandrere som har et forhold til planen. KIM etterlyser en generell styrking av innvandrerorganisasjoner slik at de blir i stand til og får mulighet til å spille en rolle i saker som angår dem.

3.4 Partenes erfaring med handlingsplanen

I evalueringen har vi intervjuet representanter fra YS, LO, Virke og NHO². Et sentralt spørsmål i denne delen av evalueringen er hvordan arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjonene opplever at samarbeidet med BLD har fungert, og i hvilken grad har handlingsplanen bidratt til å oppnå felles målsetninger?

Et gjennomgående funn er at alle organisasjonene er positive til regjeringens invitasjon til samarbeid forut for at handlingsplanen ble lansert. Partene er enige om at regjeringens arbeid på dette feltet, og på andre områder, har langt større sjanse til å lykkes når man inkluderer deres organisasjoner og medlemmer: [...] *Det er vi og våre medlemmer som vet hvor skoene trykker* [...], uttrykte en representant fra en av arbeidstakerorganisasjonene.

Alle de vi intervjuet, både på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden omtalte samarbeidet og BLDs koordinering av handlingsplanen som bra. Det trekkes fram at samarbeidet om konkrete tiltak i handlingsplan for å fremme likestilling og hindre etnisk diskriminering har bidratt til å lage en arena hvor disse

². Vi har også intervjuet en saksbehandler i KS, men intervjuet omfattet gjennomføring av et konkret tiltak (nr. 37) og ikke KS erfaring med handlingsplanen som verktøy.

spørsmålene diskuteres. Dette har vært nyttig for samarbeidet mellom de tre partene, men samarbeidet mellom organisasjonen på henholdsvis arbeidsgiver- og arbeidstakersiden har også blitt styrket. Det at samarbeidet har vært konkret knyttet til tiltak og utlysninger av prosjektstøtte har vært meningsfylt, og forhindre at det bare blir ”prat”. For arbeidstaker- og arbeidsgiver-organisasjonene gir deltakelse i handlingsplanen mulighet til å få fram sine synspunkter i saker som angår deres medlemmer. [...] *Arbeidet mot diskriminering og for likestilling skjer ute på arbeidsplassene og blant våre medlemmer. Det er der man kan få ting til å skje* [...] uttalte en representant fra arbeidstakersiden. For BLD er samarbeidet med partene nyttig av samme grunn. Samarbeidet gir myndighetene innblikk i hva som rører seg i ulike deler av arbeidslivet, samtidig som tiltak rettet mot arbeidsgivere og arbeidstakere gis legitimitet fordi partene er involvert.

Til tross for store meningsforskjeller mellom arbeidsgiver- og arbeidstakersiden, så er det en oppfatning om at samarbeidet om handlingsplan for å fremme likestilling og hindre etnisk diskriminering har ført til en felles virkelighetsforståelse.

På spørsmål om i hvilken grad handlingsplanen har bidratt til å oppnå felles målsetninger er partene mindre samstemte. Partene er enige om at trepartssamarbeid på dette området bra, men de er ikke udelte positive til at handlingsplaner er svaret. Flere viser til at det finnes mange andre handlingsplaner og møteplasser. [...] *Nå er det opprettet møteplass for likestilling i arbeidslivet. Så har man en gruppe om innvandrerkompetanse. Det blir mye møtevirksomhet* [...]. Det er en fare for at det blir mange møter i ulike fora som handler om mye det samme. Samtidig erkjenner partene at det ikke er enkelt å slå sammen regjeringens arbeid for ulike diskrimineringsgrunnlag som ett enkelt satsningsområde. Til det er både gruppene og tiltakene som bør settes i verk for ulike.

Arbeidsgiversiden ønsker i større grad at myndigheten skal spille på lag med de som ansetter. For å få til dette må fokus ligge på utnyttelse av kompetanse, og de mener det er bedre å fokusere på mangfold enn på diskriminering og rasisme: [...] *Man peker ofte på de bedriftene som ikke får det til, men man må jo lære av de som får det til* [...]. Arbeidsgiverne mener også at det har vært for mye fokus på aktivitets- og rapporteringsplikten som arbeidsgiverne har vært skeptiske til.

3.5 Organisasjonenes erfaring med handlingsplanen

I evalueringen har vi intervjuet representanter fra Antirasistisk senter og OMOD. Begge organisasjonene har medarbeidere med lang erfaring og inngående kjennskap til regjeringens arbeid med rasisme og diskriminering. Begge organisasjonene vektlegger at de synes en egen handlingsplan mot etnisk diskriminering er viktig. Det bidrar til å ansvarliggjøre myndighetene arbeid mot diskriminering på ulike områder. Handlingsplanen er også mer konkret enn foregående handlingsplaner, og mange av tiltakene er bra. En utfordring for organisasjonene er at de ikke vet mye om hvordan tiltakene iverksettes. Statusrapporteringen er overflatisk i den forstand at den skiller mellom om et tiltak er utgått, igangsatt eller gjennomført. De etterlyser en mer kvalitativ rapportering av tiltakene underveis.

”Det viktigste med en handlingsplan er å huske hvor du har lagt den”

Uttalelsen illustrerer inntrykket en av organisasjonene hadde av myndighetenes arbeid. Det er mange departementer og underliggende etater involvert i handlingsplanen men de opplever ikke at sektoransvarlige myndigheter har noe eierskap til handlingsplanen.

Organisasjonen ønsker seg også flere tiltak rettet mot de gruppene som utsettes for diskriminering. Det må være tiltak som ikke ”stakkarliggjør” dem, men tiltak som gir organisasjonene som har kontakt med etniske minoriteter mulighet til å arbeide mot etnisk diskriminering på egne premisser. En fellesnevner for intervjuene er at de etterlyser en styrking av sivilsamfunnet, dvs. innvandrersamfunnet og deres involvering i handlingsplanen.

I foregående handlingsplan deltok organisasjonene plass i utvalget som fulgte planene sammen med ansvarlige departement. Selv om foregående evaluering tyder på at organisasjonene ikke var helt fornøyd med denne organiseringen, gav det likevel en mulighet til å påvirke og synliggjøre organisasjonenes kompetanse. Organiseringen av denne handlingsplanen gav lite rom for slike møter.

Oppsummering og anbefalinger

I dette kapitlet har vi satt søkelys på hvordan samarbeidet mellom BLD og de ulike departementene med sektoransvar, underliggende etater, partene i arbeidslivet og organisasjonene har fungert.

Funnene tyder på at BLD har gjort en god jobb som koordinator for handlingsplanen og som pådriver for arbeidet mot etnisk diskriminering og for likestilling. De andre fagdepartementene og underliggende etater som har deltatt gir uttrykk for at det er en krevende og til tider utakknemlig oppgave å koordinere en plan når man i liten grad innehar virkemidlene. Arbeidsliv er et sentralt område i planen og arbeidet med partene i arbeidslivet framstår som et av de mest vellykkede grepene i handlingsplanen. Partene gir uttrykk for at de ønsker å bli trukket med i arbeidet og at de har hatt nytte av å delta. Samtidig mener de at BLD også har hatt en del å lære om hvordan arbeidslivet fungerer og sånn sett har trepartssamarbeidet bidratt til læring og bedre samarbeid.

BLD har også andre handlingsplaner som retter seg mot innvandrere. Handlingsplanen mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse er eksempler på handlingsplaner som i samme tidsrom har stått høyt på den politiske dagsorden og som hatt fått tildelt mer ressurser. Enkelte organisasjoner uttrykker en bekymring for at arbeidet med disse handlingsplanene oppfattes om stigmatiserende for innvandrere og at det kan svekke BLDs troverdighet når det gjelder anti-diskriminering.

En annen utfordring for BLD som koordinator for arbeidet for likestilling og mot etnisk diskriminering er at handlingsplanen trekkes i minst to retninger. På den ene siden er *skillet mellom å jobbe proaktivt for etnisk likestilling og for integrering av innvandrere nokså utydelig*. Dette ble også presisert i evalueringen av forrige handlingsplan mot etnisk diskriminering, hvor det ble stilt spørsmål om man trengte en egen plan mot etnisk diskriminering når man hadde mål for inkludering. Et viktig skille er likevel at forbudet mot diskriminering er en forpliktelse norske myndigheter har ratifisert gjennom ulike internasjonale menneskerettigheter (ICERD). Dette innebærer at arbeidet for etnisk likestilling i større grad pålegges de som kan ansvarliggjøres – nemlig myndighetene, mens tiltak for å bedre innvandreres integrering i større grad handler om rettet mot innvandrernes selv (f eks arbeidsmarkedstiltak som lønnstilskudd, ny sjanse, arbeids- og

språkpraksis, samt mer generelt introduksjonsprogram for nyankomne flyktninger).

Den andre grensedragningen som kan være krevende er *arbeidet relatert til andre diskrimineringsgrunnlag*. I kapittel 3 i handlingsplanen slås det fast at BLD i planperioden vil styrke arbeidet med å se de ulike diskrimineringsgrunnlagene i sammenheng. I intervjuene vi har gjort synes det enklere sagt enn gjort. Det er vanskelig å realisere den overordnede målsetningen med å ha fokus på et diskrimineringsgrunnlag – etnisk, samtidig som dette fokuset skal relateres til de andre diskrimineringsgrunnlag som kjønn, nedsatt funksjonsevne, seksuell orientering, alder, språk og religion. Alle vi har snakket med mener at det å se diskrimineringsgrunnlag i sammenheng er nyttig og mange av dem jobber til daglig med i likestillingsspørsmål også for andre diskrimineringsgrunnlag.

På samme tid var det en ganske bred enighet om at fokus vil fjernes dersom man blander alle disse tingene sammen i en handlingsplan. Dette taler for at en handlingsplan bør avgrenses til et diskrimineringsgrunnlag av gangen. Alternativt bør antall områder som skal omfattes i planen reduseres drastisk dersom man skal inkludere flere grunnlag.

Intervjuene viser at arbeidet med handlingsplanen ikke nødvendigvis er noe særlig tilstedeværende i det daglige arbeidet. Når den enkelte jobber med ”sine tiltak” var deres oppmerksomhet rettet mot sin sektor og sine tiltak. I det daglige tenker ikke saksbehandlere i et direktorat nødvendigvis over at tiltaket var en del av en handlingsplan. Ut fra sektoransvarsprinsippet er ikke dette så overraskende – enhver sektor ivaretar sine oppgaver. Den som iverksetter et tiltak overtar ikke et helhetsperspektiv for alle områder der sektoren går inn med tiltak. Dette må ligge hos det departement og avdeling som ”eier” planen. Men planen er også en plattform for koordinering. Derfor er det behov for møteplasser som fastholder de felles perspektiver og utfordringer.

Funnene som har kommet frem i dette kapitlet viser at BLD har koordinert arbeidet med handlingsplanen godt, og at samarbeidet med de involverte partene har vært bra. Det er imidlertid også forhold som kunne ha vært bedre, blant annet har det vært uklart for noen hva som var forventet av samarbeidspartnerne og hvilken rolle de skulle ha i arbeidet med handlingsplanen. Funnene viser

også at det kan være fornuftig å ikke ha med for mange
diskrimineringsgrunnlag i en handlingsplan for ikke å miste fokus.

4 Evaluering av utvalgte tiltak

I dette kapitlet gjør vi kvalitative vurderinger av et utvalg tiltak. Sentrale problemstillinger i denne delen av evalueringen er *hvordan tiltakene er organisert og iverksatt*. Vi har imidlertid særlig fokus på hvilke *suksesskriterier* som kan avdekkes og hva som kan være eventuelle forbedringspotensialer.

Handlingsplanen omfatter 66 ulike små og store tiltak. Alle områdene framstår som viktig, men vi mener at det er noen områder som peker seg som spesielt interessante. Dette er tiltak som omfatter *arbeidsliv, dokumentasjon av art og omfang av diskriminering* og *implementering av handlingsplanen* med fokus på sektoransvar.

4.1 Arbeidsliv

På grunn av at innvandrere er dårligere representert i arbeidslivet, med lavere sysselsetting og høyere arbeidsledighet, framheves *arbeidsliv* som et hovedsatsningsområde i handlingsplanen (BLD 2009, s. 7). Arbeidsliv peker seg også ut som spesielt interessant fordi vi her finner nye og inngripende virkemidler. Vi tenker da spesielt på den nye aktivitets- og rapporteringsplikten (ARP) som ble innført i 2009, og nedfelt i diskrimineringsloven. ARP pålegger alle offentlige arbeidsgivere, private arbeidsgivere med mer enn 50 ansatte og arbeidslivets parter til å arbeide aktivt, målrettet og planmessig for å fremme likestilling.

Noen av tiltakene handlingsplanen som omhandler arbeidsliv er ment å bidra til økt bevissthet og innarbeiding (mainstreaming) av arbeidet med etnisk likestilling i de ulike virksomheters daglige virke, mens andre mer direkte har til formål å øke representasjonen av innvandrere i arbeidslivet og i bedriftenes styrever. En tredje type tiltak er de som skal bidra til ny kunnskap om hva slags bedrifter og næringer de fleste innvandrere jobber i og analyser av

arbeidsgiveres og tillitsvalgtes holdninger til mangfold og likestilling.

Innefor temaet arbeidsliv har vi gått nærmere inn på tiltak nr. 24 - Veileder til aktivitets- og rapporteringsplikten, og 25 - Pilotprosjekt for aktører som er omfattet av aktivitets- og rapporteringsplikten. Begrunnelsen for dette valget er at begge tiltakene omhandler ARP, som er et viktig virkemiddel innfor et hovedsatsningsområde for planen. I tillegg kan disse tiltakene bidra til å belyse hvordan oppfølgingen og samarbeidet med arbeidslivets parter og Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) har fungert.

4.1.1 Tiltak 24: Veileder til aktivitets- og rapporteringsplikten

Bakgrunnen for veilederen

Veilederen "Hvordan fremme likestilling og hindre diskriminering?" ble ferdig i mai 2009, og utarbeidet av en arbeidsgruppe bestående av Barne- og likestillingsdepartementet (BLD), partene i arbeidslivet og LDO. Budsjetten var ca kr 250 000 over BLDs budsjett (Statusrapport 2011/2012:21)

Hensikten med veilederen var å gjøre innholdet i de nye pliktene kjent, og dermed bistå arbeidsgivere, offentlige myndigheter og arbeidslivets organisasjoner til å fremme likestilling og pliktene som følger diskrimineringslovgivningen.³ Et annet viktig mål er at tiltaket skal støtte opp om felles mål for partssamarbeid.

Veilederen gir en innføring i hva lovverket sier, samt hva aktivitetsplikten og rapporteringsplikten innebærer. Videre vises det til forskjellige eksempler på mål og tiltak som arbeidsgivere kan ha nytte av både når det gjelder rekruttering, lønns- og arbeidsvilkår, utviklingsmuligheter og hvordan beskytte mot trakassering og diskriminering på arbeidsplassen. Offentlige myndigheters ansvar blir også tatt med, i tillegg ansvaret som arbeidslivets organisasjoner har innenfor sine virkefelt.

³ Pliktene er forankret i Likestillingsloven, Diskrimineringsloven og Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven.

Veilederen er distribuert til alle departementer med underliggende etater, til fylkesmannsembeter, til alle kommuner og til alle private virksomheter med mer enn 50 ansatte. Veilederen er også delt ut på konferanser / seminarer i regi av LDO og av partene i arbeidslivet.

Erfaringer med utforming av veilederen

Hvordan har organiseringen av arbeidet med tekst og utforming foregått? Partene som var involvert i handlingsplanen samarbeidet også om utarbeidelsen av veilederen. NHO ledet arbeidsgruppa og BLD hadde sekretariatsfunksjon. De involverte som vi har snakket med har ulike syn og erfaringer med prosessen rundt veilederen og hvordan den ble utformet. Enkelte trekker fram at det kom mye bra ut av samarbeidet i arbeidsgruppene, både innad i organisasjonene og mellom arbeidsgiverorganisasjonene og arbeidstakerne. En svakhet i prosessen var at involverte personer ble byttet ut underveis, og progresjonen i arbeidet ble unødvendig tungt.

LDO ønsket å gå lengre enn partene med hensyn til innholdet i veilederen. Veilederen har et fokus på *aktivitetsplikten*, men LDO hadde gjerne sett et større fokus også på *rapporteringsplikten*. Arbeidsgiverne og arbeidstakerne var ikke samstemte med LDO om hensikten med veilederen, og arbeidsgiversiden var i utgangspunktet negative til rapportering. Begrunnelsen er at det allerede er mye som skal rapporteres og man ville nødig bidra til å legitimere mer rapportering.

Når det gjelder utforming av den endelige teksten i veilederen er dette et produkt av enighet og konsensus mellom partene. Tekstutkast ble gjennomgått på felles møter, og det ble i følge informanter mye "flisespikkeri" på formuleringer og komma. Det fremheves at faren med en slik prosess er at veilederen kan bli litt for generell, noe som påpekes av flere informanter.

Har veilederen hatt noen effekt, eventuell hvilken?

"Det å lage sånne veiledere – jeg vet ikke om det nytter". Dette sier en av våre informanter på spørsmål om nytten av veilederen. Informanten er ikke alene om å tvile på nytteverdien, flere har stilt seg tvilende til dette.

Det er to hovedinnvendninger som avdekkes gjennom intervjuene. For det første er det flere som påpeker at *veilederen burde være mer konkret*, og mer tilpasset virksomhetene. Slik den er nå er den for generell. For det andre erfarer de at det *ikke er etterspørsel etter veilederen* fra medlemsorganisasjonene og bedriftene. Partene sender veilederen ut til bedrifter med over 50 ansatte, men får lite respons tilbake. Det gis tilbakemelding om at den brukes lite, og at den har feil fokus. Dette gjelder både arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjoner. Der det avholdes kurs er det få påmeldte. Bedriftene tenker at diskriminering ikke er relevant fordi de opplever at det ikke er en problemstilling i deres organisasjon. Blant annet har noen bedrifter stor andel av ansatte med minoritetsbakgrunn. Andre gir tilbakemelding om at det er jakten på talentene som er hovedfokus.

Det presiseres at det først og fremst er samarbeidet mellom partene i utformingen av veilederen som har hatt størst effekt, ikke selve veilederen. Det kommer imidlertid fram at aktivitets- og rapporteringsplikten brukes som et verktøy for å tenke mangfold og rekruttering i bedrifter, noe som viser at *tiltaket har en positiv, ikke intendert effekt utover plikten til å rapportere*.

Ett av problemene som reiser seg er, som tidligere skrevet, at enkelte medarbeidere fra de forskjellige organisasjonene som nå er involvert i handlingsplanen, ikke var med i arbeidet fra begynnelsen. Derfor er noen av svarene ikke basert på egne erfaringer fra prosessen men på det de har hørt fra tidligere kolleger. Imidlertid er de "hands on" med medlemsbedriftene om veilederen.

Erfaringer fra kursvirksomhet og kampanjer

Arbeidsgruppen skulle også utarbeide en strategi for formidling og implementering av aktivitets- og rapporteringsplikten (Handlingsplan 2009-2012:29) og det har i tillegg til et lanseringsseminar blitt gjennomført kurs i diskrimineringsrett og arbeidsrett med vekt på antidiskrimineringsarbeid fra henholdsvis KS og Virke. Imidlertid ble kurs i likestillings- og antidiskrimineringsrett avlyst grunnet for få påmeldte (Statusrapport 2011/2012:22). Det er også gjennomført bevisstgjøringskampanjer i regi av LDO og tema er jevnlig behandlet i fagblader til organisasjonene. LDO har i tillegg

utarbeidet en Håndbok for arbeidslivet: Likestilling og mangfold – tips og sjekklister for arbeidsplassen (ibid.).

Det planlagte samarbeidet mellom LDO og partene om å samarbeide om oppfølging av veilederen strandet i følge LDO etter at de hadde uttalt seg i en enkeltsak som falt i dårlig jord hos arbeidsgiversiden. LDO gjennomførte imidlertid flere kurs regionalt med mange deltakere. Basert på deltakelsen og tilbakemeldingene i etterkant vurderer LDO at kursene var nyttige og etterspurt.

4.1.2 Tiltak 25: Pilotprosjekt for aktører som er omfattet av aktivitets- og rapporteringsplikten

Dette tiltaket omfattes av 16 forskjellige prosjekter som fikk prosjektmidler etter utlysning over BLDs budsjett i 2010 og 2011. Det ble totalt utlyst 3,4 millioner i de to årene (Statusrapport 2011/2012:23). Målsetting med tiltaket er å stimulere til økt innsats i arbeidslivet for å fremme likestilling på grunn av kjønn, etnisitet og nedsatt funksjonsevne. I tillegg er det et mål at tiltaket skal bidra til god oppfyllelse av aktivitets- og rapporteringsplikten (ibid.)

I utlysningen ble det etterspurt ”prosjekter som kan bidra til god oppfyllelse av aktivitets- og rapporteringsplikten i likestillingsloven (kjønn), diskrimineringsloven (etnisitet, religion mv.) og diskriminerings- og tilgjengelighetsloven (funksjonsnedsettelse).” I tillegg ble det etterspurt søknader til ”aktiviteter knyttet til å fremme likestilling i arbeidslivet på grunn av seksuell orientering eller alder, jf. Arbeidsmiljøloven kapittel 13.”(Utlsyning februar 2011, BLD).

Kriterier som lå til grunn for valg av prosjekter var utvikling av rutiner eller verktøy for å

- analysere likestillingssituasjonen i virksomheten
- systemer for/- og opplæring og veiledning om likestilling og aktivitets- og rapporteringsplikten
- rapportering på og forankring av likestillingsarbeidet
- utvikling av modeller for samarbeid med ulike aktører

- konkrete likestillingstiltak og planmessig likestillingsarbeid, inkludert handlingsplaner. (Statusrapport for 2011/2012:23)

Kriteriene ble opplyst i utlysningen.

Hvordan foregikk utvalgsprosessen?

Det ble delt ut midler til 8 tiltak hvert år. Midler ble gitt til både private og offentlige virksomheter, og til stiftelser/ organisasjoner.

Både partene i arbeidslivet og arbeidsgiversiden var sammen med BLD med på å velge ut prosjekter som fikk støtte. Dette ga legitimitet og bidro til å sikre nytteverdien. I følge informantene var det ikke mange søknader å velge i. Det kom inn rundt 30 søknader hvert av de to årene. Det antydes at en av årsakene til at det ikke kom inn flere søknader er at utlysningen om midler kom sent, og med kort søknadsfrist. Dette kan ha medført at aktuelle miljøer ikke fikk den nødvendige tiden de trengte for å søke. En annen kritisk refleksjon handler om utlysningsteksten, der det ble etterlyst en prosess i forkant der partene burde vært bedre involvert. Den framsto, i følge informantene, som litt fremmedgjørende og akademisk, og forholdt seg for lite til virksomhetenes utfordringer.

Det var ingen større diskusjoner om hvilke søknader som skulle innvilges, og enkelte søknader utmerket seg i positiv retning. Enkelte ble ikke vurdert som aktuelle, deriblant søknader fra konsultantselskaper. Ved valg av prosjekter var det viktig å ivareta medlemsorganisasjonene blant arbeidstakerne, og at tillitsvalgte skulle være involvert, ikke bare arbeidsgivere. Det var også viktig å ivareta kvinneperspektivet, særlig kvinner med minoritetsbakgrunn. Et annet kriterium var overføringsverdien av hvordan prosjektene ble gjennomført (modellene).

Blant miljøene som fikk stimuleringsmidler finner vi to kommuner, fire bedrifter, to statlige virksomheter (Likestillingssenteret og Politidirektoratet), Norges Juristforbund, et kultursenter og tre stiftelser (deriblant KUN - Senter for kunnskap og likestilling).

Prosjektene som fikk støtte ble fulgt opp av departementet. 15 av de 16 tiltakene har levert sluttrapporter. Rapportene varierer fra å være et par sider med rapportering på økonomi og typen aktiviteter til 40 sideres utredninger med grundige beskrivelser av

målgruppe, metode, gjennomføring og resultater. Økonomisk ramme for prosjektene varierer fra 40 000 kroner til 400 000 kroner.

Vurderinger av prosjektene

Følgende vurderinger er basert på prosjektenes rapportering. Tiltakene som har fått midler kan grupperes slik:

- Tiltak for å undersøke og bedre bedrifiers praksis relatert til aktiviteter og rutiner for redegjørelsesplikten
- Tiltak for å inkludere befolkningsgrupper i arbeidsliv, sivilsamfunnet eller fritidsaktiviteter
- Kartlegging, holdningsarbeid, rekrutteringspraksis og opplæring om likestilling og diskriminering
- Utarbeide web-verktøy for rapportering i henhold til ARP
- Opplæring av personlig veiledere på multietniske arbeidsplasser og til arbeid i et multietnisk samfunn

Ulike *metoder* ble benyttet i tiltakene. I enkelte tiltak var tilnærmingen å kartlegge holdninger, i praksis gjennom intervjuer med ledere og ansatte, workshops, samt kurs med ansatte. I tillegg har enkelte tiltak anvendt prosessverktøy fra andre områder som metode, og ser at metodeverktøyet har overføringsverdi til ARP.

Erfaringene fra prosjektene viser at det er *behov for bevisstgjøring og fokus på feltet i bedrifter*. Særlig innen enkelte av de mannsdominerte bedriftene viser rapportene at likestillingsarbeid ikke er høyt prioritert, og ARP fungerer i verste fall kun som sjekkpunkt. Tiltakene rettet mot bedrifter rapporterer imidlertid om *positive tilbakemeldinger*, stor interesse blant både ledere og ansatte og god oppslutning på kurs der dette er arrangert.

Tiltak rettet mot opplæring i bedrifter eller inkludering i sivilsamfunnet legger særlig vekt på de *positive sidene i forberedelsene og oppstart av opplæringen*, men er mer varsomme med å fremheve positive effekter i etterkant av opplæringen. Her er det antakelig lite erfaring gitt at tiltakene ikke har fulgt de involverte personene over tid.

4.2 Dokumentasjon av etnisk diskriminering

Et annet hovedmål i handlingsplanen, ifølge statusrapporten, er å *øke kunnskapen om art og omfang av diskriminering* og bidra til et bedre kunnskapsgrunnlag for framtidige tiltak. I handlingsplanen er kapittel 5 viet dokumentasjons og kunnskapsutvikling.

I løpet av planperioden er det flere tiltak som har bidratt til mer kunnskap om art og omfang av etnisk diskriminering. Spesielt er det viktig å framheve tiltaket *Ansettelsespraksis og beslutningsgrunnlag. Situasjonstesting på det norske arbeidsmarkedet*. Metodene som ble brukt er situasjonstesting, en metode der fiktive personer søker på faktisk utlyste stillinger, samt kvalitative intervjuer med et utvalg av arbeidsgiverne som har vært gjenstand for forskningen. Ved at to personer med like kvalifikasjoner søker på samme jobb og det eneste som skiller dem fra hverandre er etnisk bakgrunn, gir testingen et mål på omfanget av diskriminering. Ved å intervju arbeidsgivere i etterkant på grunnlag av testresultatene skapes en kontekst rundt intervjusituasjonen som kan bidra til økt innsikt i hvorfor arbeidsgivere gjør som de gjør. Samlet gir studien inngående kunnskap om diskrimineringens art, omfang og årsaker. Rapporten *Diskrimineringens omfang og årsaker. Etniske minoriteters tilgang til norsk arbeidsliv* (Midtbøen og Rogstad 2012) viser at diskriminering i tilsettingsprosesser er et hinder for tilgangen til arbeidslivet for personer med etnisk minoritetsbakgrunn. Sjansen for å bli kalt inn til et jobbintervju er i gjennomsnitt om lag 25 prosent mindre dersom søkeren har et utenlandskklingende navn sammenlignet med identisk kvalifiserte søkere med majoritetsbakgrunn. Rapporten viser at sjansen for å bli innkalt til intervju varierer med hensyn til kjønn, geografi, sektor, bransje og stillingstype. Et av sentral funn er at effekten av etnisk bakgrunn er langt større for menn enn for kvinner og større i privat sektor enn i offentlig sektor.

Et annet tiltak i handlingsplanen om dokumentasjon av art og omfang av etnisk diskriminering som bør framheves er tiltak 7 i handlingsplanen som er et samarbeidsprosjekt i Oslo kommune om utestedsdiskriminering. Prosjektet hadde som mål å styrke kontrollen med at utesteder overholder forbudet mot diskriminering og avdekke og kartlegge omfang av utestedsdiskriminering. Våren 2010 ble 148 kontroller gjennomført på 128 utesteder. Det ble observert forskjellsbehandling ved 6 kontroller,

og det ble konkludert med forskjellsbehandling i 5 av tilfellene. I november 2010 ble det gjennomført en konferanse om diskriminering i utelivet i regi av LDO og med støtte fra BLD. Konferansen samlet interesseorganisasjoner, offentlige myndigheter og aktører innenfor utelivsbransjen. LDO organiserte en ny konferanse i 2011, rettet spesielt mot utelivsbransjen. Erfaringene fra Oslo kommunes kontroller ble samlet i en rapport som ble lansert på konferansen. Rapporten er distribuert i elektronisk versjon til ulike aktører forskjellige steder i landet, deriblant kommuner⁴.

I samråd med oppdragsgiver er det tiltak nr 38 i handlingsplanen som omfatter brukerundersøkelser i kommunene som vi her skal se nærmere på. Relevante spørsmål er hvorvidt tiltaket i handlingsplanen har bidratt til kunnskapsutvikling, om regjeringen har et bedre bilde av etniske minoriteters erfaring med kommunale tjenester?

4.2.1 Tiltak 38: Brukerundersøkelser i kommuner

Kommunesektorens organisasjon (KS) har hatt ansvar for å gjennomføre to tiltak som handler om måling av art og omfang av diskriminering i handlingsplanen. Det ene er tiltak nr. 38 som omfatter brukerundersøkelser, i tillegg til medarbeiderundersøkelser (nr. 31). Begge undersøkelsene inngår i KS nettside bedrekommune.no. Nettsiden er kommunenes verktøy for måling av tjenestekvalitet, bruker- og medarbeidertilfredshet.

I intervjuet med representanten fra KS var det noen ganger litt uklart hvilken undersøkelse det ble vist til. Til vedkommendes forsvar må det sies at det i omtalen av tiltakene i handlingsplanen også henvises til tiltak 31 og 38 som en del av et større arbeid for å bedre kunnskap om medarbeidertilfredshet, men også tilfredsheten med kommunale tjenester.

Mål med brukerundersøkelsen er at KS skal kartlegge hva brukere, foresatte og pårørende mener om kvaliteten på tjenestene. Alle undersøkelsene er bygget opp etter en kvalitetsmodell med

⁴ Oslo kommune, Næringsetaten. *Prosjekt mot etnisk diskriminering i utelivet*
<http://www.naringsetaten.oslo.kommune.no/getfile.php/n%C3%A6ringsetaten%20%28NAE%29/Internett%20%28NAE%29/Dokumenter/Kontrollvirksomhet/Prosjekt%20mot%20etnisk%20diskriminering%20i%20utelivet.pdf>

kartlegging av tre kvalitetsområder: Resultatkvalitet, prosesskvalitet og strukturkvalitet. Brukerundersøkelsene har bakgrunnsvariabler som avdekker alder, kjønn og etnisk opprinnelse hos respondentene, og relevant i denne sammenheng at det er utarbeidet indikatorer som omhandler om brukeren i møte med de som utøver tjenesten opplever å bli møtt med respekt.

I følge statusrapporteringen for handlingsplanen vises det til at svarene fra samtlige brukerundersøkelser viser høy skår på dimensjonen som omhandler respektfull behandling. Det framgår imidlertid ikke om denne konklusjonen er basert på en analyse av innvandreres tilfredshet, eller om dette er en konklusjon basert på analyse av alle som er intervjuet i de ulike kommunene.

KS holdt et innlegg på konferansen "I samme båt" i Bergen i november 2010 om kommunenes bruk av Bedrekommune når brukere har innvandrerbakgrunn. I følge KS er det samlet inn data med relevante bakgrunnsvariabler, men det er ikke gjort noen grundig analyse av dataene hvor man har forsøkt å finne svar på om innvandrere har lavere tilfredshet med kommunale tjenester og i så fall forklare hva det skyldes.

Etter pålegg fra Datatilsynet høsten 2010 ble bakgrunnsvariablene vedrørende etnisk opprinnelse fjernet for bedre å ivareta hensynet til respondentenes personvern og anonymitet. I følge KS arbeider de videre med hvordan etnisk bakgrunn kan fanges opp i brukerundersøkelsene samtidig som personvern hensyn ivaretas. I følge KS vil brukerforum i tiden framover bli brukt i forhold til vurdering av indikatorer knyttet til å fremme likestilling og hindre etnisk diskriminering ved utvikling av nye undersøkelser og revidering av eksisterende undersøkelser.

I en vurdering av hvorvidt det har fremkommet ny kunnskap om innvandreres tilfredshet med kommunale tjenester som følge av dette tiltaket så er svaret nei. Vi har ikke blitt forelagt noen analyser som tyder på at innvandre opplever tjenestens som bedre eller dårligere enn majoritetsbefolkningen.

I intervjuet med KS fikk vi inntrykk av at de vurderte oppgaven i tiltak 38 til å lage et opplegg for å måle brukernes tilfredshet ved hjelp av indikatorer. For å måle innvandrernes tilfredshet (score på indikatorene) inkluderte de i eksisterende undersøkelse noen spørsmål som kunne klassifisere minoritetsbefolkningen blant

respondentene i undersøkelsen. KS oppgir at de ikke har kapasitet eller egen analysekompetanse som kan bearbeide dataene som ble samlet inn i perioden 2009 og fram til Datatilsynet satt en stopper for det i 2010. De dataene som er samlet inn er altså uutnyttet.

Selv om dataene skulle vært analysert, er det flere utfordringer med denne type data fra brukerundersøkelser. For det første kan det være vanskelig å få fatt i innvandrere til å delta i slike undersøkelser (jf veileder i brukerundersøkelser, tiltak nr. 36). Dette kan forklares med at noen innvandrergrepper har svakere norskkunnskaper og dermed høy frafall (få som svarer). Frafall i brukerundersøkelser er imidlertid ikke uvanlig og det er også vanlig blant majoritetsbefolkningen. Dersom frafallet er *tilfeldig* er ikke problemet så stort, men når frafallet er *selektivt* er det mer alvorlig. I generelle undersøkelser som retter seg mot hele befolkningen er det godt dokumentert at innvandrere har et høyt og selektivt frafall. I praksis betyr dette at de innvandrerne som deltar i slike undersøkelser ikke ligner på de som ikke deltar. Det gjør at dataene lite pålitelige og ofte uegnet til å generalisere utover utvalget. KS sier selv at det i mange kommuner er utfordrende å få tak i innvandrere til å delta i denne type undersøkelser. Det er med andre ord grunn til å tro at KS brukerundersøkelse også har lav deltakelse blant innvandrere og at deltakelsen ikke er tilfeldig.

4.3 Kunnskapsdepartementets tiltak

Implementering av handlingsplanen innebærer at de ulike departementene utarbeider tiltak innen for sitt ansvarsområde. For å belyse hvordan sektorprinsippet har fungert hadde vi opprinnelig valgt to departementer og et utvalg av tiltak som hvert av departementene hadde ansvaret for å iverksette. Ett departement falt bort og vi står da igjen med KD. Vi skal her se på et utvalg av tiltak innen handlingsplanen som er iverksatt av KD gjennom Utdanningsdirektoratet og se på hvordan disse tiltakene forholder seg til sektorpolitikken.

Vi valgt å gå nærmere inn på tiltakene 17, 18 og 19 som omhandler program for et inkluderende lærings- og oppvekstmiljø, nytt manifest mot mobbing i barnehager, skoler og fritidsmiljø, samt utvalgsundersøkelse til elevundersøkelsen, det er Kunnskapsdepartementet som har hatt ansvar for å gjennomføre tiltakene.

4.3.1 Tiltak 17 Program for inkluderende lærings- og oppvekstmiljø for å styrke innsatsen mot mobbing.

Programmet har mange tiltak og utføres i hovedsak av Utdanningsdirektoratet. Satsingen *Bedre Læringsmiljø* ble lansert i desember 2009 og er 5-årig. Det er utarbeidet et omfattende veiledningsmaterieell til bruk for skoleeier og skoler i arbeidet med læringsmiljøet. Som del av satsingen er det dessuten blitt utlyst midler til lokale prosjekter for bedre læringsmiljø. 86 skoler har mottatt slik støtte. Som del av satsingen har det blitt gitt støtte til ulike anti-mobbeprogrammer.

En annen type tiltak er utvikling maler for skole og foreldre som kan brukes når det gjelder klager på det psykososiale miljøet samt utvikling av sjekklister for skolene som de kan følge i arbeidet med skolens psykososiale miljø. Utdanningsdirektoratet har også utarbeidet en ny veileder til skolenes arbeid mot mobbing.

Det er utviklet mange tiltak rettet mot ledelse på ulike nivå. Det er utviklet et nytt fag for grunnskolelærerutdanning, *Pedagogikk og Elevkunnskap*, med vekt på klasseledelse. Videre er skoleledelse med vekt på utvikling av læringsmiljø en viktig del i den nye rektorutdanningen. Det er også utviklet 5-årig skolebasert program for kompetanseutvikling i klasseledelse på ungdomstrinnet.

Det er opprettet et nytt senter for læringsmiljø og atferdsforskning, og Barneombudets ressurser og kompetanse knyttet til elevenes psykososiale skolemiljø, er styrket.

Iverksetting og effekt

Programmet er iverksatt av Utdanningsdirektoratet. Programmet inneholder som nevnt ovenfor en rekke tiltak som bygger opp omkring hverandre. Ikke alle tiltak var med i programmet fra starten av. Noen har kommet til etter hvert.

Her er ikke mange holdepunkter for å vurdere den samlede effekten. Det er heller ikke et mål for denne evalueringen. Ett unntak er satsingen *Bedre Læringsmiljø*. Som en del av tiltaket ble det utlyst midler til 86 lokale prosjekter og denne delen av satsingen er evaluert. Denne del av satsingen er blitt evaluert i flere trinn. Dette er heller ikke en effektevaluering, men en evaluering

av ulike sider ved iverksettingen. I første runde tok en for seg hvordan de ulike omsøkte prosjektene i sine målsettinger tok opp i seg direktoratets definisjon av godt læringsmiljø. Hovedinntrykket er at de prosjektansvarlige i stor grad etterstrebet å fange inn satsingens intensjoner både i forhold til målformulering og valg av virkemidler. (Helgøy Homme, udatert s.22).

En annen del av evalueringen behandler hvordan skoleeier ivaretar sitt ansvar for skolen og læringsmiljøet og hvordan skoleleder bidrar i arbeidet med å skape gode læringsmiljø. I denne evalueringen inngår et mindre utvalg av skoleeiere og skoler. Disse sammen liknes med en gruppe skoler og skoleeiere som ikke har deltatt i prosjektet. Evalueringen finner at alle skoleeiere har stor oppmerksomhet på og jobber systematisk med å etablere og forbedre sine rutiner og system for tilsyn, støtte og oppfølging av skolene. Skoleeierne finner mangler når det gjelder faglig kvalitet og læringsmiljø ved egne skoler. Alle skoleeiere framstilte relasjonene til sine skoler som tett. Det var likevel en utfordring knyttet til kontakten mellom nivåene og evalueringen peker på at å drive prosjekt ser ut til å være et fruktbart redskap for å vitalisere skoleeierens mulighet for å drive utviklingsarbeid for bedre læringsmiljø (Helgøy og Homme 2013). Evalueringen finner at et gjennomgående problem er at prosjektene er mangelfullt forankret hos skoleledelsen og/eller det pedagogiske personalet. Videre finner en at prosjektskolene hadde et behov for å sette læringsmiljøet på agendaen og at prosjektet har brakt dem et skritt videre med læringsmiljøarbeidet. Det viser seg vanskelig å sammenligne skoler som hadde deltatt i prosjekter med skoler som ikke hadde deltatt fordi de viste seg at de to gruppene av skoler hadde ulike forutsetninger.

Samlet sett viser evalueringen en god gjennomføring av de lokale prosjektene og peker på hvilke problemer som egner å jobbe videre med i utviklingen av et godt læringsmiljø. Mange av de andre tiltakene i programmet er tiltak som bygger oppunder satsingen på utvikling av læringsmiljø retter seg mot en gruppe av aktører (lærer igjennom lærerutdanning, rektorer gjennom rektorutdanningen).

Eier av programmet (KD) syntes det var vanskelig i å vurdere om tiltaket *Program for et inkluderende lærings og oppvekstmiljø og for å styrke innsatsen mot mobbing*, har vært vellykket, men de ulike evalueringer

knyttet til gjennomføring av satsingen *Bedre Læringsmiljø* viser at tiltakene er blitt iverksatt etter intensjonen. Videre at å drive prosjekt ser ut til å være et fruktbart redskap for å vitalisere skoleeierne mulighet for å drive utviklingsarbeid for bedre læringsmiljø.

4.3.2 Tiltak 18 Nytt Manifest mot mobbing i barnehager, skoler og fritidsmiljøer

Det har vært utformet manifest mot mobbing i ulike perioder, 2002-2004, 2006, 2009 og 2011. Gjennom det nyeste manifestet legges det vekt på å forankre arbeidet mot mobbing lokalt. Dette tiltaket sees i sammenheng med satsingen *Bedre læringsmiljø (2009-2014)*. Gjennom årlige kampanjer rettes ekstra oppmerksomhet mot viktige områder i arbeidet mot mobbing. Tiltaket gjennomfører årlige kampanjer. Den siste kampanjen var *Voksne skaper vennskap - sammen*. Året før satte en fokus på digital mobbing. Dette tiltaket er nært knyttet til tiltak 17 (se 4.3.1). Det foreligger lite materiale om hvordan tiltaket er gjennomført og tatt i mot. Liknende tiltak er tidligere gjennomført i 2002-2004 og denne satsingen ble evaluert av Rogalandsforskning (Tikkanen og Junge (2004). De fant at manifestarbeidet hadde vært vellykket ved at det førte til en bevisstgjøring rundt mobbeproblematikken. Dette manifeste var i mindre grad rettet mot barnehager og det er liten grunn til å tro at virkingen er svært forskjellig i barnehager og skoler. Det er derfor et velprøvd tiltak som er iverksatt mot barnehagene.

4.3.3 Tiltak 19 Utvalgsundersøkelse til elevundersøkelsen

Elevundersøkelsen er en nettbasert spørreundersøkelse hvor elevene skal få si sin mening om forhold som er viktige for å lære og trives på skolen. Undersøkelsen kan gjennomføres på alle klasetrinn fra og med 5. trinn og til og med Vg3. Skoleeierne skal årlig gi elevene på trinn 7 og trinn 10. i grunnskolen og første trinn i videregående opplæring mulighet til å svare. Fra og med Elevundersøkelsen i 2008 er det tatt inn et spørsmål om elevene er blitt utsatt for urettferdig behandling/diskriminering på skolen. Svaralternativene er knyttet til bl. kjønn, funksjonsevne, nasjonalitet, religion, livssyn og seksuell orientering. Målet med

tiltaket var å få et bedre bilde av hva som ligger bak tallene i elevundersøkelsen, og i hvilket omfang elever opplever mobbing og diskriminering.

Hva kom ut av tiltaket?

NIFU har med utgangspunkt i Elevundersøkelsen sett på hva som kjennetegner skoler med henholdsvis høy og lav grad av mobbing (Lødding og Vibe 2010). De finner at urettferdig behandling og diskriminering ser ut til å henge nøye sammen med omfanget av mobbing på skolenivå. Hovedfunnene i deres analyser er at det er relativt lite mobbing på skoler der elevene trives svært godt og hvor elevene er godt motivert for å lære. Skoler der elevene opplever at de får god faglig hjelp og støtte fra lærer, medelever og hjemmefra, har mindre problemer med mobbing enn i skoler der elever får lite faglig hjelp og støtte. De påpeker at det ikke er tilstrekkelig å se på mobbing utelukkende som et sluttprodukt i en årsakskjede, men at en må gjøre delanalyser av læringsmiljøet. Forskerne peker på at det ligger begrensninger i data som fører til at variasjonene i mobbing bare delvis kan forklares. Sentralt her er at det mangler en kategorisering av hva mobbingen består i. Sett i lys av Handlingsplan for å fremme likestilling og hindre etnisk diskriminering, er det også et problem at en ikke kan knytte den rapporterte diskrimineringen til diskrimineringsgrunnlaget.

Lødding og Vibes (Lødding og Vibe 2010) analyser bygger imidlertid opp om de samme poengene som ligger i tiltak 17 – at det er satsing på godt læringsmiljø som best forebygger mobbing og diskriminering.

4.3.4 Kunnskapsdepartementets arbeid med handlingsplanen

Tiltakene i handlingsplanene som er beskrevet, utgjør sentrale tiltak innenfor for departementets arbeid rettet mot kompetansemålene og utviklingen av læringsmiljøet. Det er spesielt forhold knyttet til læringsmiljøet tiltakene kommer inn. Vi ser videre at deler av tiltakene har en lenger historie og at sektoren har jobbet med spørsmålene kontinuerlig. Det går klart fram av våre intervjuer at det ikke er aktuelt å iver sette handlingsplantiltak som ikke ligger innenfor deres primære ansvar og prioritering i sin sektor. De iverksatte tiltakene er sentrale både innen handlingsplanen og innen den generelle sektorpolitikken. KD

synes å være svært fortrolig med arbeid gjennom handlingsplaner og deltar til enhver tid i flere.

5 Oppsummering og konklusjon av evaluering av handlingsplanen for å fremme likestilling og hindre etnisk diskriminering

NIBR har på oppdrag fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) gjennomført en evaluering av handlingsplan for å fremme likestilling og hindre etnisk diskriminering (2009-2012). Målsetningen evalueringen har vært å besvare følgende tema og problemstillinger:

- Hvordan fungerer handlingsplanen som *verktøy* for å fremme likestilling og hindre diskriminering?
- Hvilke tiltak i handlingsplanen har fungert godt og hvilke har ikke fungert?
- Hvilke tiltak kan anbefales for det videre arbeidet for å fremme likestilling og hindre etnisk diskriminering?

For å belyse problemstillingene og erfaringer med ulike sider av handlingsplanen og de konkrete tiltakene har vi intervjuet en rekke av handlingsplanenes aktører. Vi har intervjuet ulike saksbehandlere i BLD som har hatt ansvar for oppfølging av planen fra planleggingsfasen og fram til siste statusrapport ble publisert i februar 2013. Vi har intervjuet representanter fra andre departement og integrerings- og mangfoldsavdelingen i BLD, partene i arbeidslivet, uavhengige og underliggende statlige etater (sånn som KIM, LDO og IMDI), samt frivillige organisasjoner som til daglig jobber med antidiskriminering. I tillegg har vi studert tilgrensende handlingsplaner, rapporter og dokumenter knyttet til tiltak i handlingsplanen.

Basert på intervjuer og dokumentstudier finner vi at BLD har gjort en bra jobb som koordinator og pådriver i arbeidet mot etnisk diskriminering i perioden 2009-2012.

- Mange aktører har vært involvert i forarbeidet til handlingsplanen og underveis. Det har over tid ført til økt bevissthet rundt temaet etnisk diskriminering på ulike samfunnsområder.
- Det er mange tiltak i planene. Bare et par er utgått, resten er gjennomført i planperioden. Det vitner om at planen tiltakene har vært realistiske og oppnåelige.
- De andre fagdepartementene er godt fornøyd med hvordan BLD har koordinert og samarbeidet med tiltakene i planen. De anerkjenner at arbeidet mot etnisk diskriminering går på tvers av samfunnsområder og fagdepartementer og at BLD er avhengige av andre departementer og deres virkemidler for å få fart i arbeidet.
- For frivillige organisasjoner, men også for de underliggende etatene, direktorat og ombud, er handlingsplaner svært nyttige. De bidrar til å holde fokus og ansvarliggjør myndighetene på et tema som ellers fort kan bli glemt.

Evalueringen viser også at det er forhold som kan gjøres bedre:

- KIM, IMDI og LDO opplever likevel at rollen de har i planarbeidet forut og underveis er uklar. Som et eksempel framhever de at deltakelsen i referansegruppa i liten grad gav dem mulighet til å påvirke eller bidra i planarbeidet underveis.
- Organisasjonene er positive til at handlingsplanen er mer konkret en foregående handlingsplaner, men opplever at de i denne planen er lite og enda mindre involvert i handlingsplanen underveis i planperioden en tidligere.
- Partene i arbeidslivet er tilfredse med å ha blitt invitert med i handlingsplanen og er positive til samarbeidet med BLD. Arbeidet har til tider vært krevende fordi partene har ulike posisjoner og interesser. De er imidlertid vant til å søke konsensus og samarbeidet har trolig bidratt til at BLD har fått større innblikk i trepartssamarbeid.

Av mer overordnet karakter er spørsmålene:

1. Er det behov for en ny handlingsplan mot etnisk diskriminering?
2. Hvis ja, bør planen omfatte flere diskrimineringsgrunnlag?
Hvis nei, vil regjeringens arbeid mot etnisk diskriminering bli ivarettatt på annen måte?

5.1 Er det behov for en ny handlingsplan mot etnisk diskriminering?

Basert på analyse av intervjuene vi har gjort er svaret på dette spørsmålet ganske entydig. Det er behov for en handlingsplan mot etnisk diskriminering. Det er litt ulike begrunnelser på hvorfor det er viktig, men gjennomgående er begrunnelsene at en handlingsplan gir samlet fokus på et tema som ellers fort kunne bli glemt.

Handlingsplanen bidrar til at ulike fagdepartement blir ansvarliggjort og at tiltakene i planen blir fulgt opp og gjennomført. Aktivitets- og rapporteringsplikten som ble innført i 2009 pålegger alle virksomheter (i privat sektor de over 50 ansatte) å rapportere om hva som gjøres for å fremme likestilling og hindre etnisk diskriminering. For partene i arbeidslivet har handlingsplanen mot etnisk diskriminering og samarbeidet med BLD bidratt til å skape en arena for diskusjon og en mulighet til å påvirke regjeringens arbeid på et område som har betydning for deres medlemmer. For de frivillige organisasjonene er en handlingsplan mot etnisk diskriminering et nyttig verktøy. Handlingsplanen er et politisk dokument som de kan bruke for å få oversikt over hva regjeringen gjør (og ikke gjør) for å forhindre diskriminering.

Mange av tiltakene som er gjennomført i handlingsplanen er finansiert innenfor eksisterende budsjetttrammer i de ulike departementene. Evalueringen viser likevel at det ble tilført om lag 23 millioner kroner i prosjektstøtte til ulike tiltak i løpet av planperioden. Mange av dem vi intervjuet framhevet at det er viktig at det følger penger med en eventuell ny handlingsplan. Det kan bidra til å få gjennomført større og mer slagkraftige tiltak. Prosjektet om situasjonstesting i arbeidslivet (tiltak nr. 9) er et

eksempel på tiltak i denne handlingsplanen som kostet 3,5 millioner kroner, men som bidro med ny og solid innsikt i art og omfang av etnisk diskriminering.

En annen begrunnelse for en ny handlingsplan mot etnisk diskriminering er at regjeringens arbeid på dette området vurderes som et pågående og langsiktig arbeid. Denne handlingsplanen som nå er evaluert er den fjerde i rekken. Flere av dem vi har intervjuet viser til at handlingsplanen som NIBR har evaluert er mer konkret og sann sett bedre enn foregående, men at regjeringen ikke er i mål.

FNs menneskerettighetssystem setter en rekke standarder for arbeidet med å bekjempe diskriminering og fremme likestilling. Norge har forpliktet seg til å følge flere konvensjoner. Blant annet FNs rasediskrimineringskonvensjon (CERD). Enkeltpersoner, organisasjoner og andre aktører i det sivile samfunn kan holde myndighetene ansvarlig for å nå mål om *likestilling* og *diskriminering*. Med en egen handlingsplan mot etnisk diskriminering kan norske myndigheter vise hva de gjør for å respektere, beskytte og fremme rettigheter slik det følger av forpliktelsene i CERD.

5.2 Bør en ny handlingsplan mot etnisk diskriminering omfatte flere diskrimineringsgrunnlag?

En av målsetningene i handlingsplanen som nå er evaluert var bedre samordning og integrering av et likestillingsperspektiv. Mer konkret skulle handlingsplanen bidra til å se ulike diskrimineringsgrunnlag (sånn som kjønn, etnisitet, nedsatt funksjonsevne, seksuell orientering og alder) i sammenheng. Denne målsetningen må også sees i sammenheng med Diskrimineringslovutvalgets (Graver-utvalgets) utredning ”Et helhetlig diskrimineringsvern” som kom i samme år som handlingsplanen ble lansert. Formålet med diskrimineringslovutvalgets utredning var å samle vernet mot diskriminering i én lov, og å sørge for et mer helhetlig og styrket diskrimineringsvern i norsk lovgivning. Ettertiden har vist at vi ikke fikk én felles diskrimineringslov for flere grunnlag:

Evalueringen som er gjort av handlingsplan for å fremme likestilling og hindre etnisk diskriminering viser også at det å samordne diskrimineringsgrunnlag er lettere sagt enn gjort. Intervjuene med de ulike aktørene i handlingsplanen viser at de fleste ser at arbeidet og tiltak for eksempel kjønnslikestilling kan har overføringsverdi for andre diskrimineringsgrunnlag sånn som etnisitet. Intervju med representantene fra partene i arbeidslivet tyder også på at det å ha et bredt mangfoldsperspektiv (som inkluderer flere diskrimineringsgrunnlag) er ønskelig. For å få medlemmene (bedrifter og tillitsvalgte) interessert i å jobbe med likestilling og mot diskriminering er det lettere å fokusere på utnyttelse av kompetanse uavhengig av bakgrunn enn et ensidig fokus på etnisk diskriminering og rasisme. Evalueringen tyder likevel på at når det kommer til konkrete tiltak så er det vanskeligere å se alle diskrimineringsgrunnlag i sammenheng. Et alternativ kunne være å ha én handlingsplan som omfattet flere diskrimineringsgrunnlag på ett område, for eksempel arbeidsliv.

Basert på intervjuene med de ulike aktørene er det grunn til å tro at arbeidet for likestilling og mot etnisk diskriminering er best ivarettatt gjennom en egen handlingsplan. Flere av dem vi har intervjuet mener at handlingsplanen allerede er stor, med hensyn til samfunnsområder den skal dekke og grupper den skal inkludere (innvandrere, nasjonale minoriteter og samer). Ved å inkludere flere diskrimineringsgrunnlag vil omfanget av handlingsplanen bli enda mer omfattende. De fleste av dem vi har snakket med ønsker en mindre handlingsplan, med færre og mer slagkraftige tiltak.

I forbindelse med evalueringen av den forrige handlingsplanen mot etnisk diskriminering (2002-2006) ble det stilt spørsmål om ikke en ny handlingsplan på dette området kunne inngå i regjeringens pågående arbeid med mål for inkludering av innvandrerbefolkningen. I St Meld nr 6 (2012-2013) *En helhetlig integreringspolitikk* er også diskriminering viet et eget kapittel (kapittel 9). Regjeringens politikk for integrering av innvandrere og mot etnisk diskriminering er organisert i samme departement (BLD), riktignok i to ulike avdelinger, men tematisk overlapper arbeidet. Ser man nærmere på dokumentene mål for inkludering av innvandrere (publisert som vedlegg til St.prp. nr. 1 (2007-2008) og handlingsplan for å fremme likestilling og hindre etnisk diskriminering er det likevel stor forskjell på hva de omhandler. Mål for inkludering omfatter statistiske mål og indikatorer på

integrering og tiltak rettet mot innvandrerbefolkningen, mens handlingsplanen mot etnisk diskriminering i første rekke retter tiltakene mot ansvarlige sektormyndigheter og arbeidsgivere. Selv om de tematisk ligner på hverandre erstatter ikke den ene handlingsplanen målene i den andre. Hva med å slå dem sammen?

Blant partene i arbeidslivet og organisasjonene er det et ønske om å se på regjeringens arbeid mot etnisk diskriminering og for integrering av innvandrere mer i sammenheng: *Det er to sider av samme sak. Det handler om å ta i bruk og anerkjenne den kompetanse som finnes blant innvandrere.* På samme tid uttrykkes det en bekymring for at arbeid for integrering og for etnisk mangfold kan fjerne fokus fra det faktum at urettmessig forskjellsbehandling forekommer. Alle aktørene vi snakket med mente at etnisk diskriminering forekommer i Norge. En eventuell ny handlingsplan for å fremme likestilling og hindre etnisk diskriminering bør derfor som foregående planer ansvarliggjøre myndighetene, arbeidslivets parter og deres plikt til å forhindre diskriminering. Samtidig bør en ny plan inneholde konkrete tiltak som kan legge til rette for at offentlige, private arbeidsgivere og tjenesteytere over tid kan behandle alle på en likeverdig måte uavhengig av etnisk bakgrunn.

Litteratur

- AID (2006). Handlingsplan for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen og mål for inkludering : vedlegg til St.prp. nr. 1 (2006-2007) - statsbudsjettet 2007. Oslo, Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
- BLD (2007). Handlingsplan mot tvangsekteskap. Oslo, Barne- og likestillingsdepartementet.
- BLD (2008). Handlingsplan mot kjønnslemlestelse : handlingsplan 2008-2011. Oslo, Barne- og likestillingsdepartementet.
- BLD (2009). Handlingsplan for å fremme likestilling og hindre etnisk diskriminering : 2009-2012. [Oslo, Barne- og likestillingsdepartementet.
- Blom, S. and K. Henriksen (2008). Levekår blant innvandrere i Norge 2005/2006. Oslo, Statistisk sentralbyrå.
- Craig, R. L. (2007). Systemic discrimination in employment and the promotion of ethnic equality. Leiden; Boston, Martinus Nijhoff.
- Kommunaldepartementet (1992). Handlingsplan mot rasisme og etnisk diskriminering. Oslo, Kommunaldepartementet, Innvandringsavdelingen.
- KRD (1998). Handlingsplan mot rasisme og diskriminering (1998-2001). Oslo, Departementet.
- KRD (2002). Handlingsplan mot rasisme og diskriminering (2002-2006). Oslo, Kommunal- og regionaldepartementet.
- Kunnskapsdepartementet (2007). Likeverdig opplæring i praksis! : strategi for bedre læring og større deltakelse av språklige minoriteter i barnehage, skole og utdanning 2007-2009. Oslo, Kunnskapsdepartementet.

-
- Midtbøen, A. and J. Rogstad (2012). Diskrimineringens omfang og årsaker : etniske minoriteters tilgang til norsk arbeidsliv. Oslo, Institutt for samfunnsforskning.
- Nørve, S. (2010). Universell utforming som strategi : evaluering av Regjeringens handlingsplan for økt tilgjengelighet (2004-2008). Oslo, Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Ruud, M. E. (2011). Midtveisevaluering av Groruddalssatsingen. Oslo, Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Tronstad, K. R. (2009). Opplevd diskriminering blant innvandrere med bakgrunn fra ti ulike land. Oslo, Statistisk sentralbyrå.
- Tronstad, K. R. (2010). Mangfold og likestilling i arbeidslivet : holdninger og erfaringer blant arbeidsgivere og tillitsvalgte. Oslo, Fafo.

Vedlegg 1

Tabell

Tabell 1. Oversikt over tiltak, ansvarlig departement og penger som har fulgt med de ulike tiltakene

NR.	TITTEL	ANSVARLIG	PENGER
1	Opplæring av departementsansatte i internasjonale konvensjoner, diskrimineringslovgivning og utredningsinstruksen	BLD	83 000
2	En felles veileder til utredningsinstruksen på ulike grunnlag	BLD	
3	En helhetlig diskrimineringslovgivning	BLD	
4	Strategi for informasjon og implementering av nye aktivitets- og rapporteringsplikter	BLD	
5	Informasjon om straffeloven og straffesystemet	JD	50 000
6	Kommunenes rolle som kontrollinstans ved diskriminering på skjenkesteder	HOD	
7	Samarbeidsprosjekt med Næringsetaten i Oslo kommune om utestedsdiskriminering	BLD	500 000
8	Et forum for likestillingsdata	BLD	
9	Situasjonstesting	BLD	3 500 000
10	En kunnskapsoppsummering av forskning om diskriminering mot barn og unge	BLD	500 000
11	Utredning om likestilling for jenter og kvinner i innvandremiljøer	BLD	
12	Kartlegging av hvordan samepolitikken ivaretas på lokalt og regionalt nivå	FAD	
13	En kartlegging av antall kvener i Norge og geografisk fordeling.	FAD	

14	Forsknings- og utviklingstiltak om etnisk diskriminering	BLD	3 000 000
16	En kartlegging av boforhold og bosetting for rom	KRD	
17	Program for et inkluderende lærings- og oppvekstmiljø og for å styrke innsatsen mot mobbing	KD	
19	Utvalgsundersøkelse til elevundersøkelsen	KD	
21	Rekruttering til samisk utdanning	KD	2 800 000
23	Wergelandssenteret	KD	
25	Pilotprosjekt for aktører som er omfattet av aktivitets- og rapporteringsplikten	BLD og partene i arbeidslivet	3 400 000
24	Veileder for aktivitetsplikt	BLD og partene i arbeidslivet	250 000
26	Holdnings- og erfaringsundersøkelse blant arbeidsgivere og tillitsvalgte	BLD og partene i arbeidslivet	1 300 000
27	Kartlegging av andel innvandrere sysselsatt i statlig, kommunal og privat sektor	BLD og FAD	450 000
28	Kurs i diskrimineringsjuss	FAD	
29	Program for mangfoldsledelse	FAD	
31	Medarbeiderundersøkelser i kommuner	KS	
32	Øke andelen personer med minoritetsbakgrunn til styrene i offentlig eide foretak	BLD	500 000
33	Mentorprogram for kvinner med minoritetsbakgrunn		1 447 500
34	Kartlegge bruk av tolk i tjenesteytingen	BLD og HOD	806 250
37	Ny nasjonal innbyggerundersøkelse	FAD	
38	Brukerundersøkelser i kommuner	KS	
39	Informasjon om familievernets tilbud	BLD	
40	Samarbeid med innvanderråd og asylmottak	BLD	
41	Kompetansehevingstiltak i familievernet	BLD	
42	Evalueringsordningen ved familievernkontorene	BLD	3 000 000
43	Utvikling av legevaktjenesten	HOD	
44	Veilederprogram for turnusleger	HOD	
45	Tilrettelegging av informasjon om tannhelsetjenesten	HOD	170 000

46	Handlingsplan for å beholde og rekruttere personer med minoritetsbakgrunn i kriminalomsorgen	JD	
47	Fremme likebehandling av innsatte/domfelte	JD	
48	Rådgivningskontor for kriminalitetsofre med spesialkompetanse i forhold til rasisme og diskriminering	JD	
49	Pålegg om aktivt å søke meglerkandidater med minoritetsbakgrunn	JD	
50	Kompetanseheving i meglerkorpset	JD	
51	Stormøter i saker som gjelder rasisme og diskriminering	JD	
52	Integrere mangfoldsperspektiv i all opplæring på Politihøgskolen	JD	
53	Retningslinjer for å motvirke diskriminering	JD	
54	Kartlegging av hvorfor studenter/ansatte begynner og slutter i politiet	JD	
55	Øke andel medarbeidere med minoritetsbakgrunn i Toll- og avgiftsetaten	FIN	500 000
56	Informasjonsmateriell til reisende som har vært gjennom tollkontroll	FIN	
57	Seminar om kulturelle utfordringer i kontrollsituasjoner	FIN	
58	Tiltak for å fremme økt valgdeltakelse blant personer med innvandrerbakgrunn	KRD, BLD	603 249
59	Krav til rapportering om kulturelt mangfold	KUD	
60	Grunnlovsjubileet 2014	KUD	
61	Forskning på mediebruk blant personer med innvandrerbakgrunn	KUD	225 000
62	Tiltaksplan for mangfold i NRK	KUD	
63	Oppfølging av CERDs anbefalinger til Norges 19./20. rapport	BLD	
64	Oppfølging av ECRIs fjerde landrapport om Norge	BLD	
65	Øke frivillige organisasjoners deltakelse i Progress	BLD	
66	Styrke arbeidet for likestilling og mot etnisk diskriminering i nordisk samarbeid	BLD	
			23 084 999