



Evaluering av handlingsplanen

Trygghet, mangfold, åpenhet

Sluttrappport, del 1

Rapport 2020 - 14

Proba-rapport nr. 2020-14, Prosjekt nr. 19088

ISSN: 1891-8093

HSS/KMV/SR, TT, 16.11.2020

--

Evaluering av handlingsplanen *Trygghet, mangfold, åpenhet*

Sluttrapport

Utarbeidet for Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet

Forord

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

Vi ønsker å rette en stor takk til alle som har stilt opp til intervjuer og bidratt med grunnlagsmateriale til evalueringen på annet vis. Det har vært både hyggelig, spennende og meget lærerikt å intervju dere. Dette er del 1 av sluttrapporten, og del 2 av sluttevalueringen publiseres våren 2021.

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

Oslo, november 2020
Proba samfunnsanalyse

Innhold:

SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER	1
1 INNLEDNING	9
1.1 Bakgrunn for handlingsplanen	9
1.2 Tidligere funn og anbefalinger	10
1.3 Sluttevaluering – Innhold og oppbygging.....	12
2 HANDLINGSPLANEN SOM VERKTØY	14
2.1 Handlingsplaner og andre styringsdokumenter.....	14
2.2 Kjennetegn ved handlingsplaner	15
2.3 Formålet med og effekter av handlingsplaner	16
3 ERFARINGER MED <i>TRYGGHET, MANGFOLD, ÅPENHET</i>	18
3.1 Erfaringer med utforming.....	18
3.1.1 Prosessen frem mot handlingsplanen.....	18
3.1.2 Handlingsplanens utforming	20
3.2 Erfaringer med koordinering	22
3.2.1 Koordinering av handlingsplanen	23
3.2.2 Samarbeidsarenaer	25
3.2.3 Behov for samarbeid og kontakt	28
3.3 Erfaringer med implementering	28
3.3.1 Tolkning av tiltak.....	29
3.3.2 Ansvarsfordeling og organisering av arbeidet internt i forvaltningen	30
3.3.3 Forankring i sektormyndighetene	33
3.3.4 Rapportering og ansvarliggjøring.....	34
3.3.5 Handlingsplanen og ressurser	36
4 HANDLINGSPLANEN <i>TRYGGHET, MANGFOLD, ÅPENHET</i>	37
4.1 Effekter av og formål med handlingsplanen.....	37
4.2 Utfordringer ved handlingsplanen.....	39
4.3 Behovet for ny handlingsplan på feltet.....	42
5 KONKLUSJON OG ANBEFALINGER.....	44
LITTERATUR.....	51

Sammendrag og konklusjoner

Resymé

Handlingsplanen *Trygghet, mangfold, åpenhet* nærmer seg slutfasen, og vi har i denne rapporten oppsummert de sentrale aktørenes erfaringer fra arbeidet med handlingsplanen. Arbeidet med utforming, koordinering og implementering av planen har bidratt til mye læring og det er mange positive erfaringer fra dette arbeidet. Samtidig er det rom for forbedringer, det gjelder så vel prosessene innledningsvis som arbeidet med utforming av tiltak og implementering. Det er også behov for bedre forankring av arbeidet hos den enkelte sektormyndighet. Vi gir i rapporten en rekke anbefalinger for arbeid med ny handlingsplan.

Bakgrunn og metode

På oppdrag for Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) evaluerer vi handlingsplanen *Trygghet, mangfold, åpenhet*. Vi har tidligere publisert to delrapporter som del av evalueringen. Denne rapporten utgjør første del av sluttevalueringen. Her undersøker vi prosessene knyttet til utforming, koordinering og implementering av handlingsplanen. I tillegg vurderer vi bruken av handlingsplaner som verktøy, spesielt knyttet opp mot lhbtqi- og ikke-diskrimineringsfeltet. I sluttevalueringens siste del vil vi redegjøre nærmere for resultatene av de enkelte tiltakene og evaluere handlingsplanens effekt og måloppnåelse.

Denne rapporten er basert på en rekke intervjuer med sentrale aktører fra forvaltningen og sivilsamfunnet som er involvert i arbeidet med handlingsplanen. I tillegg har vi gjennomført en dokumentgjennomgang og teoretisk analyse av handlingsplaner som styringsverktøy.

Funn og anbefalinger

Aktørenes erfaringer med utformingen av handlingsplanen

Handlingsplanen TMÅ er regjeringens handlingsplan, men evalueringen viser at det er forskjell på hva de forskjellige aktørene legger i dette, særlig er det ulik forståelse av hva det innebærer av muligheter for samarbeid i utformingsprosessen. Representanter fra forvaltningen påpeker at utformingen av planen er en *politisk* prosess som nødvendigvis må være lukket. De oppfatter også at sivilsamfunnet fikk svært mye gjennomslag for sine innspill i denne planen. Sivilsamfunnsaktørene forstår at visse prosesser må være lukket, men som en viktig samarbeidspart etterlyser de allikevel mer og tydeligere informasjon om forventinger og prosess. Vi finner at større forståelse for hverandres perspektiver og roller i en slik prosess vil kunne redusere frustrasjon og forbedre samarbeidet mellom de ulike aktørene. Vi erfarer imidlertid at det har skjedd en positiv utvikling underveis i arbeidet med handlingsplanen, der eksterne aktører i større grad har blitt inkludert.

Flere av våre informanter er opptatt av hvordan handlingsplanen kunne vært utformet på en bedre måte. Det stilles blant annet spørsmål ved at planen er så omfattende og dekker over svært mange ulike områder og sektorer. Enkelte mener at man heller burde ha spisset planen og jobbet grundigere med noen prioriterte områder. I tillegg er det flere som kritiserer det at arbeid som allerede foregår inkluderes som tiltak i planen. Det er også innvendinger mot at svært enkle og lett gjennomførbare tiltak er inkludert i planen. Dette oppfattes av noen som et uttrykk for lave ambisjoner. Andre mener derimot at dette er viktig for å gi et helhetsbilde av alt arbeidet som gjøres på feltet. I tillegg er mange opptatt av at det er viktig å ha en god balanse i sammensetningen av tiltak der enkelte

tiltak bør være relativt enkle å lykkes med, mens andre tiltak bør vise ambisjoner og gir aktørene noe å strekke seg etter.

Aktørenes syn på koordineringen av handlingsplanen

Handlingsplanen omhandler et sektorovergripende politikkområde, og god koordinering og samordning er derfor svært viktig. Det varierer hvor godt de ulike aktørene synes dette har fungert i arbeidet med TMÅ.

De fleste informantene fra forvaltningen er fornøyde med både KUDs og Bufdirs koordinering av arbeidet. Begge instansene oppleves som å ha faglig dyktige, engasjerte og aktive medarbeidere på feltet, og flere sier det er positivt at disse instansene følger opp og stiller krav. Samarbeidet internt i sektorene, mellom departement og underliggende direktorater, oppleves som mer varierende. Særlig forteller flere direktorater at de savner større engasjement og mer involvering fra overliggende departement.

Samarbeidsarenaene som er opprettet i forbindelse med planen – den interdepartementale gruppen, direktoratsgruppen og referanseforum – oppleves som viktige og nyttige. Det påpekes at disse arenaene er sentrale for å oppnå gevinstene ved en handlingsplan. Planen er tverrsektoriell, og disse arenaene gjør det mulig å arbeide sammen på et sektorovergripende nivå og lære av hverandre. Denne arbeidsformen fører til kompetanseheving for alle involverte.

Flere av informantene mener imidlertid at disse arenaene kunne ha fungert enda bedre enn de har gjort. Det begrunnes med at arbeidet på feltet fortsatt oppleves som fragmentert, og at de ulike aktørene er mest opptatt av arbeidet de selv har ansvar for eller som foregår i egen sektor.

Generelt virker det som om samarbeid blir sett på som en av de viktigste faktorene for å lykkes med en handlingsplan. Flere av informantene hadde ønsket en enda større grad av samarbeid, erfaringsdeling og kontakt i arbeidet med handlingsplanen. Samtidig påpekes det også at det er mange handlingsplaner, og at det er et svært tidkrevende arbeid å følge opp alle.

Aktørenes erfaringer med implementeringen av handlingsplanen

Flere tiltak i handlingsplanen er lite konkrete, og ansvaret for hvert tiltak er kun definert på departementsnivå. Tiltakene må derfor operasjonaliseres og ansvaret må fordeles av ansvarlig departement før de kan implementeres. Selve implementeringen av tiltakene er det ofte direktoratene som er ansvarlige for.

Vi finner at arbeidet med tiltakene ofte blir liggende hos enkeltsaksbehandlere i departementer og direktorater og at disse ofte opplever at tiltakene er lite forankret hos ledelsen. Flere av saksbehandlerne mener at bedre lederforankring ville gitt økt handlingsrom i arbeidet med å implementere og følge opp tiltak fordi det ville gitt dem mer myndighet til å følge opp arbeidet internt i egen virksomhet. Bedre forankring kan også bidra til at arbeidet i mindre grad blir personavhengig og «ildsjelpreget». I dag er mange av saksbehandlerne aktive og engasjerte selv om de fleste som har ansvar for oppfølgingen av TMÅ har dette som en svært begrenset del av sitt arbeidsområde. Men ettersom innsatsen er så personavhengig varierer aktiviteten mellom de ulike sektorene. Hvor mye innsats som legges i arbeidet på dette feltet virker dermed noe tilfeldig. Vi mener det er nødvendig å sikre bredere forankring av handlingsplanen, både vertikalt i lederlinjen og horisontalt i bredden av virksomhetene.

Det fremkommer også at implementerings- og forankringsarbeidet i de ulike forvaltningsorganene blir gjort på forskjellige måter, og flere av informantene etterlyser bedre rutiner og høyere prioritering av begge deler.

Vi finner at implementeringen av tverrsektorielle tiltak fremstår som spesielt utfordrende. Flere av informantene fra forvaltningen mener at samarbeid og hvordan dette skal løses bør spesifiseres i handlingsplanen, og at for eksempel ett departement eller direktorat kan få hovedansvar for å koordinere arbeidet og sikre fremdrift. I arbeidet med slike tiltak er det også særlig viktig å dele erfaringer og å lære av hverandre. Det er bred enighet om at arbeidet med å implementere slike tiltak må løses på en bedre måte i neste handlingsplan.

Rapporteringsrutinene for arbeidet med TMÅ oppleves som gode og effektive. Rapportene blir offentliggjort, og erfaringene er at dette sikrer ansvarliggjøring og fremdrift. Vi finner at aktørene opplever det som positivt at både KUD og Bufdir setter krav og etterspør informasjon, men at det likevel er behov for mer tilbakemelding på det de har rapportert og for diskusjon av statusrapportene.

Handlingsplanen som verktøy

Handlingsplanen er *regjeringens* handlingsplan, og dette legger klare føringer for hvordan handlingsplanen utformes, hvilke prosesser som må iverksettes og hvilket ambisjonsnivå som er realistisk. Samtidig er Lhbtiq-feltet et relativt nytt felt, der sivilsamfunnet over tid har kjempet for en rekke grunnleggende rettigheter, og for at feltet skal anerkjennes som et politikkområde. Sivilsamfunnet har derfor en annen form for eierskap til innsatsen på dette feltet enn på mange andre etablerte politikkområder. Vi har avdekket et tydelig behov for dialog og kommunikasjon om roller og ansvar for innspill og utforming av tiltak i forbindelse handlingsplanen.

De fleste av våre informanter i forvaltningen og blant sivilsamfunnsaktørene mener at en handlingsplan er et effektivt verktøy. En handlingsplan kan føre til gjennomføring av nye tiltak og gi et løft til arbeid som allerede foregår eller er planlagt. I tillegg kan det at regjeringen utarbeider en handlingsplan på feltet føre til en bevisstgjøring og ansvarliggjøring – og at temaet blir løftet frem i offentligheten. Handlingsplaner gir politikkområdet legitimitet. Handlingsplaner er særlig effektive på tverrsektorielle politikkområder, ettersom de legger til rette for og oppmuntrer til samarbeid.

Det er likevel en fare for at en handlingsplan kan bli en erstatning for reelt arbeid. Enkelte erfarer at handlingsplanen brukes for å si at feltet er prioritert, uten at dette er fulgt opp av reelle tiltak og faktisk endring.

I tillegg trekker flere av informantene frem at det finnes svært mange handlingsplaner og strategier. Dette kan svekke arbeidet med – og effekten av – hver enkelt plan. Noen av handlingsplanene er i noen grad overlappende. Vi erfarer at dette medfører at enkelte forvaltningsaktører dermed blir nødt til å prioritere mellom planene og satse mer på noen planer enn andre.

På bakgrunn av denne delen av evalueringen har vi utformet en rekke anbefalinger. Disse kan oppsummeres på følgende måte:

Anbefalinger

Prosess og involvering

- Vi anbefaler at alle involverte aktører gjennomfører en felles rolle- og forventningsavklaring så tidlig som mulig i arbeidet med en ny handlingsplan.
- Vi anbefaler at sivilsamfunnsaktørene i noe større grad involveres i prosessen med utforming av planen, får innsyn i utkast til planen før den presenteres og i større grad informeres om status i prosessen.

Bruk av program- og endringsteori

- Vi anbefaler aktiv bruk av program- og endringsteori i utformingen av en ny handlingsplan, og at det etableres en rutine for utvikling og beskrivelse av enkelttiltak basert på dette.

Kommunikasjon

- Vi anbefaler at hensikten med handlingsplanen tydeliggjøres i handlingsplandokumentet og at det utarbeides en kortversjon av handlingsplanen som tydelig beskriver behovet for en handlingsplan på feltet og hensikten med handlingsplanen.
- Vi anbefaler videre at handlingsplanen oversettes til engelsk og samisk ved lansering.

Implementeringsrutiner og implementeringsplan

- Vi anbefaler at hvert forvaltningsorgan med tiltaksansvar leverer en plan for implementering til KUD når ny handlingsplan er ferdigstilt.
- Vi anbefaler videre at det utformes retningslinjer eller forslag til implementeringsrutiner som formidles til alle aktørene.

Forankring i forvaltningen

- Vi anbefaler at ledere i direktorater involveres mer aktivt i rapportering og oppfølging av handlingsplanarbeidet.
- Vi anbefaler at kompetanseheving knyttet til kunnskap om politikkområdet utformes som et tiltak for samtlige involverte departementer eller direktorater.

Samordning og tverrsektorielle tiltak

- Vi anbefaler at det tydeliggjøres at politikkområdet kjennetegnes av gjenstridige problemer, og at en mer aktivt tverrsektoriell tilnærming er nødvendig for å oppnå målene på feltet.
- Vi anbefaler at det utarbeides tydeligere rutiner for tverrsektorielle og delte tiltak.

Møteplasser og koordinering

- Vi anbefaler at arenaene fra TMÅ videreføres og videreutvikles.

Rapportering og oppfølging

- Vi anbefaler at det offentlige rapporteringssystemet i TMÅ videreføres og videreutvikles.
- Vi anbefaler at det fastsettes en struktur for rapportering som inkluderer både mål, status og plan for neste periode. I tillegg anbefaler vi at det åpnes for å rapportere inn endringer av tiltak.
- Vi anbefaler at det årlig utformes en kort statusrapport på feltet på bakgrunn av rapporteringen, og at dette dokumentet blir gjenstand for debatt på et referanseforum der alle tiltaksansvarlige og sivilsamfunnsaktørene møtes.

Summary

Background

On behalf of the Norwegian Directorate for Children, Youth and Family Affairs (Bufdir), we are conducting an evaluation of the action plan *Safety, Diversity, Openness*.

We have previously published two reports as part of the evaluation. This report is the first of a two-part final evaluation. Here, we evaluate the processes connected to the creation, coordination and implementation of the action plan. Furthermore, we discuss the use of action plans as tools both in general and, more specifically, in relation to the field of LGBTIQ rights and non-discrimination. In the second part of the final evaluation, we will take a more in-depth look at the results of individual measures and evaluate the overall effect of the action plan.

This report is based on a series of interviews with central government and civil society stakeholders who have been involved in the creation and implementation of the plan. We have also conducted a document study and a theoretical analysis of action plans as a tool for governance.

Findings and recommendations

The process of creating the action plan

Safety, diversity, openness is the *government's* action plan, although we find differing views of what this means among the stakeholders, especially regarding whether there is room for cooperation between government actors and civil society. Civil servants consider the process of creating the plan a *political* process closed to external parties. Many of them also think that civil society organizations had strong influence on the process. Civil society organizations, on the other hand, accept that some processes have to be closed, but they still call for more information about the process and what role they are expected to play. We find that a better understanding of each other's perspectives and roles can reduce frustration and improve cooperation between stakeholders. However, we also find a positive development throughout the action plan period as external stakeholders have been increasingly included.

Several of our informants discuss areas of improvement for the action plan. For example, some informants question the comprehensiveness of the plan. Instead of covering a large number of policy fields and sectors, an alternative approach could be to focus on some prioritized areas. Some informants also criticize the plan for including already ongoing work as measures, as well as measures that are considered quite easy to implement. This is perceived by some as a sign of low ambitions. Others consider it important to provide a full picture of the ongoing and proposed work in the area. Furthermore, many consider it important to achieve a balance between some achievable and some more ambitious measures in the plan.

The coordination of the action plan

The action plan targets a cross-sectoral policy area, and coordination and cooperation are therefore essential to the overall effectiveness of the plan. However, our informants disagree on how well the coordination of the plan has worked in practice.

Most of our informants from government agencies are satisfied with the Ministry of Culture's (KUD) and Bufdir's coordination of the work. Both are seen as having competent and committed employees in this policy area, and many appreciate their active monitoring of activities. However, some see weaknesses in the cooperation within

sectors, especially between ministries and their directorates. Several of the directorates ask for more involvement from their respective ministries.

The arenas for cooperation created for this action plan – the inter-ministerial committee, the joint directorate group and the reference forum – are seen as important and useful. Many consider these groups central in achieving the goals of the plan. The plan is cross-sectoral, and these bodies provide opportunities for cooperation and mutual learning. However, several informants see a potential for improvement. Many still experience the work as quite fragmented where government agencies give little attention to cross-sectoral issues and goals.

Generally, cooperation is seen among our informants as one of the most important success criteria of an action plan. Many of our informants ask for more cooperation, contact and experience sharing. However, they also point to the high number of ongoing actions plans, and that it is time consuming to follow up several plans simultaneously.

The implementation of the action plan

Several measures in the action plan are quite vague and the responsibility for each measure is only defined on ministry level. The measures must therefore be operationalized, and responsibility distributed by the responsible ministry before implementation. The implementation is then often delegated to directorate level.

We find that the responsibility for implementation and reporting is often assigned to individual employees who often feel they lack support or involvement from the executive level. Several case workers say more support from the executive level would increase their ability and authority to follow up the work within their own organization. Furthermore, it would also prevent the work from becoming too reliant on individuals. For several civil servants responsible for the implementation of individual measures, this task constitutes only a small share of their total workload. Still, many are highly dedicated and committed to the task. Because the work is so dependent on individuals, the level of activity therefore varies between sectors. We see a need to ensure a broader involvement in the action plan within the government agencies, both vertically and horizontally.

There are differences between the government agencies when it comes to how the action plan has been implemented. Several of our informants ask for better routines and that the work is given higher priority within their organizations.

We find that the implementation of cross-sectoral measures is especially challenging. However, several informants from government agencies say the action plan should specify when cooperation is required, and how this should be solved in practice. Even when a measure requires cooperation, one ministry or directorate should be named coordinator, and a plan for implementation of the measure should be developed. Cross-sectoral measures also require extensive sharing of information and experiences. There is a broad agreement among our interviewees that the implementation of such measures should be handled better in the next action plan.

The reporting routines established for *Safety, diversity, openness* are considered effective by our informants. The reports are made public and we find that this ensures accountability and stimulates progress. The coordinators, KUD and Bufdir, actively ask for information and reports, which is viewed favorably by our informants. However, some ask for more feedback and discussion of the status reports.

The action plan as a policy tool

The action plan is the *government's* plan. This has implications for stakeholder involvement in the design of the plan, the decision-making process and the resulting level of ambition. However, lgbtqi rights is a relatively new policy area, and the increased attention to the field is a result of civil society organization's fight for basic rights and recognition. Civil society therefore has a certain kind of ownership of this field. We have

found a clear need for more dialogue and communication regarding roles and responsibility for establishing measures.

Our informants, both from government agencies and civil society, agree that an action plan is an effective policy tool. An action plan can lead to the implementation of new measures and give extra energy to work that is already ongoing or planned. Furthermore, a government action plan in this area can lead to more accountability and raise awareness both within the government and in the public sphere. Action plans are, as mentioned, especially effective in cross-sectoral policy areas because they facilitate and encourage cooperation. Action plans can furthermore provide legitimacy and justification for both civil society actors and civil servants to push for progress.

On the other hand, there is a risk of action plans being a replacement for action. Some say the action plan is used as evidence that the policy field is prioritized, without it being followed by concrete measures and real change.

Finally, many of our informants stress the large number of action plans and government strategies. This can limit and weaken the effect of each individual plan. In cases where action plans overlap, we find that the responsible ministry or directorate can be forced to prioritize between plans.

On the basis of these findings, we provide a set of recommendations. They are summarized below and discussed in further detail in chapter 5.

Recommendations

Process and involvement

- We recommend that all involved stakeholders conduct a joint clarification of roles and responsibilities as early as possible when working on the new action plan.
- We recommend that civil society actors are somewhat more involved in the process of creating the plan, get to see a draft plan before it is made public and are kept informed of the status of the work throughout the action plan period.

Use of program theory

- We recommend active use of program theory in the creation of the new action plan and in the development and description of individual measures.

Communication

- We recommend that the purpose of the action plan is made clear in the action plan document. We also recommend that a short version of the plan is created which clearly describes the need for an action plan in this policy field and the overall purpose of the plan.
- We also recommend that the plan is translated into English and Sami at the time of publication.

Routines and plans for implementation

- We recommend that every government agency responsible for one or more measures deliver a plan for implementation to KUD when the new action plan is finalized.
- We recommend that a set of guidelines for implementation is developed and communicated to all stakeholders.

Anchoring the action plan in government agencies

- We recommend a more active involvement from the executive level in the directorates in monitoring and reporting on the action plan.
- We recommend that raising the level of competence on lgbtqi-related questions is included as a measure for all involved government agencies.

Coordination and cross-sectoral measures

- We recommend a stronger emphasis on the fact that this policy area is characterized by wicked problems and that a more actively cross-sectoral approach is necessary.
- We recommend that a set of guidelines for cross-sectoral and shared measures is established.

Venues for cooperation

- We recommend that the meeting places and joint committees from Safety, diversity, openness are continued and further developed.

Monitoring and reporting

- We recommend that the current system of public reporting is continued and developed further in the new action plan.
- We recommend the establishment of a template for reporting on individual measures which includes overall goals, status of the work and a plan for the next period. We also recommend an option to report any changes to a measure.
- We recommend the development of an annual status on the action plan as a whole, and that this document should be discussed in a reference forum where all involved government agencies and civil society organizations participate.

1 Innledning

Regjeringens handlingsplan *Trygghet, mangfold, åpenhet – Regjeringens handlingsplan mot diskriminering på grunn av seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk (2017-2020)* er iverksatt for å sikre lhbtqi-personers rettigheter, samt motvirke hets og diskriminering (Barne- og likestillingsdepartementet, 2016a). Handlingsplanen utgjør en målrettet innsats for å bidra til åpenhet, aktivt motarbeide diskriminering og sikre individers rettigheter, uavhengig av seksuell orientering, kjønnsidentitet, kjønnsuttrykk og kjønnskarakteristika.¹

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

Vi har tidligere publisert to delrapporter som en del av evalueringen. I *Delrapport 1* undersøkte vi samarbeidet mellom ulike aktører og inkludering av sivilsamfunnet i arbeidet med handlingsplanen. I tillegg gjennomgikk vi de tiltakene som per utgangen av 2019 ikke var iverksatt. Vi undersøkte årsakene til dette, og kom med anbefalinger til hvordan myndighetene burde gjennomføre eller justere disse tiltakene.

I *Delrapport 2* undersøkte vi hvordan koronasituasjonen påvirket arbeidet på lhbtqi-feltet, både blant myndighetsaktører og i sivilsamfunnet. Her så vi på hvilke konsekvenser koronapandemien har hatt på de ulike aktørene, og for *samarbeidet* mellom dem, hvilke alternative løsninger aktørene har implementert og hvordan arbeidet med handlingsplanen har blitt påvirket.

Denne rapporten utgjør første del av sluttevalueringen. Her undersøker vi prosessene knyttet til utforming, koordinering og implementering av handlingsplanen. Disse prosessene omfatter samarbeid, og funn som er redegjort for i Delrapport 1 blir derfor omtalt og videreutviklet i denne rapporten. I tillegg vurderer vi bruken av handlingsplaner som verktøy, spesielt knyttet opp mot lhbtqi- og ikke-diskrimineringsfeltet. I sluttevalueringens siste del vil vi gå mer i dybden på de enkelte tiltakene og evaluere handlingsplanens effekt og måloppnåelse.

1.1 Bakgrunn for handlingsplanen

Flere undersøkelser av levekår og livskvalitet har vist at lhbtqi-personer opplever utfordringer, blant annet knyttet til fysisk og psykisk helse, avhengighet, ensomhet, hets, trakassering og vold (Andersen og Malterud, 2013). Lhbtqi-personer med nedsatt funksjonsevne eller minoritetsbakgrunn opplever ytterligere utfordringer (Egeland, 2016). SSBs første befolkningsundersøkelse om livskvalitet, lansert i 2020, viser også at personer med «ikke-heteroseksuell identitet» scorer dårligere enn befolkningen generelt på samtlige indikatorer for subjektiv livskvalitet (Støren, Rønning og Gram 2020).

De senere årene har flere tiltak blitt iverksatt for å forbedre lhbtqi-personers situasjon og livsvilkår, blant annet som en del av handlingsplaner på området. Regjeringens handlingsplan *Bedre livskvalitet for lesbiske, homofile, bifile og transpersoner (2009-2012)* var den første handlingsplanen på feltet i Norge, og også på verdensbasis (Barne-

¹ Kjønnskarakteristika var ikke nevnt i handlingsplanen, men dette begrepet inngår nå i arbeidet på feltet.

og likestillingsdepartementet, 2008). I sluttevalueringen av denne handlingsplanen konkluderte Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) med at handlingsplanen blant annet hadde bidratt til økt kunnskap om lhbt-personers levekår (Bufdir, 2014). Evalueringen fant at det fortsatt var utfordringer på feltet, og påpekte at alle involverte aktører var samstemte i at «satsningen på å bedre livskvalitet for lesbiske, homofile, bifile og transpersoner bør videreføres gjennom en ny handlingsplan på lhbt-feltet».

Etter at sluttevalueringen av forrige handlingsplan ble publisert sommeren 2014, begynte dermed Bufdir prosessen med å utarbeide nye tiltak og en ny handlingsplan på feltet. Handlingsplanen *Trygghet, mangfold, åpenhet (TMÅ)* ble lansert av daværende barne- og likestillingsminister Solveig Horne i Barne- og likestillingsdepartementet (BLD) i 2016. Dette departementet har senere blitt endret til Barne- og familiedepartementet (BFD). Arbeidet med likestilling og inkludering, inkludert eierskapet for handlingsplanen, har blitt flyttet til Kulturdepartementet (KUD) (Kulturdepartementet, 2019). Bufdir er direktoratet med ansvar for likestilling, og deler av Bufdir rapporterer dermed til KUD, mens øvrige deler av Bufdir rapporterer til BFD.

For mer en inngående beskrivelse av bakgrunnen for handlingsplanen, samt prosessen med å utarbeide handlingsplanen, viser vi til Delrapport 1.

1.2 Tidligere funn og anbefalinger

Denne sluttrapporten bygger til dels på tidligere funn og undersøkelser. I delrapport 1 fokuserte vi på følgende to hovedproblemstillinger:

- Hvordan har samarbeidet mellom ansvarlige sektormyndigheter og sivilsamfunnsaktører på feltet fungert?
- Hva er årsaken til at enkelte tiltak ikke er/var iverksatt, og hva kan gjøres for å gjennomføre, eller eventuelt justere disse tiltakene?

Funnene fra del 1 av evalueringen ble presentert i *Proba-rapport 2020-02: Evaluering av handlingsplanen Trygghet, mangfold, åpenhet – Delrapport 1*. Nedenfor oppsummerer vi kort noen av de sentrale funnene og anbefalingene i delrapport 1, ettersom disse også er relevante for temaene vi diskuterer i denne sluttrapporten.

Sektorisering og gjenstridige problemer

Handlingsplanen fokuserer på følgende innsatsområder; *Kunnskap og forskning, Samarbeid med sentrale organisasjoner, Trygge nærmiljø og offentlige rom, Likeverdige offentlige tjenester, Usynlig eller mellom alle stoler, samt Internasjonal innsats* (Barne- og likestillingsdepartementet, 2016a). Handlingsplanen har et bredt nedslagsfelt, og under de ulike innsatsområder rettes fokus og tiltak mot eksempelvis barnehage, skole, idrett og arbeidsliv. Planen omfatter også tverrgående tiltak i staten og innsats på lokalt/regionalt nivå, samt et fokus på lhbtqi-personer med funksjonsnedsettelse, samisk bakgrunn og innvandrerbakgrunn.

Dette innebærer at planen både er sektorovergripende og dekker alle nivåene i offentlig forvaltning. I Delrapport 1 pekte vi på at bakgrunnen for handlingsplanen TMÅ er et såkalt *gjenstridig problem* (wicked problem), som kjennetegnes av høy grad av kompleksitet, utydelige grenseganger og at de er generelt vanskelige å håndtere (Head, 2008). Slike problemer krever innsats på tvers av sektorer, og arbeidet med TMÅ krever derfor omfattende samarbeid og koordinering.

For å sikre best mulig samarbeid anbefalte vi blant annet at direktoratene og departementene som er involvert i handlingsplanen burde ha en felles dialog om status for arbeidet og hva som gjenstår før handlingsplanen utløper. I tillegg anbefalte vi at alle involverte forvaltningsorganer burde fokusere på forankring av handlingsplanen internt i

egne organisasjoner. Videre burde det utformes en oversikt over kontaktpersoner for samtlige tiltak for å tilrettelegge for bedre koordinering og informasjonsdeling. Til sist anbefalte vi at prosessen med å planlegge videre arbeid på feltet burde begynne *før* handlingsplanens utløp. Dette arbeidet er nå godt i gang og en ny handlingsplan forventes etter hva vi har fått informasjon om å være ferdig rundt Oslo Pride sent i juni 2021.

Sivilsamfunnet og inkluderende prosesser

På lhbtq-feltet er sivilsamfunnet i en spesiell posisjon ettersom de i svært stor grad har bidratt til utviklingen av feltet som et politikkområde. Det er derfor rimelig å se sivilsamfunnsaktørene som sentrale i dette arbeidet, og følgelig har sivilsamfunnet visse forventninger om å bli involvert og å delta i samarbeid med forvaltningen. En sentral del av Delrapport 1 var en evaluering av hvordan samarbeidet mellom ansvarlige sektormyndigheter og sivilsamfunnsaktører har fungert.

Vi fant at sivilsamfunnsaktørene i liten grad følte seg inkludert i prosessen med å utarbeide handlingsplanen. Flere av aktørene anså det som problematisk at de ble invitert til møter og til å gi innspill uten å ha fått se et utkast til planen på forhånd. Flere av aktørene ga uttrykk for at de opplevde prosessen som uoversiktlig og utrygg, og vi fant at dette kan ha påvirket det videre samarbeidet om handlingsplanen i en negativ retning. Det gjaldt samarbeidet mellom sivilsamfunnsaktørene og myndighetene, og også samarbeidet *mellom* de ulike sivilsamfunnsaktørene.

Likevel fant vi at mange av sivilsamfunnsaktørene ble mer fornøyde med samarbeidet om handlingsplanen etter hvert, og at de også opplevde at myndighetene var opptatt av å skape dialog med sivilsamfunnet. Særlig opplevde de Bufdir som «åpent» og lyttende. Aktørene opplevde et vesentlig skille mellom direktoratene og departementene. Sivilsamfunnet fortalte at de har god dialog med direktoratene, som de blant annet møter gjennom referanseforumet knyttet til handlingsplanen, men at de i mindre grad har kontakt med departementene.

På bakgrunn av disse funnene kom vi i Delrapport 1 med en rekke anbefalinger som skulle bidra til at sivilsamfunnet ble mer involvert i arbeidet med handlingsplanen. Referanseforum er en av de sentrale samarbeidsarenaene knyttet til handlingsplanen. Her møtes sivilsamfunnsaktører og representanter for forvaltningen. Vi anbefalte å vurdere en utvidelse av referanseforum til å omfatte mer spissede, tematiske samlinger i tillegg til de mer helhetlige og brede møtene. Videre anbefalte vi å avholde referanseforum på andre tidspunkter og/eller digitalt ettersom mange i sivilsamfunnet er involvert på frivillig basis og har utfordringer med å møtes på dagtid. I de tilfellene sivilsamfunnet er involvert i gjennomføringen av tiltak anbefalte vi både å involvere dem mer i planleggingsfasen, samt å klargjøre hvem som har gjort hva i rapporteringen. Til sist anbefalte vi å tilrettelegge for mer samarbeid mellom sivilsamfunnsaktører ved å for eksempel lyse ut prosjektmidler der samarbeid inkluderes som et tildelingskriterium.

Funnene som omtales i delrapporten er også relevante for spørsmålene som skal belyses i denne rapporten. Samarbeidet mellom aktørene på feltet er tett knyttet til prosessene rundt handlingsplanen, både når det gjelder utforming og det løpende arbeidet med den. Videre er utformingen av handlingsplanen av avgjørende betydning for å sikre et hensiktsmessig samarbeid, samtidig som utformingen til dels er et resultat av et slikt samarbeid. Vi omtaler og drøfter noen av funnene fra delrapport 1 i denne rapporten. Siden formålet med denne sluttrapporten er å gi råd og anbefalinger til arbeidet med en ny handlingsplan vil det også være naturlig å bruke funn fra Delrapport 1 i utformingen av anbefalinger. Et sentralt skille mellom de to rapportene er at denne sluttrapporten har hovedfokus på forhold i forvaltningen, og vi tydeliggjør her forvaltningens sentrale rolle og ansvar for handlingsplanens utforming og implementering. Det fremkommer imidlertid at sivilsamfunnet kan være en viktig støttespiller og bidragsyter i dette arbeidet, og i våre anbefalinger legger vi derfor også vekt på sivilsamfunnets rolle i arbeidet.

1.3 Sluttevaluering – Innhold og oppbygging

Sluttevalueringen av TMA er delt inn i to faser. I denne første fasen av sluttevalueringen evaluerer vi prosessene rundt utforming, koordinering og implementering av handlingsplanen. I tillegg vurderer vi hva som kjennetegner en handlingsplan som et politisk styringsverktøy, og hvordan det har fungert å organisere arbeidet på lhbtqi-feltet som en handlingsplan.

I sluttrapportens del 2 vil vi evaluere tiltakene i handlingsplanen. Samtlige tiltak evalueres, og ti utvalgte tiltak vil tillegges spesielt stor vekt etter ønske fra Bufdir. De ti tiltakene er: 1a, 1h, 3, 16a, 19(17), 27, 29b, 31b, 34b, 39b. Del 2 av sluttrapporten publiseres våren 2021.

Problemstillinger

I denne rapporten besvarer vi to problemstillinger, hvorav den ene består av tre delproblemstillinger:

Problemstilling 1: Hvordan fungerer handlingsplanen som verktøy for å fremme likestilling og motvirke diskriminering av lhbtqi-personer?

Problemstilling 2: Erfaring og prosess

2a. Hvilken erfaring har sentrale aktørgrupper² med utformingen av handlingsplanen?

i. Hva har fungert godt og hvor er det forbedringspotensial?

2b. Hvilken erfaring har sentrale aktørgrupper med koordineringen av handlingsplanen?

i. Hva har fungert godt og hvor er det forbedringspotensial?

2c. Hvilken erfaring har sentrale aktørgrupper med implementeringen av handlingsplanen?

i. Hva har fungert godt og hvor er det forbedringspotensial?

Metode

Sluttrapporten er basert på en rekke intervjuer med sentrale aktører, samt en dokumentgjennomgang og teoretisk analyse. I delrapport 1 var sivilsamfunnets perspektiv helt sentralt, mens vi i denne rapporten har flyttet hovedfokus over på myndighetene og forvaltningen.

Intervjuene er gjennomført som semi-strukturerte intervjuer og er i all hovedsak gjennomført ved bruk av digitale verktøy. Intervjuene er gjennomført i september og oktober 2020. Vi har gjennomført intervjuer med 20 informanter. Dette omfatter 8 representanter for departementer, 8 representanter for direktorater og 4 representanter for sivilsamfunnsaktører og Likestillings- og diskrimineringsombudet. Som beskrevet tidligere benytter iv også funn fra en rekke intervjuer gjennomført i forbindelse med delrapport 1 og i forbindelse med evalueringen av konsekvensene av koronapandemien i denne evalueringsrapporten.

Rapportens oppbygging

I kapittel 2 legger vi et teoretisk grunnlag for å vurdere handlingsplanen ved å belyse en rekke sentrale aspekter ved handlingsplaner. For å besvare problemstilling 1 anser vi det som nødvendig å først redegjøre for hva en handlingsplan er, hva som kjennetegner en *effektiv* handlingsplan, og også hva som skiller en handlingsplan fra andre statlige

² Vi sikter her i hovedsak til den interdepartementale samarbeidsgruppen, direktoratsgruppen, forskerforumet og sivilsamfunnsaktørene.

styringsverktøy. Denne tilnærmingen gjør at vi kan etablere et teoretisk rammeverk som sammen med datamaterialet fra intervjuene vil brukes til å utforme anbefalinger.

Kapittel 3 omhandler erfaringer med, og vurderinger av utforming, koordinering og implementering av handlingsplanen. Vi redegjør her for aktørenes oppfatninger om styrker og forbedringspunkter knyttet til disse tre aspektene ved TMÅ.

I kapittel 4 redegjør vi for de sentrale aktørenes overordnede vurderinger av forhold ved handlingsplanen som styringsverktøy, og vi ser her teorien fra kapittel 2 i sammenheng med empirien fra kapittel 3.

I kapittel 5 presenterer vi våre konklusjoner og anbefalinger.

2 Handlingsplanen som verktøy

For å kunne evaluere handlingsplanen som verktøy vil vi først redegjøre for hva en handlingsplan er, og hvilke aspekter ved handlingsplaner som bør inngå i en evaluering. I den følgende gjennomgangen av handlingsplaner som verktøy baserer vi oss på eksisterende litteratur om hva som kjennetegner handlingsplaner og hvordan disse brukes som styringsverktøy. I tillegg har flere av informantene våre lang erfaring med ulike handlingsplaner, og vi supplerer derfor eksisterende dokumentasjon med noe av informasjonen vi har fått gjennom disse intervjuene. I dette kapittelet utformer vi et teoretisk grunnlag som til slutt brukes til å tolke og vurdere funnene fra intervjuene vi har gjennomført.

2.1 Handlingsplaner og andre styringsdokumenter

Strategier, handlingsplaner og programmer³ er en type politiske styringsdokumenter som normalt utarbeides for å følge opp beslutninger eller tiltak i et regjeringsnotat (r-notat), en stortingsmelding eller budsjettproposisjon som krever samarbeid eller samvirke mellom flere departementer. Behovet for samarbeid eller samvirke springer som oftest ut av en erkjennelse av at det er kompliserte samfunnsproblemer som søkes løst (DFØ/Difi, 2017). Men denne typen styringsdokument er ikke bare motivert av behovet for samarbeid eller samvirke; de er også et verktøy for å framheve, synliggjøre eller prioritere et sektorovergripende politikkområde. Det er altså også et verktøy for å kommunisere til allmennheten at man *har forpliktet seg* til innsats på et politikkområde.

I norsk forvaltning brukes både strategier, handlingsplaner og programmer som styringsdokumenter. I styringslitteraturen finnes det ikke noen klare skillelinjer mellom disse begrepene, og de brukes ofte om hverandre (DFØ/Difi, 2017). Uttrykket «handlingsplaner og strategier» brukes som fellesbetegnelse for disse og liknende typer dokumenter i dette kapittelet. Andre viktige styringsdokumenter er stortingsmeldinger, proposisjoner, langtidsplaner og tildelingsbrev. Alle disse inneholder informasjon om tiltak som ønskes iverksatt, dog med høyst ulik grad av konkretisering og operasjonalisering. Handlingsplaner og strategier skiller seg fra stortingsmeldinger ved at de som regel ikke har vært gjenstand for behandling i Stortinget, men er utarbeidet av ett eller flere departementer. Langtidsplaner, som utarbeides på noen få politikkområder som krever spesiell grad av langsiktighet i planlegging, gjennomføring og investeringer, foreligger som regel i form av stortingsmeldinger.⁴ Handlingsplaner og strategier skiller seg også fra tildelingsbrev, blant annet ved at sistnevnte sendes fra ett departement til én underliggende etat, mens de førstnevnte som regel involverer flere departementer med sine underliggende etater.

Til tross for at det i litteraturen ofte ikke skilles tydelig mellom handlingsplaner og strategier er det flere av våre informanter som skiller mellom disse. Strategier blir sett på som mer overordnede og langsiktige prioriteringer. Handlingsplaner blir derimot forstått som mer konkrete, detaljerte og handlingsrettede. En strategi vil derfor ha som formål å stake ut en kurs fremover, mens en handlingsplan er et mer detaljert veikart for hvordan man skal komme dit. Denne forståelsen av de to typene dokumenter virker å være utbredt i både forvaltningen og sivilsamfunnet, og vi vil derfor basere oss på en lignende forståelse i denne rapporten.

³ Andre lignende instrumenter/verktøy er *opptrappingsplan*, *partnerskap* og *satsinger*.

⁴ For eksempel *Nasjonal transportplan 2018-2029* (Meld. St. 33 2016–2017), *Vilje til beredskap – evne til forsvar. Langtidsplan for forsvarssektoren* (Prop. 62 S 2019–2020), og *Langtidsplanen for forskning og høyere utdanning 2015–2024* (Meld St. 7 2014-2015).

2.2 Kjennetegn ved handlingsplaner

Det finnes ingen veileder eller andre retningslinjer som angir hvordan handlingsplaner og strategier skal utarbeides, vedtas, implementeres, følges opp og evalueres. Likevel viser tidligere gjennomganger av og utredninger om handlingsplaner og strategier at det finnes noen fellestrekk og kjennetegn ved dem.

For det første er de *politiske* dokumenter, eller styringsdokumenter. Dette betyr at de som regel er utstedt av et departement, eller av flere departementer i fellesskap. Mange statlige handlingsplaner involverer *flere forvaltningsnivåer*, og er virkemidler for statlig styring, både når det gjelder utforming og iverksetting av statlig politikk (Riksrevisjonen, 1999). Videre påpeker Riksrevisjonen: «Et fellestrekk ved de fleste handlingsplaner er at de fokuserer på et avgrenset tema og inneholder tiltak som skal gjennomføres og bestemte mål som skal nås i løpet av en viss tid» (Riksrevisjonen, 1999).

Et avgrenset tema forstås helst som et *avgrenset politikkområde*, men som nevnt ovenfor handler de som regel om politikkområder som er sektorovergripende. Videre gjelder handlingsplaner og strategier som regel for en *avgrenset tidsperiode*. Det viktigste kjennetegnet er likevel beskrivelsene av mål og tiltak. Det skal dog sies at Riksrevisjonen registrerer: «Flere av planene mangler imidlertid en klar sammenheng mellom mål og tiltak, ofte i kombinasjon med at tiltakene er upresise og lite konkrete» (Riksrevisjonen, 1999).

I tillegg inneholder handlingsplaner og strategier følgende komponenter eller elementer. Det angis som regel en *ansvars- og oppgavefordeling*, slik at det framgår hvilke aktører som er tiltenkt hvilke roller. Den avgrensede tidsperioden gir ofte opphav til en *framdriftsplan og tidsfrister*. Noen handlingsplaner og strategier følges av egne *bevilgninger*, men ofte forventes det at tiltak skal gjennomføres over eksisterende budsjettmidler. Det angis ofte hvordan gjennomføringen skal *rapporteres*, men heller ikke dette er et «fast innslag». Til sist kan enkelte handlingsplaner og strategier fastsette at *evaluering* skal finne sted, enten underveis, eller også etter planperiodens slutt (Riksrevisjonen 1999).

I tillegg bygger handlingsplaner og strategier som regel på et *kunnskapsgrunnlag*, der behovene for handlingsplanen begrunnes og underbygges.

Endrings- eller programteori, handlingsteori og forandringsteori

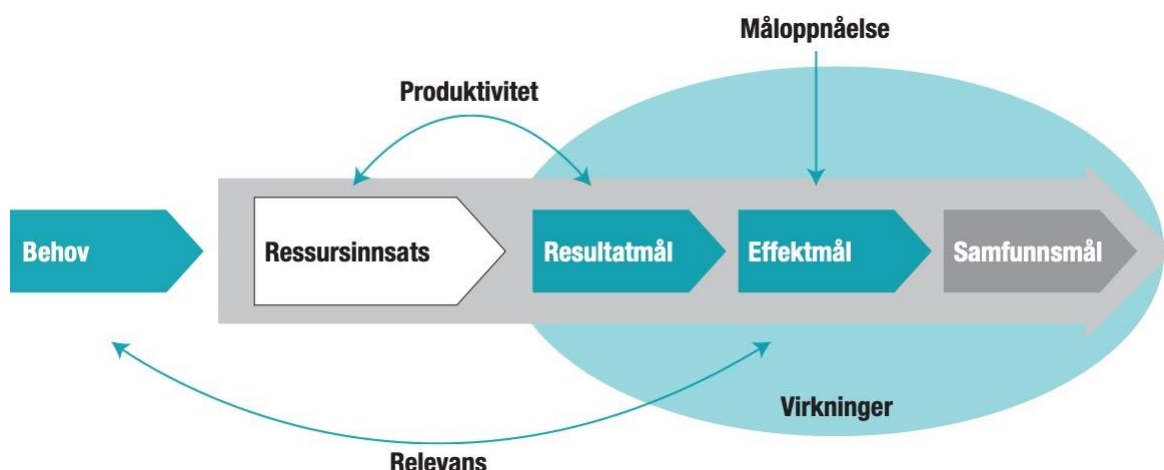
En viktig observasjon i en utredning gjennomført av det svenske Statskontoret (2018) er at handlingsplaner beskriver en form for «styringskjede», eller det som vi i fortsettelsen vil betegne som en *endringsteori* eller *programteori*. Dette refererer til at handlingsplaner og strategier, eller *intervensjoner*, som regel oppgir ulike typer mål, angir hvilke tiltak som skal iverksettes, og beskriver hvilke resultater man forventer å oppnå, se Figur 1. Videre beskrives forutsetninger for at dette kan skje, både i form av faktiske forhold og antatte årsakssammenhenger.

Disse elementene i programteorien kan fordeles på en *handlingsteori* og en *forandringsteori* (Funnell og Rogers, 2011). Handlingsteorien viser *ressursinnsatsen*, og beskriver dermed:

1. Hvilke handlingsaktører som skal delta, og hvilken innsats og hvilke ressurser som skal mobiliseres;
2. Hvilke tiltak og aktiviteter som derved iverksettes;
3. Hvem som er målgrupper for disse tiltakene.

Forandringsteorien beskriver hvordan man forventer at resultatene av intervensjonene kan føre til gevinster i form av effektmål og samfunns mål. En forandringsteori vil som regel også vise hvordan disse målene tenkes å fylle de behovene, eller løse de problemene, som lå til grunn for intervensjonen. I handlingsplaner og strategier kan endrings- eller programteorien være mer eller mindre eksplisitt formulert, og det samme gjelder handlingsteorien og forandringsteorien.

Figur 1. Endringsteori eller programteori. Etter Samset og Volden (2013).



Dersom en evaluering avdekker manglende måloppnåelse i en handlingsplan eller strategi, kan det skyldes implementeringsfeil, altså svakheter i handlingsteorien, eller det kan være svakheter i forandringsteorien, for eksempel at kunnskapsgrunnet ikke oppgaa riktige antakelser om hvordan resultatene kunne føre til gevinster. Implementeringsfeil kan som regel korrigeres, for eksempel ved å justere tiltakene eller ressursinnsatsen, mens feilaktige antakelser om hvordan omgivelsene responderer på tiltakene må som regel håndteres ved å utforme helt andre tiltak.

2.3 Formålet med og effekter av handlingsplaner

Ifølge det svenske Statskontoret er handlingsplaner og strategier en type «utradisjonelt, horisontalt, nettverksbasert» styringsverktøy som kan bidra til å komplettere eller styrke de tradisjonelle styringsmekanismene (Statskontoret 2018). Dette kan de gjøre på ulike måter. For det første kan de fungere som «reformfortellinger», ved at et samfunnsproblem kan beskrives innenfor en større sammenheng. På den måten kan de øke forståelsen og legitimiteten for regjeringens mål og tiltak på det angjeldende politikkområdet. For det andre kan handlingsplaner og strategier brukes som et *samordningsverktøy* når et sektoroverskridende problem skal løses. En tredje anvendelse er områder der staten ikke har direkte påvirkningsmakt, og derfor må samarbeide med andre aktører. I slike tilfeller kan en handlingsplan eller strategi fungere som et utgangspunkt for *forhandlinger og avtaler*, for eksempel om ansvarsfordeling og finansiering av ulike tiltak (Statskontoret 2018).

Tronstad m.fl. (2013) omtaler handlingsplaner som en *kommunikasjonsplattform* for ansvarlige sektormyndigheter ettersom de gir en oversikt over hva som skal gjøres og hvem som har ansvar for de ulike tiltakene. Til sammen peker disse definisjonene på to viktige aspekter ved en handlingsplan: *Ekstern* kommunikasjon og signaleffekt, og *intern* koordinering og ansvarsfordeling.

Hva som er formålet med en konkret handlingsplan eller strategi kan variere, og det er sjeldent at hensikten er nevnt eksplisitt (Statskontoret 2018). Likevel er ofte hensikten en – eller flere – av følgende: politikktutforming; å tydeliggjøre politikk, skape overblikk og sammenheng; å kommunisere, overbevise og forankre; å markere langsiktighet; eller å heve statusen for et politikkområde (Statskontoret 2018). Delvis overlappende med dette hevder Tronstad m. fl. (2013) at handlingsplaner og strategier, gjennom definisjon av mål og tiltak, kan anses som en form for *operasjonalisering* av politikken på et felt.

Hvilke av disse formålene som anses som viktigst kan variere fra handlingsplan til handlingsplan, men også fra aktør til aktør.

Alle handlingsplaner og strategier angir ulike mål, men ofte er de upresise, og det er ofte vanskelig å evaluere grad av måloppnåelse. Dette gjelder for eksempel mål om at utviklingen på et område skal gå i en viss retning. Siden det er vanskelig å vurdere måloppnåelse på enkelttiltakene, er det også som regel vanskelig å evaluere resultater og effekter av handlingsplanene og strategiene som helhet. Forfatterne av den svenske utredningen mener at i en del tilfeller er det viktigste resultatet at utarbeidelsesprosessen har bidratt til forankring i riksdagen eller hos de viktigste involverte aktørene (Statskontoret, 2018).

For å sikre mest mulig effekt av handlingsplaner og strategier, anbefaler Statskontoret (2018) at man kun benytter handlingsplaner på prioriterte politikkområder, ettersom hyppig bruk og for mange handlingsplaner kan svekke signaleffekten. Videre anbefales det å legge vekt på samordning, kommunikasjon og styring slik at alle berørte aktører forstår sine roller og tar oppgavene på alvor. Til sist anbefales det at departementene involverer direktoratene i utformingen av handlingsplaner, både for å utnytte fagkompetansen og for å styrke forståelsen og engasjementet i de underliggende etatene.

3 Erfaringer med *Trygghet, mangfold, åpenhet*

I dette kapittelet oppsummerer vi sentrale aktørers erfaringer med *utforming, koordinering* og *implementering* av TMÅ. Vi gjengir ulike erfaringer i noe detalj, og fokuserer både på hva som har fungert bra og på hvor våre informanter ser forbedringspunkter samt på viktige læringspunkter for arbeidet med en ny handlingsplan.

3.1 Erfaringer med utforming

Først vil vi redegjøre for aktørenes erfaringer med *utforming* av handlingsplanen. Når vi omtaler utforming av handlingsplanen snakker vi både om *prosessen* frem til en ferdig handlingsplan og selve handlingsplanens utforming, det vil si hvordan innsatsområder, tiltak og ansvarlige aktører er identifisert og beskrevet.

3.1.1 Prosessen frem mot handlingsplanen

Mange aktører, i flere sektorer, er involvert når en handlingsplan skal utformes. Handlingsplanen TMÅ er *regjeringens* handlingsplan, og et sentralt funn i denne evalueringen er at det er stor forskjell på hva de forskjellige aktørene legger i dette. Vi har tidligere sett at sivilsamfunnsaktørene i stor grad føler at de ikke ble tilstrekkelig involvert i utformingen av handlingsplanen, og at det følgelig ikke ble oppfattet som en legitim prosess. Kompromisser og manglende gjennomslag er noe mange kan leve med, men det blir vanskeligere dersom *prosessen* er lukket og vanskelig å forstå. Informanter fra forvaltningen vektlegger imidlertid at en slik prosess *nødvendigvis* må være delvis lukket, og at så lenge det er regjeringens handlingsplan, som de forplikter seg til, vil det være slik at ikke alle aktører kan få gjennomslag for sine synspunkter.

Det er også interne motsetninger mellom sivilsamfunnsaktørene på feltet som innebærer at det – selv i teorien – er vanskelig å utforme en plan som alle aktørene vil si seg fullstendig fornøyd med. Dette er imidlertid et annet spørsmål enn det vi her undersøker.

Handlingsplanen i forvaltningen

I det følgende fokuserer vi på erfaringene til saksbehandlere og andre i forskjellige forvaltningsorganer. Mye tyder på at økt forståelse for forvaltningsperspektivet fra sivilsamfunnsaktørene – og vice versa – kan bidra til å redusere frustrasjonen som noen aktører har opplevd og dermed forbedre samarbeidet mellom aktørene på feltet generelt.

Aktørene vi har intervjuet er tydelige på at handlingsplanen springer ut fra departementsnivå og politisk ledelse. I generelle trekk er det departementet med ansvar for feltet som begynner med å organisere møter og komme med bestillinger til andre departementer. Disse kommer så med innspill. Parallelt med dette er det en prosess der sivilsamfunnet inviteres til å komme med innspill. I etterkant av de innledende rundene følger en prosess der departementer sender bestillinger til sine direktorater, som utarbeider forslag til tiltak for sin sektor. Dette går så tilbake til departementene for politisk behandling.

Denne siste fasen av utformingsprosessen er i stor grad lukket for sivilsamfunnet, og det er en fase som kan vare lenge. En utfordring er dermed at sivilsamfunnet inkluderes tidlig i prosessen, der de for eksempel sammen med forvaltningsrepresentanter utformer innspill til innsatsområder og tiltak. Når denne fasen er over opplever imidlertid sivilsamfunnsrepresentantene en lang periode med stillhet, frem til de blir forelagt det endelige resultatet.

En lite gjennomslagsfull avsluttende fase av prosessen kan være en ulempe fordi gjennomslagskraft kan bidra både til å skape legitimitet og til å skape en følelse av eierskap for planen også *utenfor* forvaltningen.

Der sivilsamfunnet på sin side har uttrykt misnøye med prosessen, mener flere i forvaltningen at sivilsamfunnsaktørene fikk gjennomslag for svært mye i denne planen. Som vi kommer tilbake til nedenfor kan det tenkes at et bedre kommunikasjonsarbeid, og en felles rolle- og forventningsavklaring, kunne bidratt til å tydeliggjøre hvilke roller de forskjellige aktørene har, hvordan prosessen foregår og hvilke rammer og begrensninger som bidrar til å forme en handlingsplan politisk.

Svært mange informanter, både på departements- og direktoratsnivå, understreker at det er politiske ledelse i departementene som er ansvarlig for beslutninger, og at departementene *skal* følge signalene fra politisk ledelse. I direktoratene har man imidlertid et *fagfokus*, og dette oppleves som et vesentlig skille mellom departementer og direktorater. Én følge av dette er at handlingsplaner kan påvirkes sterkt av sittende statsråd med ansvar for et felt. Noen påpeker her at BLDs statsråd på det tidspunktet TMÅ ble utviklet ikke ble oppfattet som spesielt opptatt av lhbtqi-feltet, og at slike forhold påvirker både innhold i planen, og for eksempel hvor tidlig arbeidet med en handlingsplan starter.

Flere informanter fra forvaltningen etterlyser at sivilsamfunnsaktører inviteres inn i prosessene – selv de som tradisjonelt har vært ansett som legitimt lukkede politiske prosesser. Vi oppfatter det også slik at det her har vært en utvikling over tid hvor det nå er mer åpenhet for å invitere eksterne grupper med i disse prosessene. Dette fremkommer i intervjuer både med aktører i og utenfor forvaltningen.

Et viktig funn i denne sammenheng er at de sentrale aktørene i forvaltningen omtaler våre funn fra delrapport 1, om involvering av og samarbeid med sivilsamfunnsaktørene, og påpeker at de tar dette på stort alvor. Dette later videre til å påvirke arbeidet med en ny handlingsplan direkte. Vi vurderer dette som positivt, fordi det indikerer at det er en vilje til å ta inn over seg erfaringene fra evalueringen av TMÅ i utformingen av ny plan.

Forskjeller mellom sektorene

Handlingsplanen på lhbtqi-feltet er forankret etter sektoransvarsområder, og «eies» av KUD på departementsnivå og Bufdir på direktoratsnivå. Utfordringene på feltet innebærer imidlertid at tverrsektorielt samarbeid er nødvendig, og dette medfører at handlingsplanen omfatter både aktører som er svært involvert i tematikken og aktører som i noe mindre grad har fokus på lhbtqi-feltet. Dette gjenspeiles også i graden av involvering i utformingen av handlingsplanen.

Flere direktorater uttaler at de ikke var involvert i utarbeidelsen av handlingsplanen – selv for tiltak i egen sektor. Noen oppfatter også at de ikke hadde sett handlingsplanen før den var ferdig. Dette står i sterk kontrast til ansatte i de sentrale direktoratene (spesielt Bufdir og Helsedirektoratet (Hdir)), som forteller at de har vært mye involvert og føler et stort eierskap til planen.

Graden av nærhet til feltet ser også ut til å farge direktoratsansattes oppfatninger av hvor godt koordinert utformingsprosessen var. Mange sentrale aktører har jobbet mye og lenge med handlingsplanen, og oppfatter koordineringen og samarbeidet som godt. Andre igjen oppfatter arbeidet som fragmentert og oppsplittet, og atter andre uttaler som nevnt at de ikke var deltakende i prosessen i det hele tatt. En aktør mener også at prosessen var både uryddig og preget av uenighet. Dette er imidlertid ikke et synspunkt som ser ut til å gjelde flertallet av de departementsansatte vi har intervjuet.

Det må også påpekes at tiltakene har fått sin endelige form gjennom ulike prosesser. Noen tiltak oppfattes som å komme direkte fra sivilsamfunnet og rundbordskonferansen på Gardermoen der myndighetene og sivilsamfunnsaktørene møttes til en felles innspillsrunde og utformet forslag til tiltak. Denne konferansen er også omtalt i delrapport 1. Andre tiltak er utviklet i departementer og i direktoratene. Det har her variert hvordan dette har skjedd i de forskjellige sektorene.

Utforming av tiltak

De fleste departementene har sendt bestillinger til underliggende direktorater, som deretter har utformet forslag til tiltak som har gått tilbake til departementene for vurdering. I slike tilfeller opplever vi i all hovedsak at direktoratene opplever eierskap til tiltakene, og at de oppfattes som hensiktsmessige. En slik tilnærming ser ut til å fange opp både de behovene som direktoratene opplever og de politiske føringene som kommer fra departementene. Enkelte departementer ser ut til å ha hatt en annen balanse i arbeidet, ved at departementene selv har utformet forslagene til omtale av tiltak, og at dette deretter ble sendt til direktoratene for innspill. Dette begrunnes med at en slik prosess ble oppfattet som mer effektiv.

Etter rundbordskonferansen kom en periode med omfattende aktivitet i direktoratene. Her foregikk det mye dialog mellom direktorater og departementer – både administrativt og politisk – om endelig utforming av tiltak og hvordan tiltakene skulle implementeres. I løpet av denne prosessen ser det ut til at de fleste sektorene fikk forankret de tiltakene de til slutt fikk ansvar for, og de fleste direktoratene og departementene ser ut til å ha relativt høy grad av eierskap til egne tiltak.

Det har imidlertid vist seg å være visse problemer forbundet med de tverrgående tiltakene i handlingsplanen. Tiltakene som alle, eller flere, har ansvar for har tilsynelatende ikke blitt forankret i de forskjellige sektorene på samme måte som tiltakene som opplagt har én eier.

I tillegg er det et faktum at det finnes en rekke handlingsplaner og strategier. Dette oppleves noen ganger som forstyrrende for de som er involvert i utformingen av hver enkelt plan. En praktisk konsekvens er at aktørene der det er overlapp mellom handlingsplaner noen ganger velger å prioritere én handlingsplan eller strategi over en annen. Der flere planer utarbeides samtidig vil det for eksempel være et spørsmål om hvor tiltak hører hjemme, og hvor et direktorat eller departement opplever at tiltaket egner seg best. Vi finner visse indikasjoner på at planer og strategier som tilhører egen sektor kan bli prioritert. Dette kan føre til at sektoreier får en uforholdsmessig stor andel av sentrale tiltak i hver plan eller strategi. Samtidig er det gode argumenter for at aktørene velger å vektlegge og styrke de strategiene og planene de selv har mest innflytelse på og kontroll over.

3.1.2 Handlingsplanens utforming

En annen måte å betrakte handlingsplanens utforming på er å vurdere *formen* handlingsplanen fikk. I denne sammenheng ser vi på erfaringer med den endelige utformingen av tiltak og med rapporteringsrutinene knyttet til handlingsplanen.

Utforming av tiltak

Flere av informantene har etterspurt mer konkrete tiltak og en tydeligere angivelse av hvem som er ansvarlig for tiltaket og hvordan det skal følges opp. Spesielt de sentrale sivilsamfunnsaktørene har kritisert tiltak som for eksempel består av at det skal gjøres en *vurdering*. En sivilsamfunnsaktør forteller at de kontaktet et departement for å få vite status på et tiltak, nettopp for å bli fortalt at de hadde «vurdert at de ikke skal gjøre noe». Dette fremstår ikke som en erfaring de fleste deler, men eksempelet illustrerer allikevel betydningen av å utforme tiltak på en måte som gjør at de a) forplikter og b) forstås av eksterne aktører.

Mange tiltak oppfattes som lite forpliktende. En informant fra et departement oppfatter denne planen som «en av de svakeste handlingsplanene», og begrunner dette med de mange tiltakene som inneholder ord som «vurdere», «burde» og «kan». Generelt går kritikken på at for mange tiltak er vage og at planen generelt fremstår som lite spisset. Dette skyldes også, påpeker en, at planen er svært omfattende, og at det er mange områder, på flere nivåer, som skal dekkes. En slik tilnærming innebærer at man får

beskrevet og fanget opp hele bredden på feltet, men det kan gjøre det vanskelig å identifisere klare prioriterte områder og satsninger.

Samtidig har både forvaltningen og sivilsamfunnet kritisert at en del tiltak har vært *for* konkrete og for lite ambisiøse. Et spørsmål som stilles av en saksbehandler i et direktorat er for eksempel om en beskrivelse av hva man allerede gjør kan kalles et tiltak. Andre saksbehandlere igjen peker på at en rekke tiltak beskriver såkalt «lavthengende frukt», noe som igjen indikerer en viss frustrasjon over lave ambisjoner. Det er imidlertid ikke utelukkende negativt med slike tiltak, da selv lavthengende frukt ofte forblir uplukket dersom det ikke konkretiseres og settes på agendaen. Ved å utforme slike tiltak og inkludere dem i handlingsplanen sikrer man både at tiltakene blir gjennomført, og at det blir mulig å vise til konkrete resultater av handlingsplanen.

Ved å synliggjøre eksisterende arbeid som tiltak bidrar handlingsplanen til å gi en oversikt over den totale innsatsen på feltet, og dette kan føre til at eventuelle mangler og blindsoner identifiseres. Det at også tiltak som oppfattes som overkommelige inkluderes i planen har en positiv effekt i at det virker motiverende. En informant fra et av departementene påpeker verdien av å ta utgangspunkt i hva som er i gang, hvilken «energi» som finnes hvor, og bygge videre på dette. For dem var dette «det store scoopet» i arbeidet med TMÅ, og denne tilnærmingen førte til langt bedre effekter enn om de skulle bygget alle tiltak fra bunnen av og hatt en innstilling om at alt som allerede gjøres på feltet er for dårlig, for lite eller utilstrekkelig.

Det synes som om kritikken mot manglende ambisjoner ikke nødvendigvis gjenspeiler et ønske om at «enkle» tiltak *ikke* skal inkluderes, men at det er viktig at man i tillegg har mer ambisiøse tiltak med i planen. En sentral myndighetsaktør peker på at det er svært viktig å ha en sammensetning av tiltak som gjør det mulig å få til noe samtidig som aktørene også får noe å strekke seg etter.

Dette fordrer en strategisk tilnærming til handlingsplanutformingen, der realisme og høye ambisjoner kombineres på en hensiktsmessig måte. I denne sammenheng får også KUD og Bufdir skryt for sin kunnskapsbaserte tilnærming til innsatsen på feltet. Forskning og annen kunnskapsgenerering oppfattes som grunnlaget for handlingsplanen, og dette gjør det lettere å se hva man allerede gjør på feltet, og hvor det er nødvendig med mer innsats.

Det er også viktig, mener flere, at handlingsplanens mål bilde og ambisjoner utformes strategisk, at dette kommuniseres tydelig og at man arbeider med en felles forventningsavklaring. En kilde til frustrasjon kan være at sivilsamfunnsaktørene fokuserer på hvor de ønsker å være *på sikt*, mens man i forvaltningen i større grad forholder seg til hva man anser som *realistisk* å oppnå innen en handlingsplanperiode. Dette handler ikke nødvendigvis om mangel på visjoner, forteller én – det kan vel så gjerne være et resultat av grundige vurderinger av hvordan det er best å gå frem for å klare å oppnå *mest mulig*. Å dele opp innsatsen i håndterbare etapper, som flest mulig aktører vil akseptere og anse som fornuftige, kan bidra til å maksimere effekten av planer som TMÅ.

Finansiering er et annet tema som tas opp av flere informanter, og som vi også nevnte i kapittel 2. En handlingsplan har en rekke tiltak, men det følger i utgangspunktet ikke midler med handlingsplanen. Dette innebærer at de involverte aktørene er nødt til å finne midler til tiltakene i sine egne budsjetter underveis i handlingsplanperioden. Saksbehandlere i forvaltningen anser dette som en grunn til at planen er vagt formulert. De forteller at noen tiltak *må* utformes noe vagt, siden det er uklart ved oppstart hva man har ressurser til å gjennomføre.

Rapportering og status

Når planen er utformet og tiltakene er valgt ut gjenstår det å avgjøre hvordan arbeidet med tiltakene skal følges opp. I denne sammenheng ser vi spesielt på håndteringen av rapportering og statusoppdateringer.

Svært mange aktører, både fra forvaltningen og sivilsamfunnet, trekker frem behovet for gjennomsiktighet og åpenhet i en handlingsplan på lhbtq-feltet. Dette kan se ut til å være ekstra viktig i en handlingsplan som TMÅ, der sivilsamfunnsaktørene er sterkt engasjert i arbeidet på feltet.

I TMÅ ble det valgt en løsning der Bufdir var ansvarlig for statusoppdateringer, mens alle tiltaksansvarlige (departementer/direktorater) selv hadde ansvar for å rapportere til Bufdir om status, en beskrivelse av innsats forbundet med hvert tiltak, og hvem som er ansvarlig for tiltakene. Denne løsningen oppfattes som effektiv og svært viktig, og flere aktører er tydelige på at kravet om rapportering har ført til at tiltakene i større grad har blitt fulgt opp.

I tillegg ble det valgt å gjøre statusoppdateringene offentlige. Hvert år har statusoppdateringene blitt delt på Bufdir sine hjemmesider. Denne åpenheten oppfattes som disiplinerende for de tiltaksansvarlige forvaltningsorganene, og sivilsamfunnet oppfatter åpenheten som en avgjørende forutsetning for at de skal kunne følge med på arbeidet som gjøres og om nødvendig fyller en rolle som «vaktbikkje». Sivilsamfunnet har tidligere ytret ønske om hyppigere og mer utfyllende rapportering, men det fremstår allikevel som om de fleste aktørene på feltet oppfatter rapporteringsrutinene som er etablert i forbindelse med TMÅ som både effektive og gode.

Ansvarlig- og synliggjøring er viktige aspekter ved rapporteringsrutinene som er utformet for TMÅ. Dette er spesielt viktig siden det ikke medfører spesielle negative eksterne konsekvenser dersom tiltak ikke nås. En av aktørene kommenterer nettopp dette, og sier at hen er «usikker på om det hadde skjedd noe hvis vi ikke gjorde som vi skulle?».

Effektene av og behovet for et godt rapporteringssystem diskuteres også videre under erfaringer med implementering i seksjon 3.3.

3.2 Erfaringer med koordinering

I dette avsnittet redegjør vi for de ulike aktørenes erfaringer med koordineringen av handlingsplanen. Her ser vi på koordinering i vid forstand og inkluderer erfaringer med både den formelle koordineringen av handlingsplanen og samarbeid om arbeidet mer generelt. Vi diskuterer her samarbeid og koordinering *mellom* ulike aktører, mens den interne organiseringen av arbeidet diskuteres i neste seksjon som handler om implementeringen av handlingsplanen.

Som vi nevnte i kapittel 2 er koordinering og samordning svært viktig i arbeidet med en handlingsplan fordi en handlingsplan typisk omhandler et politikkområde som omfatter ulike aktører og innebærer arbeid på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer. Betydningen av koordinering og samarbeid blir også trukket frem av nesten samtlige av våre informanter. Det varierer imidlertid i hvilken grad de mener dette har blitt gjort på en god måte i TMÅ.

Noen informanter fra forvaltningen hevder at koordineringen i TMÅ har fungert godt, til og med bedre enn i de fleste andre handlingsplaner, mens andre forteller at de synes koordineringen har vært noe uryddig. Noen mener at den er «mainstream», og ganske lik det de har opplevd i forbindelse med andre handlingsplaner. Her kan det også ha skjedd en endring over tid, for eksempel nevner en saksbehandler at koordineringen var sterkere i starten og har blitt litt «slappere med årene».

Disse ulike oppfatningene kan kanskje forklares av at forskjellige informanter har ulike oppfatninger av hva god koordinering og godt samarbeid er, og hvilket nivå man skal legge seg på. Handler det kun om å fordele ansvar og følge opp at alle gjennomfører oppgavene og tiltakene sine, eller innebærer det også utstrakt informasjons- og kunnskapsdeling, tverrsektoriell kompetanseheving, bred forankring av temaene og arbeidet hos de ulike myndighetsaktørene og jevnlig dialog med eksterne aktører som for eksempel sivilsamfunnet? Her er det også flere som peker på at samarbeidet har fungert godt på ett område, for eksempel ansvarsfordeling og gjennomføring, og ikke like godt på andre, for eksempel informasjonsdeling.

En annen faktor som kan ligge bak disse forskjellige oppfatningene er hvor godt man har vært koblet på dette politikkområdet tidligere. For eksempel om man tilhører et departement eller et direktorat som har jobbet med disse temaene og allerede har etablert relasjoner, kanaler for dialog og et kontaktnett. I intervjuene har også flere snakket om kulturforskjeller mellom departementer og direktorater, for eksempel når det kommer til hvor vanlig det er å involvere sivilsamfunnsaktører.

I dette avsnittet vil vi først se på aktørenes erfaringer med KUD og Bufdir, som har hatt det formelle ansvaret for koordinering av handlingsplanen. Deretter vil vi se på de ulike samarbeidsarenaene som har blitt etablert i forbindelse med handlingsplanen, nemlig den interdepartementale gruppen, direktoratsgruppen og referanseforum. Til slutt vil vi gå litt mer i dybden på hvilke behov de ulike aktørene har og har hatt for koordinering, samarbeid og kontakt i forbindelse med arbeidet.

3.2.1 Koordinering av handlingsplanen

Som nevnt tidligere ble det formelle koordineringsansvaret for TMÅ flyttet som følge av at likestillings- og ikke-diskrimineringsfeltet ble overført fra Barne- og likestillingsdepartementet (nå Barne- og familiedepartementet) til Kultur- og likestillingsdepartementet i 2019. Selv om handlingsplanen lå under daværende BLD i store deler av handlingsplanperioden, er det KUD som oftest blir nevnt av våre informanter. Ifølge informanter fra KUD kom lhbtqi-feltet inn som politikkområde i departementet allerede i 2008. Flere av våre informanter snakker derfor om et langvarig samarbeid med KUD om lhbtqi-saker – også før de fikk det formelle ansvaret for handlingsplanen.

Generelt virker de fleste svært fornøyde med både KUDs og Bufdirs koordinering av handlingsplanen. Særlig trekkes det frem at både KUD og Bufdir har mye kompetanse på feltet og er gode til å jobbe kunnskapsbasert. De som jobber med dette området i KUD blir blant annet omtalt som «verdens flinkeste og dyktigste folk» og «en veldig morsom og dyktig gjeng å jobbe med». Bufdir blir beskrevet som aktive, åpne, vennlige og etterspørrende. Det blir også trukket frem at Bufdir har et svært godt fagmiljø og stort engasjement for feltet.

Informanter fra forvaltningen understreker også viktigheten av god politisk vilje og at «eier» av handlingsplanen er villig til å holde andre forvaltningsorganer ansvarlige for oppfølging og gjennomføring. Her fortelles det at KUD har vært både aktive og effektive i koordineringen. De har fulgt opp arbeidet gjennom årlig rapportering og sikret at leveranser kommer inn. I tillegg mener mange at Bufdir også har hatt en stram og god oppfølging av planen, hvor de har stilt krav og har etterspurt informasjon om hvordan det går med tiltakene. Dette mener mange er både positivt og nødvendig. Informanter fra sivilsamfunnet opplever også å bli hørt av både KUD og Bufdir, og særlig Bufdir trekkes frem som gode til å ta imot kritikk fra sivilsamfunnet på en åpen måte, i hvert fall på saksbehandlernivå.

Informanter fra forvaltningen kommer også med forslag til forbedringer når det kommer til koordineringen av handlingsplanen. For det første blir det nevnt at møter og rapportering tar for mye tid, særlig for departementer eller direktorater som ikke er så tett involvert i arbeidet. Som en saksbehandler i et departement formulerte det, oppleves det

som litt meningsløst å «sitte rundt et bord mens ett og ett departement rapporterer til KUD». Det blir også nevnt at det ville vært positivt med noen godt utarbeidede felles dokumenter som beskriver hva arbeidet går ut på, samt gode statusrapporter. Dette bør være kortfattede dokumenter, som kan fungere både som samordnet informasjon innad og som gode kommunikasjonsverktøy utad.

Videre etterspør enkelte informanter enda mer kunnskaps- og informasjonsdeling fra Bufdir. Hvis meningen med handlingsplanen er å bidra til samhandling og at aktører er forent om en problemforståelse, må det også deles kunnskap. Dette gjelder også annen informasjon, for eksempel om hva som gjøres i den interdepartementale gruppa. Videre etterspør departementene mer tilbakemelding fra Bufdir på rapporteringen de gjør. Et par mener at de som jobber i Bufdir har for mye å gjøre, og at de derfor ikke har tid til å drive god nok kunnskaps- og informasjonsdeling.

Det er imidlertid viktig å understreke at KUD og Bufdir ikke koordinerer handlingsplanen i et vakuum, og at de påvirkes av faktorer som politisk styring, ressurstilgang og samarbeidsvilje fra andre aktører. For KUD er det for eksempel føringene fra sittende statsråd som bestemmer ressursbruken i avdelingen. Dermed påvirkes arbeidet av hvem som har statsrådsansvaret.

Når det gjelder Bufdir, er de også avhengige av svar og tilbakemeldinger fra relevante departementer og direktorater for å kunne utføre sine koordineringsoppgaver på en god måte. Her forteller Bufdir at det er nødvendig med god lederstøtte for å kunne purre på andre og sørge for at rapportering blir gjennomført. Dette er viktig for å holde trykket oppe og finne ut hva som gjenstår.

Til slutt er det viktig å påpeke at selv om KUD og Bufdir fremstår som de mest sentrale myndighetsaktørene på feltet for de fleste, gjelder ikke dette på alle områder. To av tiltakene i handlingsplanen retter seg mot lhbtq-personer med samisk bakgrunn, og for samiske sivilsamfunnsaktører er det Sametinget som er den naturlige dialogpartnern i arbeidet. Det er Sametinget som kan bidra med midler og støtte for å organisere arrangementer. Sametinget har også startet arbeidet med å utvikle sin egen lhbt-plan (Bruun-Solbakk og Stubberud 2019).

Samordning mellom departementer og direktorater

Flere informanter nevner relasjonen mellom departementer og deres underliggende direktorater. Hvordan disse to nivåene samarbeider om handlingsplanarbeidet varierer relativt mye på tvers av sektorene. Mens departementene i større grad jobber strategisk og politisk, og er underlagt de politiske føringene som kommer fra minister og politisk ledelse, arbeider direktoratene mer operativt og faglig uavhengig. Sagt på en enkel måte: Departementene skal utvikle politikken, mens direktoratene skal implementere den. I tillegg påvirker også direktoratene politikutviklingen gjennom å gi faglige råd. Flere trekker frem at det er viktig å få med begge nivåene og rollene i arbeidet med en handlingsplan, og at de beste handlingsplanene gjør dette på en god måte.

Flere av de vi har snakket med i direktoratene savner større engasjement og involvering fra departementenes side. Selv om direktoratene gjør mye av arbeidet, er de opptatt av at deres handlingsrom i stor grad bestemmes av departementene, særlig når det gjelder samarbeid på tvers av sektorer. Flere understreker at det er departementene som må legge til rette for direktoratenes arbeid og bruke virkemidlene som ligger i forvaltningen, som for eksempel tildelingsbrev. Enkelte informanter på saksbehandlernivå i direktoratene ønsker at tiltakene de har ansvar for i handlingsplanen skal inkluderes i tildelingsbrev slik at de også blir forankret på ledernivå i direktoratet. Saksbehandlerne har i utgangspunktet et mandat som handler om å svare ut det de selv har ansvar for, og det kan være lite rom for endrings- og utviklingsarbeid. Å for eksempel inkludere tiltakene i tildelingsbrev kan sikre ansvarliggjøring gjennom hele linja, slik at saksbehandlerne ikke kun rapporterer «ut av huset» til Bufdir uten at ledelsen i direktoratet er særlig involvert.

Det begrensede samarbeidet mellom enkelte direktorater og deres departementer kan ha mange – og gode – grunner. For eksempel pekes det på at en del av arbeidet med handlingsplanen er politiske prosesser som verken er åpne for sivilsamfunnet eller saksbehandlere i forvaltningen. Her brukes altså rollefordelingen som en forklaring ettersom departementene ikke er forpliktet til å følge faglige råd, de må også gjøre politiske prioriteringer. En representant for et direktorat merker dette godt og forteller at handlingsplanen mot negativ sosial kontroll får mye mer oppmerksomhet fra departementet enn TMÅ. Dette oppleves som et mer politisk prioritert område. Departementene må også gjøre prioriteringer knyttet til arbeidet med statsbudsjettet. Her får de mange ønsker og innspill fra underliggende etater, og må prioritere hva som skal inkluderes. Noe av dette kan forklare enkelte av direktoratenes oppfatning av samarbeidet som litt «ad hoc», og at de ofte får mest oppmerksomhet i forbindelse med rapportering.

3.2.2 Samarbeidsarenaer

Handlingsplanen er utarbeidet av en interdepartemental gruppe som ble opprettet for å utarbeide handlingsplanen, samt være ansvarlig for koordinering og gjennomføring. I tillegg til den interdepartementale gruppen, ble det opprettet en samarbeidsgruppe på direktoratsnivå (direktoratsgruppen) for å sikre helhetlig oppfølging av tiltakene i handlingsplanen. For å sikre en bred involvering av sivilsamfunnet i arbeidet med TMÅ, ble det opprettet et referanseforum. Dette skulle fungere som et felles møtepunkt for direktoratsgruppen, de sentrale sivilsamfunnsaktørene og andre på feltet (Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) og Helsestasjon for kjønn og seksualitet i Oslo kommune).

Gjennom handlingsplanperioden har det vært avholdt jevnlig møter i disse forumene, men informantene forteller at hyppigheten av møter har blitt lavere i 2020. Flere grunner til dette nevnes, hvorav begrensningene på fysiske møter på grunn av korona er sentrale. I tillegg opplever informantene at både koordineringen og arbeidet har mistet litt glød etter hvert, og at det i stor grad er ildsjelene som fortsatt møtes. Videre er det noen som har gjennomført sine tiltak og dermed prioriterer andre oppgaver. Til slutt opplever enkelte også at møtene om nåværende handlingsplan har blitt færre etter at det ble kjent at det skulle komme en ny handlingsplan.

Interdepartemental gruppe

Gruppen har møttes relativt jevnlig gjennom handlingsplanperioden, selv om dette har stoppet litt opp i 2020. Ifølge KUD prøvde de å «ikke ha et rigid system», og møttes derfor 2-4 ganger per år, gjerne i tilknytning til årsrapportering, spesielle innsatser, behov for deling av ny og viktig kunnskap som skulle presenteres eller andre ting det var behov for å diskutere. Ofte var formålet å avklare hva det var behov for, hvem som hadde ansvar og hvem som skulle gjøre hva.

De fleste av informantene vi har snakket med er enige om at det er viktig med godt samarbeid og god koordinering på departementsnivå. Gruppen oppfattes som viktig for å skape god forankring i både departementene og de tilhørende direktoratene. God forankring på departementsnivå skaper et handlingsrom i direktoratene, der mye av det faktiske arbeidet foregår. I tillegg er det ikke alt som kan delegeres til direktoratsnivå og noen tiltak ligger også i departementene. Forankring i departementene er også viktig når det kommer til budsjettprosesser og mer overordnede strategiske vurderinger.

De som koordinerer handlingsplanen i KUD er positive til den interdepartementale gruppen, mye fordi den har bidratt til å skape et kontaktnettverk de kan bruke også utenfor møtene. En representant for KUD forteller at de kan ta kontakt med de relevante personene i nettverket når det dukker opp nye saker eller spørsmål, og at dette har en stor verdi i seg selv. Imidlertid trekker de også frem verdien av å møtes, og at det i stor grad er her man oppnår en mergevinst i handlingsplanarbeidet. Det er gjennom felles møter aktørene virkelig får jobbet med det sektorovergripende nivået og de oppnår større

forståelse for de ulike perspektivene andre aktører og sektorer har på arbeidet. Dette fører til kompetanseheving for alle.

Det eksisterer imidlertid en viss tvil blant andre informanter fra forvaltningen om departementsgruppen har fungert optimalt. Det kan være en god mulighet til å møte de andre og til å starte en samtale på tvers av departementer og sektorer. Gruppen kan også være viktig for å se arbeidet som foregår i de ulike direktoratene i sammenheng og finne mulige synergieffekter. Flere saksbehandlere i direktoratene mener imidlertid at det er usikkert hvilken effekt gruppen har hatt og hvor mange som egentlig har brukt gruppen aktivt. Flere opplever arbeidet på departementsnivå som litt fragmentert og at det virker som om departementene først og fremst følger med på rapportene fra egne direktorater uten å se dem i sammenheng eller sørge for at de har oversikt over feltet som helhet.

En representant for et departement forteller blant annet at de har hatt eneansvar for å utarbeide tiltak på sitt område, uten samarbeid med andre. På samme måte har de ikke involvert seg i utarbeidelsen eller gjennomføringen av tiltak på andre departementers områder. En representant for et annet departement trekker frem tidsbegrensningene til de departementsansatte. De har ikke mulighet til å fokusere alt for mye på dette temaet fordi det kun er en liten del av deres stilling.

Direktoratsgruppen

De konkrete tiltakene skissert i handlingsplanen skal følges opp av ansvarlig departement, og deres direktorater. Etersom det er i direktoratene mye av implementeringsarbeidet med tiltakene foregår, er det tydelig at direktoratsgruppen anses som en svært viktig arena for koordinering og samarbeid. Dette kan også være en av grunnene til at direktoratsgruppen er den arenaen flest informanter har meninger om og forslag om forbedringer til – ikke nødvendigvis fordi den ikke har fungert godt, men fordi det oppfattes som svært viktig at den fungerer på best mulig måte.

Informantene forteller at direktoratene ikke var så involvert i utarbeidelsen og startfasen av handlingsplanen, men at de – og dermed direktoratsgruppen – fikk en større rolle etter hvert. Dette er særlig knyttet til implementering og rapportering av tiltak. Ifølge Bufdir har gruppen og samarbeidet mellom direktoratene fungert godt. I tillegg har den gitt Bufdir et nyttig kontaktnett, på samme måte som den interdepartementale gruppen har gjort for KUD. Dette kan gjøre videre arbeid på feltet lettere.

Det blir imidlertid understreket at samarbeid på direktoratsnivå er mye mer «enn å bare rapportere inn i en portal». For å sikre at tiltak fungerer i praksis må man sørge for god informasjonsutveksling mellom direktorater og at man «spiller hverandre gode».

En ting som blir trukket frem er at de som sitter i koordineringsgruppene, deriblant direktoratsgruppen, bør ha kompetanse på feltet eller tilgang til kompetanseheving. Det bør være en rutine på dette slik at man sikrer at de som koordinerer arbeidet med handlingsplanen selv har den nødvendige kompetansen. Enkelte informanter fra forvaltningen forteller at mange av medlemmene i direktoratsgruppen har god kompetanse, men at de også møter saksbehandlere som ikke har det. Dette viser at arbeidet ofte blir svært personavhengig, og at kvaliteten og effektiviteten i samarbeidet varierer med hvem som har mulighet og støtte fra egen leder til å delta i direktoratsgruppen.

Flere saksbehandlere påpeker at dialog og hyppige treffpunkter er svært viktig, og det foreslås også å ha flere møter i direktoratsgruppen. Dette er ikke nødvendigvis alle enige om, og mange mener at man heller burde bruke de treffpunktene og møtene man allerede har på en bedre måte. Dette vil imidlertid kreve mer arbeid fra medlemmene. For eksempel foreslås det at de andre direktoratene – ikke bare Bufdir – kan utfordres til å legge frem og drøfte problemstillinger. Dette kan også gjøres nå, men mange har lite tid og det blir ofte ikke prioritert. Et workshop-format ville kanskje ha bidratt til mer tverrdirektoral kompetanseheving og fagutvikling. Videre foreslås det at møtene kan være mer poengterte, og ikke så omfattende, samt at man kan ta i bruk digitale flater i større grad.

En utfordring er altså mangel på ressurser og tid hos de direktoratsansatte. Som en informant sier «jeg bruker de lille ressursene jeg har på å drive kompetanseheving i eget direktorat, så jeg kan ikke bruke tid på å samarbeide med andre direktorater». I tillegg til det ordinære arbeidet, finnes det også andre lignende samarbeidsgrupper på direktoratsnivå i forbindelse med andre handlingsplaner, og de ansatte må drive aktiv prioritering når det kommer til tidsbruk.

Referanseforum

Som med de andre samarbeidsarenaene er det også til dels delte meninger rundt hvorvidt referanseforum har fungert på en god måte. Generelt omtaler de fleste informantene møtene som «greie», og møtene blir ansett som et viktig treffpunkt der man kan oppdatere hverandre om status og høre andres historier. Videre trekkes det frem som positivt at direktoratene stort sett sender personer som har kompetanse på området, selv om det har vært noen unntak. Dette er det eneste formelle møtepunktet mellom sivilsamfunnet og myndighetsaktørene som er ansvarlige for og jobber med handlingsplanen. Funnene som omhandler referanseforum er i stor grad omtalt i delrapport 1, der vi også kom med anbefalinger om justeringer. Vi gjengir her noen av de sentrale funnene som har blitt omtalt også i denne runden av evalueringen.

Informanter fra forvaltningen understreker at det er viktig at sivilsamfunnsaktørene har kontakt med forvaltningen på saksbehandlingsnivå ettersom det er saksbehandlerne som står for mye av det faktiske arbeidet. Flere sivilsamfunnsaktører forteller også at det er lettere å forholde seg til direktoratene enn departementene. Departementene oppleves litt som om de er i «sin egen verden» og er svært vanskelige å få tak i. Likevel påpekes det at det er departementene som i mange tilfeller er beslutningstakerne og at det hadde vært fint om noen av disse også kunne vært med på møtene.

I direktoratene har de ansatte ofte god fagkompetanse, og de jobber ofte mer konkret med tiltakene. Likevel er det et problem at ikke alle direktoratene er like gode til å sende representanter til møtene. Ettersom dette er det eneste møtestedet sivilsamfunnsorganisasjonene har med forvaltningen, oppleves det som frustrerende når de ikke får kontakt og det oppleves som at enkelte av direktoratene nedprioriterer møtene. På den annen side forteller sivilsamfunnsaktører at de også får direkte henvendelser og spørsmål fra ansatte i forvaltningen som ønsker mer kunnskap om et tema, og dette opplever de som svært positivt.

Frustrasjonen sivilsamfunnet føler over å oppleve at direktoratene nedprioriterer møtene kommer delvis fra en følelse av å bli «brukt som ressursbank» av myndighetene. De opplever at myndighetene i stor grad lener seg på deres kompetanse og arbeid på feltet, men at de samtidig ikke blir hørt på en del sentrale områder. Her er det imidlertid stor variasjon mellom direktoratene. For eksempel trekker sivilsamfunnsaktørene frem både Forsvaret og Politiet som engasjerte direktorater, og kontaktpersonen hos Hdir blir også nevnt som en som virkelig virker engasjert i arbeidet.

Ettersom involvering av sivilsamfunnet har vært et viktig, og delvis omdiskutert, aspekt ved denne handlingsplanen, ligger det et visst press på møtene i referanseforum. Dette kan også være litt av bakgrunnen for at flere av informantene, både fra sivilsamfunnet og forvaltningen, mener de kunne vært bedre. Den generelle holdningen blant våre informanter virker å være at ideen med referanseforumet er god, men at det skorter litt på gjennomføringen.

Enkelte av direktoratene gir også uttrykk for en viss frustrasjon når det kommer til samarbeidet med sivilsamfunnet. For eksempel nevner en av informantene at de opplever at sivilsamfunnet i større grad spør «hvordan har dere ikke gjort dette?» i stedet for «hvordan kan vi gjøre dette sammen?». Her etterspør informanten en større forståelse for at de ansatte i direktoratene ikke er politikere og ikke har beslutningsmyndighet i politiske saker.

I tillegg til mer informasjonsdeling og bedre statusrapportering, kan en løsning på disse utfordringene kan være bedre kommunikasjon og forventningsavklaringer underveis i samarbeidet. For eksempel kan myndighetene og koordinatorene for handlingsplanen være tydeligere når det kommer til hvordan det politiske systemet fungerer og hvem som har innflytelse på hvilke stadier i arbeidet. Her burde man kanskje vært tydeligere på hvordan sivilsamfunnets innspill ville bli brukt, både i utarbeidelsen og implementeringen av handlingsplanen.

3.2.3 Behov for samarbeid og kontakt

Generelt virker det som om samarbeid blir sett på som både en av de viktigste suksessfaktorene og gevinstene ved en handlingsplan. Imidlertid er det flere som påpeker at arbeidet med TMÅ har vært fragmentert og preget av tette skott både mellom sektorene og innad i de ulike departementene og direktoratene. Ifølge en informant kan dette komme av mange ting, for eksempel at man har et lovverk som gjør det vanskelig å samarbeide, at man styres av til dels konkurrerende politiske prioriteringer eller at man jobber opp mot svært ulike felt og målgrupper.

En stor andel av dem vi har snakket med i departementer og direktorater etterspør enda større grad av samarbeid og kontakt. Flere understreker verdien i å dele erfaringer slik at man kan lære av hvordan andre aktører og sektorer har jobbet med utfordringer og tiltak, og dermed slipper å «finne opp hjulet på nytt». Dette inkluderer også samarbeid med sivilsamfunnsaktører og andre som har den nødvendige kompetansen på området. I tillegg trekkes det frem at det er viktig å holde hverandre oppdatert på forskning og ny kunnskap. Dette kan også bidra positivt i å sikre en enhetlig og god gjennomføring av handlingsplanen.

Informantene fra forvaltningen nevner også verdien av mer uformell kommunikasjon og av å kjenne hverandre. Dette senker terskelen for å ta kontakt og dele kunnskap i form av forskning, rapporter, relevante seminarer og lignende. Flere nevner at de kjenner mange av de som jobber på lhbtq-feltet i andre departementer og direktorater, og at dette er positivt. Når det ofte er de samme personene som møtes skaper dette en god og åpen dialog. Det kan imidlertid også være sårbart at samarbeidet er personavhengig og preget av mer uformelle kanaler.

En viktig del av samarbeid er nettopp å få til god informasjonsflyt, og her er det en del av informantene som mener det har vært mangler når det kommer til TMÅ. Særlig sivilsamfunnsaktører etterspør mer åpenhet rundt prosesser og bedre statusrapporter for de ulike tiltakene. De mener det er vanskelig å utøve den pressrollen de skal ha når de ikke har oppdatert informasjon om hvilke tiltak som er i gang, hva status er og hvilke tiltak som ikke vil bli gjennomført. I tillegg etterspør de kontaktpersoner som er ansvarlige for de enkelte tiltakene.

3.3 Erfaringer med implementering

Vi går nå over til erfaringer med implementering av handlingsplanen og tiltakene den består av. Dette omfatter prosessene som går fra handlingsplanen er ferdigstilt og lansert og frem til tiltakene er gjennomført eller handlingsplanperioden utløper. Vi vil først undersøke hvordan tiltakene får sin konkrete form i departementene og direktoratene. Deretter omtaler vi organiseringen av arbeidet med TMÅ i forvaltningen, behovet for intern forankring av arbeidet, rapportering og praktisk iverksetting.

3.3.1 Tolkning av tiltak

Et naturlig spørsmål i forbindelse med implementeringen av handlingsplanen er: hvordan får tiltakene sin endelige form? Vår evaluering har vist at måten tiltak er beskrevet på i handlingsplanen nødvendigvis gjør et spesielt fokus på nettopp tolkning og operasjonalisering av tiltak. Vi har allerede pekt på at mange tiltak er relativt vage og lite konkrete i handlingsplandokumentet. Det er imidlertid ikke slik at tiltakene har en mer fullstendig og konkret form et annet sted. Dermed er det viktig å forstå hvordan en relativt vag og kort beskrivelse blir til et faktisk tiltak som skal implementeres.

Det er som vi har sett stor forskjell på tiltakene i handlingsplanen, og noen tiltak får kritikk for å være *for* konkrete. Disse tiltakene innebærer for eksempel deltakelse på, eller gjennomføring av, et arrangement som er tydelig definert. Tolkningen av disse tiltakene oppfattes som lite problematisk, og vi fokuserer her primært på den type tiltak som krever ytterligere tolkning for å kunne iverksettes. Vi kan her legge til at flere aktører opplever sine tiltak som relativt konkrete, og at det ikke har vært behov for tolkninger. Dette gjelder for eksempel Justis- og beredskapsdepartementet (JD), Forsvaret og Utdanningsdirektoratet (Udir). Forsvaret oppfatter for eksempel TMÅ som en handlingsplan det er lett å forholde seg til, nettopp fordi tiltakene er konkrete. I tillegg er den utformet i og tilpasset en norsk kontekst, noe som innebærer at det kreves mindre tolknings- og oversettelsesarbeid her enn for eksempel i forbindelse med internasjonale handlingsplaner som Norge samarbeider om.

I handlingsplanen er alt tiltaksansvar definert på departementsnivå, og vi har også sett at det har vært noe ulikt hvorvidt det er departementene eller direktoratene som har vært mest aktivt involvert i utformingen av omtale av tiltak. Når handlingsplanen er ferdigstilt er det imidlertid ofte direktoratene som står for selve implementeringen av enkelttiltak. Flere påpeker at dette fører til at saksbehandlerne i direktoratene får en stor del av ansvaret for å operasjonalisere tiltak.

Operasjonalisering på direktoratsnivå

Mange forvaltningsorganer har tiltak av både konkret og vag art, og noen har arbeidet med tolkning og videre arbeid med tiltakene. Noen direktorater og departementer har også hatt konkrete prosesser for å få tiltakene forankret i egen organisasjon, og sørge for at de blir forstått og håndtert på en god måte. En kontaktperson i et direktorat har for eksempel fulgt opp de forskjellige seksjonene i direktoratet, intervjuet dem og diskutert hvordan direktoratets tiltak passer inn i deres ordinære arbeid, og også gjennomført begrensede kompetansehevingstiltak ved behov.

Et funn i denne sammenheng er at det varierer noe hvordan forskjellige aktører tilnærmer seg hva et tiltak er, og hva som er en hensiktsmessig utforming av tiltak. Et tiltak kan for eksempel være helt konkret og omhandle en aktørs deltakelse på Pride. Videre fremstår andre tiltak mer som *mål* enn som konkrete og forpliktende beskrivelser av handlinger som skal utføres. I denne sammenheng vil det være mulig å se for seg at tiltak som avhenger av samarbeid med andre aktører ikke beskriver den endelige formen på samarbeidet, men er konkrete beskrivelser av hva den tiltaksansvarlige skal gjøre opp mot andre aktører og fora. Flere peker her behovet for å utforme tiltak på en måte som gjør at de beskriver tydelige handlinger, og ikke vage mål.

Enkelte tiltak er *bevisst* utformet på en vag måte. Dette gjelder kanskje spesielt tiltakene med internasjonale grenseflater. Tiltakene under området «Internasjonal innsats» er eksempler på tiltak som er relativt lite konkrete i utformingen, og som kan og må fylles med konkret innhold underveis i perioden. Her er det vanskelig å organisere arbeidet knyttet til tiltak, til dels fordi norsk forvaltning ikke (alene) setter agendaen i for eksempel FN, EU og Europarådet. Ofte foregår også arbeidet internasjonalt indirekte, for eksempel gjennom ambassader, og det oppleves som svært vanskelig for norske myndigheter å styre, eller sette, agendaen internasjonalt. Resultatet er da noen ganger at tiltak blir

vagere enn de med nasjonalt nedslagsfelt. Her settes da overordnede mål for tiltakene, og så rapporteres den aktiviteten som finner sted i forskjellige fora, og av forskjellige aktører.

Tverrsektorielle tiltak

Et tema som gjennomgående har blitt nevnt som spesielt problematisk er de tverrsektorielle tiltakene. Et eksempel på et slikt tiltak er 20b (Lov om forbud mot diskriminering på grunn av seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk). Dette er et tiltak som *alle* har et ansvar for, og ved forrige statusrapportering var det flere aktører som rapporterte om at tiltaket ikke var iverksatt. I delrapport 1 omtalte vi dette tiltaket, og vi avdekket der at det i flere virksomheter var problematisk å finne tiltaksansvarlige. Samtidig stiller de fleste informantene vi har snakket med seg positive til felles og tverrgående tiltak. Flere etterspør mer av dette, og mener at det nettopp er samarbeids-tiltakene som er styrken ved en handlingsplan. Imidlertid mener flere at ansvaret fort pulveriseres når det gjelder «alle».

Disse tiltakene krever et stort fokus på koordinering og samordning, og det uttrykkes tvil om hvor godt samarbeidet rundt de tverrgående tiltakene i denne planen har fungert. Flere mener at selv om tiltakene nevner flere aktører som ansvarlige, er det likevel nødvendig at én av aktørene har et koordineringsansvar. Noen må være en pådriver for å sikre gjennomføring.

I tillegg mener flere at det bør spesifiseres i planen dersom man ønsker samarbeid om tiltak. Tverrsektorielle tiltak krever ikke nødvendigvis samarbeid – man kan i teorien jobbe med det samme tiltaket parallelt i flere departementer eller direktorater. Ettersom samarbeid ofte krever mer ressurser og at man går ut av ordinære arbeidsformer, kan dette nedprioriteres dersom det ikke står eksplisitt i planen.

Når det kommer til tverrsektorielle tiltak er erfaringsdeling spesielt viktig, og flere ønsker i større grad å lære av hva andre organisasjoner har gjort som har fungert og/eller ikke fungert. Som nevnt innebærer tiltak 20b at alle offentlige myndigheter og arbeidsgivere skal imøtekomme diskrimineringsloven og arbeide aktivt mot diskriminering på grunnlag av seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk. Informanter fra et direktorat forteller at man har arbeidet mye med å forstå og klargjøre hva dette tiltaket betyr for dem. Flere påpeker her at visse forvaltningsorganer (som Forsvaret og Politiet) har en rekke interne regler og «policies» som må vurderes opp mot tiltak som 20b. Dette begrunnes med at både Forsvaret og Politiet har ansatte som opererer i felten, ofte under særlige forhold, og det krever mer jobb å vurdere hvordan man skal iverksette slike tiltak i alle deler av organisasjonen. På tross av – eller kanskje på grunn av – dette trekkes både Politiet og Forsvaret frem som etater som har gjort mye bra i forbindelse med dette tiltaket, og flere ønsker å lære mer av disse. Et forslag som kommer frem er å ha en egen samling som handler om nettopp disse tiltakene for å legge til rette for kunnskapsdeling og læring.

Flere omtaler tverrsektorielle tiltak som «den største svikten» i handlingsplanen, og at det å arbeide videre med å finne løsninger for implementeringen av disse er avgjørende i en ny handlingsplan. Vi ser også eksempler på organisasjoner som ikke er klar over at de er omfattet av fellestiltak, så dette problemet ser ikke til å være løst fullt ut siden delrapport 1.

3.3.2 Ansvarsfordeling og organisering av arbeidet internt i forvaltningen

Når tiltak er utformet, og endelig tiltaksansvarlig organ er bestemt, gjenstår det å fordele tiltak på avdelinger, og deretter på personer. Hvordan dette foregår varierer nødvendigvis mye, både fordi tiltakene er meget forskjellige og fordi det er store forskjeller mellom de ansvarlige sektormyndighetene. I det følgende vil vi primært fokusere på noen over-

ordnede betraktninger som fremstår som viktige til tross for at de ikke nødvendigvis gjelder for alle aktører og tiltak.

En generell betraktning er at ansvaret for implementeringen av tiltak ser ut til å havne på saksbehandlernivå, og at det også er disse som følger opp og rapporterer på sine tiltak. Dette innebærer at tiltakene er tatt ned på et operativt nivå, men det fremkommer også tydelig at mange setter spørsmålsteget ved i hvilken grad ledelsen oppover i organisasjonene er bevisst på og følger opp arbeidet med handlingsplanen. Selv om det formelle ansvaret for tiltakene ligger hos departementet eller direktoratet, opplever flere saksbehandlere at de sitter alene med implementeringsarbeid og rapporteringsansvar. Flere av informantene mener det er behov for bedre lederforankring og ledelse av prosessene.

Vi har i delrapport 1 vist at det ved gjentatte anledninger har vært vanskelig å identifisere hvem som har vært ansvarlig for tiltak, og dette gjelder i mange sektormyndigheter – også de mer sentrale. Dette kan sees som en naturlig konsekvens av at tiltak ofte havner på saksbehandlernivå i virksomheter der det ikke er etablert klare rutiner for oppfølging av arbeidet på virksomhetsnivå. Noen peker på omorganiseringer, permisjoner, o.l. som årsaker til at ansvar for oppfølging av tiltak ikke lenger er plassert hos en definert saksbehandler. Andre igjen peker på at manglende oppfølging kan komme av labert engasjement på feltet, og så enkle ting som at personer glemmer oppgaver de har. I tillegg har det noen ganger vist seg at ingen i det aktuelle departementet eller direktoratet har fått med seg at de *har* ansvar for visse tiltak.

De fleste departementene har valgt å formelt flytte ansvaret for tiltak til underliggende direktorater. Vi ser allikevel eksempler på at departementer blir stående som ansvarlige for tiltakene, til tross for at de har delegert det reelle ansvaret både for tiltak i planene og oppfølging av planen til underliggende direktorater. Til dels innebærer dette at direktoratene får ansvar for kommunikasjon og oppfølging av tiltak i referansegruppen, men det gjelder også mer formelle oppgaver og oppgaveløsning. Et av de sentrale departementene har ingen dedikert kontaktperson for TMÅ, og henviser oss til en representant i underliggende direktorat som har fått ansvar for å representere departementet.

Også internt i departementene og direktoratene har det variert i hvor stor grad planen og tiltak har blitt tydelig plassert, og flere beskriver at tiltak og planen generelt har blitt «spilt pingpong med» internt, i tillegg til at visse tiltak har blitt en «kasteball» mellom sektorer. Selv i et direktorat som forteller om en tydelig prosess der en samlet tiltakspakke ble diskutert på ledernivå og fordelt på avdelinger har det oppstått situasjoner som innebærer at ledere for ansvarlige seksjoner og avdelinger ikke er klar over at tiltaksansvar er plassert hos dem. Generelt forteller mange om en manglende følelse av eierskap til tiltakene og til planen som helhet, noe vi kommer nærmere inn på under «Forankring i sektormyndighetene» nedenfor.

En annen utfordring i direktoratene er at tiltak blir fordelt på forskjellige avdelinger og seksjoner, og at det deretter ofte mangler en helhetlig koordinering og oppfølging internt. Det er ofte relativt lite kontakt mellom flere av seksjonene, og dette fører til at selv tiltak internt i en sektor kan fremstå som lite koordinerte. Samtidig oppleves det som tidvis vanskelig for en ansvarlig saksbehandler i TMÅ-arbeidet å følge opp arbeidet i andre seksjoner, da disse ofte ikke er på ledernivå i virksomhetene de arbeider i. Dette medfører at flere etterlyser tydeligere lederforankring og oppfølging.

I tillegg peker altså flere på at både interne og eksterne omorganiseringer tidvis har vært forstyrrende for arbeidet med handlingsplanen og tiltakene. Dette kan være flytting av hele felt fra et departement til et annet (likestilling fra daværende BLD til KUD), intern tilhørighet (deler av Bufdir svarer nå til KUD, og andre deler til det som nå er BFD), og generell intern omorganisering (Bufdir har gjennomgått en intern omorganisering i løpet av handlingsplanperioden). Lignende forhold gjelder også for andre organer, og det fremstår som en av de sentrale kildene til at handlingsplanen og tiltak «forsviner». Også JD

omtaler tiltak knyttet til personer med innvandrerbakgrunn som tiltak som historisk sett har falt naturlig inn under JD og KD til forskjellige tider, mens Utenriksdepartementet (UD) omtaler gjentatte reformer rundt ansvarsfordeling mellom for eksempel Norad og UD.

I slike tilfeller av omorganisering oppleves handlingsplanen som spesielt viktig. Enkelte informanter forteller for eksempel at de i deler av forvaltningen har møtt en viss motvilje mot å oppfylle tiltak, og det argumenteres med at overliggende departementet «ikke har gitt slike føringer». Dette kan føre til at ansatte i direktoratene opplever et visst krysspress mellom tiltaksteksten og gjeldende politiske ledelse. Selv om statsråder byttes ut, påpeker en informant, har *regjeringen* forpliktet seg til handlingsplanen, og dette kan dermed brukes i tilfeller der innsatsen på feltet ikke prioriteres.

Kommunikasjons- og kompetanseleddet i implementeringen

I implementeringsteori omtales ofte en *kommunikasjonsforbindelse* som et viktig ledd i implementering. Dette kan forstås som det leddet som sikrer at man er i stand til å omsette tiltak (kilde til endring) til et resultat (mål eller destinasjon). Dette kan være personer som fungerer som pådrivere eller ansvarlige for gjennomføring, eller det kan være konkret innsats for å øke kompetanse og bevissthet, slik at sjansene for at tiltaket skal kunne gjennomføres som intendert blir mer sannsynlig (Fixsen et al., 2005). I denne forbindelse er det verdt å merke seg at implementering av tiltak i *noen* tilfeller vil kunne skje gjennom allerede etablerte kanaler og prosesser, mens andre tiltak og nye satsninger krever at det gjøres et arbeid i dette mellomleddet.

Vi finner stor variasjon i hvordan forvaltningen har tilpasset seg kommunikasjonsleddet i implementeringsfasen. Mange forteller om en implementeringsprosess der tiltak løses med eksisterende kompetanse og linjer, uten at det har blitt iverksatt spesielle ordninger for hverken oppfølging eller opplæring internt. Dette omtales ikke nødvendigvis som et problem, for det er som vi har sett mange tiltak som ligger svært nær eksisterende arbeid og rutiner.

Det er imidlertid flere som peker på behovet for å jobbe med både kompetanse, holdninger og oppmerksomhet internt, og anbefaler at dette aspektet ved implementering inkluderes i det overordnede handlingsplanarbeidet. En aktør anbefaler at man ved *utformingen* av handlingsplanen også legger en plan for hvordan tiltakene og planen skal nå ut til de forskjellige nivåene i internt i sektormyndighetene. Dersom et tiltak omhandler for eksempel helsesykepleieres kompetanse, eller ansatte på asylmottak, er det svært viktig å ha en detaljert plan for implementering. Videre må man fra departements- og direktoratsnivå legge klare føringer for ledere i implementeringsleddet, slik at implementeringen ikke avhenger av at en leder for eksempel selv «skjønner poenget» med et tiltak. Som vi senere skal se oppfattes arbeidet på feltet som svært ildsjelpreget, noe som innebærer at man der disse personene arbeider kan se en svært aktiv innsats på feltet, uten at dette er tilfellet i andre seksjoner eller avdelinger i samme virksomhet. Flere antyder at intern kompetanseheving er nødvendig for å løse dette problemet.

I delrapport 1 omtalte vi hvordan flere sivilsamfunnsaktører opplever at de er delaktige i implementeringen av tiltak, men at dette ikke alltid kommuniseres eller anerkjennes i tilstrekkelig grad av myndighetsaktørene. Her er det en forskjell mellom hvilket ansvar enkelte sivilsamfunnsaktører *føler* at de har, og hvilket ansvar de har rent formelt. Dette er en kilde til frustrasjon og usikkerhet hos enkelte sivilsamfunnsorganisasjoner ettersom de føler seg ansvarlige, men samtidig ikke blir holdt jevnlig informert om hva som gjøres med de aktuelle tiltakene eller blir anerkjent i rapporteringen.

Dette er det også viktig å være oppmerksomme på i arbeidet med implementeringsløsninger. Både fordi det er viktig å være tydelige på hvilke oppgaver det eventuelt forventes at sivilsamfunnet løser, men også fordi sivilsamfunnet i flere tilfeller opplever at prosjekter de gjennomfører bidrar til at gjennomføring av tiltak, og at de dermed blir delaktige i implementeringen.

3.3.3 Forankring i sektormyndighetene

Et ledd i forankringen internt er å «oversette» tiltak og mål slik at de blir gjort til en del av de interne rutinene og prosessene. Mange av aktørene, både fra sivilsamfunnet og myndighetene, beskriver som nevnt arbeidet med TMÅ som *ildsjelpreget* og *person-avhengig*. Med dette sikter våre informanter til at det oppleves som noe vilkårlig hvorvidt arbeidet prioriteres i de forskjellige forvaltningsorganene. Noen myndighetsaktører oppfattes som engasjerte, åpne og genuint opptatt av å gjøre en innsats på feltet, og dette knyttes i stor grad til de personene som er ansvarlige for oppfølgingen av TMÅ internt. Der disse personene har kompetanse på og interesse for feltet, har dette ført til stor aktivitet og tett oppfølging av TMÅ.

Problemet er at ikke alle myndighetsaktører har interne ildsjeler, og mange mener at dette avdekker en svakhet ved handlingsplanen. Innsatsen på lhbtq-feltet, mener mange, burde *ikke* være avhengig av at det nærmest ved en tilfeldighet finnes personer som er engasjert i temaet i de forskjellige forvaltningsorganene. Ved å kritisere TMÅ-arbeidet for å være ildsjelpreget pekes det egentlig på manglende overordnede prioriteringer og manglende forankring internt i organisasjonene.

De fleste vi intervjuer i forvaltningen har TMÅ som en mindre del av sin stilling. Til tross for at lhbtq-feltet er et viktig politikkområde, oppleves det som relativt lite sammenlignet med andre områder innen inkludering, likestilling og ikke-diskriminering. Flere omtaler lhbtq som noe *snevert*, og dette innebærer at det kanskje ikke prioriteres tilstrekkelig i enkelte sektorer. I disse sektorene er det derfor spesielt viktig med god koordinering og fokus på forankring og eierskap. Selv i de mest sentrale myndighetsorganene som arbeider med TMÅ oppfattes arbeidet som ildsjelpreget, og informantene fra disse organisasjonene forteller også at det tidvis kan være vanskelig å få gehør for behovet for aktiv innsats internt i eget departement eller direktorat. Dette gjelder spesielt øvrige seksjoner eller avdelinger som må bidra for å implementere tiltak, men som tradisjonelt ikke har en sterk tilknytning til lhbtq-feltet.

Flere av de som har TMÅ som en mindre del av sin stilling opplever selv at de ikke får engasjert seg tilstrekkelig innenfor de rammene de har, og noen etterlyser en dedikert kontaktperson. En informant fra et departement foreslår en ressursperson i en midlertid stilling, hentet inn primært for å følge opp handlingsplanen. I lys av de generelle funnene fremstår det imidlertid som noe usikkert om det vil være hensiktsmessig å samle innsatsen på feltet hos én person, og spesielt dersom dette er en person på engasjement. Dette kan for eksempel hindre bredere kompetanseheving internt i organisasjonen. Det fremstår heller som nødvendig å sikre bedre forankring internt, og dette krever sannsynligvis at flere personer involveres i arbeidet, og at det forankres både vertikalt i lederlinjen og horisontalt i bredden av organisasjonene. Ettersom enkeltrådgivere og saksbehandlere ikke har myndighet overfor øvrige ansatte, og spesielt ikke øvrige seksjoner eller avdelinger, mener en TMÅ-ansvarlig i et departement at ledelsen i større grad bør ansvarliggjøre enhetene nedover i departementet. I tillegg bør det også medfølge tilstrekkelige ressurser.

Andre forteller at det fremstår som et paradoks at arbeidet på feltet er ildsjelpreget, all den tid handlingsplanen i de fleste sektorer fremstår som godt forankret i politisk ledelse, med støtte fra statsråder, osv. Våre funn kan tyde på at eksisterende forankring ikke nødvendigvis gjennomsyrrer organisasjonene og de forskjellige nivåene. Mange forteller om en manglende kompetanse på og interesse for feltet internt i forvaltningen. Det å bøte på en slik situasjon krever at kompetanseheving prioriteres og at føringer ovenfra er klare og utvetydige, og eksplisitt påpeker betydningen av handlingsplanen og implementeringen av tiltakene.

Flere av de som arbeider med TMÅ har mye kompetanse på feltet, og disse er også tydelige på at det er relativt tilfeldig at de har denne kompetansen og har vært i en stilling som har gjort at de kan følge opp TMÅ-arbeidet. I en situasjon der enkeltpersoner har

en svært stor del av ansvaret for å følge opp et helt forvaltningsorgans innsats på lhbtq-feltet blir det opplagt et stort ansvar å bære, og denne modellen er meget sårbar. Det samme gjelder til dels i de tilfellene der innsatsen på feltet samles i en enkelt seksjon eller avdeling.

Implementering er en kontinuerlig prosess, dels fordi mange tiltak innebærer kontinuerlig arbeid, og dels fordi handlingsplanen har målsetninger som av natur er kontinuerlige – som å motvirke diskriminering. Selv om arbeidet med handlingsplanen kan ha startet bra vil aktiviteten fort forvitte uten stadig fornyet oppmerksomhet og oppfølging.

Vi har tidligere nevnt omorganiseringer som en kilde til diskontinuitet i arbeidet. Det er dermed viktig å være oppmerksom på at forankring er en pågående prosess, og at det må finnes rutiner for å følge opp tidligere arbeid etter for eksempel omorganiseringer. Dette er opplagt et stort arbeid, da det finnes mange satsninger, handlingsplaner, strategier, o.l. som kan påvirkes på lignende måte.

I et direktorat beskrives en tilsynelatende ryddig og tydelig prosess, der man via dialog med departementet fikk kommunisert hvilke tiltak som skulle implementeres av direktoratet. Deretter ble dette tatt opp i ledermøter, og tiltak ble fordelt på avdelinger/divisjoner, som igjen fordelte det videre til seksjoner. Vi skriver tilsynelatende, for til tross for at det eksisterte rutiner for hvordan dette skulle foregå har flere seksjonsledere *ikke* vært klar over hvilke tiltak de har hatt ansvar for. Det fremstår som sentralt at det innføres rutiner for å rapportere oppover for å a) bekrefte at tiltakene er forstått, b) at de har fått tiltaksansvarlige, og c) hva som gjøres med tiltakene.

Implementerings- og forankringsarbeidet i forvaltningsorganene blir gjort på forskjellige måter, og en del informanter etterlyser bedre rutiner for og høyere prioritering av begge deler. En saksbehandler i et direktorat foreslår at direktoratsgruppen kan brukes som et forum for erfaringsutveksling og læring. Vi mener også at det virker hensiktsmessig å diskutere implementering og forankring i den interdepartementale gruppen.

Et konkret forslag som nevnes av en aktør er at sektormyndighetene utformer egne interne handlingsplaner for å iverksette de handlingsplanene de er involvert i. Dette kan for eksempel innebære at organisasjonen utdypet tiltakene de har ansvar for og utformer konkrete tiltak for oppfølging og implementering av planen. Her kan også målene på lhbtq-feltet tas inn i *flere* deler av virksomheten enn de som er direkte berørt av den overordnede handlingsplanen. Med en slik tilnærming blir den overordnede handlingsplanen et slags minimumskrav, mens man ideelt sett sørger for at målene og verdiene som ligger i planen i større grad gjennomføres av de ulike sektormyndighetene.

3.3.4 Rapportering og ansvarliggjøring

Vi har tidligere nevnt at rapporteringsrutinene for TMÅ oppleves som gode og viktige. Disse utgjør også et viktig ledd i implementeringsarbeidet, ettersom regelmessig rapportering bidrar til ansvarliggjøring og oppfølging internt i organisasjonene. Dette gjelder særlig siden rapporteringen er offentlig. Offentlig rapportering ble valgt nettopp for å utfordre aktørene, tydeliggjøre ansvar og la sivilsamfunnet få innblikk i fremdrift. Mange av aktørene forteller at de erfarer at rapporteringen har bidratt til å styrke arbeidet på feltet, og at TMÅ skiller seg positivt ut med denne rapporteringsrutinen.

I visse sektorer fortelles det om god dialog mellom direktorat og departement, mens vi i noen sektorer ser indikasjoner på at det *ikke* er spesielt omfattende dialog om lhbtq-tematikk eller TMÅ mellom forvaltningsnivåene. Et direktorat forteller at de «rapporterer og regner med at [departementet] ser hva vi rapporterer». Rapportering gjøres, men de innrømmer også at det i visse tilfeller er mulig å kvittere ut tiltak som man har gjort «veldig lite» på. Når vi så har intervjuet representanter for overliggende departementet, som savner en bedre statusrapportering underveis, tyder dette på at det kunne vært bedre

dialog mellom disse. Departementet etterlyser mer utfyllende rapportering, siden en knapp statusoppdatering fort kan gi inntrykk av at lite gjøres, og sivilsamfunnet «fortjener» ifølge denne informanten mer informasjon.

Det er imidlertid også tydelig at det er *vanskelig* å rapportere på visse tiltak. For det første har vi allerede sett at mange tiltak har en relativt vag ordlyd, noe som vanskeliggjør presis og god rapportering. Et annet forhold er at problemene som skal løses gjerne er det som omtales som gjenstridige problemer (se delrapport 1), og her vil det kunne være vanskelig å måle tydelig og rask fremdrift for rapportering.

For KUD og Bufdir oppfattes rapporteringen som sentral for å kunne følge opp arbeidet med handlingsplanen i de forskjellige sektorene. I tillegg til å ansvarliggjøre og muliggjøre oppfølging og kontroll fra sivilsamfunnet, bidrar rapporteringen til å *synliggjøre* hva som skjer på feltet. Lhbtqi-feltet er med handlingsplanen et nasjonalt statlig satsningsområde, og dette bør ifølge informantene synliggjøres. Med god rapportering oppnår man nettopp dette. I tillegg til at hver enkelt sektor og hvert forvaltningsorgan (og til og med hver saksbehandler) ansvarliggjøres, bidrar en offentlig rapportering også til at staten som helhet ansvarliggjøres.

I denne sammenheng er det mulig å se for seg at den årlige rapporteringen fikk mer fokus, og ble kommunisert tydeligere eksternt. Per nå finner aktørene statusoppdateringen på Bufdir sine lhbtqi-sider, men det er også mulig å se for seg at det blir laget pressemeldinger og en generell oppsummering av fremdriften på feltet og hva som gjenstår hvert år. Dette kunne bidra til at rapporteringen i enda større grad oppfylte alle de ønskede funksjonene – inkludert det å legge et mildt press på aktørene som ikke er i rute eller har oppfylt sine forpliktelser. Dette er til dels i tråd med et forslag fra en departementsansatt, som foreslår at man i forbindelse med statusrapporteringen arrangerer en form for «høring» og innhenter innspill fra de sentrale sivilsamfunnsinteressentene om fremdrift og status.

Det er også delte meninger om årlig rapportering er en ideell frekvens. For sivilsamfunnsaktørene oppleves det for eksempel som svært lenge å vente til slutten av året for å høre om aktiviteter som foregikk for eksempel i januar eller februar. Det er imidlertid få som har sterke ønsker om en annen frekvens, og flere myndighetsaktører forteller at eventuelle utfordringer med handlingsplanen *ikke* kan løses med hyppigere rapportering.

Dynamisk handlingsplan

Flere informanter trekker frem at fordelene med en handlingsplan er at den er konkret og detaljert, mens ulempene da er at den ikke blir spesielt dynamisk. Noen vurderer muligheten for å sette mer overordnede mål og definere satsningsområder, for deretter å konkretisere dette underveis i perioden. Dette ville i så fall minnet mer om en strategi, og en slik tilnærming kan ha andre ulemper. Andre igjen peker på at 4 år er lenge og at en handlingsplan som ikke har innebyggede mekanismer for å tilpasse og ta inn nye tiltak og satsningsområder ved behov står i fare for å bli mindre og mindre relevant. Flere aktører påpeker at det i løpet av en 4-års periode nødvendigvis vil inntreffe hendelser og oppstå behov for handling på feltet, og at det er ønskelig at dette kan reflekteres i en gjeldende handlingsplan. Selv om det ble signalisert tidlig i utformingsprosessen at TMÅ skulle være dynamisk, ble ikke dette utdypet i planen og det har ikke vært lagt opp til at nye tiltak skulle legges til.

Til tross for dette, peker mange aktører på at TMÅ allikevel har vært preget av en viss dynamikk. Dette knyttes spesielt til tolkningen av og rapporteringen på tiltak. Én måte å gjøre en handlingsplan dynamisk på er å bygge inn mekanismer for oppdatering, justeringer eller innføring av nye tiltak. En annen måte, som diskuteres langt oftere i forbindelse med TMÅ, er muligheten for å utforme noe vage tiltak og tillate en viss kreativitet i tolkningen av tiltakene og hvordan det rapporteres på dem.

Buudir forteller at nye behov og tilgrensende aktivitet til eksisterende tiltak ofte beskrives i rapporteringene på tiltakene i handlingsplanen. Det har ikke vært noen rutiner for å melde inn nye tiltak, og dermed kan det se ut til at dette har vokst frem som en løsning etter hvert som samfunnsutviklingen går videre og handlingsplanen på noen områder blir utdatert. Denne type ekstra rapportering oppfattes som både positiv og hensiktsmessig av de fleste informantene, men det vektlegges at det er viktig å tydeliggjøre hva som omhandler det opprinnelige tiltaket, og hva som ligger utenfor.

Det er i denne sammenheng også viktig å tydeliggjøre eventuelle nye tolkninger av eksisterende tiltak. Dette kan være tiltak som det er for *sent* å gjennomføre i tråd med tiltaksteksten, eller det kan være at aktører finner at *målet* med tiltaket bedre kan oppnås med aktivitet som avviker noe fra opprinnelig tiltakstekst. Det oppfattes som meget positivt at det er mulig å gjøre slike justeringer, men det er da altså viktig å være tydelig på at man *har* gjort visse justeringer.

Dersom handlingsplanens opprinnelige tiltak faktisk skulle justeres, oppstår samtidig en fare for at man senker ambisjonene for innsatsen på feltet. Et «levende dokument» kan være et dokument som gjør det mulig å respondere på nye behov og situasjoner, men det kan altså også være et dokument som gjør det mulig å legge listen stadig lavere der man ser at man ikke når de opprinnelige målene. Denne faren gjelder både ved kreativ rapportering og dersom man eventuelt hadde hatt en mulighet for å justere ordlyd. Det synes svært vanskelig å bygge inn garantier mot at dette skal skje, men offentlig rapportering antas å ha en viss disiplinerende effekt i denne sammenheng.

3.3.5 Handlingsplanen og ressurser

Avslutningsvis vil vi gjengi noen av de mer generelle erfaringene med implementering av handlingsplanen. Et aspekt som understrekes av flere er at handlingsplanen ikke kommer med *ressurser*, og at dette fører til et relativt beskjedent ambisjonsnivå. Flere peker på at den arbeidsmengden som følger med tiltakspakken ikke er overveldende, men at den heller ikke kunne vært spesielt mye større. For å få til dette, hevder flere, måtte man altså også ha satt av midler til gjennomføring av tiltak.

En informant fra et departement fremmer et ønske om at midler øremerkes til innsats på feltet, og kanskje også til spesifikke tiltak. Når midlene må finnes i ordinære budsjetter, hevder vedkommende, blir lhbtq-feltet fort prioritert bort. Til tross for at øremerkede midler mangler, peker informantene på at mange tiltak eksplisitt forplikter til aktivitet som krever ressursbruk. Manglende ressurstilgang kan med andre ord ha lagt visse føringer på utformingen av planen og dens ambisjonsnivå, men dette innebærer altså ikke at TMÅ er en plan som ikke medfører ressursbruk.

Det er for øvrig flere informanter fra departementer og direktorater som forteller om et fokus på kompetanseheving og det å løfte tiltak over i ordinært arbeid. Som tidligere nevnt er det mange tiltak som ikke kan avsluttes eller kvitteres endelig ut ved utgangen av handlingsplanens virkeperiode, og flere interessenter har det samme fokuset på handlingsplanen som helhet: For å virkelig oppnå gode resultater på sikt er det viktig at tiltak og innsats på feltet innarbeides og forankres i sektormyndighetenes normale drift. Dersom dette oppnås vil arbeidet på feltet bli en del av en normaltilstand og noe man tar for gitt, og behovet for en handlingsplan og fornyet prioritering og oppmerksomhet om politikkområdet vil bli mindre. De aller fleste informantene er imidlertid enige om at det fremdeles er viktig med en handlingsplan på feltet, og at det er godt stykke igjen før målene i handlingsplanen er nådd. Dette til tross for at man absolutt har nådd langt på en rekke områder, noe som har gitt nyttige erfaringer for videre arbeid.

4 Handlingsplanen *Trygghet, mangfold, åpenhet*

I dette kapitlet vil vi gjøre en mer overordnet vurdering av handlingsplanen og oppsummere de sentrale aktørenes oppfatninger om hvordan handlingsplanen fungerer som et verktøy på feltet.

Handlingsplanens formål er å sikre lhbtqi-personers rettigheter, samt unngå diskriminering på bakgrunn av seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk og kjønns-karakteristika. Handlingsplanen skal i så måte videreføre – og bygge på – arbeidet fra den foregående handlingsplanen. Hovedspørsmålene vi belyser i dette kapitlet er om handlingsplanen bidrar til å nå målene på feltet, hvilke utfordringer de sentrale aktørene forbinder med handlingsplanen og behovet for en ny handlingsplan på feltet.

Vi svarer kun delvis ut disse problemstillingene i denne rapporten. De foreløpige del-funnene vi presenterer her vil følges opp i siste del av sluttrapporten våren 2021.

4.1 Effekter av og formål med handlingsplanen

I kapittel 2 diskuterte vi de forskjellige formålene en handlingsplan kan ha. I det følgende diskuterer vi i hvilken grad handlingsplanen *Trygghet, mangfold, åpenhet* bidrar til å nå de forskjellige målene, og spesielt hvilke funksjoner og effekter av handlingsplanen de sentrale aktører opplever som spesielt viktige.

Tiltaksgjennomføring

Mange av informantene understreker at handlingsplanen er et effektivt virkemiddel, siden den er konkret, gjelder for en avgrenset periode og består av en rekke tiltak. Flere påpeker at dette er en styrke sett opp mot for eksempel en *strategi* som er mer rettet mot et overordnet mål bilde. Vi har som nevnt fått en del innspill om at handlingsplanen er *for* konkret, men dette handler i all hovedsak om enkelttiltak og ikke handlingsplanen generelt. På et grunnleggende nivå handler en handlingsplan om å gjennomføre tiltak, og på dette området er de fleste informantene relativt positive til TMÅ.

Flere av våre informanter – særlig sivilsamfunnsaktører og direktorater som jobber tett med den aktuelle problematikken – fremhever at målet med en handlingsplan ikke er planen i seg selv, men å skape nettopp *handling*. Disse aktørene trekker frem betydningen av ambisjoner, utforming av gode, konkrete tiltak og ansvarliggjøring i handlingsplanen.

Enkelte informanter i forvaltningen påpeker at arbeidet som gjøres i forbindelse med mange tiltak hadde blitt gjort uansett, og indikerer dermed at handlingsplanen ikke er strengt nødvendig. Andre igjen påpeker også at selv om en del av arbeidet ville blitt gjennomført uansett, gir handlingsplanen et ekstra *løft*, og bidrar til at arbeidet prioriteres, og dermed styrkes og gjennomføres raskere enn det ellers ville gjort. Flere informanter mener det er en fordel at slike tiltak også inkluderes i planen, men at det er nødvendig at man i tillegg utvikler mer ambisiøse tiltak som kan bidra til et løft på feltet.

Synliggjøring og ansvarliggjøring

Overordnet ser vi at en opplagt effekt av handlingsplanen er at aktiviteter og resultater på feltet blir synliggjort og at de involverte aktørene blir ansvarliggjort. Dette oppnås til dels ved at handlingsplanen vedtas, men vi har også sett at det løpende arbeidet med rapportering og dialog med sivilsamfunnsaktørene er svært viktig.

En av våre informanter fra et direktorat påpeker at det har skjedd en stor utvikling på lhbtqi-området de siste 4-5 årene – både på samfunnsnivå og innad i direktoratet.

Vedkommende mener at utviklingen har vært svært positiv, til dels på grunn av enkelttiltak, men ikke nødvendigvis *bare* på grunn av enkelttiltak. En annen informant forteller om et markant skille mellom situasjonen i starten av TMÅ og nå. Informanten forteller at hen selv og mange av de andre involverte fra forvaltningen hadde relativt lite kunnskap om feltet ved oppstarten av TMÅ, og at arbeidet var noe ustrukturert og lite forankret som en følge av en grunnleggende mangel på kunnskap og bevissthet om utfordringene på feltet. Vedkommende opplever imidlertid situasjonen som svært annerledes nå. Samtlige departementer har blitt langt mer bevisste på utfordringene på feltet og på betydningen av innsats på dette området, at arbeidet er langt bedre forankret og ukontroversielt og at arbeidet også knyttes eksplisitt til for eksempel menneskerettigheter og Norges internasjonale forpliktelser. TMÅ tillegges en stor del av æren for dette, og selve prosessen rundt arbeidet med TMÅ i forvaltningen oppfattes som viktig, samtidig som fokuset på forskning og utviklingen av et godt kunnskapsgrunnlag anses som meget betydningsfullt.

Dette med å løfte et tema og bidra til bevisstgjøring blir også trukket frem av flere av våre informanter som et viktig formål med handlingsplaner. Dette gjelder særlig aktører som ikke jobber direkte med denne tematikken, men som gjennom en handlingsplan kan bli mer bevisste på å inkludere disse perspektivene i sitt ordinære arbeid. Det er mange som mener at handlingsplaner blir brukt til å løfte frem temaer både for å markere at temaet er viktig og at tiltak på området skal prioriteres. Dette kan være et svært viktig signal for dem handlingsplanen retter seg mot eller omfatter – i dette tilfellet lhbtq-personer. For denne gruppen signaliserer en handlingsplan at deres situasjon og utfordringer blir tatt på alvor. En handlingsplan kan også fungere som et effektivt signal nedover i forvaltningen om at temaet skal prioriteres. En av våre informanter uttaler at selv om man vet at et tema er viktig, kan det fort bli nedprioritert dersom det ikke står skrevet ned noe sted. Med en handlingsplan blir politikkområdet satt på dagsorden i forskjellige myndighetsorganer, og flere informanter forteller om hvordan de selv opplever at de blir mer bevisste på arbeidet når lhbtq-tematikk blir en del av det ordinære arbeidet i departementer og direktorater.

Ifølge en informant fra et departement kan dette «få myndighetene til å gjøre noe, dette er jo et tungt system å skape forandring i». Handlingsplanen bidrar til økt trygghet hos aktørene på feltet og menneskene som omfattes av tematikken, og det sikrer en viss langsiktighet i innsatsen på feltet. Dette oppleves som spesielt viktig på lhbtq-feltet, som er relativt nytt i politisk sammenheng, og der spesielt den negative utviklingen i deler av verden gjør mange usikre. Dette skaper et behov for å vite at innsatsen på feltet er prioritert, og ikke minst at myndighetene forplikter seg til en innsats over tid. Det blir her påpekt at det er store variasjoner innenfor lhbtq-feltet. Til tross for at man har kommet langt en del områder, for eksempel «lhb», gjenstår det svært mye for «tiq», mener en informant.

I forbindelse med erfaringene med implementering, som ble omtalt i seksjon 3.3, ble kompetanseheving i forvaltningen trukket frem som viktig. Til tross for at mange etterlyser langt sterkere fokus på dette er det også flere som forteller at de *har* iverksatt kompetansehevingstiltak. De som har erfart slike tiltak peker på handlingsplanen som en sentral årsak til at disse tiltakene ble gjennomført, og at det er meget usikkert om samme type tiltak hadde blitt gjennomført uten en handlingsplan. Både sivilsamfunnsaktører og myndighetsaktører forteller at for eksempel Rosa kompetanse (FRI) har vært invitert til å bidra med kompetanseheving flere steder i forvaltningen, og dette blir oppfattet som meget positivt både av de som tilbyr og de som mottar slik kompetanseheving.

Tverrsektorielt samarbeid

En av hovedårsakene til at handlingsplaner anses som hensiktsmessige er at en del politikkområder er tverrsektorielle. Alle de store aktørene påpeker at TMÅ har bidratt til økt samarbeid på «kryss og tvers». Dette gjelder i stor grad mellom direktoratene, og mellom myndighetene og sivilsamfunnet. I noe mindre grad finner vi også at en handlingsplan bidrar til dialog og samarbeid mellom forskjellige nivåer i forvaltningen.

Handlingsplanen tvinger de forskjellige sektorene sammen for å diskutere utfordringer og løsninger, og dette oppfattes som en god form for tvang. Samhandling gir som vi har sett en rekke viktige gevinster, inkludert kontakt mellom enkeltpersoner i forskjellige sektorer og økt forståelse for ulike utfordringer og perspektiver.

Handlingsplanen som brekkstang

Videre er det sentralt at en handlingsplan *forplikter*. Ved å skriftliggjøre politiske prioriteringer, mål og tiltak åpner man for å ansvarliggjøre de relevante aktørene. Særlig informantene vi har snakket med fra sivilsamfunnet trekker frem dette. De forteller at det er lettere for dem å komme i dialog med og påvirke forvaltningen og politikere når de kan vise til konkrete mål og tiltak i en handlingsplan.

Det er imidlertid ikke bare sivilsamfunnet som finner det utfordrende å få gjennomslag for sine forslag og perspektiver – dette kan også være vanskelig innad i forvaltningen. En informant forteller at hen jobber mye med å øke både bevisstheten og kompetansen på lhbtq-problematikk innad i sitt direktorat og å inkludere dette i det ordinære arbeidet. Vedkommende forteller at det å ha tiltak i handlingsplanen har vært en døråpner til andre deler av direktoratet og noe hen har kunnet bruke aktivt for å følge opp dette arbeidet. På denne måten kan enkeltpersoner og avdelinger bruke planen som en «brekkstang» for å få gjennom tiltak og endringer i eget departement eller direktorat.

Handlingsplanen gir altså noe å slå i bordet med. På denne måten kan en handlingsplan være et effektivt verktøy fordi det skaper både et momentum innenfra i forvaltningen og utenfra ved at eksterne aktører kan vise til planene og hvilke tiltak myndighetene har forpliktet seg til. Dette gir en form for legitimitet og styrke til arbeidet på feltet, og dette aspektet ved handlingsplanen anses som viktig av mange av våre informanter.

4.2 Utfordringer ved handlingsplanen

Til tross for at handlingsplanen anses som nyttig på en rekke områder, har vi også pekt på flere utfordringer med handlingsplanen. Utfordringene som beskrives nedenfor baserer seg til dels på erfaringene som er gjengitt i kapittel 3, men omfatter også andre og mer overordnede erfaringer med TMÅ. Å lære av, og løse, disse utfordringene oppfattes som en viktig del av arbeidet med en ny handlingsplan på feltet.

Regjeringens handlingsplan

Lhbtq-feltet er et relativt nytt felt politisk, der sivilsamfunnet over tid har kjempet for en rekke grunnleggende rettigheter, og for at feltet skal anerkjennes som et politikkområde. Sivilsamfunnet har en annen form for eierskap til innsatsen på dette feltet enn på mange andre etablerte politikkområder. Dette er en viktig forutsetning for å forstå noen av utfordringene som har preget handlingsplanen på feltet, for eksempel knyttet til mangel på politisk forankring, legitimiteten til innsatsen på feltet og involvering av sivilsamfunnet. I tillegg oppleves fremdeles statusen for mange personer i lhbtq-gruppen som utsatt – spesielt om vi ser på den internasjonale utviklingen. Her er det som nevnt viktig å differensiere mellom deler av feltet hvor man har kommet langt og oppnådd mye, og andre deler av feltet der mye fremdeles mangler – det gjelder forskning, generell bevissthet og rettigheter. Her påpeker en informant fra sivilsamfunnet at det er stor forskjell på aksepten for å *elske* den man vil og det å *være* den man vil, hvor sistnevnte problemstilling oppleves som spesielt viktig i dag.

Handlingsplanen er *regjeringens* handlingsplan, og dette legger føringer for hvordan handlingsplanen utformes, hvilke prosesser som må kjøres og hvilket ambisjonsnivå som er realistisk. Vi har avdekket et tydelig behov for dialog og kommunikasjon rundt disse aspektene ved handlingsplanen. Vi mener det er sannsynlig at en rekke av utfordringene som har dukket opp i forbindelse med TMÅ kan unngås i en ny handlingsplan dersom

aktørene inkluderer en felles rolle- og forventningsavklaring som en del av utformingsprosessen. Dette kommer vi tilbake til under anbefalinger i kapittel 5.

Vi har avdekket at til tross for at sivilsamfunnet opplevde prosessen knyttet til utforming som problematisk, er det samtidig representanter for forvaltningen som uttrykker en viss skepsis til det de mener har blitt *sivilsamfunnets* handlingsplan. Flere oppfatter det slik at sentrale sivilsamfunnsaktører fikk mye innflytelse på handlingsplanens innhold, og de spør seg dermed om det er slik at sivilsamfunnsaktørene skal bestemme politikken på feltet. Noen av informantene ser ut til å mene at dette fortsatt er et relevant spørsmål, mens andre mener at dette ikke gjelder i like stor grad nå. En informant forteller at det opplevdes litt som at sivilsamfunnsaktørene «eide rommet» i utviklingen av TMÅ, men at situasjonen nå er en annen, siden langt flere forvaltningsorganer har fått mer kompetanse på feltet. Disse grunnleggende forskjellige oppfatningene av handlingsplanen mener vi tyder tyder på at det er en viss mangel på forankring og eierskap til politikkområdet i forvaltningen.

En informant fra et direktorat påpeker også at det er mye ideologi i planteksten, og at handlingsplanen er et tydelig *politisk* dokument. Politiske realiteter vil uunngåelig påvirke handlingsplanens innretning og ambisjoner, og dermed blir enhver handlingsplan utsatt for skiftende politiske forhold og den til enhver tid sittende regjering. Fra sivilsamfunnets perspektiv, og også fra et faglig perspektiv på likestilling og ikke-diskriminering, kan dette oppleves som utrygt, og dette er også noe av årsaken til at aktørene ser et klart behov for a) en handlingsplan som forplikter myndighetene over tid, og b) videre arbeid med forankring i forvaltningen.

Det er viktig å tydeliggjøre hensikten og formålet med handlingsplanen. Dette kan bidra til å samle både myndighetsaktører og sivilsamfunnsaktører rundt en felles forståelse, og det kan også bidra til å kommunisere betydningen av handlingsplanen mer effektivt til øvrige aktører og samfunnet generelt.

Manglende forankring

På bakgrunn av det foregående mener vi det er viktig å peke på at manglende forankring av handlingsplanen er en utfordring. Flere sivilsamfunnsaktører oppfatter handlingsplanen som for dårlig forankret, og at dette gjenspeiles i en manglende problemforståelse i deler av forvaltningen. Bevissthet og forankring bør ifølge en informant også føre til at politikere mer aktivt bruker og henviser til handlingsplanen i de tilfellene der det er naturlig. Selv om enkelte statsråder og høytstående politikere er svært engasjert i lhbtq-relaterte temaer, opplever informantene at de i liten grad bruker handlingsplanen aktivt.

Dette er også knyttet til en generell oppfatning om at arbeidet er personavhengig og ildsjelpreget, slik vi diskuterte i avsnitt 3.3.3. For å unngå dette er det nødvendig med en generell innsats med forankring, og mange knytter dette til kompetanseheving og bevisstgjøring bredt i forvaltningen. Informanter fra direktorater, men også fra sivilsamfunnet, opplever at dette gjelder særlig for departementene. Noen opplever at departementene vedtar handlingsplanen, og at når oppgaver og implementering av tiltak er delegert til direktoratene er det lite engasjement fra departementsnivå. Dette gjelder imidlertid ikke alle sektorer og departementer.

Manglende ambisjoner og handlingsplanen som sovepute

Vi har allerede sett at det kan være store forskjeller i oppfatningene av hva som er et hensiktsmessig ambisjonsnivå. Noen opplever det som en utfordring at ambisjonene for handlingsplanen er for lave. Vi har også sett at handlingsplanens utforming unngåelig vil være preget av politiske realiteter, og de fleste aktørene er innforstått med dette.

Et annet tema er at flere oppfatter det som at handlingsplanen har passende ambisjoner, men at det er en manglende vilje til å sette kraft bak implementeringen av planen. Det blir mest ord og mindre handling, mener noen. Det er en fare, sier en direktoratsansatt,

for at handlingsplanen blir en sovepute. Når den først er vedtatt, kan myndighetene peke på handlingsplanen og si «Se, vi gjør en innsats på feltet!». Dette kan noen ganger skje uten at det finner sted en faktisk innsats. En handlingsplan må være mer enn noe man «henger rundt halsen» i lystige lag – det må være et reelt arbeidsdokument, påpeker informanten. Det er også en fare for at nye situasjoner som oppstår, og nye behov som avdekkes, ikke blir håndtert på en god nok måte, ved at myndighetene peker på handlingsplanen som styrende på feltet.

Mangel på ansvarliggjøring, oppfølging, konsekvenser og ressurser

Som vi har sett er mange av informantene fornøyde med rapporteringssystemet i TMÅ. Det er allikevel en rekke informanter som påpeker at det er nødvendig å følge opp tiltak på en bedre måte enn i dag. En informant fra et departement påpeker at det mangler konsekvenser dersom forpliktelser ikke oppfylles. Det er noe uklart hva slags konsekvenser kan være som hensiktsmessige, men de bør være basert på eksterne og uavhengige vurderinger, mener informanten. Her nevnes sivilsamfunnet som spesielt viktig.

Denne utfordringen nevnes også av aktører utenfor direktorater og departementer. Flere forteller at de har opplevd en viss ansvarsfraskrivelse, og at det er viktig med en klar og tydelig ansvarsfordeling og forankring av tiltak, «i alle fall ned på avdelingsnivå». De forteller også at det kan virke som om enkelte aktører har glemt, eller ikke vært klar over at de har hatt tiltaksansvar. Til tross for at dette ikke er et bilde som gjelder for flertallet av aktørene på feltet oppleves det som problematisk at det i det hele tatt er mulig.

Flere etterspør også mer ressurser knyttet til handlingsplanen, ettersom arbeidet med handlingsplaner ellers må gjøres ved i tillegg til annet ordinært arbeid. Samtidig påpeker andre at handlingsplaner bidrar til økt fokus på og prioritering av feltet, og at dette også gjør det lettere å sette av midler i ordinære budsjetter til gjennomføring av tiltak og annen innsats på feltet.

Behov for sektorovergrepene innsats og et mylder av plandokumenter

Både litteraturen (Statskontoret, 2018) og flere av våre informanter peker på at for mange handlingsplaner kan svekke både effektiviteten og signaleffekten av hver enkelt handlingsplan. Behovet for tverrsektoriell innsats er ikke begrenset til lhbtq-feltet, og en rekke informanter forteller at de selv har deltatt eller deltar i utarbeiding og gjennomføring av andre handlingsplaner og strategier.

Flere aktører forteller om et betydelig tidspress som følge av at det finnes mange handlingsplaner og strategier, og at deltakelse på møter knyttet til disse er meget tidkrevende. Selve møtene tar tid, men også i forberedelsesfasen og i etterkant av møtene kreves det mye arbeid. Det varierer hvor mange handlingsplaner de forskjellige informantene arbeider med, men det er tydelig at mange opplever dette som utfordrende. I tillegg til at det skapes et arbeidspress som kan være vanskelig å håndtere fører mylderet av handlingsplaner til at det kan bli vanskelig å få oversikt over hva som gjøres og evaluere effektene i etterkant. Mange handlingsplaner med mange tiltak fører til en situasjon der det blir nærmest umulig å evaluere effekten av enkelttiltak, og en informant fra et direktorat etterspør i denne sammenheng mer *spisset* innsats på utvalgte felt.

Flere regjeringer har over tid produsert et «vanvittig antall publikasjoner», hevder én, og en del av disse er styringsdokumenter som delvis overlapper med TMÅ. En utfordring med dette kan være at hver handlingsplan forsvinner litt i mengden. Dette kan sees som en utfordring, da det kan være vanskelig å hevde at handlingsplaner fungerer som verktøy for prioritering og økt synlighet dersom det finnes alt for mange av dem. Det er imidlertid et tydelig funn at de fleste aktørene *ikke* oppfatter nåværende situasjon som spesielt preget av denne problemstillingen. Ja, det er mange handlingsplaner og strategier. Nei, de spenner ikke i alt for stor grad ben på hverandre.

En av informantene opplever imidlertid den prioriteringen av visse grupper og områder som følger en handlingsplan som noe utidig. I deres direktorat, forteller hen, arbeider man kontinuerlig for å yte tjenester som virker best mulig for *alle*. Vedkommende mener dette kommer i konflikt med ønsket om å jobbe spesifikt mot én eller et lite utvalg grupper. Andre aktører vil på sin side si at slike utsagn er et resultat av en manglende forankring og problemforståelse. Årsaken til at visse grupper og politikkområder prioriteres, for eksempel gjennom en handlingsplan, er at det viser seg at ikke alle *får* likeverdige, eller tilstrekkelige godt tilbud dersom det ikke iverksettes tiltak for å øke bevisstheten rundt utfordringene og målrette tiltak for å løfte visse grupper.

Konkretiseringsnivå og fokus

Videre trekker flere informanter frem utfordringene rundt hvor konkrete handlingsplaner skal være. Er det mest hensiktsmessig å formulere klare og konkrete tiltak, eller å sette opp noen mer overordnede mål og ambisjoner? Konkrete tiltak gjør det lettere å måle resultatene av handlingsplanen, og det kan gjøre ansvarsfordelingen enklere. På den annen side kan en slik handlingsplan være lite fleksibel og vanskelig å justere og tilpasse underveis. En plan basert på mer overordnede mål åpner for en mer dynamisk tilnærming, noe som har vært lagt vekt på i flere nyere handlingsplaner.⁵ Likevel kan dette føre til nedjustering av ambisjoner og uklar ansvarsfordeling. Som en av våre informanter uttaler: «det er en balanse, og man får kritikk uansett». Samme informant etterspør en klarere definisjon av hva rammene er for handlingsplaner, strategier og andre lignende styringsverktøy. Flere peker på Helse- og omsorgsdepartementets (2017) *Snakk om det! Strategi for seksuell helse* som et dokument man kan lære noe av.

4.3 Behovet for ny handlingsplan på feltet

I tillegg til å oppsummere erfaringer med TMÅ og handlingsplaner mer generelt, har vi også spurt informantene om behovet for en ny handlingsplan på feltet, og hva som er viktig i forbindelse med utforming, koordinering og implementering av denne. Dette gir også en mulighet for aktørene til å belyse hvorfor feltet oppfattes som spesielt og om, eller hvorfor, de mener en ny handlingsplan er hensiktsmessig.

I forbindelse med intervjuene som ble gjennomført i forkant av delrapport 1 kom det klart frem at sivilsamfunnsaktørene generelt var positive til en ny handlingsplan på feltet. Dette gjelder i stor grad fortsatt, og de aller fleste uttrykte et meget tydelig ønske om en ny handlingsplan – under visse betingelser.

Sentrale aktører fra sivilsamfunnet peker på at en ny handlingsplan på feltet er nødt til å utformes ut fra de erfaringene aktørene har med TMÅ for at dette skal være hensiktsmessig. Bakgrunnen for dette er at det er stor enighet om at en handlingsplan *i seg selv* er uinteressant. Det er innholdet, i hvor stor grad den forankres og i hvilken grad den har tydelige mål og virkemidler for å nå dem, som teller. Vi opplever her at det er stor prinsipiell enighet mellom sivilsamfunnsaktørene og myndighetsaktørene. Samtlige er enige om at en ny handlingsplan (som det nå er bestemt at kommer) er nødt til å være basert på erfaringene fra TMÅ. Som en informant i et departement sier det: «Jeg lurer jo på hvorfor vi får nye handlingsplaner når vi ikke følger de gamle».

Informanter fra sektormyndighetene har tidligere også vært tydelige på at erfaringene fra TMÅ må vurderes og analyseres før det er hensiktsmessig å begynne arbeidet med en

⁵ Det at en handlingsplan skal være «dynamisk» med mulighet for å inkludere nye tiltak underveis i handlingsperioden har blitt lagt vekt på i for eksempel *Et samfunn for alle – regjeringens handlingsplan for likestilling av personer med funksjonsnedsettelse (2020-2025)* og *Regjeringens handlingsplan mot radikaliserings og voldelig ekstremisme* fra 2014, som ble revidert og videreført i 2020.

ny handlingsplan. Dette gir grunnlag både for å tydeliggjøre *hvorfor* det skal være en handlingsplan og for å lære av eventuelle feil og mangler ved foregående planer. Muligheter som nevnes er å tydeliggjøre mer avgrensede og klare fokusområder for forsterket innsats, samt å fokusere mer på utfordringene rundt og behov for tverrsektoriell innsats. Her peker flere på muligheten for å bruke erfaringer fra 0-24-samarbeidet som omhandler tverrsektorielt samarbeid om utsatte barn og unge.

Som en følge av en beslutning om å starte arbeidet med en ny handlingsplan før TMÅ-perioden utløp, besluttet Bufdir og KUD å fremskynde deler av evalueringen av den eksisterende handlingsplanen. Resultatet av dette er denne rapporten, som er fremskyndet og skilt fra den endelige tiltaksevalueringen for å sikre at erfaringene fra TMÅ i størst mulig grad kan bidra til å styrke prosessen rundt en ny handlingsplan.

Vi vil igjen understreke at mange av aktørene på feltet har opplevd det som utrygt at de ikke visste *om* det ville komme en ny handlingsplan på feltet etter TMÅ. Det eksisterte en frykt for at viktige fremskritt på feltet kunne falle bort dersom en ny plan ikke kom. Fremskrittene på feltet oppleves som sårbare, og dersom det ikke finnes en forpliktelse til å fortsette arbeidet på feltet er det en frykt for at politiske endringer og utskiftninger i politisk ledelse kan føre til en tilbakegang. Mange informanter, både fra sivilsamfunnet og myndighetene, forteller om viktig læring som har foregått siden starten av handlingsplanperioden, og de har understreket at det er svært viktig at man ikke lar alt dette falle bort, for så å begynne igjen på bar bakke.

Derfor anser vi det som hensiktsmessig at arbeidet med en ny plan startet så tidlig som det gjorde, og det fremstår også som tydelig at alle aktørene på feltet er innstilt på å ta med seg erfaringene fra TMÅ inn i det nye arbeidet. Noen av erfaringene som omtales som spesielt viktige å ta hensyn til er prosessen rundt utforming av TMÅ, som sivilsamfunnsaktørene opplevde som spesielt problematisk. Utformingen av planen som helhet vil gå over noe tid, men *starten* på enhver prosess legger avgjørende føringer for det som følger. I denne sammenheng er det også flere som påpeker at en ny handlingsplan er tenkt lansert under Pride-arrangementene, og at dette medfører spesielle utfordringer for sivilsamfunnsaktørene. Tiden frem mot Pride er hektisk, og mange organisasjoner er allerede «strukket tynt» i denne perioden. En god og oversiktlig prosess med gode tidsfrister fremstår derfor som avgjørende for å komme i gang med en ny handlingsplan på en god måte.

5 Konklusjon og anbefalinger

På bakgrunn av de teoretiske betraktningene og empiriske funnene i foregående kapitler presenterer vi i dette kapitlet våre konklusjoner og anbefalinger for arbeidet med en ny handlingsplan på feltet.

Prosess og involvering

Proessen med å utarbeide TMÅ ble opplevd som mangelfull av flere sentrale aktører, særlig fra sivilsamfunnet. Vi finner at det er tydelig rom for å forbedre denne prosessen i arbeidet med en ny handlingsplan på feltet.

- *Vi anbefaler at alle involverte aktører gjennomfører en felles rolle- og forventningsavklaring så tidlig som mulig i arbeidet med en ny handlingsplan.*

Vi anser dette som avgjørende for å sikre en god prosess og mener en slik øvelse er viktig for samtlige aktører. De sentrale departementene og direktoratene vil ha stor nytte av å få økt innsikt i hvilke forventninger øvrige deler av forvaltningen og sivilsamfunnsaktørene har, og hvilke roller de ser for seg at de selv og andre skal ha. Departementer og direktorater som er noe mindre sentrale vil videre ha nytte av økt innsikt i hva de øvrige aktørene på feltet forventer av dem. Videre kan de få en økt forståelse for at det forventes at *samtlig*e sektorer tar utfordringene på feltet på alvor, og at dette feltet også er viktig for dem. Slike forventninger finnes både i forvaltningen og i sivilsamfunnet. Videre vil forventninger om oppfølging og samarbeid i handlingsplanperioden tydeliggjøres i en slik prosess.

Til sist mener vi at sivilsamfunnsaktørene vil kunne ha stort utbytte av å både formidle egne forventninger og ønskede roller, og få tydeligere informasjon om hvilke forventninger myndighetene har til deres rolle og bidrag i prosessen. På denne måten blir det mulig å unngå unødvendig tidsbruk og frustrasjon forårsaket av ulik forståelse av både prosess og roller.

- *Vi anbefaler at sivilsamfunnsaktørene i noe større grad involveres i prosessen med utforming av planen, får innsyn i utkast til planen før den presenteres og i større grad informeres om status i prosessen.*

Vi finner at det er stor forståelse i sivilsamfunnet for at *regjeringens* handlingsplan innebærer at eksterne aktører i begrenset grad kan være delaktig i alle faser av utformingen av planen. Vi anbefaler likevel at sivilsamfunnet inkluderes i noe større grad, ved at de for eksempel kan delta i enkelte møter, samlinger, eller i en form for referansegruppe også etter den innledende innspillsrunden. Vi mener dette vil bidra til å skape legitimitet og forankring av planen. En slik dialog vil også gi forvaltningen mulighet til å nyttiggjøre seg den kunnskapen sivilsamfunnet har.

Der deltakelse i prosessene ikke er mulig, eller ønskelig, anbefaler vi at koordinerende organer tidvis informerer sivilsamfunnsaktørene på feltet om status og fremdrift for arbeidet. Avslutningsvis anbefaler vi at myndighetene i forkant av lansering gir sivilsamfunnet innsyn i sentrale deler av planen. Sivilsamfunnsaktørene har et stort behov for å forberede seg til en slik lansering, både for å kunne kommentere planen og bidra til en lansering, men også for å kunne kommunisere innholdet i planen til egne medlemmer.

Regjeringen vil ha behov for å bevare nyhetsverdien til en handlingsplan ved lansering, og dette må sikres ved at eventuelt innsyn og involvering i lanseringsprosessen følges av tydelige betingelser og for eksempel sperrefrist for de som får innsyn.

Bruk av program- og endringsteori

Vi har avdekket et behov for mer systematisk arbeid med handlingsplanens hensikt og mål, med sammensetningen av tiltak og med enkelttiltak.

- *Vi anbefaler aktiv bruk av program- og endringsteori i utformingen av en ny handlingsplan, og at det etableres en rutine for utvikling og beskrivelse av enkelttiltak basert på dette.*

I kapittel 2 beskrev vi hvordan en del handlingsplaner «mangler en klar sammenheng mellom mål og tiltak, ofte i kombinasjon med at tiltakene er upresise og lite konkrete» (Riksrevisjonen, 1999). Dette gjelder også handlingsplanen TMÅ, og vi mener at dersom program- og endringsteori brukes mer aktivt i forberedelses- og utformingsprosessen vil det føre til store forbedringer i arbeidet med ny handlingsplan.

Informantene i forvaltningen gir meget positive tilbakemeldinger på bruken av forskning og etableringen av et forskningsbasert kunnskapsgrunnlag for handlingsplanen TMÅ. Det er også flere av tiltakene i handlingsplanen som omfatter ny forskning, og dette oppfattes også som meget positivt og noe som kan bidra til en videre tydeliggjøring og nyansering av hvilke utfordringer man står overfor.

Et tydelig beskrevet utfordringsbilde gir et meget godt grunnlag for å bruke programteori. Hovedgevinsten ved bruk av program- og endringsteori vil være en bevisstgjøring av handlingsplanens forskjellige mål på forskjellige nivåer. Et overordnet mål om å for eksempel motarbeide diskriminering fremstår som for overordnet til å styre innsatsen i en handlingsplan sammensatt av en rekke tiltak som skal virke i for eksempel 4 år.

Handlingsplanen bør derfor bestå av mål som defineres på ulike nivåer. Først bør man definere et sett med tydelige resultatmål som har konkrete og målbare indikatorer, og tilhørende effektmål, det vil si de faktiske positive konsekvensene av å nå resultatmålene. Deretter følger de overordnede samfunnsmålene, som mindre diskriminering, likeverdige offentlige tjenester, o.l. Med en slik målstruktur vil tiltakene lettere kunne analyseres og vurderes ut fra deres bidrag til å oppnå handlingsplanens overordnede mål.

Det er også viktig å knytte målstrukturen til den innledende forventningsavklaringen og politiske realiteter. Handlingsplanen er gyldig i en avgrenset periode, og det er viktig å skape en omforent forståelse for hva som er hensiktsmessige og realistiske ambisjoner for denne perioden. Det innebærer ikke at handlingsplanen ikke skal ha ambisiøse og langsiktige mål, men det er viktig at slike overordnede og langsiktige mål skilles fra de konkrete målene for en gitt periode og innsatsen som er beskrevet i handlingsplanen.

Denne tilnærmingen vil også bidra til å løse en annen hovedutfordring med TMÅ: manglende sammenheng mellom tiltak, og tidvis vagt formulerte og lite målbare tiltak. Vi anbefaler at utformingen av tiltak knyttes eksplisitt til utfordringsbildet og målbildet, og at det etableres en tydelig struktur for beskrivelsen av tiltak. I forbindelse med hvert tiltak bør blant annet følgende beskrives:

- Kobling til utfordringsbildet
- Omtale av tiltak
- Resultatmål (målbare indikatorer på gjennomføring)
- Overordnede og mer langsiktige mål med tiltaket (koblet til målbildet for handlingsplanen)
- Tiltaksansvarlig departement

Dette vil bidra til å tydeliggjøre hvordan hvert tiltak bidrar til overordnet måloppnåelse. Det vil også tvinge frem en konkretisering av tiltak. Mange av tiltakene i TMÅ er kun definert gjennom den korte teksten i handlingsplanen, og dette fremstår som utilstrekkelig for effektiv handling, rapportering og oppfølging.

Når arbeidet med utforming av tiltak gjøres på denne måten vil det også være mulig å vurdere hvorvidt tiltakspakken bidrar til å nå de forskjellige målene for handlingsplanen

som helhet. En godt sammensatt tiltakspakke vil inneholde en del tiltak som kan betegnes som «lavhengende frukt». Dette er tiltak som bidrar til fremdrift og til å oppnå de målene som er enklest å nå. Samtidig er det viktig å ha tiltak med middels- og høyt ambisjonsnivå. Disse vil bidra til at formålet med handlingsplanen oppnås, og de vil også kunne bidra til å motivere aktørene som arbeider på feltet.

Det har vært delte meninger om hvorvidt pågående arbeid, «enkle» tiltak, osv. bør inkluderes i handlingsplanen, og vi anbefaler at disse fortsatt inkluderes. Vi mener det er hensiktsmessig at handlingsplanen i størst mulig grad beskriver den totale innsatsen på feltet, selv om dette innebærer at handlingsplanen da beskriver aktivitet som muligens hadde blitt gjennomført også uten handlingsplanen. Videre vil det å formulere pågående arbeid som tiltak kunne gi ny energi og styrke det pågående arbeidet.

Kommunikasjon

Vi har avdekket et behov for å kommunisere formålet med og innholdet i handlingsplanen tydeligere.

- *Vi anbefaler at hensikten med handlingsplanen tydeliggjøres i handlingsplandokumentet, og at det utarbeides en kortversjon av handlingsplanen som tydelig beskriver behovet for en handlingsplan på feltet og hensikten med handlingsplanen.*

Manglende forståelse for det utfordringsbildet som er grunnlag for handlingsplanen preger deler av forvaltningen og befolkningen generelt. Handlingsplanen bør bidra til å tydeliggjøre hvorfor en handlingsplan er nødvendig, hva som er hensikten med handlingsplanen og hvordan handlingsplanen skal kunne bidra til å løse utfordringene på feltet. Vi mener det er hensiktsmessig å oppsummere og tydeliggjøre behovet for handlingsplanen i et lettfattelig og kortfattet dokument. Dette bør være rettet mot en bred målgruppe som inkluderer både forvaltningen, sivilsamfunnet og befolkningen generelt. Bakgrunnen for denne anbefalingen er at vi har avdekket manglende kunnskap og forståelse for handlingsplanens betydning, også blant de som selv arbeider med den. Vi har også fått inntrykk av at handlingsplandokumentet er for langt og omfattende til at representanter fra involverte direktorater og departementer faktisk leser og forholder seg aktivt til dette jevnlig. I kortversjonen bør det også komme tydelig frem at handlingsplanen utgjør en forpliktelse fra norske myndigheter. Med handlingsplanen beskriver de politiske myndighetene utfordringene på feltet og forplikter seg til en konkret innsats.

- *Vi anbefaler videre at handlingsplanen oversettes til engelsk og samisk ved lansering.*

Vi mener det er hensiktsmessig at også en ny handlingsplan oversettes til engelsk, og at den oversettes til samisk ved lansering. Flere aktører, også i forvaltningen, har vektlagt at oversettelsene har vært viktige i deres arbeid.

Implementeringsrutiner og implementeringsplan

Vi har avdekket at implementeringen av tiltak er organisert på forskjellige måter, og dette tidvis er preget av mangelfulle rutiner.

- *Vi anbefaler at hvert forvaltningsorgan med tiltaksansvar leverer en plan for implementering til KUD når ny handlingsplan er ferdigstilt.*

Når handlingsplanen er ferdigstilt er det i utgangspunktet opp til hver sektor å implementere egne tiltak. Dette kan medføre at implementeringen og oppfølgingen av tiltakene håndteres svært ulikt, og vi har sett eksempler på at tiltak både forsvinner og glemmes i denne prosessen. For å sikre god oppfølging anbefaler vi at hvert forvaltningsorgan utarbeider en kortfattet plan for videre arbeid med hvert tiltak de har ansvar for (både eneansvar og delt ansvar).

I implementeringsplanen bør det aktuelle forvaltningsorganet tydelig beskrive hvilke tiltak de har ansvar for, og hvordan tiltakene skal operasjonaliseres, hvem som har ansvar for gjennomføring og en tentativ tidsplan. Denne planen må også definere hvem som har det interne ansvaret for koordinering og oppfølging, og det må tydeliggjøres hvordan man skal arbeide med samordning og samarbeid der to eller flere aktører sammen har ansvar for et tiltak.

- *Vi anbefaler videre at det utformes retningslinjer eller forslag til implementeringsrutiner som formidles til alle aktørene.*

Flere har pekt på forsvaret og politiet som spesielt gode på å operasjonalisere og implementere tiltak, og vi anbefaler at myndighetsaktørene tidlig i arbeidet med en ny handlingsplan arrangerer en samling der erfaringsdeling og utarbeidelse av retningslinjer for implementering er tema.

Forankring i forvaltningen

Vi finner at handlingsplanen er svakt forankret i deler av forvaltningen, og at det særlig er behov for bedre lederforankring og for kompetanseheving og bevisstgjøring.

- *Vi anbefaler at ledere i direktoratene involveres mer aktivt i rapportering og oppfølging av handlingsplanarbeidet.*

En del av utfordringene med implementeringen av tiltak i TMÅ knyttes til manglende lederforankring og manglende prioriteringer av politikkområdet i eget forvaltningsorgan. I mange tilfeller er mye av arbeidet med TMÅ plassert på saksbehandlernivå, og flere opplever liten involvering og overordnet styring fra ledelsen. Dette medfører problemer med koordinering innad i direktoratene, ved at ansatte i en seksjon eller avdeling ikke naturlig kan følge opp og påvirke arbeidet som gjøres i andre seksjoner og avdelinger. I tillegg er det store forskjeller i hvor god kunnskap og kompetanse saksbehandlerne har på lhbtq-relaterte spørsmål, og slik kompetanse kommer ofte av tidligere stillinger, utdanningsbakgrunn eller andre mer eller mindre tilfeldige forhold. Dette gjør at arbeidet ofte oppleves som personavhengig. Vi oppfordrer aktørene til enten å utarbeide bedre måter å plassere tiltaksansvar på eller gode rapporteringsrutiner som sikrer større grad av lederinvolvering. Det bør også vurderes om enkelte tiltak bør inkluderes i tildelingsbrev. Det vil kunne sikre bedre dialog om tiltakene mellom departementer og direktorater.

- *Vi anbefaler at kompetanseheving knyttet til kunnskap om politikkområdet utformes som et tiltak for samtlige involverte departementer og direktorater.*

En stor utfordring for arbeidet med TMÅ er at mange forteller at politikkområdet omtales og oppleves som nedprioritert og underordnet i flere myndighetsorganer. Flere uttrykker for eksempel en viss skepsis fordi TMÅ oppfattes som «sivilsamfunnets handlingsplan» og mangler politisk forankring, og andre forteller om at TMÅ og flere tiltak oppleves som *særbehandling* av lhbtq-personer. For å sikre at det arbeides godt – og bredt – med politikkområdet i forvaltningen er det nødvendig å sikre mer kompetanse og bevissthet om utfordringene på feltet. Vi oppfordrer her aktørene til å diskutere hvordan en slik bevisstgjøring kan gjennomføres, og til å se på tidligere samarbeid mellom for eksempel Rosa kompetanse og myndighetsorganer som en mulig modell. Vi mener at kompetanseheving og bevisstgjøring er helt avgjørende for å oppnå sterkere forankring og for å gjøre arbeidet på feltet mindre personavhengig og ildsjelpreget.

Avslutningsvis vil vi peke på behovet for å inkludere samtlige sektorer, departementer og direktorater aktivt i utformingen av en ny handlingsplan. TMÅ er preget av at noen aktører oppfattes som sentrale og engasjerte på feltet, mens andre oppfattes som mer perifere. Alle sektorene som involveres i arbeidet bør anse politikkområdet som relevant for dem, til tross for at de ikke nødvendigvis selv har mange omfattende tiltak. Dette oppnås ved å kommunisere utfordringsbildet og forventningene til aktørene tydelig, men spesielt ved å involvere alle aktører aktivt i utarbeidelse av planen. Det er også viktig at

departementer og direktorater samarbeider om utforming av tiltak. Det kan oppleves som mest effektivt at et departement alene utformer tiltak og arbeider med utforming av planen, men det er viktig å også involvere underliggende direktorater. Dette kan forankre planen og skape eierskap til tiltakene i tilfeller der man forventer at arbeidet med tiltakene skal overføres til direktoratene.

Samordning og tverrsektorielle tiltak

Utfordringene på lhbtq-feltet kan omtales om et gjenstridig problem, som ikke kan løses uten mer aktivt tverrsektorielt samarbeid. Likevel har vi funnet at sektormyndighetene i stor grad forsøker å løse utfordringene internt i sine sektorer.

- *Vi anbefaler et tydeligere fokus på at politikkområdet kjennetegnes av gjenstridige problemer, og at en mer aktivt tverrsektoriell tilnærming er nødvendig for å oppnå målene på feltet.*

Mange av utfordringene som omfattes av handlingsplanen kan ikke løses av én sektor alene. Dette bør gjenspeiles i den grunnleggende tilnærmingen til en ny handlingsplan. Man bør i større grad tilstrebe å utarbeide tydelige tverrsektorielle tiltak med flere ansvarlige organer der dette er nødvendig for å nå målene for handlingsplanen.

- *Vi anbefaler at det utarbeides tydeligere rutiner for tverrsektorielle og delte tiltak.*

Samtidig er det et sentralt funn at de tverrsektorielle tiltakene i TMÅ er de som er preget av størst utfordringer. Derfor er det nødvendig å arbeide systematisk med utformingen av disse tiltakene og å etablere tydelige koordinerings- og samarbeidsrutiner for oppfølging av tiltakene.

For det første bør alle organisasjoner som har delansvar for et tiltak inkludere tiltaket i sin implementeringsplan. Dette inkluderer også eventuelt tiltak der *alle* har ansvar. Det vil videre være hensiktsmessig å skille mellom tverrsektorielle tiltak der alle skal gjøre noe, og tiltak som krever mer aktivt samarbeid. Dersom aktørene for eksempel velger å etablere noe à la «Rosa forvaltning» som et tiltak for alle involverte myndighetsaktører, kan dette gjennomføres av partene hver for seg. Alle må etablere en plan for gjennomføring, men det krever ikke aktivt samarbeid. Andre tiltak som krever samarbeid bør tydeliggjøres som *samarbeidstiltak*, og dette kan for eksempel være tiltak om juridiske endringer knyttet til skole, helse eller andre sektorer. Her vil partene *sammen* måtte finne de beste løsningene og implementere tiltaket. For slike tiltak anbefaler vi at én aktør får et koordinatoransvar, og at det etableres kontaktpunkter mellom aktørene og en tydelig plan for kommunikasjon og samarbeid. Denne typen tiltak er spesielt utfordrende, og det kan være nødvendig å anse dette som foregangstiltak som bør prioriteres, forankres på ledernivå og gir ekstra ressurser. Man bør innhente erfaringer fra annet tverrsektorielt arbeid (for eksempel 0-24-arbeidet) i utformingen av handlingsplanen, og det bør tas sikte på at gode løsninger for samarbeid i forbindelse med en ny handlingsplan oppsummeres og formidles – både internt blant aktørene på feltet, og også bredere i forvaltningen.

Møteplasser og koordinering

Vi har funnet at samarbeidsarenaene i TMÅ i stor grad har fungert tilfredsstillende, men at det er rom for enda tettere samarbeid mellom aktørene på feltet.

- *Vi anbefaler at arenaene fra TMÅ videreføres og videreutvikles.*

Arenaene for samarbeid og koordinering i TMÅ har vært den interdepartementale gruppen, direktoratsgruppen og referanseforum. Disse foraene har i stor grad fungert etter hensikten, men det er noe delte meninger om hvor godt hver arena har fungert. Flere har etterlyst møter mellom direktorater og departementer, slik vi også omtalte i delrapport 1. Flere ønsker også at møter i disse forumene skal ha kortere varighet og være mer spisset gjennom mer tematisk avgrensning. Dette nevnes i forbindelse med alle de tre

foraene. Vi oppfordrer til å utforske mulighetene for dette, men vil samtidig peke på betydningen av å sikre at møtene blir relevante for alle aktørene som deltar. Det er svært viktig at alle aktørene opplever at det er en grunn til at de skal delta. I tillegg er det viktig at andre aktører enn de mest sentrale og koordinerende aktørene oppfordres til å ta opp saker og problemstillinger, samt å presentere erfaringer og fremdrift.

Det er også et meget tydelig funn at disse arenaene er viktige for å skape relasjoner på tvers av sektorer. Det er derfor meget viktig at det holdes regelmessige møter, og at møtene legges opp på en måte som sikrer at forskjellige aktører får presentert sine perspektiver og utfordringer. Særlig er det viktig at det gis rom for personlig dialog og kontakt. Flere av våre informanter opplever dette som helt sentralt ettersom arbeidet på feltet tross alt gjennomføres *mellom* møtene, og det er av stor betydning å ha kontaktpersoner i andre sektorer.

Det er også viktig at representantene som deltar i arbeidet med en ny handlingsplan har tilstrekkelig mulighet til å delta på nødvendige møter, til å pleie kontakt med andre på feltet, og generelt ha tid til å arbeide med tiltak og implementering. Mange forteller at arbeidet med handlingsplanen er en liten del av deres ansvarsområde, og dersom aktørene har høye ambisjoner for hva en ny handlingsplan skal oppnå må nødvendig personell og øvrige ressurser også stilles til disposisjon.

Rapportering og oppfølging

Vi har funnet at rapporteringssystemet i TMÅ oppfattes som godt, men at det er rom for ytterligere forbedringer av dette.

- *Vi anbefaler at det offentlige rapporteringssystemet i TMÅ videreføres og videreutvikles.*

Offentlig årlig rapportering har vært svært viktig for mange aktører på feltet, og flere mener dette har en disiplinerende effekt for de med tiltaksansvar. I tillegg gir det mulighet for innsyn for eksterne aktører. Årlig offentlig rapportering bør videreføres.

- *Vi anbefaler at det fastsettes en struktur for rapportering som inkluderer både mål, status og plan for neste periode. I tillegg anbefaler vi at det åpnes for å rapportere inn endringer av tiltak.*

En av utfordringene med rapporteringen på TMÅ er at det varierer *hvordan* aktørene rapporterer, og i hvilken grad de rapporterer på aktiviteter, måloppnåelse, tilgrensende aktivitet osv. Vi anbefaler derfor å fastsette en struktur for rapportering, noe som vil gi mer enhetlig og oversiktlig rapportering.

Vi anbefaler at alle tiltaksansvarlige rapporterer på:

- Mål
- Innsats og aktivitet
- Fremdrift på resultatmålene
- Overordnet status
- Tiltaksansvarlig (organisasjon, avdeling, seksjon og person)
- Plan for neste periode
- Tilgrensende aktivitet

I tillegg foreslår vi at det kan foreslås *endringer*, for eksempel i innholdet i tiltak, mål eller lignende. Endringer må begrunnes og diskuteres i den interdepartementale gruppen eller direktoratsgruppen og presenteres i referanseforum. Årsaken til at vi anbefaler en slik mulighet er at det i løpet av en 4-års periode vil kunne oppstå situasjoner der innholdet i et tiltak ikke lenger gir mening, eller der uforutsette utfordringer kan gjøre det umulig å gjennomføre tiltaket fullt ut. Det anses da som mer hensiktsmessig at aktørene kan tilpasse tiltakene til gjeldende realiteter, fremfor at resten av perioden skal gå med til å rapportere inn tilgrensende og ikke fullt ut relevant aktivitet på et «utgått» tiltak.

Med en slik rapporteringsstruktur vil det være lettere å avgjøre hva som er gjennomført av et tiltak, og det vil kunne virke enda mer disiplinerende for de som har tiltaksansvar.

- *Vi anbefaler at det årlig utformes en kort statusrapport på feltet på bakgrunn av rapporteringen, og at dette dokumentet blir gjenstand for debatt på et referanseforum der alle tiltaksansvarlige og sivilsamfunnsaktørene møtes.*

Avslutningsvis anbefaler vi at det utarbeides en kort statusrapport for feltet som er basert på all innrapportert aktivitet. Dette bør være et kort og oversiktlig dokument som gir et helhetsbilde av fremdrift og måloppnåelse, aktørens planer for neste periode og for områder hvor man er forsinket eller ikke har nådd målene. Dette dokumentet bør gjøres til gjenstand for diskusjon og debatt på et møte i referanseforum som bør arrangeres like etter at statusrapporten er utarbeidet. Representanter for direktorater og departementer får da mulighet til å presentere og kommentere sin aktivitet, mens sivilsamfunnet får mulighet til å stille spørsmål og diskutere planer for videre aktivitet på feltet.

Litteratur

- Andersen, N. & Malterud, K. (2013). *Seksuell orientering og levekår*. Uni Helse.
- Barne- og likestillingsdepartementet (BLD). (2008). *Bedre livskvalitet for lesbiske, homofile, bifile og transpersoner 2009-2012*. Hentet fra https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/bld/handlingsplaner/hpl_lhbt_september_2008.pdf
- Barne- og likestillingsdepartementet (BLD). (2016a) *Trygghet, mangfold, åpenhet: Regjeringens handlingsplan mot diskriminering på grunnlag av seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk 2017-2020*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/trygghet-mangfold-apenhet/id2505393/>.
- Bruun-Solbakk, D. & Stubberud, E. (2019) Sápmi Pride og skeiv samisk organisering. Hentet fra: <https://www.stk.uio.no/forskning/stks-temasider/PRIDE/sapmi-pride-og-skeiv-samisk-organisering.html>.
- DFØ/Difi. (2017) *Departementers styring av samarbeidsoppgaver som gis til underliggende virksomheter – veiledingsnotat*. Oslo: Direktoratet for økonomistyring, Direktoratet for forvaltning og IKT.
- Egeland, I. (2016). *Rettane til lhbt-barn i Norge. Vurderinger og tilrådninger i lys av FN sin barnekonvensjon*. Rapport av Redd Barna, LLH-Landsforeningen for lesbiske, homofile, bifile og transpersoner, Skeiv Ungdom.
- Fixsen, D. L., Naoom, S. F., Blase, K. A., Friedman, R. M., and Wallace, F. (2005). *Implementation research: A synthesis of the literature*. Tampa, FL: University of South Florida.
- Funnell, S.C., og Rogers P.J. (2011). *Purposeful Program Theory: Effective use og theories of change and logic models*. Jossey-Bass.
- Head, B. W. (2008). Wicked problems in public policy. *Public policy*, 3(2), 101.
- Helse- og omsorgsdepartementet. (2016). *Snakk om det! Strategi for seksuell helse (2017–2022)*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/snakk-om-det/id2522933/>
- Kulturdepartementet. (2019). Likestilling og inkludering. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/likestilling-og-inkludering/id922/>
- Samset, K. F., & Volden, G. H. (2013). *Ettrevaluering av statlige investeringsprosjekter. Konklusjoner, erfaringer og råd basert på pilotevaluering av fire prosjekter*. Concept rapport nr. 30.
- Statskontoret. (2018). *Om offentlig sektor. Strategier och handlingsplaner. Ett sätt för regeringen att styra? Stockholm; Statskontoret*.
- Støren, K.S., Rønning, E. og Gram, K.H. (2020) Livskvalitet i Norge 2020. SSB *Rapporter 2020/35*. Hentet fra: <https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/artikler-og-publikasjoner/attachment/433414?ts=17554096418>.
- Tronstad, K. R., M. E. Ruud & S. Nørve. (2013). *Evaluering av handlingsplanen for å fremme likestilling og hindre etnisk diskriminering*. NIBR-rapport 2013:11.