

# Vedvarende vikeplikt

En kartlegging av kommunalt og regionalt  
likestillingsarbeid, juni 2011



Forfattere: Mona Renolen, Signe Opsahl, Tonje Lauritzen, Tina Mathisen, Janneke van der Ros, Dag Eirik Orbakk, Goro Ree-Lindstad og Ingrid Guldvik.



## Forord

Denne kartleggingen gir informasjon og kunnskap om hvordan det kommunale og regionale likestillingsarbeidet utøves. I tillegg løftes utfordringer, suksesskriterier og gode eksempler fram.

Regjeringen opprettet i februar 2010 Likestillingsutvalget som ledes av professor Hege Skjeie. Utvalget skal utrede norsk likestillingspolitikk med utgangspunkt i livsløp, etnisitet og klasse. Målet med utredningen er å legge grunnlaget for en helhetlig og kunnskapsbasert likestillingspolitikk for framtiden, og utvalget skal levere sin innstilling innen 15. august 2012. Høsten 2010 ble utvalget bedt om å forsere deler av utredningen og gi en vurdering av virkemiddelapparatet knyttet til likestillings- og diskrimineringsfeltet. Delutredningen skal etter planen være avsluttet innen 15. november 2011.

I forbindelse med delutredningen har Likestillingsutvalget ønsket en kartlegging av hvordan det kommunale og regionale likestillingsarbeidet utøves i dag. Oppdraget med kartleggingen ble gitt til Likestillingscenteret med Østlandsforskning som underleverandør.

Østlandsforskning har gjennomført den kvantitative spørreundersøkelsen hos kommunene samt de kvalitative intervjuene med sentrale likestillingsaktører. Likestillingscenteret har gjennomført de strukturerte intervjuene og dokumentanalysene, samt gjennomgått tidligere rapporter og samlet gode eksempler. Vi vil takke alle informantene for at de tok seg tid til å dele sine erfaringer med oss.

Kartleggingen og utarbeidelse av rapporten er gjennomført av Tonje Lauritzen og Tina Mathisen fra Østlandsforskning, Ingrid Guldvik (prosjektleder), Mona Renolen, Janneke van der Ros, Dag Eirik Orbakk, Goro Ree-Lindstad og Signe Opsahl fra Likestillingscenteret.

Hamar, juni 2011



Signe Opsahl  
Daglig leder



Ingrid Guldvik  
Prosjektleder

**Likestillingscenteret** er et tverrfaglig kompetansemiljø med erfaring fra utviklingsprosjekter, informasjonsarbeid, analyser og utredninger (FoU-arbeid). Senteret skal bidra til likestilling i samfunnet ved å formidle teoretisk og praktisk kunnskap med hovedvekt på kjønnslikestilling. Utvikling av kunnskap og metoder, samt formidling er viktige arbeidsoppgaver. Senteret bidrar også med kunnskap der kjønn samspiller med andre diskrimineringsgrunner (etnisitet, religion, seksuell orientering, alder og funksjonsnivå).

Likestillingscenteret har grunnfinansiering fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, samarbeider med mange kunnskaps- og utviklingsaktører, og har bl.a. en 4-årig samarbeidsavtale med Hedmark fylkeskommune.

Hovedsatsingsområder:

- Arbeidsliv (omdømme, rekruttering, inkludering, lønn)
- Kjønn og makt (deltakelse)
- Oppvekst og yrkesvalg
- Likestilling som virkemiddel i regional utvikling

Se [www.likestillingscenteret.no](http://www.likestillingscenteret.no) for mer informasjon

**Østlandsforskning (ØF)** er et tverrfaglig forskningsmiljø med lang erfaring fra oppdragsforskning. Virksomheten er oppdragsbasert og spenner fra langsiktige forskningsprosjekter til forskningsbasert utrednings- og rådgivningsvirksomhet. Instituttet har en lang rekke oppdragsgivere, men hovedtyngden er offentlige instanser som Norges Forskningsråd, departementer og direktorater, KS, fylkeskommuner og lokal statlig administrasjon. ØF har også oppdrag for organisasjoner, enkeltkommuner og private bedrifter. ØF arbeider bl.a. med problemstillinger i tilknytning til velferdsstaten, for eksempel studier av ulike typer velferdstjenester. Tilnærmingene retter fokus mot så vel bruker- som styringsperspektiv. Omstilling, endring og læring i offentlige og private organisasjoner er også sentrale forskningstema, samt studier som omfatter kompetanseutvikling, ledelse og organisasjonsutvikling. Ulike former for evalueringer utgjør en stor del av prosjektporteføljen.

Den faglige virksomheten ved ØF er organisert i to hovedområder som ledes av hver sin forskningsleder. Disse områdene er Velferd, organisasjon og kommunikasjon (VOK) og Næringsliv og regional utvikling (RN).

Se [www.ostforsk.no](http://www.ostforsk.no) for mer informasjon om ØF og våre oppdrag.

## Sammendrag

Kartleggingsarbeidet har søkt kunnskap om hvordan det kommunale og regionale likestillingsarbeidet utøves. Likestillingsarbeid på områdene kjønn, nedsatt funksjonsevne og etnisitet, religion mv. skal være implementert i all daglig drift og er følgelig et komplekst område å kartlegge. For å innhente mest mulig kunnskap ble dokumentanalyse, kvantitativ spørreundersøkelse, strukturerte og kvalitative intervjuer benyttet som metodiske tilnærminger.

Trenden i det samlede datamateriale er at det enkelte steder og på enkelte områder foregår noe godt likestillingsarbeid. Men det gjennomgående trekket er likevel at det generelt mangler systematikk og kontinuitet. Kommunene, fylkeskommunene og fylkesmannsembetene har et spesielt ansvar som myndighetsutøver, de skal bidra til at likestillingsperspektivet integreres i hele samfunnet og bidra til regional og lokal utvikling. På dette området er det store forskjeller mellom virksomhetene, noen har aktive politiske utvalg, overordnede planer og god forankring i planstrategier og administrativ ledelse. Andre har svak politisk og administrativ forankring av likestillingsperspektiv og likestillingsarbeid.

Kommunene og fylkeskommunene er store leverandører av offentlige tjenester, dette er et område med få tiltak og lite systematikk og kontinuitet i likestillingsarbeidet. Flertallet av tiltakene gjennomføres overfor personer med nedsatt funksjonsevne, noe som oftest forbindes med universell utforming. Det er som arbeidsgivere at kommunene, fylkeskommunene og fylkesmannsembetene gjør mest likestillingsarbeid. På rekrutteringsområdet er det for eksempel mange som har tiltak, likevel er det langt igjen til likestillingsperspektivet er en integrert del av arbeidsgiverpolitikken og personalarbeidet.

Det innsamlede materialet viser at hovedutfordringene er mangel på systematisk og forankret likestillingsarbeid, og de viktigste suksesskriteriene er forankring, kunnskap og ressurser.



# Innholdsfortegnelse

|                         |                                                                                              |    |
|-------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1                       | Innledning.....                                                                              | 9  |
| 1.1                     | Historikk 1975-2006.....                                                                     | 10 |
| 1.2                     | Rapporter om lokalt og regionalt likestillingsarbeid fra 2007.....                           | 12 |
| 1.3                     | Problemstillinger og nyansering av likestillingsbegrepet.....                                | 15 |
| 2                       | Metodedesign .....                                                                           | 17 |
| 2.1                     | Elektronisk spørreundersøkelse og strukturerte intervju .....                                | 18 |
| 2.2                     | Kvalitative intervju .....                                                                   | 22 |
| 2.3                     | Dokumentstudier .....                                                                        | 23 |
| 2.4                     | Indekser for kommunenes likestillingsarbeid på grunnlag av kjønn.....                        | 25 |
| 3                       | Kommuner, fylkeskommuner og fylkesmenn som offentlig myndighet .....                         | 28 |
| 3.1                     | Forankring av likestillingsarbeidet .....                                                    | 29 |
| 3.2                     | Kommuner og fylkeskommuner som samfunnsplanleggere .....                                     | 35 |
| 3.3                     | Kommuner og fylkeskommuner som tjenesteleverandører.....                                     | 39 |
| 3.4                     | Indekser for kommunenes likestillingspraksiser .....                                         | 41 |
| 3.5                     | Fylkesmenn som myndighetsutøver .....                                                        | 52 |
| 3.6                     | Oppsummering .....                                                                           | 55 |
| 4                       | Kommuner, fylkeskommuner og fylkesmenn som arbeidsgivere.....                                | 58 |
| 4.1                     | Redegjørelser i årsberetningene/årsrapportene.....                                           | 59 |
| 4.2                     | Tiltak.....                                                                                  | 62 |
| 4.3                     | Kunnskapsinnhenting, kommuner .....                                                          | 68 |
| 4.4                     | Oppsummering .....                                                                           | 69 |
| 5                       | Sentrale aktørers arbeid for å fremme likestilling .....                                     | 71 |
| 5.1                     | Aktørenes kjennskap til likestillingsarbeid rundt om i landet .....                          | 71 |
| 5.2                     | Sentrale aktørers veilednings- og pådriverrolle.....                                         | 72 |
| 5.3                     | Systematisk likestillingsarbeid i kommunene .....                                            | 74 |
| 5.4                     | Avsluttende kommentar.....                                                                   | 75 |
| 6                       | Gode eksempler.....                                                                          | 77 |
| 6.1                     | Kommunene.....                                                                               | 78 |
| 6.2                     | Fylkeskommunene.....                                                                         | 88 |
| 6.3                     | Fylkesmennene .....                                                                          | 90 |
| 7                       | Hovedutfordringer og suksesskriterier .....                                                  | 91 |
| 7.1                     | Hovedutfordringer – refleksjoner fra kommunene, fylkeskommunene og fylkesmannsembetene ..... | 91 |
| 7.2                     | Vurdering av hovedutfordringer og suksesskriterier .....                                     | 93 |
| Vedlegg: Spørreskjemaer |                                                                                              |    |





# 1 Innledning

Norsk likestillingspolitikk bygger på antidiskrimineringslovgivning, positiv særbehandling og kvotering, og en integreringsstrategi (mainstreaming). I følge integreringsstrategien skal likestillingsperspektivet gjennomsyre alle samfunnsområder. Denne strategien forutsetter at alle tar ansvar for likestillingsarbeidet på det område i samfunnet de selv har ansvaret for. Politikere, ledere, planleggere, tjenesteutøvere og andre aktører må ha bevissthet, kunnskap og virkemidler for å kunne igangsette et systematisk likestillingsarbeid i sin virksomhet.

Likestillingsloven (kjønn), diskrimineringsloven (etnisitet, religion, m.v.) og diskriminerings- og tilgjengelighetsloven (nedsatt funksjonsevne) inneholder paragrafer om *aktivitets- og rapporteringsplikt*. Loven presiserer at alle offentlige myndigheter skal arbeide aktivt, målrettet og planmessig for likestilling og mot diskriminering på grunnlag av kjønn, nedsatt funksjonsevne og etnisitet, religion m.v. på alle samfunnsområder. Formuleringen kom inn i likestillingsloven i 2002 og i diskrimineringsloven og diskriminerings- og tilgjengelighetsloven i 2009. Dette er et omfattende krav om en gjennomgående bevissthet og aktivitet på alle fagområder og på alle nivåer i all offentlig virksomhet. Som arbeidsgiver er det i tillegg en plikt til å redegjøre (rapportere) for likestillingstilstand mellom kjønn, og tiltak relatert til kjønn, etnisitet og nedsatt funksjonsevne på personalområdet. Redegjørelsen skal stå i årsberetningen for kommuner og fylkeskommuner og i årsrapporten for fylkesmannsembetene. Kravet om aktivitets- og rapporteringsplikt som arbeidsgiver er også nedfelt i kommuneloven.

Denne kartleggingen av lokalt og regionalt likestillingsarbeid i Norge ser på hvordan kommunene, fylkeskommunene og fylkesmennene jobber for å fremme likestilling, både som offentlig myndighet (herunder planlegging og tjenesteyting) og som arbeidsgivere. Målet med kartleggingen er å undersøke i hvilken grad og eventuelt hvordan det arbeides systematisk med likestilling. På hvilke sektorområder arbeides det for å fremme likestilling, og hvordan er likestillingsperspektivet ivaretatt på organisasjonenes ulike ansvarsområder?

Rapporten innledes med historikk og erfaringer fra feltet, samt problemstillinger og begrepsavklaringer. I kapittel 2 redegjør vi for de ulike metodiske tilnærmingene. Kapittel 3 og 4 presenterer analyser av datamateriale fra kartleggingen i kommuner, fylkeskommuner og hos fylkesmenn. I kapittel 5 presenteres erfaringer fra sentrale aktører på feltet, og i kapittel 6 beskrives eksempler på godt likestillingsarbeid. Til slutt oppsummeres hovedutfordringer og suksesskriterier i kapittel 7.

## 1.1 Historikk 1975-2006

Det kommunale likestillingsarbeidet så dagens lys i forbindelse med markeringen av FNs internasjonale kvinneår i 1975. Det ble opprettet kvinneårskomiteer i bortimot 300 kommuner (Halsaa 1988). Mange av komiteene gjorde en god jobb og synliggjorde lokale behov for å fokusere på kvinnespørsmål. Sentrale myndigheter så behovet for å ta opp spørsmål omkring likestilling mellom kjønn og spesielt kvinners situasjon. KS uttrykte i 1977 at ”likestilling skal gjennomsyre hele kommunens virksomhet”, og Forbruker- og administrasjonsdepartementet foreslo samme år at kommunene skulle oppnevne permanente likestillingsutvalg.

### *Kommunale likestillingsutvalg*

I 1979 var det cirka 190 kommuner som hadde likestillingsutvalg og antallet økte til 353 kommuner etter valget i 1991, det vil si 79 prosent av kommunene (Guldvik 1992). På slutten av 1980-tallet og utover 1990-tallet foregikk det en del evalueringer og studier av kommunalt likestillingsarbeid ved Høgskolen i Lillehammer og Østlandsforskning. Disse studiene viste at til tross for entusiasme fra enkelte sentrale myndigheter hadde utvalgene en ”hard fødsel” sammenlignet med andre kommunale utvalg. Mange utvalg opplevde utilslørt motvilje eller likegyldighet fra kommunens side. Det var heller ikke uproblematisk at utvalgene ikke hadde noen lovbestemte oppgaver, rettigheter eller plikter (Halsaa og Van der Ros 1989). Aktiviteten i utvalgene var varierende, men mange utvalg var aktive for eksempel i forbindelse med kommunens planarbeid, rekruttering av flere kvinner til politikken og personalpolitiske retningslinjer som ivaretok kvinners rettigheter. Det var særlig fire forhold som pekte seg ut som de viktigste for å forklare variasjoner i utvalgenes aktiviteter. Det var lederens motivasjon, praktisk bistand fra kommunen, eget budsjett til likestillingsarbeid og at medlemmer i utvalgene, og spesielt lederen, deltok på kurs om likestillingsspørsmål (Guldvik 1992). Dessuten var det større aktivitet i utvalgene som hadde likestilling som sitt hovedområde enn utvalg som hadde lagt likestilling til andre utvalg (for eksempel administrasjonsutvalg). En av konklusjonene var at ”det vil være viktig å bygge opp kompetanse i kommunene slik at likestillingsarbeidet kommer et skritt videre fra tilfeldighet til kontinuitet” (Guldvik 1992: 20).

### *Fylkeskommunene og fylkesmannsembetene*

Den kvinnerettede distriktpolitikken var på mange måter også en likestillingsorientert politikk. Det dreide seg mye om å i større grad skape like muligheter for begge kjønn ”til å realisere et godt liv for seg og sine der de bor” (St.meld. 70 1991-91:3). På slutten av 1980-tallet og begynnelsen av 1990-tallet foregikk det en del kvinnerettet arbeid i regi av fylkeskommunene og Distriktenes utbyggingsfond, blant annet med opprettelse av egne stillinger som kvinnekonsulenter i fylkeskommunene og etablering av kvinnenettverk i kommunene. Intensjonen var å få kvinnenettverk, kommuner og fylkeskommuner til å samarbeide om kvinnespørsmål der kvinnenenes egne oppfatninger skulle tillegges stor vekt. Erfaringene fra NettOpp-prosjektet i Oppland viser at nettverkene satte i gang mange sosiale

tiltak, men at det var problemer med å forankre prosjektarbeidet i basisorganisasjonen slik at aktiviteten ville leve videre etter prosjektets slutt (Van der Ros 1997).

### ***Integreringsstrategien***

I stortingsmelding nr. 69 (1984 – 85) *Om tiltak og virkemidler i likestillingspolitikken* ble retningslinjene for likestillingspolitikken frem til 1990 streket opp. Ett av tiltakene var å arbeide frem og gjennomføre et handlingsprogram for likestilling som omfattet hele den sentrale forvaltningens arbeidsområde. Målet var å integrere likestilling i departementenes løpende virksomhet og alt politisk arbeid, omtalt som «mainstreaming». Målet var å gjøre likestillingspolitikken mer offensiv. I stedet for å komme i etterkant med ekstra tiltak for å bøte på skjevheter, ville man utforme en bedre politikk ved å ta hensyn til kvinners og menns livsvilkår og situasjon i utgangspunktet. Politikken skulle utformes ut fra både kvinners og menns livsløp og interesser. Eksempler på mainstreaming er å ta hensyn til kvinners sysselsetting i distriktpolitikken, å ta hensyn til både kvinners og menns økonomi og arbeidsmarkedstilknytning ved utforming av skatte- og trygdelovgivning, å sikre et kjønnsperspektiv i bistandspolitikken mv. I tråd med en slik strategi skulle ulikheter i lønnsdannelsen for kvinner og menn være en integrert del av den generelle lønns- og inntektspolitikken. Omtalen av lønnsforskjeller mellom kvinner og menn i Teknisk beregningsutvalgs årlige rapporter (fra 1990), er et eksempel på hvordan likestillingspolitikken kan integreres på et område der det er relevant å ha et kjønnsperspektiv.

Integreringsbegrepet fikk gjennomslag i likestillingspolitikken utover 1990-tallet uten at det var noen felles forståelse av hva det innebar. I likestillingspolitikken ble begrepet gjerne brukt som en motsats til såkalte særtiltak, det vil si spesielle tiltak rettet mot kvinner eller egne politiske utvalg for likestilling i motsetning til at likestillingsspørsmål integreres i andre typer utvalg. I organisasjonsforskningen ble integrering definert som bevisst og planmessig forandringsarbeid i styrte systemer som arbeidsorganisasjoner (Nylehn 1992). Studier av kommunalt likestillingsarbeid bidro til utvikling av definisjoner og modeller for integrering. ”Integrering av likestilling på lokalnivået er en ambisjon om at likestillingsperspektiver skal gjennomsyre kommunal forvaltning i bred forstand. Det handler om at likestillingsperspektiver gjennomsyrer de formelle så vel som de uformelle sidene i kommuneorganisasjonen” (Guldvik 1996: 7).

Erfaringene med mainstreaming er svært variable, og noen sektorer har lykket bedre enn andre i å integrere likestillingsperspektivet. Statskonsult har evaluert departementenes arbeid for å se i hvilken grad kjønns- og likestillingsperspektivet er integrert i det statlige budsjettarbeidet for 2006 – 2007. De finner store variasjoner mellom departementene i hvilken grad og hvordan kjønnsperspektivet er integrert. Ansvar for likestillingsloven (og likelønnsbestemmelsen) og det politiske pådriverarbeidet for likelønn har holdt seg i Barne- og likestillingsdepartementet (eller tilsvarende); det vil si i et departement som ikke rår over virkemidler direkte knyttet til lønnsdannelsen – og inntektspolitikken (NOU nr 6-2008: Kjønn og lønn).

### ***Evalueringer av lokal og regional likestilling***

På 90-tallet ble det gjennomført en gjennomgang av evalueringsrapporter om likestillingsarbeid på lokalt nivå. Evalueringen konkluderer med at det er nødvendig med ”friske penger” og spesifikke/øremerkede stillinger til likestillings- og kvinneverket tiltaksarbeid. Det er også en klar tendens til at det i rapportene ble anbefalt en særegen organisering av arbeidet i form av administrativ enhet eller egne separate politiske likestillingsutvalg (Halsaa 1995). Evalueringer av likestillingsarbeidet konkluderte altså med fortsatt behov for særegne ordninger og organer, noe som gikk i motsatt retning av hva sentrale myndigheter anbefalte. I diskusjoner om særtiltak versus integrering har flere forskere anbefalt en dobbel strategi som på den ene siden skal sikre at noen har spesialkompetanse på likestilling og på den andre siden at alle har et ansvar for å innarbeide likestilling i hele organisasjonen (Guldvik 1996, Van der Ros 1997).

## **1.2 Rapporter om lokalt og regionalt likestillingsarbeid fra 2007**

I det følgende gir vi en gjennomgang og oppsummering av sentrale funn fra tilgjengelige FoU-rapporter om likestillingsarbeid hos kommuner, fylkeskommuner og fylkesmenn de siste fem årene. Det foreligger svært lite forskning på dette området. Publiseringer innen forskning og utviklingsarbeid på feltet viser at det har foregått en del enkeltprosjekter rundt i kommuner, men at det finnes lite oversiktlig informasjon om hva som foregår av likestillingsarbeid i Norge på lokalt og regionalt nivå.

Likestillingsfeltet har også gått fra å være entydig forstått ut fra et kvinne- og kjønnsperspektiv, til å omhandle flere diskrimineringsgrunnlag. I denne oppsummeringen har vi gjort en avgrensning til rapporter med et kjønnsperspektiv, eller med et utvidet likestillingsbegrep hvor kjønnslikestilling er en av flere diskrimineringsgrunnlagene som tematiseres.

To rapporter fra Agderforskning om et likestillingsprosjekt i et utvalg Agderkommuner, viser at samarbeid mellom kommunene og FoU-miljøene er positivt og gir gode resultater (Magnussen 2007a, 2007b). Prosjektet viser at ressurser, forankring og kompetanse er helt nødvendige forutsetninger for å komme noen vei med likestillingstiltak. Politiske vedtak om å arbeide med likestilling har vært vesentlig i dette prosjektet, slik at likestillingsfokuset ikke er noe som presses på utenfra (Magnussen 2007a). I kommuner hvor politikerne ikke ser betydning av å jobbe med likestilling, er arbeidet ofte lavt prioritert (Thunem 2010).

### ***Prosjekt ”Regionalt senter for likestilling og mangfold”***

Mange rapporter og prosjekter om lokalt og regionalt likestillingsarbeid har de siste årene kommet fra KUN Senter for kunnskap og likestilling (KUN) og Likestillingssenteret (LS). De

har blant annet samarbeidet om prosjektet *Regionalt senter for likestilling og mangfold* som er finansiert av Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet og fylkeskommunene. Senter for likestilling ved Universitetet i Agder (SL) har arbeidet med samme type prosjekt i sin region. I prosjektet er det drevet informasjons- og pådriverarbeid og videreutvikling av kunnskap og metoder for praktisk likestillingsarbeid siden 2004. En av erfaringene fra prosjektet er at integreringsstrategien er lite effektiv, og at dette skyldes mangel på kunnskap om hvordan omsette likestillingsperspektivet til praktisk arbeid og politikk, samt mangel på prioritering og ressurser (KUN, LS 2010). Samtidig brukes det i prosjektet mye tid og ressurser på forankringsarbeid, da prosjektet aktivt må invitere seg inn for å kunne drive pådriver- og informasjonsarbeid (Egeland og Neumann 2010). Regional forankring og kjennskap til regionen er viktig for å lykkes med å styrke likestillingsbevisstheten og -kompetansen. Videre er forankring i ledelsen avgjørende for å kunne oppnå et kontinuerlig og integrert likestillingsarbeid. Derfor har KUN senter for kunnskap og likestilling, Senter for likestilling ved universitetet i Agder og Likestillingscenteret utviklet et opplæringsprogram for ledere i å integrere kjønnsperspektivet i egne virksomheter (KUN, LS og SL 2010).

En gjennomgående erfaring med lokalt- og regionalt likestillingsarbeid, er at det fungerer som døråpner å koble likestillingsarbeid opp mot andre områder kommunene er opptatt av, for eksempel levekår, bolyst og entreprenørskap (Magnussen 2007a, Almli og Hovde 2008, Ellingsen 2008, Almli og Sloan 2009, Skålholt og Guldvik 2009). En evaluering av prosjektet viser at aktører i sentrenes omgivelser mener det er nødvendig med lokale pådrivere, og at den kompetansen som sentrene besitter bidrar positivt i regional utvikling (Egeland og Neumann 2010). Pådriver- og informasjonsarbeid er nødvendig fordi manglende kunnskap på likestillingsfeltet fører til manglende innsikt i nytteverdien av å jobbe systematisk med likestilling (KUN, LS 2010).

### ***Lav bevissthet om likestilling i tjenesteproduksjon***

Prosjektet *Regionalt senter for likestilling og mangfold* peker også på at det er stort behov for å se på kommunenes tjenesteproduksjon i et likeverds- og likestillingsperspektiv. Den likestillingsbevisstheten som eksisterer i kommunene er stort sett relatert til kommunenes arbeidsgiveransvar, og det lovpålagte kravet om rapportering i årsberetningen (KUN, LS 2010). En undersøkelse blant kommuner i Møre og Romsdal viser at svært få eller ingen kommuner ser ansvaret for likestilling som samfunnsplanleggere og tjenesteutøvere (Thunem 2010), noe som også er erfaringen fra *Regionalt senter for likestilling og mangfold*. I 2010 ble kjønnslikestilling i barnehage- og skolesektoren kartlagt, som et ledd i evalueringen av Kunnskapsdepartementets *Handlingsplan for likestilling i barnehage og skole*. Rapportene viser at det er lite fokus på likeverdige tjenester og likestilling i offentlig tjenesteproduksjon på dette området (Hoel m.fl 2010, Støren m.fl 2010). Blant annet kom det fram at skole og grunnopplæring i svært liten grad har et likestillingsperspektiv i sitt daglige virke (Støren m.fl. 2010). Og i den grad det finnes en likestillingsbevissthet mangler det kompetanse til å følge opp denne i hverdagen og på praktisk nivå (Hoel m.fl. 2010). Undersøkelsen i skolesektoren

viste at målsettingen om likestilling er lavest prioritert av alle målsettinger i skolens planverk, og dette er et mønster som går igjen i grunnskole og videregående, og for kommuner og fylker (Støren m.fl.2010).

### ***Aktivitets- og redegjørelsesplikten et viktig virkemiddel***

Aktivitets- og rapporteringspliktene er et sentralt virkemiddel i det lokale og regionale likestillingsarbeidet, først og fremst som følge av det lovpålagte kravet om å rapportere på likestilling som arbeidsgivere. Spesielt har det de siste årene blitt prioritert pådriverarbeid overfor kommunene når det gjelder å implementere aktivitets- og rapporteringspliktene i kommunenes virksomhet. Likestillings- og diskrimineringsombudets (LDO) kontroller av kommunenes likestillingsredegjørelser (LDO 2010), og Likestillingssenterets gjennomgang av likestillingsredegjørelser de siste tre årene (Ree-Lindstad 2009a, 2009b, Hoel 2009a, 2009b, 2010a, 2010b, Renolen 2010a, 2010b, Orbakk 2010a, 2010b, 2010c) viser at et mindretall av kommunene følger opp aktivitets- og rapporteringspliktene på en tilfredsstillende måte (se nærmere beskrivelse kapittel 4.1). Rapportene viser også at pådriverarbeid og kontroller som går over to eller flere år, fører til at flere kommuner har tilfredsstillende likestillingsredegjørelser. Dette viser at lovgivningen i seg selv ikke er nok, men at det kreves oppfølging og veiledning for at kommunene skal følge opp aktivitets- og rapporteringspliktene. Samtidig har noen kommuner uttrykt behov for sterkere og mer detaljert regelverk som gir tydeligere påtrykk om å rapportere i henhold til aktivitets- og rapporteringspliktene (Fostervold 2009).

### ***Kjønnslikestillingsarbeidet i kommuner og regioner i Sverige***

Det kan være interessant å se på hvordan et naboland arbeider. Det brukes større ressurser på kjønnslikestillingsarbeidet i kommuner og regioner i Sverige enn i Norge. Vi beskriver to store prosjekter kort her:

*Sthlm Jämt* (2003-2008) er en regional plattform for langsiktig og strategisk likestillingsarbeid i Stockholms län. Tanken bak plattformen er å vise hvordan strategisk likestillingsarbeid i forhold til kjønn kan føre til langsiktig regional vekst. Hensikten er å ivareta länets ressurser og kompetanse på beste måte og dermed øke forutsetningene for at kjønnslikestilling får et solid gjennomslag og fotfeste i den lokale og regionale utviklingen. *Sthlm Jämt* hadde en total kostnadsramme på 180 millioner fordelt på 33 forskjellige prosjekter. For å lykkes i arbeidet ble det tatt hensyn til länets forutsetninger og behov, dette ble synliggjort gjennom en analyse. Suksesskriteriene er at arbeidet var prosessorientert, planene var strategiske og alt ble samlet i en ”plattform”. Prosjektet hadde en kobling til Regional planstrategi, og arbeidet var forankret hos länets aktører (Edström 2008).

Sveriges Kommuner og Landsting (SKL) har fra 2008-2010 gjennomført prosjektet, *Hållbar Jämställldhet*, der 145 millioner svenske kroner (hvorav 100 mill fra regjeringen) ble fordelt til over 80 små og store prosjekter i kommuner og regioner. Navnet på prosjektet understreker behovet av at arbeidet forankres og systematiseres i kommuneorganisasjonene, ellers blir

resultatet enkeltstående prosjekter som ikke integreres i daglig drift (SKL 2010). Prosjektet er utvidet med tre år, og regjeringen har bevilget 80 millioner svenske kroner i perioden 2011-2013. En viktig innsikt fra *Hållbar Jämställdhet* er at hvis likestillingsperspektivet skal bli en del av daglige drift må bevisstheten og kunnskapen økes på ledernivå.

*Att arbeta för ökad och hållbar jämställdhet är att öka kvaliteten i den offentliga servicen. Men det gäller att verkligen få utvecklingsarbetet hållbart, annars är risken stor att det bara försvinner,* sier Maria Trollvik som leder arbeidet med Program for Hållbar Jämställdhet.

Sveriges jämställdhetsminister, Nyamko Sabuni, oppsummerer prosjektet slik: *Jag är positiv till hela satsningen, men det är ännu för tidlig att se ett slutresultat, det handlar om ett förändringsarbete och det tar tid... Jag är också glad över att se de krav vi ställde på ledningarna i de olika avsnitten infritas, det är de som har ansvaret och jag tror att deras medverkan är en nyckelfaktor för framgång. De har sedan att förankra kunskapen och vikten i frågan nedåt i organisationen* (SKL 2010).

### **1.3 Problemstillinger og nyansering av likestillingsbegrepet**

Hovedproblemstillinger for kartleggingen er:

1. Hvorvidt og eventuelt hvordan arbeides det systematisk med likestilling på regionalt og lokalt nivå, både som arbeidsgiver og myndighetsutøver/tjenesteyter?
2. På hvilke sektorområder arbeides det eventuelt for å fremme likestilling?
3. Gi en vurdering av hvilke hovedutfordringer kommunene, fylkeskommunene og fylkesmannsembetene står overfor i arbeidet for å fremme likestilling, og hva som er suksesskriteriene i regionalt og lokalt likestillingsarbeid?

I kartleggingen har vi hatt hovedfokus på kjønnslikestilling, men vi har også undersøkt om det lokalt og regionalt foregår likestillingsarbeid ut fra andre diskrimineringsgrunnlag som etnisitet, religion, nedsatt funksjonsevne, seksuell orientering og alder. I forbindelse med analysen av likestillingsredegjørelsene i årsberetningene er kartleggingen avgrenset til å undersøke diskrimineringsgrunnlag ut fra de lovpålagte pliktene om å rapportere på tilstanden i forhold til kjønn, og tiltak i forhold til kjønn, funksjonsevne og etnisitet/religion mv.

Kartleggingen tar utgangspunkt i likestillingsbegrepet. Likestilling kan forstås som et *frihetsprinsipp*, det vil si frihet fra diskriminering, desavuering og krenkelser, og frihet til å velge uavhengig av kjønnstilhørighet, men også uavhengig av for eksempel etnisk tilhørighet og funksjonsevne. Samtidig omfatter likestilling et *balanseprinsipp*, det vil si krav om lik rett til deltakelse på like vilkår (Skjeie og Teigen 2003). Likestilling skal både ivareta individuelle rettigheter og bidra til likest mulig kjønnsfordeling på alle samfunnsområder. Likestilling er et begrep som er lite konkretisert. Det er når likestillingen blir konkret og materiell at den blir

kontroversiell. Hva politiske partier, den enkelte politiker eller byråkrat legger i likestilling er sjelden definert. Isolert sett er det derfor temmelig uproblematisk å være for likestilling. Problemet er at likestilling sjelden opptrer isolert. Likestillingsverdier støter i praksis an mot andre betydningsfulle verdier. I valget mellom verdier blir likestilling gjerne det vikende prinsipp (op.cit). All politikk, likestillingspolitikken inkludert, har en maktdimensjon. Makt kan for det første handle om omfordeling av maktressursene i form av posisjoner, for eksempel lederposisjoner eller politiske posisjoner. For det andre kan makt handle om hvordan språk og praksis konstituerer sosiale fenomener og institusjoner. I et slikt perspektiv handler makt om muligheten til å definere hva som er "sant".

I en kartlegging av likestillingsarbeid kan det være nyttig å skille mellom instrumentell og en institusjonell tilnærming til likestillingsbegrepet. I en kartlegging som denne blir det instrumentelle perspektivet dominerende. Den instrumentelle delen tar opp i seg de formelle aspektene ved organisasjonen. Det handler om å kartlegge hvorvidt organisasjonene utarbeider mål for likestillingspolitikken og om målene er forankret i planer. Videre ser vi på om likestillingspolitikken er formelt forankret i politiske og administrative organer. Det instrumentelle perspektivet handler også om hvorvidt ansvaret er forankret høyt oppe i hierarkiet, det vil si i lederposisjoner, og om organisasjonene formaliserer rutiner for å ivareta likestillingsarbeidet.

Det institusjonelle perspektivet er mindre målbart, og blir i mindre grad vektlagt i denne kartleggingen. Dette perspektivet handler om de ulike aktørene i organisasjonene, og deres ulike interesser og mål. Her snakker vi om verdier, holdninger og meningsfellesskap blant aktørene. Dette aspektet er sentralt for i hvor stor grad det tas initiativ til likestillingsarbeid, hvilke saker som tas opp og hvilke løsninger som vurderes som aktuelle (Guldvik 1996). Det er viktig at likestillingsperspektivet er institusjonelt forankret i sentrale organer i samfunnet. Samtidig er det viktig å erkjenne at likestilling mellom kjønn og mellom minoritet og majoritet også handler om menneskesyn og verdier – og at det instrumentelle perspektivet har noen begrensninger. Likestillingsprosjektet handler også om grad av politisk vilje til endring blant personer i posisjoner som potensielt har makt til å definere hvilke verdier samfunnet skal bygges på. Uten politisk vilje vil samfunnet ikke makte å endre skjevfordeling mellom og manglende anerkjennelse av ulike sosiale grupper. Denne rapporten avdekker en svak instrumentell forankring av likestillingsarbeidet. Å vurdere det institusjonelle perspektivet vil være viktig i videre diskusjon om styrking av det lokale og regionale likestillingsarbeidet.



## 2 Metodedesign

Likestillingsarbeid i kommuner, fylkeskommuner og fylkesmannsembeter er et komplekst område som favner både systematisk forankring, engasjement, planlegging, kompetanse, tiltak og individuelle holdninger og refleksjoner blant politikere, administrasjonen og tjenesteytere. Kompleksiteten krever at problemstillingene belyses fra flere perspektiver og med flere metodiske tilnærminger. Prosjektdesignet er basert på kvalitative intervjuer, strukturerte telefonintervju, kvantitativ spørreundersøkelse og dokumentstudier.

Tabell 1: *Oversikt over datainnsamlingsmetodene og problemstillingene de belyser*

|                                                                                                                                      | Problemstilling 1 og 2 |              |              | Problemstilling 3                                     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------|--------------|--------------|-------------------------------------------------------|
|                                                                                                                                      | Myndighetsutøver       | Tjenesteyter | Arbeidsgiver | Hovedutfordringer, suksesskriterier og gode eksempler |
| Elektronisk spørreundersøkelse sendt til alle landets kommuner                                                                       | x                      | x            | x            | x                                                     |
| Strukturerte intervju med alle fylkeskommunene                                                                                       | x                      | x            | x            | x                                                     |
| Strukturerte intervju med alle fylkesmannsembetene                                                                                   | x                      |              | x            | x                                                     |
| Intervju med sentrale aktører (KUN, SL, LS, LDO og KS)                                                                               | x                      | x            | x            | x                                                     |
| Analyse av årsberetningen i et utvalg av kommuner, årsberetningen til alle fylkeskommunene, samt årsrapporten til alle fylkesmennene |                        |              | x            | x                                                     |
| Gjennomgang av et utvalg kommuneplaner og alle fylkeskommunenes planstrategi                                                         | x                      |              |              | x                                                     |

## 2.1 Elektronisk spørreundersøkelse og strukturerte intervju

Målet med kartleggingen er å dokumentere omfang og organisering av arbeidet med likestilling i kommuner, fylkeskommuner og blant fylkesmenn. Spørreundersøkelser er en egnet metode for kartlegging av et større antall enheter, for å gi oversikt og for å sammenligne aktørene. Vi har via spørreundersøkelsen undersøkt *mål, planer og tiltak* for likestilling mellom kjønn og når det gjelder andre diskrimineringsgrunnlag i kommunene. Målet med den kvantitative delen av undersøkelsen er å kunne si noe generelt om likestillingsarbeidet. Det er viktig å presisere at "bildet" som gis av likestillingsarbeidet hviler på informantene som svarer på vegne av hele kommunen, fylkeskommunen og fylkesmannsembetet. Det er ikke sikkert at alle som svarer har hatt samme forståelser av spørsmål og svaralternativ, og det er heller ikke sikkert at de har gitt vurderinger av planer, praksis og holdninger det er enighet om innad i organisasjonen. Det er også viktig å presisere at respondentene representerer store organisasjoner der det gjerne er vanskelig å ha full oversikt over likestillingsarbeidet; vi må derfor ta forbehold om at det kan være gjennomført tiltak og at det finnes gode eksempler som vi ikke får kjennskap til i denne undersøkelsen.

Prosessen med å utarbeide et godt spørreskjema kan og bør gå over et visst tidsrom, men i dette prosjektet var tiden knapp og for å kompensere for dette har vi involvert mange personer for å kvalitetssikre skjema. Utarbeidelsen av spørreskjemaet er gjort i tett samarbeid mellom Likestillingssenteret og Østlandsforskning, med kommentarer fra oppdragsgiver underveis (se vedlegg). Det er forskjeller i ansvarsområder og roller hos de ulike aktørene, og det kommer også til uttrykk i noen forskjeller mellom spørreskjemaene aktørgruppene har fått tilsendt. Spørreskjemaet til kommunene ligger til grunn for intervjukskjemaene som ble tilpasset fylkeskommunene og fylkesmannsembetene.

En hovedutfordring ved utarbeiding av skjema er at mange av spørsmålene er preget av informasjonsinnhenting ut fra flere variabler, som er en viktig del av kartleggingen. Som en konsekvens av variasjoner i kommunenes politiske og administrative organisering og mulige tiltak, har respondenten mulighet til å krysse av på flere svaralternativer, og kan i tillegg skrive egne kommentarer. Dette gjelder for eksempel spørsmål om hvilke råd og utvalg kommunene har, hvilke tiltak som er gjennomført på tjenester og som arbeidsgiver, gode eksempler og hvilke utfordringer de ser. Med flere muligheter til å skrive egne kommentarer er deler av datamaterialet preget av egne beskrivelser fra respondentene.

Skjemaene er bygd opp med overordnede spørsmål til aktørene som *offentlig myndighet* i første del, herunder også planlegging og tjenesteyting. Spørsmålene i del to handler om aktørene som *arbeidsgivere* og siste del er om hovedutfordringer de ser for det videre arbeidet. I mange av spørsmålene spørres det etter informasjon og kunnskap om eget likestillingsarbeid, og i noen spørsmål ber vi om vurderinger av virkningen av likestillingsarbeidet. I siste kapittel presenterer vi hva aktørene selv oppgir som hovedutfordringer. Temaene som tas opp er blant annet om aktørene opplever at det er uklart

hva som forventes, om det er satt av for lite ressurser, og om de opplever at det er for lite kunnskap i organisasjonen.

### ***Elektronisk spørreundersøkelse til kommunene***

Data er innhentet gjennom en elektronisk spørreundersøkelse sendt til rådmenn i alle landets kommuner. En invitasjon med link til spørreskjemaet ble sendt via e-post direkte til rådmannens e-postadresse. Første utsending var 08.03.2011. Purringer ble foretatt 10.03 og 15.03. Sluttstrek for mottak av svar var 18.03.2011.

Tabell 2: *Bruttoutvalg, nettoutvalg og svarprosent i kommunene*

|              |     |
|--------------|-----|
| Bruttoutvalg | 430 |
| Nettutvalg   | 199 |
| Svarprosent  | 46  |

*Antall/prosent*

Av landets 430 kommuner var det 276 som hadde åpnet spørreskjemaet. Etter en gjennomgang der de som hadde svart på under 15 prosent av skjemaet ble tatt ut, satt vi igjen med et nettoutvalg på 199, altså en svarprosent på 46 prosent. Svarprosenten er ikke veldig god, men den er innenfor det intervallet som anses som akseptabelt. Det er alltid vanskelig å spekulere i årsaker til at noen velger å delta i undersøkelser, mens andre velger ikke å svare. I denne kartleggingen er det ikke urimelig å anta at rådmenn/kommuner som har prioritert å svare på spørreskjemaet er særlig interessert i temaet som tas opp. Samtidig må det tas høyde for at en del av spørsmålene kan ha vært vanskelig for rådmenn å svare på, da mange av spørsmålene krever god oversikt over tiltak som gjøres på ulike tjenestoområder i kommunen. Dette kommer til uttrykk i ”hull i datamatriksen”.

Tabell 3 viser at svarene er nokså jevnt fordelt på alle landets fylker og at om lag halvparten av kommunene i hvert fylke har svart. Tabell 4 viser hvordan svarene fordeler seg ut fra kommunenes innbyggertall. Her har vi benyttet intervallene til Statistisk sentralbyrå for å kunne sammenligne fordelingen av vårt utvalg med det landsdekkende antallet kommuner innenfor hvert intervall. Det ser også her ut til å være en jevn fordeling av små og store kommuner blant de som har svart. Dette tyder på at det ikke er systematiske skjevheter i utvalget.

Tabell 3: *Antall kommuner som har besvart spørreskjemaet fordelt på fylker*

| <i>Fylke</i>     | <i>Antall kommuner</i> | <i>Antall besvart</i> |
|------------------|------------------------|-----------------------|
| Østfold          | 18                     | 8                     |
| Akershus         | 22                     | 9                     |
| Oslo             | 1                      | 0                     |
| Hedmark          | 22                     | 12                    |
| Oppland          | 26                     | 15                    |
| Buskerud         | 21                     | 7                     |
| Vestfold         | 14                     | 8                     |
| Telemark         | 18                     | 6                     |
| Aust-Agder       | 15                     | 7                     |
| Vest-Agder       | 15                     | 11                    |
| Rogaland         | 26                     | 12                    |
| Hordaland        | 33                     | 13                    |
| Sogn og Fjordane | 26                     | 10                    |
| Møre og Romsdal  | 36                     | 21                    |
| Sør-Trøndelag    | 25                     | 15                    |
| Nord-Trøndelag   | 24                     | 6                     |
| Nordland         | 44                     | 19                    |
| Troms            | 25                     | 12                    |
| Finnmark         | 19                     | 7                     |
| <b>Totalt</b>    | <b>430</b>             | <b>199</b>            |

Tabell 4: *Fordeling av kommuner etter antall innbyggere*

| <i>Antall innbyggere i kommunen</i> | <i>Fordeling av kommuner (Statistisk Sentralbyrå 2009<sup>1</sup>)</i> | <i>Antall kommuner som responderte på spørreundersøkelsen</i> |
|-------------------------------------|------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------|
| Færre enn 2 500                     | 131                                                                    | 65                                                            |
| 2 500-4 999                         | 105                                                                    | 44                                                            |
| 5 000-9 999                         | 88                                                                     | 43                                                            |
| 10 000-24 999                       | 71                                                                     | 34                                                            |
| 25 000 og flere                     | 35                                                                     | 13                                                            |
| <b>Totalt</b>                       | <b>430</b>                                                             | <b>199</b>                                                    |

Et relatert forhold er ”hull i datamatriksen”, det vil si at ikke alle respondentene har svart på alle spørsmålene i skjemaet, og som en konsekvens vil nettoutvalget variere for hvert

<sup>1</sup> <http://www.ssb.no/emner/10/04/laeiby/ttab-2010-06-08-01.html>

spørsmål. Det er en svakhet ved spørreskjemaet at vi på enkelte spørsmål ikke har hatt med et svaralternativ for ”vet ikke” eller ”har ikke”, dette gjør seg særlig gjeldende på spørsmål åtte til ti. Disse spørsmålene dreier seg om tiltak for å sikre likestilling innenfor ulike offentlige tjenesteområder. Siden det er høy svarprosent på både spørsmålene som kommer før og etter, kan vi anta at årsaken til at det er så mange som ikke har svart er at de enten ikke har tiltak på disse områdene, eller at de ikke vet. I presentasjonen av disse spørsmålene har vi valgt å legge til kategorien ”ikke svart”. Det samme gjelder spørsmål 20-22. Sju til åtte prosent av utvalget har vært usystematiske i hva de svarer, noe som kan tyde på at de enten ikke har gått nøye igjennom spørreskjemaet, eller at de har vært usikre på hva de skal svare.

### ***Strukturerte intervju med fylkeskommunene og fylkesmannsembetene***

For å sikre svar fra alle fylkeskommuner og fylkesmannsembeter valgte vi å gjennomføre telefonintervju. Vi sendte ut intervjueskjema i forkant av telefonintervjuene for at informantene skulle kunne forberede seg på spørsmålene. Siden de strukturerte intervjuene foregikk på telefon var det også mulig å stille oppfølgingsspørsmål og få utdypende informasjon om likestillingsarbeidet i organisasjonene.

Intervjueskjemaet ble sendt til fylkesrådmann/administrasjonssjef/direktør og til fylkeskommunenes postmottak. Våre informanter hadde forskjellige stillinger og tilhørighet i organisasjonen; i halvparten av fylkeskommunene kom informanten fra stabs-, personal- og/eller organisasjonsavdelingen, i tre fylkeskommuner var det assisterende fylkesrådmann og forøvrig var informantene fra utviklings-, plan-, kommunikasjons- og/eller kulturavdeling. Sju av respondentene hadde lederstillinger, de andre var rådgivere eller seniorrådgivere. Tre fylkeskommuner ønsket at vi skulle intervju flere personer for å få mest og best mulig informasjon.

Intervjueskjemaet til fylkesmennene ble sendt til postmottak. Vi hadde således ikke kontroll med hvem som fikk henvendelsen fra postmottaket. I fem tilfeller var informantene fylkesmann eller assisterende fylkesmann personlig, i sju embeter svarte administrasjonssjefer eller personalsjefer/rådgivere, i åtte embeter kom informantene fra utdanningsavdeling eller kommunalavdeling. To fylkesmenn ønsket at vi skulle intervju flere personer for å få mest og best mulig informasjon.

De fleste informantene hos både fylkeskommunene og fylkesmannsembetene hadde samlet inn informasjon fra hele organisasjonen. En del hadde imidlertid ikke oppfattet eller helt tatt konsekvensen av at de i tillegg til personalområdet også skulle svare som offentlig myndighet. Noen respondenter svarte ut i fra et personalpolitisk ståsted på mange av spørsmålene. Dette avspeiler antagelig det faktum at det er innenfor personalområdet at likestillingsarbeidet har vært mest framtrepende de seneste årene, blant annet med diskusjoner om likelønn og foreldrepermisjon.

Gjennom intervjuene med fylkeskommunene og fylkesmennene kom det tydelig fram at når det stilles spørsmål om hvorvidt hensynet til personer med *nedsatt funksjonsevne* er ivaretatt, så svarer mange ja fordi fylket er pilotorganisasjon for *universell utforming* eller har en egen plan for utbedring av tilgjengeligheten i alle offentlige bygg. Universell utforming er også omfattet av et lovverk og er en viktig del av forebyggingen mot diskriminering og utestenging av personer med nedsatt funksjonsevne. Begrepet nedsatt funksjonsevne rommer imidlertid mer enn tilrettelegging og fysiske funksjonshemminger, slik at svarene på disse spørsmålene ser ut til å være begrenset av parallellen som trekkes mellom nedsatt funksjonsevne og universell utforming.

## 2.2 Kvalitative intervju

Kartleggingen omfatter også intervju med aktører på ulike nivå som har kompetanse på likestillingsfeltet, og kjennskap til hva som gjøres for å fremme likestilling i kommuner, fylkeskommuner og hos fylkesmenn. I tillegg er disse pådrivere for å fremme likestilling på ulike måter.

Følgende *sentrale aktører* er intervjuet for å få en oversikt over deres kunnskap om de viktigste utfordringene, suksesskriterier, gode eksempler og likestillingstilstanden i de ulike regionene:

- Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO), seniorrådgiver
- Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (KS), rådgiver
- Senter for likestilling i Agder (SL), seniorrådgiver
- KUN Senter for kunnskap og likestilling (KUN), daglig leder
- Likestillingssenteret (LS), daglig leder

De sentrale aktørene, LDO, KS, SL, KUN og LS, er intervjuet for å få oversikt over og kunnskap om likestillingstilstanden nasjonalt og regionalt og for å få innsikt i arbeidet som gjøres for å fremme likestilling i kommuner, fylkeskommuner og fylkesembetene. Videre var fokus i intervjuene å få frem hva disse aktører vurderer som de viktigste utfordringene kommuner, fylkeskommuner og fylkesmannsembeter står overfor og hva de betegner som suksesskriterier. Utover dette ble det også snakket om hvordan de sentrale aktørene jobber som pådrivere mot kommuner, fylkeskommuner og fylkesmenn når det gjelder å fremme kjønnslikestilling og hindre diskriminering også på andre grunnlag.

Østlandsforskning gjennomførte de kvalitative intervjuene over telefon, og de varte i 30- 45 minutter.

## 2.3 Dokumentstudier

Dokumentstudiene gir utfyllende informasjon til spørreundersøkelsen og intervjuene om kommunenes, fylkeskommunenes og fylkesmennenes planer og prioriteringsområder for å fremme likestilling, både som offentlig myndighet og arbeidsgiver.

### *Årsberetninger*

Kommunenes og fylkeskommunenes redegjørelse for likestilling i årsberetningen, samt fylkesmannsembetenes årsrapport er gjennomgått for å kartlegge omfanget av og innholdet i likestillingsarbeidet som arbeidsgiver, i henhold til aktivitets- og rapporteringspliktene. Likestillingssenteret har analysert redegjørelsene i årsberetningene i 159 kommuner i sju fylker for 2009. Disse analysene er gjort innenfor rammen av tidligere prosjekter, men er tatt inn som grunnlag for denne kartleggingen fordi oppdragsgiver etterspør nettopp denne type gjennomgang/analyse. Redegjørelsene for kommunene i Hedmark og Oppland er analysert i tre år 2007-2009 og Østfold, Akershus, Buskerud, Møre og Romsdal i to år 2008 og 2009. Vestfold ble for første gang analysert i 2009. De sju fylkene er samlet geografisk på Østlandet og Nord-Vestlandet. Vi mener likevel at resultatene viser en generell tendens fordi kontrollene som Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) har gjort i 86 kommuner over hele landet viser de samme hovedtrekkene. LDO har imidlertid godkjent en noe større andel av redegjørelsene enn det Likestillingssenteret har funnet at er av tilfredstillende. Noe av forklaringen på differansen kan ligge i at LDO i sitt uttrekk av kommuner kontrollerte flere kommuner på nytt som ikke fikk godkjent sin redegjørelse året før. Mange hadde da forbedret sine redegjørelser. Forskjellen kan også ligge i at de som gjorde kontrollene og analysene i de to fagmiljøene vurderte kriteriene og redegjørelsene noe forskjellig. Det kan også ha betydning at LDOs kontroller fant sted i perioden 2006-2008 mens Likestillingssenterets analyser var i perioden 2007-2009, og de nye pliktene på etnisitet, religion mv og nedsatt funksjonsevne trådte i kraft i 2009.

Alle 18 fylkeskommuners årsberetninger for 2009 og fylkesmannsembetenes årsrapporter for 2010 inngår i dokumentstudien og analyseres med henblikk på likestillingsrapportering som arbeidsgiver.

Dokumentstudier av årsberetningene viser først og fremst hvordan organisasjonene følger opp aktivitets- og rapporteringspliktene i sin likestillingsredegjørelse. Dette gir ikke nødvendigvis et fullstendig bilde av kommunenes, fylkeskommunenes og fylkesmannsembetenes faktiske likestillingsarbeid. Gjennom rådgivnings- og pådriverarbeid har Likestillingssenteret flere ganger erfart at det gjøres mer likestillingsarbeid i kommunene enn de rapporterer om. Videre kan det heller ikke sees bort fra at noen kommuner prioriterer arbeidet med å lage en god og oversiktlig rapport, som får kommunen til å se mer bevisst og aktiv ut på likestillingsfeltet enn den faktisk er.

### ***Plandokumenter***

Vi har gjennomgått kommuneplanens samfunnsdel i 36 kommuner og fylkesplan/regional planstrategi i samtlige fylkeskommuner. Planverket er viktig i forhold til synliggjøring av likestillingsperspektivet i det overordnede strategidokumentet som kommunens og fylkeskommunens øvrige planer tar utgangspunkt i. Dokumentet kan bidra til vektlegging av likestilling innad i organisasjonen, samtidig som planen forplikter utad. Mange aktører er involvert i utarbeiding av kommuneplaner og fylkesplaner/regionale planstrategier, samt oppfølging av den. Med andre ord er overordnet planverk ment å føre til prosesser og samarbeid som utgjør et dynamisk aspekt i kommunenes og fylkeskommunenes virke, som igjen bidrar til bevisstgjøring, refleksjon og forpliktelse gjennom synlighet.

I gjennomgangen av planene har sentrale søkeord vært: likestilling, likeverd, kjønn, kvinner, menn, mangfold, integrering, etnisitet, religion, nedsatt funksjonsevne, universell utforming, seksuell orientering og alder. Etter opptelling av søkeordene har vi lest og vurdert dokumentene med henblikk på innhold og hva de faktisk sier om likestilling.

### ***Kommuneplaner***

Kommuneplanen er kommunens overordnede plandokument, og samfunnsdelen skal ta for seg langsiktig utvikling, overordnede mål og strategier. Gjennomgang av et utvalg kommuneplaner kan gi et inntrykk av hvor mange kommuner som har en likestillingsbevissthet på overordnet plannivå, hvilke tema kommunene tar opp relatert til likestilling, og hvor stor andel som har konkrete mål eller tiltak.

Utvalget av kommuneplaner består av to fra hvert fylke, til sammen 36 planer. Disse er hentet fra kommunenes nettsider, ut fra kriteriene kommunestørrelse og planens aktualitet. De skulle være så nye som mulig, og vi ønsket å få en større og en mindre kommune fra hvert fylke. Under innsamlingen av kommuneplanene har vi sett at en stor andel kommuner er i en prosess med rullering og utarbeiding av nye kommuneplaner. Den gjeldende kommuneplanen er ofte flere år gammel, og mange kommuner har ikke publisert kommuneplanens samfunnsdel på sin nettside. De planene som ble hentet ut er fra 2006 – 2010, og er i gjennomsnitt to til tre år gamle.

### ***Fylkesplaner og regionale planstrategi***

Vi har gjennomgått fylkesplaner/regional planstrategi for de 18 fylkene. Fylkesplanen er et omforent politisk rammeverk som etter plan- og bygningsloven er det sentrale virkemiddelet i regional planlegging. Fylkesplanen er i ferd med å erstattes av et nytt planinstrument, regional planstrategi, som er det eneste obligatoriske planelementet på regionalt nivå etter loven. Fylkeskommunen skal utarbeide planen i samarbeid med kommuner, statlige organer og andre som blir berørt av planen. Disse aktørene er forpliktet til å ta stilling til hva som er de



viktigste regionale utviklingstrekk og utfordringer. Sju av fylkeskommunene har pr. april 2011 erstattet fylkesplanen med en regional planstrategi, mens de resterende elleve fortsatt har fylkesplan. Trøndelags- og Agderfylkene har felles fylkesplan/regional planstrategi, så til sammen er 16 planer gjennomgått. Planene vi har gjennomgått er gjeldende fylkesplan som er tilgjengelig på den enkelte fylkeskommunes nettside. Disse er i gjennomsnitt tre år gamle.

## **2.4 Indekser for kommunenes likestillingsarbeid på grunnlag av kjønn**

For å vurdere hva som kjennetegner kjønnslikestillingsaktive kommuner, har vi laget én indeks som måler kommunene som *offentlig myndighet* og én som *arbeidsgiver*. I denne delen konsentrerer vi oss om kjønnslikestilling. Formålet med indeksene er å konstruere enkle mål som vi kan holde opp mot noen egenskaper ved kommunene vi mener kan være relevante for å forstå variasjoner i kjønnslikestillingspraksis, slik som kommunestørrelse (målt ved antall innbyggere) og grad av sentralitet (minst sentrale, mindre sentrale, sentrale og særlig sentrale kommuner). Videre ønsker vi å holde indeksene opp mot en viktig egenskap ved kommunene: andel kvinner i kommunestyrene. Det er grunn til å anta at høy kvinnerepresentasjon i kommunestyrene bidrar til økt likestillingspolitisk engasjement i kommunen, og motsatt der kvinnerepresentasjonen i kommunestyret er lav, forventes lavere kjønnslikestillingsinnsats fra kommunens side. Tidligere forskning har vist at noen av disse egenskaper bidrar til å forstå variasjoner i kommunenes kjønnsmaktbalanse; dvs. kvinners og menns andeler av ledende verv i kommunepolitikken (Van der Ros, Johannesen & Guldvik, 2010).

Når vi velger å konstruere to separate indekser for kommunens kjønnslikestillingspraktiske innsats som myndighetsutøver/tjenesteyter og samfunnsplanlegger på den ene siden og kommunen som arbeidsgiver på andre siden, er det fordi vi anser det som viktig å vurdere de to typene innsats og engasjement for seg. Den ene berører innbyggerne, mens den andre retter seg mot egne ansatte. Det er grunn til å tro at disse indeksene er korrelerte: der hvor kommunen i sitt arbeidsgiveransvar er preget av kjønnslikestillingsorientert innsats, vil vi også forvente å finne likestillingsengasjement og bevissthet i kommunens rolle som myndighetsutøver, tjenesteyter og planlegger. Og der hvor interesse for kjønnslikestilling som arbeidsgiver er lav, forventer vi også lav interesse for kjønnslikestilling når kommunen opptrer som offentlig myndighet. Men det er ikke nødvendigvis slik. Det kan være ulike kulturer, holdninger og bevisstheter i de forskjellige etater og fagområder. En ildsjel her og en motstander av aktivt kjønnslikestillingsarbeid der, kan gi sterke utslag. Med utgangspunkt i spørreskjemaet har vi valgt å bygge opp indeksen for kommunen som offentlig myndighet med følgende indikatorer:

Tabell 5: Indeks om kjønnslikestilling for kommune som myndighetsutøver/tjenesteyter

| Variabler/verdier                                                                                            | Spørsmål | Svaralternativene som tas med i indeksen | Poeng    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|------------------------------------------|----------|
| Politisk forankring i form av <i>utvalg</i> med ansvar for                                                   | 3        | Kjønnslikestillingspolitikk              | 1        |
| Politisk forankring i form av overordnet <i>handlingsplan</i>                                                | 4        | På grunnlag av kjønn                     | 1        |
| Hvilke av disse perspektivene er tatt inn i <i>kommuneplanens samfunnsdel</i>                                | 5        | Kjønnslikestilling                       | 1        |
| Gjennomført tiltak for å sikre likeverdige offentlige tjenester pga kjønn på ett eller flere tjenesteområder | 7        | Ett eller flere svaralternativer         | 1        |
| Ble noen av disse tema drøftet i minst ett administrativt ledermøte i 2010                                   | 11       | Kjønn                                    | 1        |
| <b>Sum poeng kan varierer mellom 0 og 5</b>                                                                  |          |                                          | <b>5</b> |

I ovenstående indeks har vi sammenfattet politisk og administrativ forankring, samt tiltak som er iverksatt som tjenesteutøver. De tre første spørsmål angir *politisk* forankring, mens de to siste indikatorer dreier seg om *administrative* forhold. Høyest mulig verdi er 5, hvor kommunen skårer positivt på spørsmål som omhandler både politisk og administrativ forankring. Det tar vi som uttrykk for at kjønnslikestilling står sterkt i kommunen. Dens motpol er 0.

Den andre indeksen vi har konstruert er ment å måle kommunenes kjønnslikestillingspraksis som arbeidsgiver.

Tabell 6: Indeks om kjønnslikestilling for kommunene som arbeidsgivere

| Variabler/verdier                                                                                     | Spørsmål | Svaralternativene som er med i indeksen       | Poeng |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|-----------------------------------------------|-------|
| På hvilke områder har kommunene personalpolitiske handlingsplaner                                     | 12       | Kjønn                                         | 1     |
| Har kommunen iverksatt noen av følgende tiltak for å bedre kjønnsbalansen i sektorer                  | 14       | Svaralternativene 1 og/eller 2 (se vedlegg)   | 1     |
| Har kommunen iverksatt noen av følgende tiltak for å redusere ufrivillig deltid                       | 15       | Svaralternativene 2,3 og/eller 4(se vedlegg)  | 1     |
| Har kommunen iverksatt noen av følgende tiltak for å redusere lønnsforskjeller mellom kvinner og menn | 16       | Svaralternativene 1,2 og/eller 3( se vedlegg) | 1     |
| Har kommunen iverksatt tiltak for å bedre likestillingen på ledernivå mht                             | 19       | Kjønn                                         | 1     |

Fem poeng indikerer høy innsats som arbeidsgiver med henblikk på kjønnslikestillingstiltak. I kapittel 3.4 presenteres fordelingene i indeksene.

I tillegg til presentasjoner av univariate fordelinger av kommunene i disse to indeksene, foretas multivariate analyser for å vurdere om noen sentrale økonomiske, kulturelle og politiske aspekter kan bidra til å forklare variasjoner i kommunenes arbeid med kjønnslikestilling. Vi har valgt følgende egenskaper ved kommunene: kommunestørrelse, grad av sentralitet, og grad av kjønnsbalanse i kommunestyret. Vi har også foretatt bivariate analyser for å undersøke forholdet mellom kjennskap til aktivitets- og rapporteringspliktene og kommunens skår på våre to indekser. Til slutt vurderes de av kommunene som har høye verdier på de to indeksene opp mot Statistisk Sentralbyrås likestillingsindeks for kommunene (2010), samt ut fra hvordan disse kommunene framstiller sitt likestillingsarbeid på sine hjemmesider.

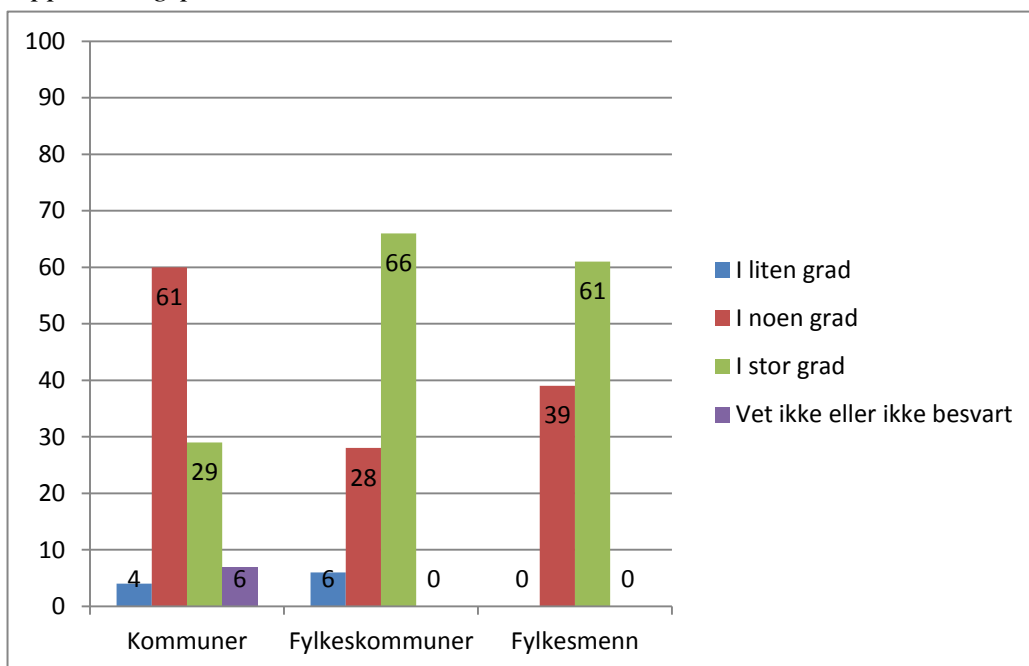
### 3 Kommuner, fylkeskommuner og fylkesmenn som offentlig myndighet

I dette kapitlet presenteres og analyseres data om hvordan likestillingsarbeidet er forankret politisk, administrativt, og i planverket. Videre viser vi hvordan og på hvilke områder kommunene og fylkeskommunene arbeider for å sikre likeverdige offentlige tjenester til innbyggerne. Siste del av kapittelet omhandler fylkesmennenes rolle som myndighetsutøver.

Både i spørreskjema til kommunene og i intervjukskjemaene til fylkeskommunene og fylkesmennene har vi spurt om kjennskap til aktivitets- og rapporteringspliktene. Aktørens kjennskap til disse sentrale lovpålagte pliktene gir oss et første innblikk i om, og hvordan, aktørene forstår omfanget og betydningen av både det praktiske likestillingsarbeidet og likestilling som en abstrakt verdi.

I figuren nedenfor har vi valgt å presentere resultater fra kommuner, fylkeskommuner og fylkesmenn i samme diagram, for å gi en god oversikt over svarene på dette spørsmålet. Ved lesning av figur 1 minner vi om at antall respondenter varierer mye, og at metoden for innsamlingen av data er noe forskjellig for de ulike aktørgruppene.

Figur 1: *Hvor godt kjenner kommunen, fylkeskommunen og fylkesmennene til aktivitets- og rapporteringspliktene?*



(N=199/N=18/N=18) Prosent

Hovedbildet er at et stort flertall av både fylkeskommuner og fylkesmenn, oppgir at de i stor grad har kjennskap til aktivitets- og rapporteringspliktene, henholdsvis 66 og 61 prosent. Dette må sies å være positive tall. Kommentarene fra informantene i fylkeskommunene og hos fylkesmenn tyder på at de som jobber med pliktene på personalområdet i stor grad er oppmerksomme på dem, mens pliktene ikke er så godt kjent utover i organisasjonen. Noen ser imidlertid en økende bevissthet om at disse pliktene også gjelder organisasjonenes utadrettede virksomhet, det vil si som myndighetsutøver, tjenesteyter og samfunnsplanlegger.

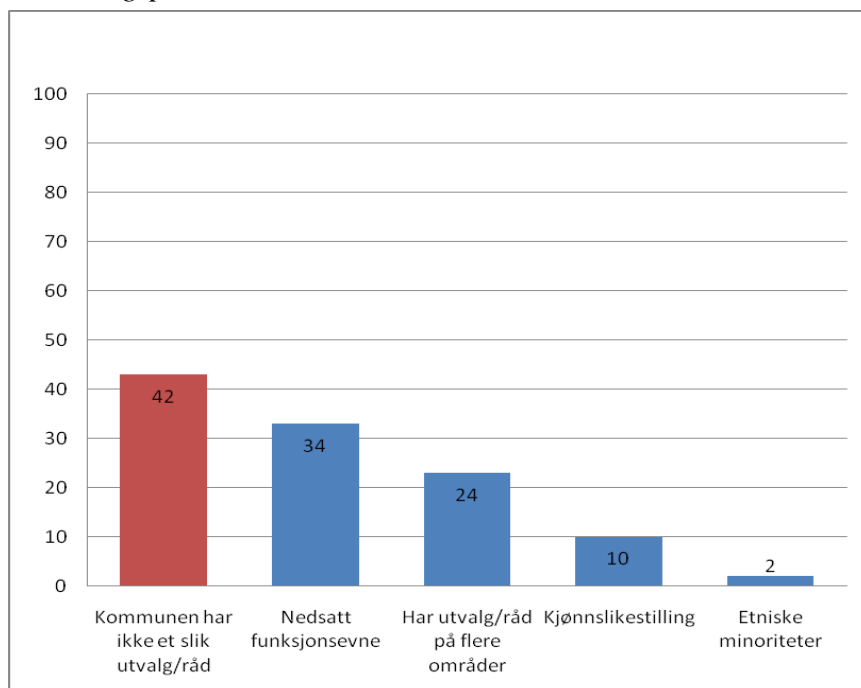
Blant kommunene i utvalget er resultatene mindre lovende: mindre enn en tredel (29 prosent) angir at det er en stor grad av kjennskap. Et stort flertall (61 prosent) sier at de i noen grad kjenner til aktivitets- og rapporteringspliktene.

### 3.1 Forankring av likestillingsarbeidet

Forankring i ledelsen er en forutsetning for å etablere et systematisk og kontinuerlig likestillingsarbeid. Vi har derfor sett på hvordan likestillingsarbeidet er forankret administrativt og politisk. Vi ser på to former for politisk forankring: 1) om det er opprettet et råd/utvalg og 2) om feltet er forankret i overordnede handlingsplaner.

#### *Politisk forankring i form av utvalg/råd i kommuner og fylkeskommuner*

Figur 2: På hvilke områder har kommunene et politisk oppnevnt utvalg/råd med ansvar for likestillingspolitikk?



(respondenten kan krysse av på flere svaralternativ)

(N=199) Prosent

Figur 2 viser at 42 prosent av kommunene ikke har et politisk oppnevnt utvalg eller råd med ansvar for likestilling. Dette tallet kan synes noe overraskende da kommunene og

fylkeskommunene siden 2007 har vært pålagt å ha et råd for personer med nedsatt funksjonsevne (*lov om råd eller anna representasjonsordning i kommunar og fylkeskommunar for menneske med nedsatt funksjonsevne m.m.*). 34 prosent av kommunene har et eget råd for funksjonshemmede og i tillegg har om lag ti prosent et felles råd for funksjonshemmede og eldre. Årsaken til at så vidt mange har svart at de ikke har et slikt råd/utvalg kan være at de ikke ser på disse rådene som en del av likestillingsarbeidet, at det ikke er opprettet slike råd/utvalg eller at disse rådene er ukjente for respondenten. Det er for øvrig også lovpålagt med et eldreråd.

Alle fylkeskommuner oppgir at de har et eget utvalg/råd for likestilling av personer med nedsatt funksjonsevne.

Om lag ti prosent av kommunene og en noe større andel av fylkeskommunene svarer at administrasjonsutvalget tar disse sakene. Administrasjonsutvalget er lovpålagt (kommuneloven), og er et parts sammensatt utvalg som består av representanter for kommunen/fylkeskommunen og de ansatte. Utvalget behandler saker knyttet til arbeidsgiverpolitikken, altså de har ikke ansvaret som offentlig myndighet slik vi spør om her. At administrasjonsutvalget er nevnt kan tyde på at aktørene har tenkt på seg selv som arbeidsgiver også når de svarer på spørsmål som offentlig myndighet.

15 av de 18 fylkeskommunene har utvalg/råd med ansvar for flere likestillingsområder. Av disse er det fem som oppgir administrasjonsutvalget og åtte som oppgir at det er fylkesutvalget eller fylkesrådet som har ansvaret for likestillingsarbeidet. Noen nevner tett samarbeid mellom eldrerådet og ungdommens fylkesting, eller mellom råd for eldre og råd for personer med nedsatt funksjonsevne. To fylkeskommuner har et utvalg/råd som favner alle likestillingsområder.

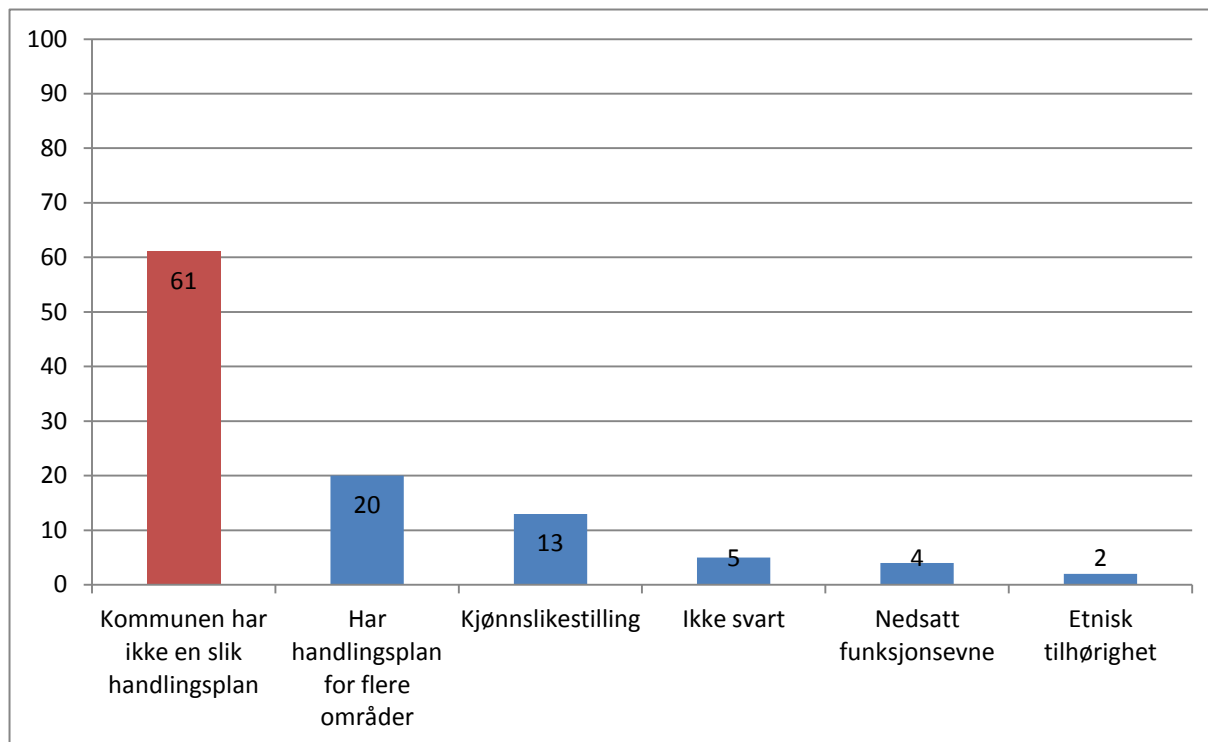
Ti prosent av kommunene har et eget politisk oppnevnt utvalg/råd for kjønnslikestilling, dvs. vi kan estimere at det gjelder noe i overkant av 40 kommuner totalt for hele landet. I 1979 var det 190 kommuner som hadde et slikt utvalg, og i 1991 var det 353 kommuner med et slikt utvalg (Guldvik 1992). Ingen av fylkeskommunene har et eget politisk oppnevnt utvalg/råd for kjønnslikestilling.

Kun en svært liten andel av kommunen har et eget utvalg/råd for likestilling på grunnlag av etnisk tilhørighet, religion mv. Navnet varierer fra mangfoldsutvalg til flerkulturelt råd. Andelen er langt større på fylkesnivå: Sju av fylkeskommunene har et eget utvalg/råd for likestilling på grunnlag av etnisk tilhørighet, religion mv. Navnet varierer også her fra mangfoldsutvalg til flerkulturelt råd og noen har samarbeidsorgan med Sametinget.

### **Politisk forankring i form av handlingsplaner i kommuner og fylkeskommuner**

Overordnede handlingsplaner er viktig for å oppnå kontinuitet i arbeidet. I dette avsnittet presenterer vi omfang og type av vedtatte overordnede handlingsplaner.

Figur 3: På hvilke områder har kommunene en overordnet handlingsplan for likestilling?



(respondenten kan krysse av på flere svaralternativ)

(N=199) Prosent

Figur 3 viser at nærmere to tredjedeler av kommunene ikke har noen overordnet handlingsplan for likestillingsarbeid. En femdel av kommunene har overordnet handlingsplan for flere likestillingsområder. Bare 13 prosent av kommunene har egen overordnet handlingsplan for kjønnslikestilling. Nedsatt funksjonsevne og etnisitet er forankret med egne handlingsplaner i enda færre kommuner.

Det store flertall av fylkeskommuner (16 av 18) har handlingsplaner for likestilling. Halvparten har en handlingsplan som omfatter flere diskrimineringsgrunnlag. Navnene på planene er blant annet Strategi for likestilling og mangfold, regional plan for et inkluderende samfunn, mangfoldsplan, handlingsplan for likestilling og likeverd, handlingsplan for mangfold. Oppfølging av *Det europeiske charteret for likestilling mellom kvinner og menn i lokalsamfunnet* er også nevnt, samt at de fylkeskommunale likestillingsutvalgene har egne handlingsplaner. Noen informanter fra fylkeskommunene har bemerket at så lenge likestilling er et tema i fylkesplanen så er det ikke nødvendig med en egen plan.

Tre av fylkeskommunene har egen overordnet handlingsplan for kjønnslikestilling, sju har egen handlingsplan for personer med nedsatt funksjonsevne, og fem av 18 fylkeskommuner har egen handlingsplan for likestilling på grunnlag av etniske minoriteter, religion mv.

Sammenligninger mellom nivåene med henblikk på selvstendige handlingsplaner viser store variasjoner mellom kommunene og fylkeskommunene. Forankringen synes å være langt bedre i fylkeskommunene enn på kommunalt nivå. En langt større andel av fylkeskommuner har forankret likestillingsarbeidet i form av felles handlingsplaner, som likestillingsplaner for personer med nedsatt funksjonsevne og for etniske minoriteter i egne handlingsplaner. Fylkeskommunene og kommunene er nokså like når det gjelder omfang av forankring av kjønnslikestilling i egne planer.

### ***Administrativ forankring av likestillingsarbeidet, hos kommuner, fylkeskommuner og fylkesmenn***

Som indikatorer på administrativ forankring i organisasjonene har vi brukt informasjon om hvor likestillingstema er forankret i henhold til nivå og sektor, om kjønnslikestilling og diskrimineringsgrunnlag har vært tema på administrative ledermøter, og om organisasjonenes deltakelse i kunnskapsutvikling, spredning og innhenting.

Spørsmålet *hvor er ansvaret for det systematiske arbeidet med kjønnslikestilling forankret?* åpnet for følgende svaralternativer og med mulighet for flere avkryssninger;

- *rådmann/administrasjonssjef/fylkesrådmann/fylkesmann*
- *sektorleder/avdelingsleder*
- *personalsjef*
- *andre steder*
- *ikke hos noen spesiell*

Spørsmålet ble stilt for å få et bilde av hvordan organisasjonene forankrer ansvaret. Det formelle ansvaret ligger alltid hos øverste leder, og det kan være interessant å se om dette er delegert videre. Selv om ansvaret er forankret på øverste administrative nivå, er dette ingen garanti for at det arbeides *aktivt, målrettet og planmessig* slik det står i loven. Men vi kan anta at når ansvaret er forankret der ledelsen selv etterspør et ansvars- og fagområde, så følges det bedre opp i organisasjonen.

Informantene oppgir at ansvar for kjønnslikestillingen er plassert hos øverste administrative leder i om lag halvparten av kommunene og fylkesmannsembetene, og i tre firedeler av fylkeskommunene. Ansvaret er plassert hos sektorleder og/eller personalsjef i omlag en tredel av kommunene, fylkeskommunene og fylkesmenn. 17 prosent av kommunene oppgir at ansvar for kjønnslikestilling ikke er forankret hos noen spesielle, det samme oppgir én fylkeskommune og to fylkesmenn.



På spørsmål om hvor ofte likestilling og de ulike diskrimineringsgrunnlagene er tema på *administrative ledermøter*, ser vi at kjønnslikestilling kommer best ut. Omlag 60 prosent av kommunene og de fleste fylkeskommuner og fylkesmenn har hatt kjønnslikestilling som tema på ett eller flere ledermøter det siste året. Etnisitet, religion mv. har vært drøftet hos omlag 40 prosent av kommunene, og hos de fleste fylkeskommuner og fylkesmenn.

Tema som alder og nedsatt funksjonsevne drøftes hos godt over halvparten av alle aktørene, og her oppgis universell utforming som et viktig tema under nedsatt funksjonsevne.

Diskrimineringsgrunnlaget som i minst grad er tema på administrative ledermøter, er seksuell orientering. Under ti prosent av kommunene, tre av fylkeskommunene og én fylkesmann har hatt seksuell orientering oppe i administrativt ledermøte det siste året.

Nærmere en femdel av kommunene hadde ikke likestilling og diskriminering på den administrative ledelsens dagsorden siste året.

### ***Kunnskap og kompetanse, fylkeskommunene og fylkesmannsembetene***

De to organisasjonene på fylkesnivå er to av flere aktører i det regionale utviklingsarbeidet. Det er derfor viktig at de deltar i arbeidet med kunnskapsutvikling og kunnskapsspredning og vi har spurt om deres aktiviteter i det regionale likestillingsarbeidet. Har de arrangert kurs og konferanser, har de forelest på andres kurs og konferanser og har de selv deltatt på kurs eller innhentet informasjon fra andre fagmiljøer er av de spørsmål som er stilt.

Tabell 7: *Har fylkeskommunen/fylkesmannen arrangert kurs/konferanser for å fremme likestilling og hindre diskriminering de siste 2 årene?*

|                       | Fylkeskommuner | Fylkesmenn |
|-----------------------|----------------|------------|
| Kjønn                 | 8              | 8          |
| Etnisitet             | 10             | 6          |
| Nedsatt funksjonsevne | 11             | 10         |

*(N=18/N=18) Antall*

Som vi ser i tabell 7 arrangerer fylkeskommuner og fylkesmenn omtrent samme antall kurs/konferanser. Mange av dem arrangeres i samarbeid med andre. Det arrangeres flest med tema nedsatt funksjonsevne, og der omhandler halvparten temaet universell utforming.

Kjønn har vært tema på kurs/konferanser hos åtte fylkesmenn. Det ser ut til at utdannings- og helseavdelingene er de mest aktive avdelinger til å arrangere kurs/konferanser med kjønn, etnisitet eller nedsatt funksjonsevne som tema. Det har blant annet vært kurs/konferanse om kjønnslemlestelse og tvangsekteskap, der både kjønn og etnisitet har vært tatt opp. Andre tema som handlet om kjønn var jenter i realfag, menn i barnehage, vold i nære relasjoner, levekår og næringsutvikling i landbruket.

Tabell 8: *Har fylkeskommunen/fylkesmannen de siste 2 år vært forelesere på kurs/konferanser hvor tema har vært kjønn, etnisitet og funksjonsevne?*

|                       | Fylkeskommuner | Fylkesmenn |
|-----------------------|----------------|------------|
| Kjønn                 | 8              | 10         |
| Etnisitet             | 9              | 5          |
| Nedsatt funksjonsevne | 11             | 9          |

*(N=18/N=18) Antall*

Også når det gjelder å formidle kunnskap ved å forelese på andres kurs og konferanser er fylkeskommuner og fylkesmenn nokså like. Det foreleses mest om nedsatt funksjonsevne og også her er universell utforming tema for mange av forelesningene. Fylkeskommunene både arrangerer selv og foreleser på flere kurs/konferanser enn fylkesmenn, om tema etnisitet, religion mv.

Tabell 9: *Har fylkeskommunen/fylkesmannen de siste 2 årene deltatt på kurs, konferanser eller mottatt opplæring/råd fra følgende fagmiljøer?*

|                                          | Fylkeskommuner | Fylkesmenn |
|------------------------------------------|----------------|------------|
| LDO                                      | 14             | 10         |
| KUN, SL, LS eller andre kompetansesenter | 11             | 6          |
| Departement, direktorat, IMDi            | 11             | 8          |
| KS                                       | 5              | 3          |
| Andre                                    | 5              | 9          |

*(N=18/N=18) Antall*

Mange fylkeskommuner og fylkesmenn har deltatt på kurs og hentet informasjon fra LDO på likestillingsspørsmål. Mange har også hentet kunnskap hos departement, direktorat, og de sentrale kunnskaps- og formidlingssettene KUN, SL og LS. Færre har vært på relevante kurs om temaet i KS, eller hentet informasjon derfra.

## 3.2 Kommuner og fylkeskommuner som samfunnsplanleggere

For å vurdere kommunene og fylkeskommunene som samfunnsplanleggere i et likestillingsperspektiv, har vi valgt en gjennomgang av de overordnede plandokumenter, kommuneplaner (samfunnsdelen), fylkesplaner og regionale planstrategier. Et utvalg på 36 kommuneplaner og fylkesplaner/regionplaner for alle fylkene er analysert.

I planene har vi undersøkt;

- I hvilken grad likestilling tematiseres
- Hvilke diskrimineringsgrunnlag som er berørt
- Hvilke temaer som blir aktualisert relatert til kjønnslikestilling.

### *Kommuneplanenes samfunnsdel*

Gjennomgangen viser at kommuneplanens samfunnsdel som sjanger er lite fastlagt, og planene varierer mye i innhold og oppbygging. Det er ingen systematikk eller mønster i hvorvidt og eventuelt hvordan kommunen tematiserer likestilling. Med unntak av det som er kommunenes pålagte oppgaver, er det overordnede inntrykket at det er tilfeldig hvilke diskrimineringsgrunnlag som aktualiseres med tanke på kommunens langsiktige utvikling. I enkelte kommuner ser vi likevel at det som løftes fram er knyttet til spesielle forhold i kommunen. For eksempel har Drammen kommune et gjennomgående fokus på mangfold og integrering i sin kommuneplan, noe som er begrunnet med at en av fire innbyggere har minoritetsbakgrunn. Et annet eksempel er småkommuners satsing på kjønnslikestilling som tiltak for å redusere kvinneunderskudd.

De temaene som løftes fram relatert til likestilling og de ulike diskrimineringsgrunnlagene, har først og fremst sammenheng med kommunenes ansvarsområder. Tjenestetilbud og levekår for ulike aldersgrupper står sentralt i de fleste kommuneplaner. I hovedsak er dette knyttet til tjenestetilbudet for disse gruppene; barnehage, skolegang og eldreomsorg, men beveger seg også utenfor dette. Spesielt barn og unge sees på som en viktig ressursgruppe for fremtiden som skal høres og følges opp. Det må påpekes at barn og unge da behandles som en ensartede grupper, der varierende behov og interesser på grunnlag av kjønn, etnisitet og/eller funksjonsevne ikke er nevnt. Universell utforming omtales i 75 prosent av kommuneplanene, og funksjonsevne omtales først og fremst i sammenheng med universell utforming.

Kjønn, etnisitet og seksuell orientering er temaer som nevnes mer tilfeldig og sporadisk. Noen kommuneplaner har gjennomgående satsinger/strategier hvor de fokuserer på integrering og mangfold, eller på kjønnslikestilling. Disse tilhører mindretallet, fem av planene går noe i dybden på integrering/mangfold/etnisitet. Nærmere en femdel av planene vi vurderte nevner etnisitet, og da som regel knyttet til integrering av innvandrere.

Kjønnslikestilling utdypes i form av omtale og mål/tiltak i kun seks av de 36 planene. Til sammen sier 15 av planene noe om kjønn, men ikke nødvendigvis i et klart likestillingsperspektiv. Blant de få kommunene som omtaler kjønnslikestilling noe utdypende, er det flest småkommuner. Perspektivet er da som regel knyttet til et ønske om å skape bedre vilkår for at kvinner skal bosette seg, eller bli boende i kommunen, ut fra at kommunen har et kvinneunderskudd. Bedre muligheter for kvinner til å jobbe i næringslivet er en strategi flere kommuner nevner. Åtte kommuner presenterer kjønnsdelt statistikk ut fra en analyse av befolkningsutviklingen. Andre tiltak relatert til kjønnslikestilling, er å arbeide for redusert deltid/ufrivillig deltid, rekruttere flere menn til barnehage/skole, og bedre kjønnsbalanse i politisk deltagelse og i næringsorganisasjoner. Et par kommuner nevner også utfordringer relatert til integrering av innvandrere/kvinner i lokalsamfunnet.

Kommunene bruker jevnt over et utvidet likestillingsbegrep. I den grad likestilling nevnes, er det like gjerne knyttet til funksjonsevne eller integrering på grunnlag av etnisitet, som til kjønn.

For å vurdere resultatene av våre dokumentanalyser videre, har vi i spørreundersøkelsen bedt respondentene nevne de perspektiver og temaer relatert til likestilling som kommunen har tatt med i kommuneplanens samfunnsdel.

Tabell 10: *Hvilke av disse temaene/perspektivene er tatt inn i kommuneplanens samfunnsdel?*

|                                              |    |
|----------------------------------------------|----|
| Kjønnslikestilling                           | 30 |
| Etniske minoriteter                          | 26 |
| Nedsatt funksjonsevne                        | 41 |
| Alder                                        | 33 |
| Seksuell orientering                         | 5  |
| Ingen av perspektivene er tatt inn           | 23 |
| Kommuneplanen inneholder ikke en samfunnsdel | 14 |

(N=199) Prosent

Nedsatt funksjonsevne er et tema som oftest er tatt inn. Det er sannsynlig at tendensen fra dokumentanalysen også gjelder her, nemlig at andelen er høy fordi funksjonsevne blir satt i sammenheng med krav til kommunen om universell utforming. 30 prosent av kommunene oppgir at kjønn, etnisitet og alder blir tematisert.

Nesten en firedel av kommunene (23 prosent) har ikke et likestillingsperspektiv i sin samfunnsdel. Det er videre interessant å merke seg at 14 prosent av kommunene ikke har en samfunnsdel i kommuneplanen.

Dokumentanalysen og spørreundersøkelsen utfyller og bekrefter hverandre i det de begge viser at mye gjenstår før likestillingsperspektivene utgjør en integrert del av kommunenes overordnede planverk.

### ***Fylkesplaner og regionale planstrategier***

Fylkesplanene og de regionale planstrategiene har til felles med kommuneplanens samfunnsdel at de er overordnede plandokumenter, og at de i liten grad går i dybden eller konkretiserer likestilling. Av de 16 planene vi har vurdert (både Agderfylkene og Trøndelagsfylkene har felles regional plan), var sju fra fylker/regioner som har utarbeidet regional planstrategi, mens ni fylker fortsatt har fylkesplan. Mens fylkesplanene i gjennomsnitt er på 50 sider, er de regionale planstrategiene i gjennomsnitt halvparten så omfattende. Bare én av de sju regionale planstrategiene har et uttalt likestillingsperspektiv, mens så mange som åtte av de elleve fylkesplanene har en overordnet uttalelse om å fremme likestilling. Dette kan ha sammenheng med at de regionale planstrategiene som sjanger er kortere og mer overordnet i form og innhold sammenlignet med fylkesplanene. Det kan derfor være et uttrykk for vikeplikt i form av at likestillingsorienterte målsettinger blir nedprioritert i mer overordnede planer.

Likestillingsperspektivene er altså ivaretatt i ni av de 16 planene. Det varierer hvor mye disse ni konkretiserer og utdyper likestilling, men fellesnevneren er forståelsen av likestilling på overordnet nivå ut fra et utvidet likestillingsbegrep. I de sju øvrige planene er likestillingsperspektivet fraværende som et uttalt ønske for regionen, men flere av disse sju nevner integrering og/eller nedsatt funksjonsevne.

Med tanke på tendensen vi har påpekt om at likestillingsperspektivet ikke er ivaretatt i majoriteten av de regionale planstrategier som så langt har blitt utarbeidet, kan det være viktig å følge med på utviklingen når alle fylker/regioner går over til å utvikle planstrategi etter valget høsten 2011.

I tillegg til vår lesing av plandokumenter ble spørsmålet tatt opp i de strukturerte telefonintervjuene der respondentene i fylkeskommunene ble spurt om å nevne de diskrimineringsgrunnlag som er tatt inn i fylkesplanene eller fylkets/regionens planstrategi.

Tabell 11: *Diskrimineringsgrunnlag omtalt i fylkesplanene/planstrategier*

|                                    |    |
|------------------------------------|----|
| Kjønnslikestilling                 | 12 |
| Etniske minoriteter                | 16 |
| Nedsatt funksjonsevne              | 16 |
| Alder                              | 13 |
| Seksuell orientering               | 9  |
| Ingen av perspektivene er tatt inn | 2  |

(N=18) Antall

To tredeler (67 prosent) av fylkeskommunene oppgir i telefonintervjuet at kjønnslikestilling er med i fylkesplanen/planstrategien. Dette er i overensstemmelse med resultatene våre fra dokumentanalysen, som viser at 68 prosent av fylkene/regionene har med et kjønnsperspektiv. Dokumentanalysen viste imidlertid at bare fire fylkeskommuner utdypet og

konkretiserte kjønnslikestilling i noen grad. Analysen viser at av de temaene som tas opp er: tilrettelegging for flere kvinner som entreprenører og flere kvinner i næringslivet, kjønnsdelt arbeidsmarked, overordnet mål om kjønnslikestilling og bedret kjønnsbalanse på flere områder, samt presentasjon av kjønnsdelt statistikk. Andre temaer som ble nevnt er folkehelse i et kjønnsperspektiv (selvmord blant menn) og mål om redusert deltidsarbeid og høyere sysselsettingsgrad blant kvinner.

Videre fant vi i dokumentanalysen at temaet etniske minoriteter er nevnt i tre firedeler av planene, mens langt flere oppgir i telefonintervjuet at dette perspektivet er med. Dokumentanalysen viser at noe under en tredel utdyper likestilling for etniske minoriteter i noen grad, og da er det i de fleste tilfellene integreringsperspektivet som løftes fram. Mens nesten samtlige respondenter i fylkeskommuner oppgir at funksjonsevne er et perspektiv som løftes fram i fylkesplanen og/eller planstrategien, viser dokumentanalysen at kun to tredeler nevner nedsatt funksjonsevne, mens tre firedeler nevner universell utforming. Også her er det noe diskrepans mellom ”egenmelding” og vår dokumentanalyse. Et forbehold som bør tas er at flere respondenter kan ha svart ut fra hva som står i nye plandokumenter som ennå ikke er endelig vedtatt og publisert på nettsidene til fylkeskommunen. Og igjen kan vi regne med at mange respondenter setter likhetstegn mellom tiltak for personer med nedsatt funksjonsevne og universell utforming.

Aldersperspektivet er mindre tydelig i fylkesplanene/planstrategiene enn i kommuneplanene, men det er likevel et perspektiv som nevnes i de fleste fylkene/regionene. Alder kan nevnes i forbindelse med det utvidede likestillingsbegrepet, eller som et tema relatert til levekår, folkehelse eller aldersbalanse i befolkningen.

Mens halvparten av informantene i telefonintervjuene oppgir at seksuell orientering er et perspektiv som er tatt med i fylkesplanen/planstrategien, viser vår dokumentanalyse at bare en firedel nevner dette perspektivet. Også her vil vi ta forbehold om at informanten kan referere til upubliserte planer i telefonintervjuet. Felles for de fire fylkene som nevner seksuell orientering er at dette blir nevnt som et av flere diskrimineringsgrunnlag i en overordnet uttalelse om å jobbe for et mer likestilt samfunn. Ingen utdyper eller konkretiserer arbeid for likestilling på grunnlag av seksuell orientering. Dermed faller dette perspektivet inn under det vi kan betegne som ”også videre - kategorien”, nevnt sammen med alle diskrimineringsgrunnlag, men sjelden tatt inn som perspektiv i konkret planlegging og daglig drift.

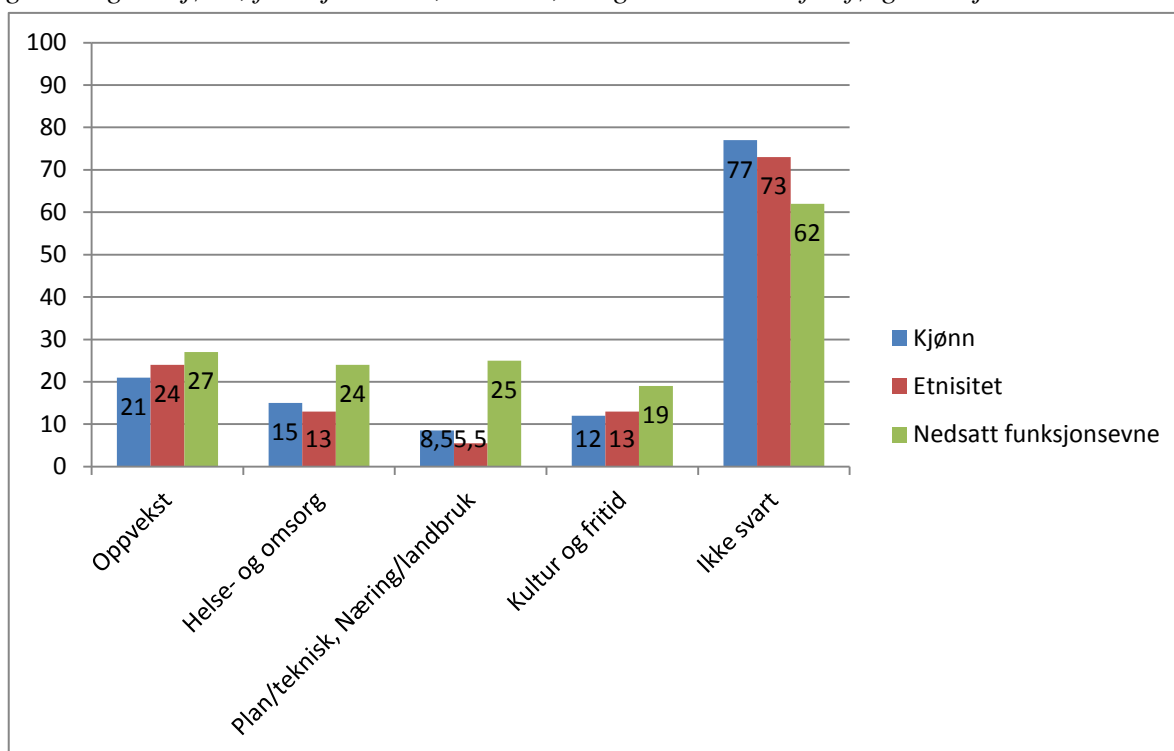
### 3.3 Kommuner og fylkeskommuner som tjenesteleverandører

Vi har så langt sett på organisasjonene som myndighetsutøver, ved å vurdere politisk og administrativ forankring og rollen som planleggere/samfunnsutviklere. Kommunene og fylkeskommunene er også viktige som leverandører av offentlige tjenester, og bak begrepet *offentlige tjenester* finnes en stor spennvidde fra bibliotek til konfliktråd, og fra barnehage til videregående skole. Det er en nasjonal målsetting at offentlige tjenester skal oppleves som likeverdige, at utøverne arbeider innenfor et system med gode rutiner, og at tjenesteyterne som handler på vegne av det offentlige opptrer på en slik måte at brukerne føler seg godt mottatt og respektfullt og rettferdig behandlet.

#### **Kommunene**

En stor andel av kommunene har ikke svart på spørsmålet om de har tiltak for å sikre likeverdige offentlige tjenester; mellom 70 og 80 prosent av kommunene har ikke svart på spørsmål om tiltak rettet mot kjønn og etnisitet, og litt over 60 prosent har ikke svart på om de har tiltak på funksjonsevne. Den lave svarprosenten på dette spørsmålet tyder på at kommunen ikke har slike tiltak, eller at respondenten ikke har hatt oversikt over eventuelle tiltak i organisasjonen og derfor unnlot å svare.

Figur 4: Ble det i 2010 gjennomført tiltak for å sikre likeverdige offentlige tjenester på grunnlag av kjønn, funksjonsevne, etnisitet, religion mv. innenfor følgende tjenesteområder?



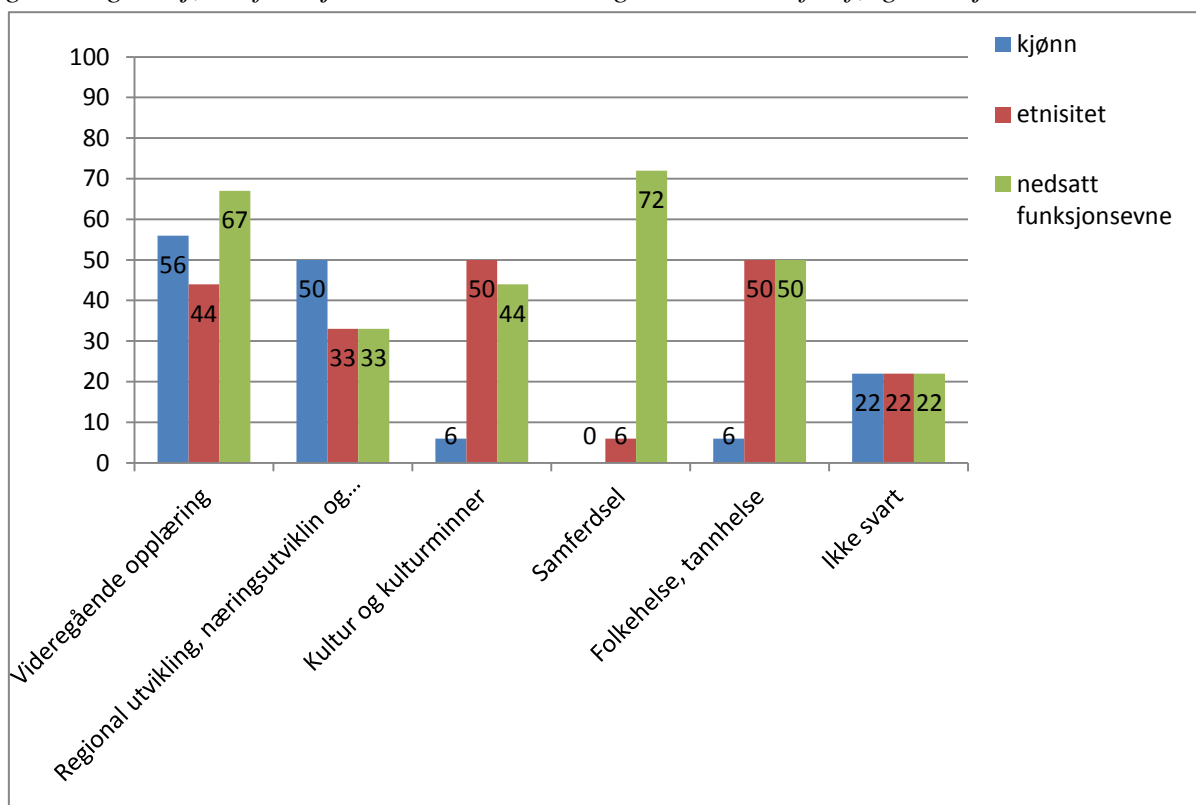
(N= 199) Prosent

I alle sektorer er nedsatt funksjonsevne det området hvor det er flest tiltak. I kommentarene som gis i spørreundersøkelsen er universell utforming noe de aller fleste nevner, mens tiltakene også kan ha sammenheng med innspill fra råd for personer med nedsatt funksjonsevne. Oppvekstsektoren er den sektoren med flest tiltak både på kjønn, etnisitet og funksjonsevne, og her ble respondentene oppfordret til å gi informasjon om gode eksempler på tiltak for likeverdige offentlige tjenester. Svært få oppga slike konkrete eksempler, mens flere kommenterte at likeverdige tjenester er en selvfølge, og noe man vurderer hele tiden. Enkelte mente også at det ikke var relevant å vurdere likeverdige tjenester ut fra de ulike diskrimineringsgrunnlagene.

### Fylkeskommunene

I fylkeskommunene er bildet et helt annet, mange oppgir å ha tiltak for å fremme likeverdige offentlige tjenester. Som på kommunalt nivå er det flest tiltak på funksjonsevne i de fleste sektorer, og universell utforming nevnes ofte. Flest oppga å ha tiltak i videregående opplæring, eksempler her er tiltak relatert til kjønnsdelte utdanningsvalg, og språklig tilrettelegging. Andre tiltak i fylkeskommunen er fokus på kvinner som etablerere i næringsutvikling og støtte til utviklingsprosjekter med kjønnsperspektiv, noe som kan ses på som videreføring av den kvinnerettede distriktspolitikken. Andre perspektiv gjelder innvandrergupper med tiltak som et flerkulturelt perspektiv i den kulturelle skolesekken og språklig tilrettelegging i blant annet tannhelsetjenesten.

Figur 5: Ble det i 2010 gjennomført tiltak for å sikre likeverdige offentlige tjenester på grunnlag av kjønn, funksjonsevne, etnisitet, religion mv. innenfor følgende tjenesteområder?



(N=18) Prosent



Spørreundersøkelsen og intervjuene bekrefter resultatene fra dokumentanalysene. Det er få tiltak for å sikre likeverdige offentlige tjenester, spesielt i kommunene. I den grad tiltak settes i verk, er det på enkeltområder og da gjerne knyttet til lovpålegg. Fylkeskommunene har i noe større grad iverksatt tiltak på sine tjenestoområder, men også her er det lite variasjon i tiltakene, og planer for et systematisk arbeid ser ut til å mangle.

### 3.4 Indekser for kommunenes likestillingspraksiser

I metodekapitlet redegjorde vi for oppbyggingen av to indekser. Her presenteres hvordan kommunene i vårt materiale fordeler seg på disse. Den første tabellen angir fordelingen av kommunene som offentlig myndighet. Indeksen består av tre indikatorer som berører politisk forankring av kjønnslikestilling, og to indikatorer dreier seg om administrativ forankring i rutiner og tiltak.

Tabell 12: *Frekvensfordeling på indeksen for kjønnslikestillingspraksis for kommunen som offentlig myndighet*

| Antall poeng | Prosent | Absolutte tall |
|--------------|---------|----------------|
| 0            | 28      | 55             |
| 1            | 33      | 65             |
| 2            | 24      | 47             |
| 3            | 12      | 23             |
| 4            | 3       | 6              |
| 5            | 2       | 3              |
| Total        | 102     | 199            |

(N=199) Prosent og absolutte tall

Frekvenstabellen angir hvordan kommunenes kjønnslikestillingspraksis som offentlig myndighet fordeler seg på verdiene i indeksen. Denne indeksen går fra null til fem poeng, og tre kommuner oppnår høyeste poengsum. Hovedtyngden av kommunene ligger i den nederste delen av skalaen og den verdien som forekommer oftest er *en* (altså svært lav), denne verdien gjelder for en tredel av kommunene. Godt over en firedel har verdi null, det vil si ingen skår på noen av våre indikatorer. Sju av ti kommuner ligger i de tre laveste posisjonene (0,1 og 2) på indeksen. Kun ni av de 199 kommunene som deltok i spørreundersøkelsen (4,5 prosent) har så høye verdier som fire eller fem på indeksen. De tre kommunene med høyeste skår har med andre ord politisk forankring av kjønnslikestilling i utvalg, handlingsplan og kommuneplanens samfunnsdel, samt at de har gjennomført tiltak innen sine tjenestetilbud og drøftet kjønnslikestilling på administrative ledermøter.

Tabell 13: *Frekvensfordeling for indeksen for kjønnslikestillingspraksis for kommunen som arbeidsgiver*

| <b>Antall Poeng</b> | <b>Prosent</b> | <b>Absolutte tall</b> |
|---------------------|----------------|-----------------------|
| 0                   | 8              | 15                    |
| 1                   | 5              | 10                    |
| 2                   | 21             | 42                    |
| 3                   | 38             | 75                    |
| 4                   | 23             | 45                    |
| 5                   | 6              | 12                    |
| Total               | 101            | 199                   |

*(N=199) Prosent og absolutte tall*

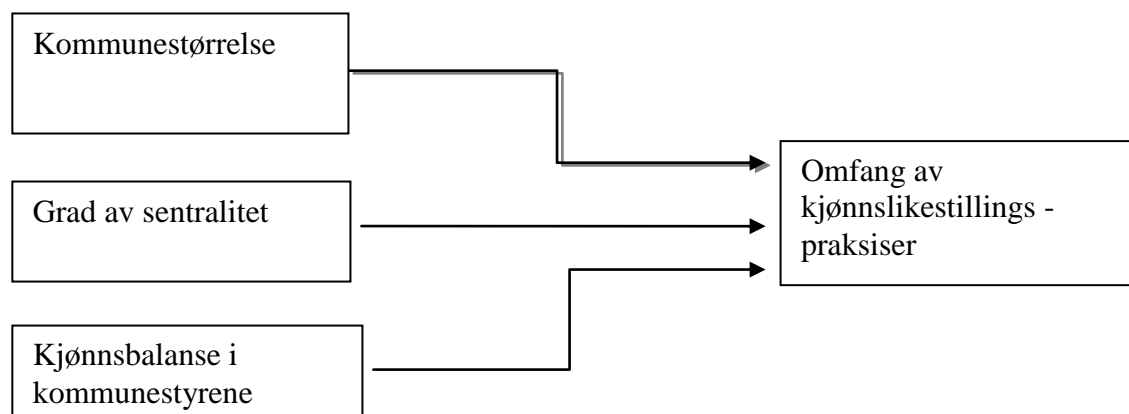
Det er tydelig at kommunene i større grad arbeider med kjønnslikestilling som arbeidsgiver, enn som offentlig myndighet. Det er flere kommuner med høye verdier på denne indeksen. Hyppigst forekommende verdi er tre poeng, som gjelder for 38 prosent av kommunene. Nesten en firedel har verdien fire, og tolv kommuner (seks prosent) har høyest verdi. Dette betyr at de både har en personalpolitisk handlingsplan på området kjønn, de har iverksatt tiltak for å bedre kjønnsbalansen i ulike sektorer, de har tiltak for å redusere ufrivillig deltid, tiltak for å redusere lønnsforskjeller mellom kvinner og menn, og de har iverksatt tiltak for å bedre kjønnslikestilling på ledernivået.

Dette bildet samsvarer godt med andre funn i denne rapporten som også presenteres i neste kapittel; i den grad kommunens administrasjon og/eller politikere er opptatt av kjønnslikestilling, så er det gjerne som arbeidsgiver.

### ***Multivariate analyser***

Den multivariate modellen vi prøver ut inneholder en demografisk, en sosiokulturell og en indikator om kjønnsbalanse i politiske fora. Vi ønsker å vurdere om disse trekkene ved kommunene kan forklare noe av variasjonene når det gjelder omfanget av arbeidet for likestilling mellom kjønn.

Figur 6: Kausalmodell for multivariat analyse av noen kommuneegenskapers betydning for kjønnslikestillingspraksiser



Tabellen nedenfor presenterer resultatene. Her beskrives både forklaringskraften til modellen som helhet, samt de enkelte uavhengige variablenes selvstendige betydning. Dvs. hvilke effekter den enkelte uavhengige variabelen i modellen har når vi holder effektene av de andre uavhengige variablene i modellen konstant.

Tabell 14: Resultater av multivariat analyse for å forklare variasjoner i kommunenes kjønnslikestillingspraksiser som offentlig myndighet

| De uavhengige variablene     | Unstandardized Coefficients |             | Standardized Coefficients | t-test | Sign. nivå  |
|------------------------------|-----------------------------|-------------|---------------------------|--------|-------------|
|                              | B                           | Std. Error  | Beta                      |        |             |
| 1 (Constant)                 | <b>1.831</b>                | <b>.377</b> |                           | 4.857  | <b>.000</b> |
| Innbyggertall                | <b>6.927E-6</b>             | <b>.000</b> | <b>.107</b>               | 1.405  | <b>.162</b> |
| Andel kvinner i kommunestyre | <b>-.019</b>                | <b>.010</b> | <b>-.141</b>              | -1.978 | <b>.049</b> |
| Lite Sentrale                | <b>.655</b>                 | <b>.296</b> | <b>.164</b>               | 2.211  | <b>.028</b> |
| Noe Sentrale                 | <b>.268</b>                 | <b>.231</b> | <b>.089</b>               | 1.163  | <b>.246</b> |
| Sentrale                     | <b>.206</b>                 | <b>.218</b> | <b>.077</b>               | .947   | <b>.345</b> |

Avhengig variabel: omfang av kommunenes kjønnslikestillingspraksiser som offentlig myndighet

Peasons  $R^2 = 0.06$ , Justert  $R^2 = 0.03$

Modellen som helhet, med de tre uavhengige variablene forklarer kun tre prosent av variasjoner i den avhengige variabelen: omfang av kjønnslikestillingspraksiser som offentlig myndighet. Det er en svært beskjeden forklaringskraft, for å si det mildt.

En metodisk forklaring på dette vil være at de uavhengige variablene utgjør lite valide mål for de forhold vi ønsker å måle effekter av. De forhold ved kommunene vi har sett på som

kommunestørrelse/antall innbyggere og en sosiokulturell dimensjon som grad av sentralitet, kan sies å være egenskaper ved kommuner som ligger ”langt” fra de fenomen vi ønsker å forstå, nemlig kommunenes kjønnslikestillingspraksiser som offentlig myndighet. Vi ser da også at tre av variablene ikke er statistisk signifikante, det vil si at vi ikke kan hevde at det vi finner i vårt datamateriale også vil gjelde for de kommunene som ikke er med i utvalget.

En annen metodisk (men samtidig substansiell) forklaring kan være at indeksene for kjønnslikestillingsforankring og praksiser ikke klarer å skille godt nok mellom kommunene, av den enkle grunn at det er lite variasjon i kommunenes kjønnslikestillingspolitiske posisjoneringer. De fleste kommuner er svært lite orientert mot kjønnslikestilling, og samler seg dermed rundt de laveste verdiene i indeksen.

Det forholdet som er statistisk signifikant innenfor indikatoren sentralitet, er at det i lite sentrale kommuner ser ut til å være sjanser for å finne et visst omfang i politisk eller administrativ forankring av kjønnslikestilling og/eller tiltak på tjenestoområdene.

Det er sannsynlig at forhold ved den politisk-administrative sfæren vil treffe bedre, fordi de ligger nærmere fenomenene vi undersøker her, og uttrykker noe av samme organisatoriske kulturer og/eller politiske intensjoner. Vår variabel, kjønnsbalanse i kommunestyret, er således et forhold vi forventer at har en viss betydning for forankringen av arbeidet med kjønnslikestilling. Vi ser da også at effekten av denne variabelen er statistisk signifikant ved signifikansnivå på 0.05, hvilket betyr at det er 95 prosent sannsynlighet for at det vi finner her gjelder for alle kommunene. Kjønnsbalanse i kommunestyret ser ikke ut til å øke likestillingsaktiviteten, tvert i mot er det en tendens til at høy verdi på kjønnsbalanse (høy andel kvinner i kommunestyret) gir lavt skår på kjønnslikestillingsindeksen.

Vi gjennomførte en lignende analyse for å finne forklaringsfaktorer for variasjoner i omfang av kjønnslikestillingspraksiser i kommunene som arbeidsgivere. I den univariate fordelingen så vi en større spredning, og større variasjon som arbeidsgiver enn vi fant i kommunenes likestillingsforankring som offentlig myndighet. Vi forventet dermed også en større forklaringskraft av modellen, men resultatene fra denne analysen viser seg å være lite interessante. Modellen som helhet har, som den for offentlig myndighet, beskjedne forklaringskraft. Også her er det kun tre prosent av variasjonene vi finner i omfang av kjønnslikestillingspraksiser som kan tilskrives variabler i modellen. Indikatorene på sentralitet har ingen statistisk signifikante effekter, og kjønnsbalanse i kommunestyrene har redusert sin betydning og statistiske signifikans.

Vår konklusjon så langt må bli at det er lite systematiske forskjeller mellom kommunene når det gjelder kjønnslikestillingsforankring og praksis. Hva slags kommuner som viser aktivitet synes å være nokså tilfeldig.

### Sammenheng aktivitets- og rapporteringsplikten og kjønnslikestillingspraksiser

Tabell 15: Sammenheng mellom grad av kjennskap til aktivitets- og rapporteringsplikten og kommunenes indekspoeng på kjønnslikestillingsindeksen som offentlig myndighet.

| Grad av kjennskap til aktivitets- og rapporteringspliktene |             |             |                                  |        |
|------------------------------------------------------------|-------------|-------------|----------------------------------|--------|
| Indekspoeng                                                | i stor grad | i noen grad | i liten grad/vet ikke/ikke svart | Antall |
| <b>høyest (5 poeng)</b>                                    | 5           | 0           | 0                                | 2      |
| <b>høy (4 poeng)</b>                                       | 10          | 5           | 0                                | 6      |
| <b>middels (3 poeng)</b>                                   | 22          | 8           | 0                                | 12     |
| <b>under middels (2 poeng)</b>                             | 23          | 26          | 0                                | 23     |
| <b>lav (1 poeng)</b>                                       | 27          | 35          | 25                               | 32     |
| <b>ingen (0 poeng)</b>                                     | 13          | 27          | 75                               | 26     |
| <b>Totalt</b>                                              | 100         | 100         | 100                              | 100    |
| <b>Antall kommuner</b>                                     | 60          | 124         | 12                               | 196    |

( $N = 196$ ) Missing 3,  $P = 0,02$ , prosent

Tabellen angir at det er en sammenheng mellom kjennskap til aktivitets- og rapporteringspliktene og kjønnslikestillingsinnsatsen, og her har vi tatt som forutsetning at kjennskap til pliktene har effekt på kommunens plassering på kjønnslikestillingsindeksen. Sammenhengen er signifikant på 0,05-nivå (hvilket betyr at det er 95 prosent sannsynlighet for at vi finner en slik sammenheng i hele universet, dvs. for samtlige kommuner).

I fortolkningen har vi valgt å slå sammen de tre øverste verdier – middels, høy og høyest antall indekspoeng, og ser da at blant de 60 kommuner som rapporterer stor grad av kjennskap til aktivitets og rapporteringspliktene, er det 37 prosent som har fra middels til høyest omfang i kjønnslikestillings innsats, mens det blant de 124 kommuner med noen grad av kjennskap til pliktene er andelen med middels-høyest aktivitet kun 13 prosent, en prosentdifferanse på 26 prosentpoeng, som her kan tilskrives grad av kjennskap til aktivitets- og redegjøringspliktene.

Tabell 16: Kjennskap til aktivitets- og rapporteringspliktene og antall poeng kommunen oppnår på kjønnslikestillingsindeksen for kommunen som arbeidsgiver.

| Grad av kjennskap til aktivitets- og rapporteringspliktene |             |             |                                |     |
|------------------------------------------------------------|-------------|-------------|--------------------------------|-----|
| Indekspoeng                                                | I stor grad | I noen grad | I liten grad/vet ikke/ubesvart | Sum |
| <b>høyest (5 poeng)</b>                                    | 16          | 2           | 0                              | 6   |
| <b>høy (4 poeng)</b>                                       | 25          | 23          | 0                              | 22  |
| <b>middels (3 poeng)</b>                                   | 33          | 39          | 42                             | 37  |
| <b>under middels (2 poeng)</b>                             | 21          | 21          | 25                             | 22  |
| <b>lav (1 poeng)</b>                                       | 2           | 5           | 17                             | 5   |
| <b>ingen (0 poeng)</b>                                     | 4           | 9           | 17                             | 8   |
| <b>Totalt</b>                                              | 100         | 100         | 100                            | 100 |
| <b>Antall kommuner</b>                                     | 57          | 121         | 12                             | 190 |

( $N = 190$ ) Missing 9,  $P = 0,07$ , prosent

Også når det gjelder betydningen av kjennskap til aktivitets- og redegjørelsespliktene for kommunenes kjønnslikestillingsinnsats som arbeidsgiver, kan vi konstatere en sammenheng.

For det første kan vi slå fast at et flertall av kommuner med både stor grad og noen grad av kjennskap skårer over middels på indeksen (til forskjell fra det vi fant i forrige tabell). For det andre vil vi påpeke at blant de 57 kommuner som rapporterer stor grad av kjennskap finner vi 16 prosent med høyest kjønnslikestillingspoengsum, mens det er kun 2 prosent med en slik høy skåre blant de 121 kommuner som angir noen grad av kjennskap til sine aktivitets- og redegjørelsesplikter.

Også denne sammenhengen er statistisk signifikant, på 0,10 nivå. Sammenhengen er noe svakere enn den mellom kjennskap til plikter og indeksen for kommunen som offentlig myndighet. En del kommuner som angir stor grad av kjennskap til aktivitets- og rapporteringspliktene viser seg likevel ikke som aktive arbeidsgivere når det gjelder kjønnslikestilling og dermed skårer de lavt på indeksen (for eksempel 33 prosent har middels skår, og en femdel har under middels skår). Med andre ord, høy verdi på den uavhengige variabelen (som her er grad av kjennskap til aktivitets- og rapporteringspliktene) går ikke alltid sammen med høy verdi på den avhengige variabelen; kjønnslikestillingsindeksen som arbeidsgiver.

Det er imidlertid vanskelig å forutbestemme retningen på sammenhengene vi påviste. Er det slik at kommuner med høy grad av kjennskap til aktivitets- og rapporteringspliktene har det fordi de er aktive på ulike kjønnslikestillings områder, eller er det de lovfestede pliktene som bidrar til å gjøre kommunale aktører mer bevisste på sine praksiser? Eller kanskje går virkningene begge veier og forsterker (eventuelt svekker) hverandre?

Vi velger i det følgende en annen tilnærming for å finne frem til hva som kan være felles kjennetegn for de kommunene som ut fra indeksene viser høy grad av kjønnslikestillingsforankring og praksis. Vi finner frem til kommunene som oppnådde høye skår på våre to indekser og vurderer disse ut i fra Statistisk Sentralbyrås indeks for kjønnslikestilling i kommunene. Videre besøker vi disse kommunenes hjemmesider med sikte på å finne spor av kjønnslikestillingsengasjement og aktivitet.

### ***Kommuner med høy kjønnslikestillingsforankring og praksiser***

I tabell 12 viste vi at tre kommuner skårte fem poeng på indeksen for omfang av kjønnslikestillingsforankring i kommunen som myndighetsutøver og tjenesteyter. På arbeidsgiverområdet fant vi tolv kommuner som skårer høyt på omfang av kjønnslikestillings praksis (tabell 13). To kommuner kom i begge disse kategoriene, nemlig Larvik og Lindesnes. De utgjør således "the champions" i vårt materiale på basis av våre indekser for kjønnslikestilling som både myndighetsutøver og tjenesteyter, og i rollen som arbeidsgiver. Det vil si at disse kommunene i sin rolle som *offentlig myndighet* har svart bekreftende på de følgende fem spørsmål:

- 1) forankret kjønnslikestilling i eget politisk utvalg

- 2) har en overordnet handlingsplan for kjønnslikestilling
- 3) har tatt inn kjønnslikestillingsperspektiv inn i kommuneplanenes samfunnsdel
- 4) har gjennomført tiltak for å sikre likeverdige tjenester pga kjønn i ett eller flere tjenesteområder
- 5) har drøftet temaet kjønnslikestilling i minst ett administrativt ledermøte i 2010

Disse to kommunene har videre, som *arbeidsgivere* bekreftet at de har

- 1) personalpolitiske handlingsplaner på område kjønnslikestilling
- 2) tiltak for å bedre kjønnsbalanse i ulike sektorer
- 3) tiltak for å redusere ufrivillig deltid
- 4) tiltak for å redusere lønnsforskjeller mellom kvinner og menn
- 5) tiltak for å bedre kjønnslikestillingen på ledernivå

Nest best i vår klasse er kommunen Marnardal med fire poeng på indeksen for kommunen som myndighetsutøver og tjenesteyter og fem poeng på likestillingsindeksen i rollen som arbeidsgiver. To andre kommuner vi har valgt å se nærmere på, som en slags 'tredje best' på våre indikatorer for likestillingsarbeid, er de med høy skår på én av indeksene våre: Rissa har fem poeng og Steinkjer fire på omfang av kjønnslikestillingsforankring i rolle som myndighetsutøver og tjenesteutøver.

Det er dermed følgende kommuner som ut i fra vår kartlegging har mellom høy og relativ høy grad av kjønnslikestillingspolitisk forankring og/eller aktivitet: Larvik, Lindesnes, Marnardal, Rissa og Steinkjer. Regionalt er kommunene spredt fra Trøndelagsfylkene til Vest-Agder. Størrelsesmessig er de for det meste små kommuner, med minimum 2 227 innbyggere (i Marnardal) og maks 42 638 i Larvik kommune. Steinkjer har 21 151, mens både Rissa og Lindesnes er godt under 10 000 (Statistisk Sentralbyrå: Tall om kommunen). Dette underbygger dermed noe av funnet fra den multivariate analysen om at lite sentrale kommuner til en viss grad har slått positivt ut på omfang av kommunenes kjønnslikestillingspraksiser.

### ***Våre kommuner sett i lys av Statistisk Sentralbyrås indeks for kjønnslikestilling i kommunene***

Statistisk Sentralbyrå utarbeider årlig en likestillingsindeks som består av tolv indikatorer, som forsøker å fange opp to hovedtyper av forhold:

1. Institusjonelle og strukturelle rammer for lokal likestilling, hvor indikatorene er
  - 1.1 Offentlig tilrettelegging i form av barnehagedekning for barn mellom ett og fem år
  - 1.2 Næringsstruktur og utdanningsmønster i form av andel sysselsatte, forholdet mellom kvinner og menn i offentlig sektor, forholdene mellom kvinner og menn i privat sektor og andel elever i videregående skole i et kjønnsbalansert utdanningsprogram

## 2. Kvinners og menns lokale tilpasninger med henblikk på

### 2.1 Fordeling av tidsbruk i arbeid og omsorg:

Indikert ved forholdet mellom kvinners og menns andel i arbeidsstyrken, forholdet mellom andel kvinner og menn i deltid, og andel fedre med fedrekvote eller mer av foreldrepermisjonen

### 2.2 Fordeling av individuelle ressurser:

Indikert ved forholdet mellom andel kvinner og andel menn med høyere utdanning, og kvinneandel blant ledere

### 2.3 Fordeling av politisk innflytelse:

Indikert ved kjønnsbalanse blant kommunestyrerepresentanter

### 2.4 Fordeling av økonomiske ressurser

Indikert ved forholdet mellom kvinners og menns gjennomsnittlige bruttoinntekt

Den første hovedtypen av forhold har paralleller til vår tenkning om uavhengige variabler hvor vi prøver å fange trekk ved kommunen på strukturelt nivå. Den andre hovedtypen om kvinners og menns tilpasninger inneholder en indikator som vi også brukte i kausalmodellen, nemlig kjønnsbalans i kommunestyret. Statistisk Sentralbyrå beregner skår på grunnlag av kommunenes posisjoner på ovenstående indekser, og ytterpunktene på skårene er 0,534 - 0,793. Mens Statistisk Sentralbyrå tidligere rangerte kommunene enkeltvis, deles kommunene nå inn i fire grupper etter grad av likestilling.

Fordelingen er som følger:

*Mest likestilte kommuner* (0,700 - 0,793)

*Middels høy likestilling* (0,647 - 0,675)

*Middels lav likestilling* (0,676 - 0,699)

*Minst likestilte kommuner* (0,534 - 0,646)

De fem kommuner som i våre to indekser når høyest, har på Statistisk Sentralbyrås likestillingsindeks for kommunene følgende skår:

|           |       |                                           |
|-----------|-------|-------------------------------------------|
| Lindesnes | 0,590 | blant de minst likestilte kommuner        |
| Larvik    | 0,666 | blant de middels høyt likestilte kommuner |
| Marnardal | 0,571 | blant de minst likestilte kommuner        |
| Rissa     | 0,651 | blant de middels høyt likestilte kommuner |
| Steinkjer | 0,721 | blant de mest likestilte kommuner         |

Det viser at det er relativt liten grad av sammenheng mellom våre skår for grad av kjønnslikestillings praksis i kommunene og Statistisk Sentralbyrås resultater. Lindesnes har, sammen med Larvik, høyest poengsum på våre indekser, men skårer lavt hos Statistisk



Sentralbyrå. Steinkjer, derimot, er blant den mest likestilte fire delen i Statistisk Sentralbyrå, og har i vår kartlegging en høy poengsum (4) som myndighetsutøver og tjenesteyter (men ikke som arbeidsgiver). Statistisk Sentralbyrå har også en oversikt over kommunene i tallform, *tall om kommunene*. Her presenteres innbyggertall, befolkningsutvikling og -struktur, bosetting, barnehager, kommunestyrevalg 2007 og kommuneøkonomi, arbeidsforhold, med mer. Vi har sett på tall om kommunene for å finne eventuelle likhetstrekk som kan bidra til å forstå noe av de høye poengsummene for kjønnslikestillingsarbeid.

Fire av de fem kommunene har flere menn enn kvinner i det reproduksjonsdyktige segmentet, (for kvinners del) 20-39 år. Landsgjennomsnittet er 104 menn per 100 kvinner. Tallene ligger mellom 112 og 107 menn per 100 kvinner i dette segmentet av befolkningen i Marnardal, Lindesnes, Rissa og Steinkjer. Bare Larvik har kjønnsbalanse. Et slikt forhold kan oppmuntre kommunens politikere til å arbeide aktivt for å tilrettelegge forholdene slik at det kan tiltrekke (unge) kvinner til å bli boende eller flytte til kommunen.

Disse fire kommunene viser også likhetstrekk med hensyn til økonomisk struktur, målt ved andeler sysselsatte i primærnæringen – de ligger langt over landsgjennomsnittet på tre prosent. Med unntak av Steinkjer ligger de også godt over de respektive fylkesgjennomsnitt. Rissa og Marnardal har litt over ti prosent sysselsatte i primærnæringen, mens Steinkjer og Lindesnes har 7,5 prosent. Larvik utgjør igjen forskjellen med kun tre prosent primær sysselsetting. Ikke uventet viser de fire kommunene også likhetstrekk når det gjelder bosetting ved at de ligger under landsgjennomsnittet når vi ser på sentralitet, indikert ved befolkning per km<sup>2</sup>. Disse to forhold forbindes vanligvis ikke med høy grad av kjønnslikestillingsforankring og praksis.

Den dominerende politiske fargen, indikert ved ordførerens parti varierer; fra Kristelig Folkeparti i Lindesnes, Høyre i Larvik, Arbeiderpartiet i Marnardal og Rissa og til Senterpartiet i Steinkjer. Samtlige ordførere er menn. Noen av kommunene har en kvinne som varaordfører. Også når det gjelder kvinners nærvær i kommunestyrene er det stor variasjon mellom disse fem kommunene: fra 24 prosent i Lindesnes og Marnardal kommunestyre, til nærmest det dobbelte i Steinkjer med 47 prosent kvinner. Rissa med 37 prosent og Larvik med 34 prosent ligger midt på treet. Det foreligger altså noen fellestrekk, men ikke slike som entydig skulle tilsi høy grad av kjønnslikestillings aktivitet.

### ***Kommunenes hjemmesider***

I det følgende presenterer vi resultatet av et søk etter spor av kommunenes kjønnslikestillings ideologi og praksis på hjemmesidene til de respektive fem kommuner. Hva kommer frem når vi søker på ord som likestilling, kjønnslikestilling, handlingsplan og likestillingsutvalg? Og hva kommer frem når vi går inn på den politiske organisering for å finne ut av utvalg, ordførere, kommuneplaner, med mer? Hvordan ”iscenesetter” kommunene som får høyt skår på våre indekser seg? Hva ønsker de å fremheve og hva er deres image? ”Den likestilte og

inkluderende kommune”? Dette er en vågal metodisk øvelse og vi tar noen forbehold. Det kan være nokså tilfeldig hva som preger kommunenes hjemmesider, hvilke søkeord som ”virker” og hvor ofte og på hvilke måter hjemmesiden oppdateres.

### ***Lindesnes kommune***

Ordføreren er fra Kristelig Folkeparti og den politiske tyngden er i den verdikonservative delen av spektret når det gjelder kjønnslikestilling: Nærmere to femdeler stemte Kristelig Folkeparti ved siste kommunevalg og 17 prosent stemte Fremskrittspartiet. Kommunen har et likestillingsutvalg som i sitt siste møte (av det vi kan finne på nettet) i november fjor tok opp saker som: Fritt valg – et barnehageprogram på Hestehaven barnehage, det forestående kommunevalget og andel kvinner i kommunestyrene, regional samarbeid om å få likestilling inn som tema i regionsplanen og tiltak mot ufrivillig deltid.

Kommunen har også en handlingsplan for likestilling – som gjelder fra 2009-2011. Denne planen innleder med å henviser til Statistisk Sentralbyrås likestillingsindeks: ”Lindesnes kommune ble i 2005 rangert som den tredje dårligste kommune i landet på Statistisk Sentralbyrås likestillingsindeks (nr. 429 av 431). I dag ligger Lindesnes i den gruppe kommuner med minst grad av likestilling, uten at vi vet hvor de er plassert blant den fjerdedelen av landets kommuner som skårer dårligst.

I planen presenteres en kartlegging av situasjonen og det er satt opp klare målsettinger, med tidsfrister og ansvarlige for gjennomføring. I planen henvises det flere ganger til samfunnsdelen i kommuneplanen, som inneholder et beskjedent avsnitt om likestilling. Et søk på ordet ”likestilling” på kommunes hjemmesider gir henvisninger til Hestehaven barnehage og Fritt valg for barnehageåret 2010-2011. Ordet ”kjønnslikestilling” ga derimot ingen treff. Det gjorde heller ikke ”likestillingsutvalget” enda det fungerte i 2010.

### ***Larvik kommune***

Ordføreren i Larvik er fra Høyre, med 23 prosent av stemmene, og antakelig støttet av Fremskrittspartiet som fikk 22 prosent av stemmene i Larvik. Arbeiderpartiet har også 23 prosent. Larvik har et eldreråd, innvandreråd, ungdomsråd og råd for funksjonshemmede, men ikke et råd/utvalg for kjønnslikestilling. Derimot er barnehagesektoren aktiv i likestillingsarbeid. Når vi søker på ”likestilling” kommer vi blant annet fram til satsing på likestilling og likeverd og behovet for kvinnelige og mannlige rollemodeller i barnehagene. Vi klarte ikke å finne en handlingsplan for likestilling, og Larviks kommuneplan har ikke eget avsnitt om kjønnslikestilling. Derimot er ambisjoner om et variert og flerkulturelt samfunn til stede i planene.

### ***Marnardal kommune***

Ordføreren er fra Arbeiderpartiet, partiet som sammen med Senterpartiet har en solid posisjon (hhv. 30 prosent og 27 prosent av stemmene ved siste kommunevalg). Vi finner ikke noe utvalg som ivaretar kjønnslikestilling. Et søk på ordet ”likestilling” fører til informasjon

om at Agderrådet årlig deler ut en likestillingspris, med formål ”å yte honnør til mottakeren, samt stimulere til økt innsats i arbeidet for å fremme likestilling og likeverd mellom kvinner og menn i Agder”. Det har lite med Marnardal å gjøre. I samfunnsdelen av kommuneplanen finner vi ingenting (planen er fra 2002-2012) og det er satt i gang forberedelser til ny plan. Ingenting i Marnardals presentasjon av seg selv, vitner om tanker for eller prioritering av kjønnslikestilling.

### ***Rissa kommune***

Ordføreren fra Arbeiderpartiet har 39 prosent av stemmene. Senterpartiet er nest størst med 23 prosent. Rissa har en kvinne som varaordfører. Videre har Rissa kommune et likestillingsutvalg med tre medlemmer, og kommunen har en handlingsplan for likestilling mellom kvinner og menn 2009-2013 (på 5 sider). Der sies det blant annet at ”Rissa kommune har som mål å avansere fra 389. plassen (av 431 kommuner) i 2007 til å være blant de 50 beste på Statistisk Sentralbyrås likestillingsindeks i 2011.” Som vi har sett har Rissa i 2010 kommet et stykke opp på Statistisk Sentralbyrås indeks og er blant de med middels høy grad av likestilling.

Søkeordet ”likestilling” bringer oss til informasjon om prosjektet ”Kvinner i lokalpolitikken” og prosjektets hjemmeside vitner om stor aktivitet. Et tilstøtende prosjekt er Ainnakvar hvor det heter at ”Det viktigste budskapet fra prosjektet er AINNAKVAR på listene til kommunestyret neste år. Rokkansenteret slår fast i en rapport høsten 2010 at kvinner er like motiverte som menn til å ta fatt på politisk aktivitet i lokalsamfunnet. Nå er det opp til partiene å finne damene, eller få de til å melde seg.” Rissa og Steinkjer er sammen med to andre Trøndelagskommuner, Verdal og Osen, del av prosjektet ”Utstillingsvinduet for kvinner” (som finansieres og ledes av Kommunal- og regionaldepartementet og som følgeforskes av Rokkansenteret).

### ***Steinkjer kommune***

Ordførerens parti, Senterpartiet hadde nest størst stemmetall. Det største partiet i stemmetall er Arbeiderpartiet (36 prosent) som har varaordføreren – en kvinne. Når det gjelder politisk forankring ser vi at eldre, innvandrere og funksjonshemmede har egne utvalg, men dette er ikke tilfellet for kjønnslikestilling. Søkeordet ”likestillingsutvalg” bringer oss til en ’nyhet’ fra 2008 der likestillingsutvalget i Steinkjer delte ut en likestillingspris. I oversikten over dagens råd og utvalg finner vi imidlertid ingen likestillingsutvalg. Ei heller får vi noen henvisning til prosjektet Utstillingsvinduet der Steinkjer deltar. Derimot hjelper et søk på ”Kvinner i lokalpolitikken” oss til ovennevnte prosjekt, men informasjonen ble sist oppdatert i oktober 2009. Søkeordet ”Handlingsplan” bringer oss til en rik flora av planer – men ingen for likestilling mellom kvinner og menn.

### ***Konklusjoner***

Det er relativt lite som tyder på at de kommunene som skårer høyt på vår indeks skiller seg spesielt ut ved å være opptatte av og engasjerte i kjønnslikestilling, slik som deres svar på

spørsmål i kartleggings skjemaet skulle tilsi. Men det er viktig å ta med i betraktningen at det kan foregå godt arbeid på temaet kjønnslikestilling i disse kommunene, som det ikke ligger informasjon om på hjemmesidene. Lindesnes har et aktivt planleggingsutvalg, der likestilling er et tema, og de har en egen handlingsplan for likestilling. Det har vi funnet i bare én av de andre fem kommunene. Larvik melder om likestillingspolitisk satsing – i én sektor, og en kan spørre om det er tilstrekkelig til å definere Larvik som en spesielt likestillingsengasjert kommune. I Marnardal glitrer likestilling med sitt fravær. Rissa er aktiv når det gjelder kvinnerepresentasjon i kommunestyrene, som deltaker i prosjektet Utstillingsvindu. Der er også Steinkjer med, men på Steinkjers hjemmesider er det heller ikke lett å spore entusiasme eller aktivitet.

### 3.5 Fylkesmenn som myndighetsutøver

Hvert år mottar fylkesmennene *tildelingsbrev* fra Fornyings-, administrasjon- og kirke departementet. Tildelingsbrevet går detaljert gjennom fylkesmannens oppgaver og gir føringer på hva som skal prioriteres. Tildelingsbrevet står sentralt ved gjennomføring av blant annet tilsyn, kursvirksomhet, veiledning og møter med kommunene og gir også klare føringer for hva som skal vektlegges ved uttalelser til kommunale planer.

Likestilling ble i tildelingsbrevet for 2010 omtalt på et generelt og overordnet nivå: *”Fylkesmannen skal arbeide aktivt og målretta i eigen region og som arbeidsgjevar for å fremje likestilling og motverke diskriminering knytt til mellom anna kjønn, etnisitet, nedsett funksjonsevne og seksuell orientering. Fylkesmannen skal gjere kommunane merksame på aktivitetsplikta på ulikt grunnlag og sørgje for at rapporteringsplikta vert følgd opp”.*

I tillegg til tildelingsbrevet mottar de ulike avdelingene hos fylkesmannen også et mer detaljert *embetsoppdrag* fra de respektive departementer og direktorater. Disse embetsoppdragene er ment å styre fylkesmannens arbeidsoppgaver og prioriteringer ytterligere. Tildelingsbrev og embetsoppdrag endres hvert år. Vi har tatt utgangspunkt i embetsoppdragene for 2010 da det er erfaringer fra 2010 vi i hovedsak etterspør.

To av embetsoppdragene konkretiserer forventningene til fylkesmannes likestillingsarbeid. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet sitt embetsoppdrag under *”Resultatområde 48 Likestilling”* omhandler fylkesmannen både som *myndighetsutøver* og *arbeidsgiver*. I Fornyings-, administrasjon- og kirke departementets embetsoppdrag *”98.4 Likestilling og likeverd”* omhandles fylkesmannen som *arbeidsgiver*. I embetsoppdragene for 2011 er det foretatt et tydeligere skille mellom Fornyings-, administrasjon- og kirke departementet sitt oppdrag hvor fylkesmannens rolle som arbeidsgiver er nedfelt og Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet sitt oppdrag hvor fylkesmannes rolle som myndighetsutøver er nedfelt.

### **Embetsoppdraget resultatområde 48 Likestilling**

*Som offentlig myndighet skal fylkesmannen fremme likestilling knyttet til bl.a. kjønn, etnisitet, religion, funksjonsnedsettelse og seksuell orientering på de politikkområder fylkesmannen har ansvar for. Som arbeidsgiver skal fylkesmannen arbeide aktivt for å fremme likestilling på ulike grunnlag i eget embete.*

*Fylkesmannen skal være en pådriver for at kommunene arbeider aktivt for å fremme likestilling knyttet til bl.a. kjønn, etnisitet, religion, funksjonsnedsettelse og seksuell orientering.*

*Tilby kommunene veiledning om hva aktivitets- og redegjøringspliktene innebærer.*

Det er embetsoppdraget fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet vi har lagt til grunn for utarbeidelsen av vårt intervju med fylkesmennene som myndighetsutøvere. I tillegg inneholder embetsoppdraget til Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet ”Resultatområde 46 Universell utforming”. Selv om vårt intervju ikke hadde universell utforming som eget tema, fikk vi i mange tilfeller svar som omhandlet universell utforming. Embetsoppdraget fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet inneholder ikke et eget oppdrag vedrørende etnisitet.

I brev av 21.10.2010 presiserer Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet fylkesmannens oppgaver i henhold til resultatområde 48.

### **Brev fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet til fylkesmennene om forventninger vedrørende resultatområde 48 Likestilling**

*Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets utgangspunkt er at fylkesmannen som offentlig myndighet skal integrere arbeidet for å fremme likestilling på ulike grunnlag i de aktiviteter og det arbeid som fylkesmennene i dag allerede utøver overfor kommunene.*

*Sentrale aktiviteter vil være:*

- *Informere om lovpålagte plikter i ordinære møter med kommunene*
- *Inkludere spørsmål om likestilling ved gjennomføring av tilsyn*
- *Gi råd og informasjon til kommuner om hvordan aktivitets- og rapporteringspliktene kan følges opp*
- *Være en pådriver for at kommunene integrerer et likestillingsperspektiv i sitt planarbeid.*

I intervjuene stilte vi spørsmål om fylkesmannens rolle som veileder og pådriver på likestillingsområdet, samt implementeringen av likestillingsperspektivet i høringer og tilsyn.

### ***Råd, informasjon og høringer***

Få fylkesmenn (4 embeter) gjennomgår kommunenes redegjørelser om likestilling i årsberetningene, og svarene tyder på at det ikke er noe systematikk i denne gjennomgangen. De 14 fylkesmennene som svarer at de ikke gjennomgår årsberetningene, argumenterer med at de ikke har kapasitet, og at de heller ikke er bedt om dette i embetsoppdraget eller har tilsynsmyndighet på området.

I alt tolv fylkesmenn gir *råd* til kommunene om hvordan de kan implementere likestilling praktisk i daglig drift, og elleve fylkesmenn *informerer* kommunene om aktivitets- og rapporteringspliktene. Også her kan det tyde på at råd og informasjon som gis ikke er spesielt systematisk organisert: det gis i ulike fora som eksempelvis rådmanns- og ordførermøter, regionale møter, kommunemøter, forventningsbrev (noen få embeter), regelverkssamlinger, og i kurs og konferanser.

Råd gis oftest som reaksjon på forespørsler eller hvis det faller seg slik i ulike sammenhenger. Enkelte fylkesmenn nevnte følgende tema hvor de gir råd: folkehelse, menn i barnehage, valgloven, funksjonsnedsettelse og rusomsorg, universell utforming, kjønnsbalanse på eksamenssensorer og foredragsholdere ved konferanser. Enkelte fylkesmenn påpekte for øvrig at de føler de må utvise varsomhet med hva de gir råd om, med tanke på å respektere kommunenes selvstyret. Det kan oppleves som utidig hvis fylkesmannen uttaler seg om tema de ikke har tilsynsmyndighet på.

Fylkesmannen er *høringsinstans* til kommunedelplaner. Nesten samtlige fylkesmenn svarer at de gjør kommunene oppmerksomme på at likestillingsperspektivet må integreres i planarbeidet. Fylkesmennene svarer også at likestillingsperspektivet blir ivaretatt når de avgir høringer. Tema for tilbakemeldinger til kommunene i planarbeid og høringer relateres i stor grad til universell utforming. Det er svært få av fylkesmennene som nevner kjønn eller etnisitet som tema i sine tilbakemeldinger.

### ***Tilsyn***

Spesielt for fylkesmennene er deres rolle som tilsynsmyndighet. Embetsoppdragene fra de ulike departement og direktorat styrer i stor grad innhold og tema for tilsynene. I tillegg organiserer og gjennomfører de ulike avdelingene hos fylkesmannen sine tilsyn uavhengig av hverandre og på ulike måter.

Ved spørsmål om likestilling er en integrert del av fylkesmannens tilsyn svarer halvparten bekreftende, og den andre halvparten benektende. De som har svart at likestilling er tema ved tilsyn, viser ikke til noen systematikk i hvordan likestilling tas opp. De fleste svarer at likestilling kan tas opp som et tema der det faller seg slik, avhengig av tema og type tilsyn. Likestilling kan for eksempel forsøkes implementert i forbindelse med folkehelse, universell utforming, etnisitet ved institusjonstilsyn, mobbing i skoler og øvrige tilsyn som utdanningsavdelingen gjennomfører.

Fylkesmennene som svarer at likestilling *ikke* er en del av tilsynene argumenterer først og fremst med at likestilling ikke er et spesifisert tema i embetsoppdragene. De fleste tilsyn er nasjonale og knyttet opp mot rettigheter befolkningen har i henhold til norsk lov. Temaene for tilsynene er forutbestemte og meget detaljerte, samt at de områdene fylkesmannen fører tilsyn på er lovhjemlet. Fylkesmennene har ingen lovhjemmel om å føre tilsyn i forhold til likestilling. Fylkesmenn fortolker dermed likestilling som en løsrevet oppgave, på siden av deres tilsynsrolle.

Det er stor forskjell på fylkesmennene som mener at likestilling er en del av tilsynene og de som er av motsatt oppfatning. De som ser på likestilling som en del av sin embetsoppgave, oppleves å ha et mer helhetlig perspektiv på sin rolle, rollen innebærer ikke bare å være myndighetsutøver, men også å opptre som utviklingsaktør. En fylkesmann nevnte at de internt i tilsynsforum diskuterer hvordan likestilling kan implementeres i fylkesmannens tilsynsoppgaver. De som svarer *nei* til at likestilling utgjør en del av tilsynet, er mer opptatt av de formelle forholdene ved tilsynsrollen – de kan ikke gå utover lovhjemlene og de juridiske begrensingene dette setter. Her kommer argumenter om kommunenes selvråderett frem igjen; fylkesmennene skal være varsomme med å ta opp tema som ikke er lovhjemlet.

Flere fylkesmenn informerte dessuten om at brev av 21.10.10 fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet var en nyttig presisering for hvordan de skal arbeidet med å fremme likestilling og hindre diskriminering. Til tross for dette formidler flere fylkesmenn at hvis det er ønskelig at fylkesmannsembetene skal jobbe mer målrettet med likestilling eksempelvis på tilsynsområdet, må dette presiseres i embetsoppdragene eller også at det utarbeides en lovhjemmel slik at de har tilsynsmyndighet på likestillingsområdet.

### **3.6 Oppsummering**

#### ***Politisk forankring***

Det finnes i svært liten grad *utvalg og råd* som tar for seg likestilling. I underkant av halvparten av kommunene har ingen utvalg/råd, mens de som oppgir å ha det i stor grad refererer til de lovpålagte rådene for personer med nedsatt funksjonsevne og eldre, og til administrasjonsutvalget. Det overordnede bildet er at det i svært liten grad finnes egne råd/utvalg som tar for seg likestilling, utover det kommunene er pålagt. Det samme bildet gjelder for fylkeskommunene hvor alle har egne råd/utvalg for personer med nedsatt funksjonsevne som er lovpålagt, mens ingen har egne råd/utvalg for kjønnslikestilling.

To tredeler av kommunene har ingen *handlingsplan for likestilling*, og blant de som har det er den største kategorien planer som dekker flere diskrimineringsgrunnlag. Bare to av fylkeskommunene oppgir at de *ikke* har likestillingsplan. Halvparten av fylkeskommunene

som har en likestillingsplan dekker flere grunnlag, mangfold og inkludering ser ut til å være dominerende tema i disse. 12 prosent av kommunene oppgir å ha egen handlingsplan for kjønnslikestilling, mens tre fylkeskommuner har egen handlingsplan for kjønnslikestilling.

### ***Administrativ forankring***

Hos kommunene oppgir flertallet at de i noen grad kjenner til *aktivitets- og rapporteringspliktene*, mens hos fylkesmennene og fylkeskommunene oppgir flertallet at de i stor grad kjenner til aktivitets- og rapporteringspliktene. Litt over halvparten av kommunene og fylkesmennene og 14 av 18 fylkeskommuner oppgir at *ansvaret* for kjønnslikestilling er forankret hos øverste administrative leder. Dette kan avspeile at kjønnslikestilling ikke ses på som spesielt viktig fagområde, spesielt fordi det var mulig å oppgi flere svaralternativer og øverste ledelse likevel ikke ble oppgitt som ansvarlige. Nær en femtedel av kommunene oppgir at ansvaret for likestillingsarbeid mellom kjønn ikke er forankret hos noen spesielle og at de heller ikke har diskutert kjønnslikestilling på noen *administrative ledermøter* det siste året.

### ***Kunnskap og kompetanse hos fylkeskommunene og fylkesmennene***

Om lag halvparten av fylkeskommunene og fylkesmannsembetene har arrangert kurs eller konferanser om ett eller flere av grunnlagene kjønn, etnisitet og funksjonsevne. Utdannings- og helseavdelinger er de som oftest arrangerer kurs eller konferanser med tema likestilling. Fylkeskommunene og fylkesmennene oppgir at LDO er den aktøren de i størst grad har mottatt informasjon/rådgivning fra, og deltatt på kurs i regi av.

### ***Samfunnsplanlegging***

I utvalget av *kommuneplaner* (samfunnsdelen) som er analysert, er tematisering av likestilling sporadisk og tilfeldig. Et unntak er aldersperspektivet som i stor grad nevnes, men dette er ofte knyttet til kommunens lovpålagte oppgaver som tjenesteyter. Et mindretall av kommunene tematiserer likestilling, og svært få utdyper dette med konkrete temaer eller mål. 23 prosent av kommunene sier selv i spørreundersøkelsen at de ikke har et likestillingsperspektiv i kommuneplanens samfunnsdel.

I *fylkesplanene og de regionale planstrategiene* har ni av 16 med en overordnet uttalelse om å fremme likestilling, noe som er en klart større andel enn i kommuneplanene. Videre er det et tydelig trekk at likestilling i større grad tematiseres i fylkesplaner enn i regionale planstrategier.

### ***Likeverdige offentlige tjenester***

I spørreundersøkelsen har et stort flertall av respondentene i kommunene ikke svart på spørsmålet om tiltak for å sikre *likeverdige offentlige tjenester*. Om lag en fjerdedel av respondentene har svart, og nedsatt funksjonsevne er det området med flest tiltak innen alle sektorene. Den lave svarprosenten og kommentarer som er gitt til dette spørsmålet tyder på at det å vurdere tjenestetilbudet i et likestillingsperspektiv og ut fra bestemte



diskrimineringsgrunnlag, ikke er noe man har bevissthet om eller rutiner for i kommunene. I fylkeskommunene sier 4 av 18 (22 prosent) av aktørene at de ikke kjenner til tiltak for å fremme likeverdige offentlige tjenester, og også her er tiltakene i størst grad relatert til nedsatt funksjonsevne. Felles for kommunene og fylkeskommunene er at i den grad tiltak finnes, er det samme type tiltak som går igjen, og disse er gjerne knyttet til lovpålagte oppgaver som universell utforming.

### ***Indekser for kommunenes likestillingspraksiser***

Det er utarbeidet to indekser for kommunene i vår kartlegging, en som *offentlig myndighet* og en som *arbeidsgiver*. Kommunene skårer noe høyere som arbeidsgiver enn som offentlig myndighet. Det prøvd ut en multivariat modell som inneholder en demografisk, en sosiokulturell og en indikator om kjønnsbalanse i kommunestyrene. Vi har vurdert om disse trekkene ved kommunene kan forklare noe av variasjonen vi finner når det gjelder omfang av kjønnslikestillingspraksiser. Funnene tyder på at disse variablene har en svært beskjeden, eller ingen, forklaringskraft.

Det er sett på om det er sammenheng mellom grad av kjennskap til aktivitets- og rapporteringspliktene og kommunenes indekspoeng, og det viser en klar sammenheng både som offentlig myndighet og som arbeidsgiver. Men om det er god kjennskap til pliktene som fører til aktiviteter for kjønnslikestilling eller kanskje omvendt er uklart.

De kommunene som skåret høyest på de to indikatorene (*offentlig myndighet og arbeidsgiver*), til sammen fem kommuner, er undersøkt i forhold til om de også skårer høyt på Statistisk Sentralbyrå's likestillingindeks, og hvordan de profilerer likestillingsaktiviteter på sine hjemmesider. Det viser seg at det er liten sammenheng mellom høyt skår i vår kartlegging og høyt skår hos Statistisk Sentralbyrå. Og på hjemmesidene til disse kommunene er det ikke lett å spore entusiasme og aktivitet innenfor likestillingsområdet.

### ***Fylkesmannsembetene som myndighetsutøvere***

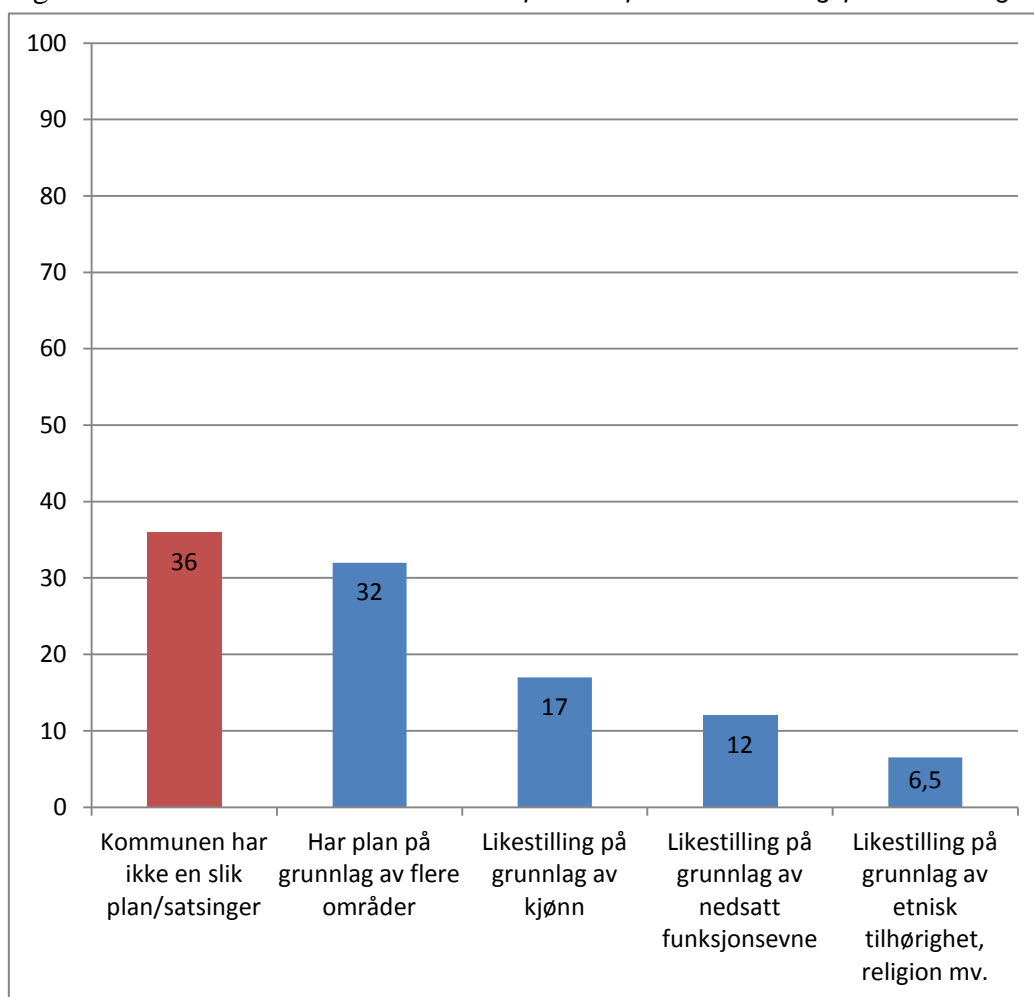
Fylkesmannen skal fungere som pådriver på likestillingsområdet, noe som er nedfelt i *resultatområde 48 Likestilling*. I intervju med fylkesmennene blir likevel mange av spørsmålene besvart i tilknytning til resultatområde 46 universell utforming.

Halvparten av fylkesmennene oppgir at likestilling er en integrert del av deres tilsynsrolle, men for disse er det ingen systematikk i hvordan likestilling tas opp med kommunene. Fylkesmennene som svarer at likestilling ikke er en del av deres tilsynsrolle begrunner dette med at likestilling ikke er et spesifisert tema i tilsynsoppgavene. Siden likestilling ikke er lovhjemlet som en tilsynsoppgave, opplever de at dette ikke er noe de kan ta opp med kommunene, blant annet begrunnet i kommunenes selvråderett.

## 4 Kommuner, fylkeskommuner og fylkesmenn som arbeidsgivere

Kommunene, fylkeskommunene og fylkesmennene er store og viktige arbeidsgivere som bør gå foran som gode eksempler med rutiner, rapporter, tiltak og personalpolitikk på likestillingsfeltet. Det er viktig med langsiktige og systematiske planer og strategier for å utvikle et bedre arbeidsmiljø, større åpenhet, godt omdømme og god rekruttering. Godt arbeidsmiljø er dessuten viktig for å kunne levere gode tjenester og god service til innbyggerne. For å finne ut om organisasjonene har langsiktige planer, strategier og satsingsområder har vi stilt følgende spørsmål:

Figur 6: På hvilke områder har kommunen personalpolitiske handlingsplaner/satsingsområder?



(respondenten kan krysse av på flere svaralternativ)

(N=199) Prosent

36 prosent av kommunene har ikke personalpolitisk handlingsplan eller satsinger, mens de fleste fylkeskommuner og fylkesmenn har en slik plan/satsinger.

Om lag en tredel av kommunene og to tredeler av fylkeskommunene og fylkesmennene har

personalpolitisk handlingsplan/satsinger som gjelder for flere likestillingsområder.

17 prosent av kommunene, åtte av 18 fylkeskommuner og en fylkesmann har personalpolitisk handlingsplan/satsinger for kjønnslikestilling.

Tolv prosent av kommunene, og om lag en like stor andel av fylkeskommunene og fylkesmennene har personalpolitisk handlingsplan/satsinger for personer med nedsatt funksjonsevne, mens 6,5 prosent av kommunene og en noe større andel fylkeskommuner og fylkesmenn har plan/satsinger for etniske minoriteter, religion mv.

#### **4.1 Redegjørelser i årsberetningene/årsrapportene**

Kommunene, fylkeskommunene og fylkesmannsembetene har som arbeidsgivere plikt til å redegjøre for likestillingstilstand på kjønn, og iverksette tiltak relatert til kjønn, etnisitet og nedsatt funksjonsevne i årsberetningen/årsrapporten. I tillegg til likestillingsloven, diskrimineringsloven og diskriminerings- og tilgjengelighetsloven, er dette også nedfelt i kommuneloven. Årsberetningen skal vedtas av kommunestyret/fylkestinget. Når det gjelder fylkesmannsembetenes krav til rapportering fremkommer dette også i embetsoppdraget. Det vises også til at Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet i samarbeid med Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, Arbeidsdepartementet, Finansdepartementet og LDO har utviklet en veileder for statlige virksomheters likestillingsredegjørelser: "Veileder til statlige virksomheters likestillingsredegjørelser etter aktivitets- og rapporteringsplikten", (FAD, 2010).

LDO har følgende krav til årsberetningenes innhold for kommunene:

- Kjønnfordeling i virksomheten totalt, samt på sektor- og stillingsnivå
- Kjønnsdelt statistikk over lønnsforhold på sektor- og stillingsnivå, samt gjennomsnittslønn for kvinner og menn i virksomheten totalt
- Kjønnsdelt statistikk over arbeidstid (heltid/deltid, herunder ufrivillig deltid)
- Kjønnsdelt statistikk over permisjonsuttak, for eksempel foreldrepermisjon, sykefravær og fravær på grunn av sykt barn
- Kjønnsdelt statistikk over personalpolitiske satsinger, for eksempel seniorpolitiske tiltak og kompetansetiltak

Listen over er ikke uttømmende, kommunen må også redegjøre for andre relevante forhold. Avdekker redegjørelsen ulikhet basert på kjønn, skal det settes i verk tiltak for å hindre dette. Planlagte og iverksatte tiltak og framdriftsplan skal beskrives i redegjørelsen både for kjønn, etnisitet, religion mv. og nedsatt funksjonsevne.

Det *skal* redegjøres for både iverksatte og planlagte likestillingstiltak, innenfor *blant annet* følgende områder:

- Rekruttering
- Lønns- og arbeidsvilkår
- Forfremmelse
- Utviklingsmuligheter
- Beskyttelse mot trakassering

Redegjørelsen *må* inneholde:

- Beskrivelse av hvorfor tiltaket er satt i gang, basert på en vurdering av kommunens utfordringer (status).
- Definisjon av målsettingen for tiltaket.
- Beskrivelse av tiltaket.
- Tidsplan for når tiltaket skal gjennomføres.
- Omtale av hva som er oppnådd med gjennomførte tiltak.

LDO kontrollerte 160 årsberetninger fra til sammen 86 kommuner i perioden 2006-2008. I deres kontroller ble kommuner som ikke ble godkjent det første året, kontrollert på nytt året etter. I perioden ble tolv saker sendt til Likestillings- og diskrimineringsnemnda fordi kommunene to år på rad ikke fikk sin redegjørelse godkjent. LDO godkjente til sammen omlag 70 prosent av de 160 årsberetningene.

Likestillingssenteret har analysert årsberetningene i 159 kommuner i sju fylker. I 2007 var det årsberetningene i Hedmark og Oppland som ble gjennomgått og analysert. I 2008 ble Østfold, Møre og Romsdal, Akershus, Buskerud analysert i tillegg til de to fylkene og i 2009 ble også Vestfold analysert. I Likestillingssenterets analyser ble ca 45 prosent vurdert som tilfredsstillende eller delvis tilfredsstillende. Vi ser en forbedring i de fylkene der analysen har vært foretatt i flere år, der har også kommunene hatt tilbud om veiledning og kurs. I Hedmark og Oppland sank tallet på kommuner med svært mangelfull eller manglende redegjørelse fra 54 prosent i 2007 til 38 prosent i 2009. Det er i 2009 lagt noe vekt på i hvor stor grad kommunene forholder seg til de nye rapporteringspliktene (nedsatt funksjonsevne, etnisitet, religion mv.), men da dette var første året med de nye pliktene, virket ikke dette vesentlig inn på vurderingen.

Det er forøvrig tydelig at kommunene tar en kontroll fra LDO mer alvorlig enn en analyse fra Likestillingssenteret. Dette er ikke overraskende, og gjenspeiler nok blant annet at Likestillingssenteret har en veileder- og pådriverfunksjon forankret i et offentlig finansiert prosjekt, mens LDO har en offentlig myndighetsrolle som ombud. LDO har også sanksjonsmulighet og kan klage kommunen inn for Likestillings- og diskrimineringsnemnda.

Gjennomgangen av årsberetningene for *fylkeskommunene* i forbindelse med denne

kartleggingen viser det samme bildet som hos kommunene. Over halvparten (55 prosent) av fylkeskommunene hadde etter vår vurdering en svært mangelfull redegjørelse for 2009 eller de har ingen redegjørelse i det hele tatt. Resten av fylkeskommunene har redegjørelser der hele eller deler av den er tilfredsstillende. *Fylkesmennene* skal redegjøre i sin årsrapport til Fornyings-, administrasjon- og kirkedepartementet. Også halvparten av fylkesmennene hadde i sin årsberetning for 2010 en redegjørelse der hele eller deler av den er god, mens halvparten har en mangelfull redegjørelse eller de har ingen redegjørelse i det hele tatt.

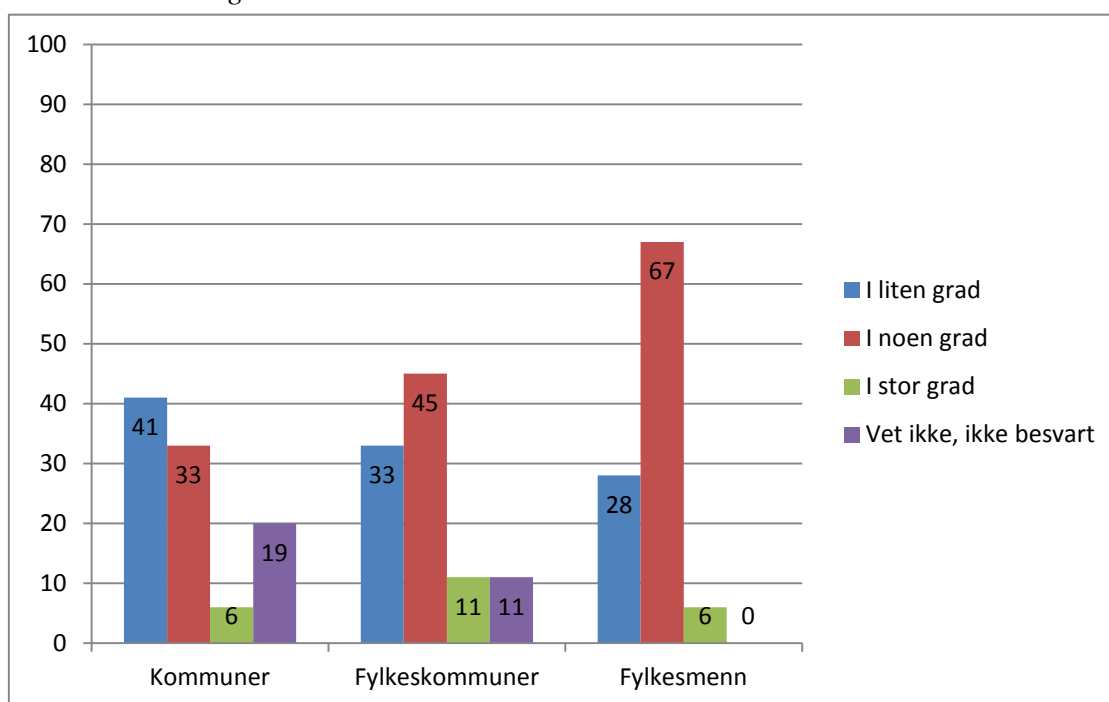
I henhold til embetsoppdragene for 2010 skal fylkesmannen rapportere på likestilling under to resultatområder. Under *resultatområde 98 Likestilling og likeverd* skal de rapportere i forhold til embetsoppdrag fra Fornyings-, administrasjon- og kirkedepartementet som går på likestilling internt i organisasjonen. I tillegg skal fylkesmannen rapportere på *resultatområde 48 Likestilling* i forhold til embetsoppdrag fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet som omhandler fylkesmannens likestillingsarbeid både internt og eksternt (i embetsoppdragene for 2011 er det foretatt et tydeligere skille på hva som skal rapporteres hvor).

Ut i fra vår gjennomgang kan vi ikke se at fylkesmennene har benyttet seg av malen i den tidligere omtalte veilederen fra Fornyings-, administrasjon- og kirkedepartementet fra 2010, i sine årsrapporter for 2010. Noe av dette kan forklares ved at malene til rapportering i årsberetningen under resultatområdene er mangelfulle, og at det ikke er mulig å legge inn tabeller i malene. Tre av fylkesmennene har derfor løst redegjørelsen for likestilling ved å lage en egen likestillingsrapport, mens en fylkesmann har redegjort under *resultatområdet 1.3 Andre forhold*. Fylkesmennene har et klart behov for bedre maler i årsberetningen for å kunne gi gode redegjørelser.

## 4.2 Tiltak

Det har siden 2002 vært lovpålagt å redegjøre for tilstanden og tiltakene på likestilling mellom kjønn. Vi har derfor spurt om aktivitets- og rapporteringspliktene har ført til økt innsats for å fremme kjønnslikestilling.

Figur 7: Har aktivitets- og rapporteringsplikten økt innsatsen for å fremme likestilling mellom kvinner og menn?



(respondenten kan krysse av på ett svaralternativ)

( $N=199/N=18/N=18$ ) Prosent

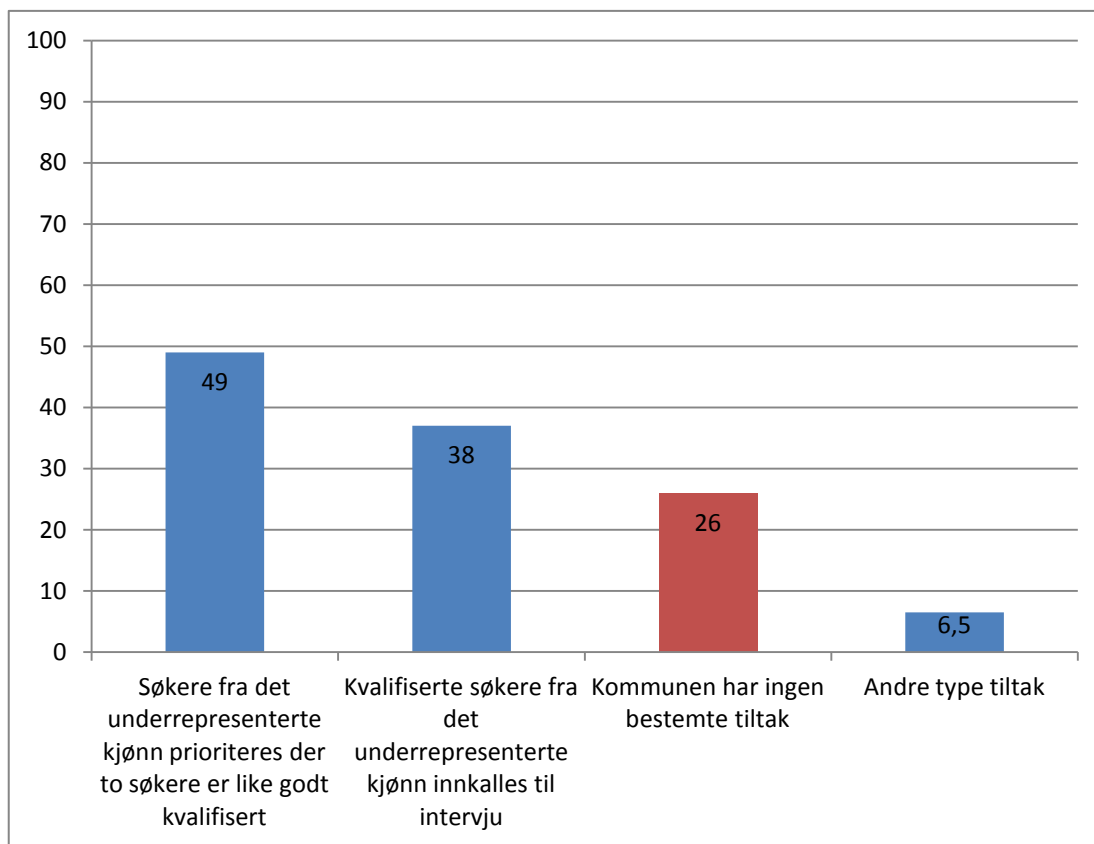
I figur 7 har vi valgt å legge kommuner, fylkeskommuner og fylkesmenn i samme diagram, da vi mener det gir god oversikt over svarene på dette spørsmålet. Ved lesing av denne tabellen minner vi imidlertid om at antall respondenter varierer mye og at metoden for innsamlingen av data er noe forskjellig.

Flertallet av kommunene (41 prosent), og en noe mindre andel av fylkeskommuner og fylkesmenn mener pliktene *i liten grad* har økt innsatsen. Flertallet av fylkeskommunene og fylkesmenn mener pliktene har påvirket arbeidet *i noen grad*. En liten andel av respondentene mener aktivitets- og rapporteringspliktene *i stor grad* har økt innsatsen for å fremme likestilling mellom kvinner og menn.

For å oppnå endringer må det planlegges og gjennomføres tiltak, og vi har derfor spurt om hvilke tiltak som igangsettes.

### Kjønnsbalanse i sektorer og fagområder

Figur 8: Har din kommune iverksatt noen av følgende tiltak for å bedre kjønnsbalansen i sektorer?



(respondenten kan krysse av på flere svaralternativ)

(N=199) Prosent

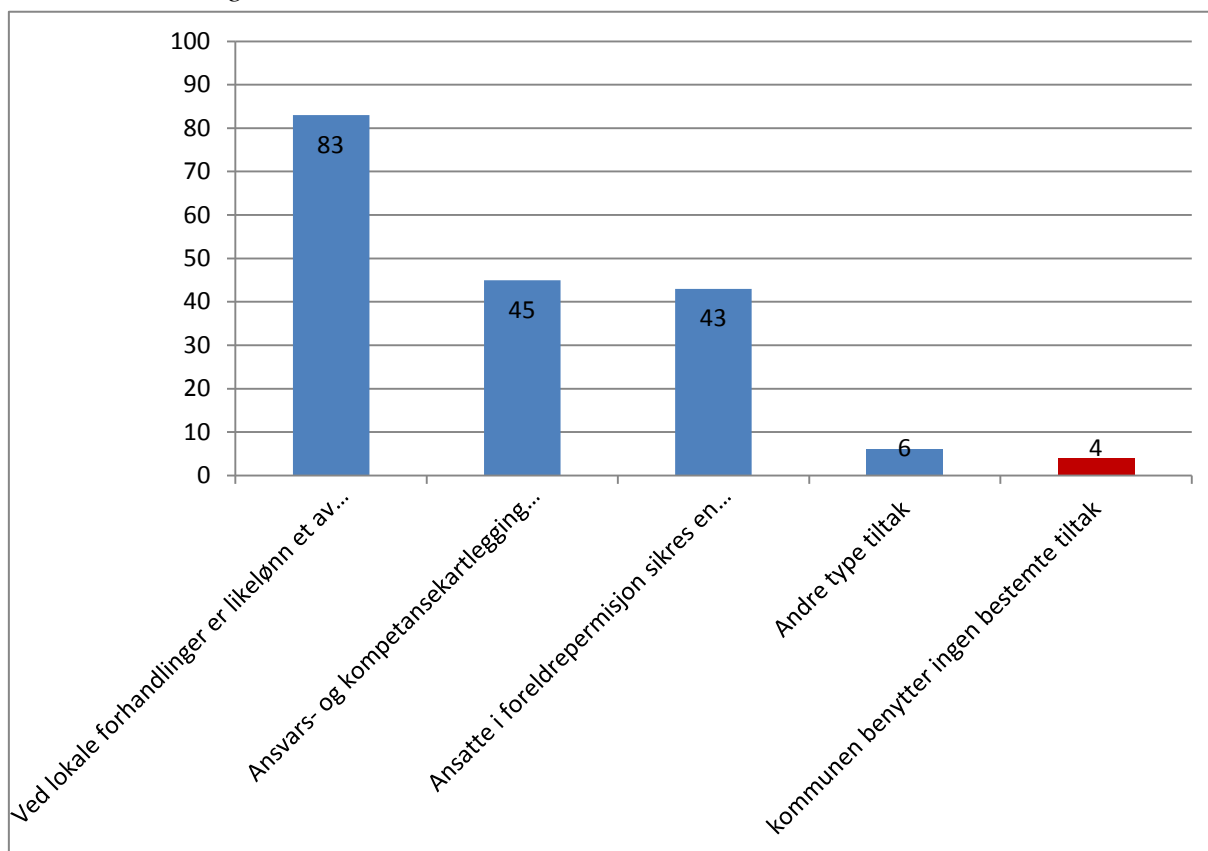
De vanligste tiltakene hos både kommunene, fylkeskommunene og fylkesmennene er at søkere fra det underrepresenterte kjønn innkalles til intervju og at personer fra det underrepresenterte kjønn prioriteres dersom to søkere er like godt kvalifisert.

Om lag en fjerdedel av kommunene og fylkeskommunene og en noe mindre andel av fylkesmennene har ingen bestemte tiltak.

Mange oppgir at de har en generell oppfordring til at alle skal søke stillinger hos dem, uavhengig av kjønn, etnisk tilhørighet, funksjonsevne, alder og seksuell orientering.

## Lønnsforskjeller mellom kvinner og menn

Figur 9: Har din kommune iverksatt noen av følgende tiltak for å redusere lønnsforskjeller mellom kvinner og menn?



(respondenten kan krysse av på flere svaralternativ)

(N=199) Prosent

Over 80 prosent av kommunene og de fleste fylkeskommuner og fylkesmenn oppgir at likelønn er et kriterium ved de lokale lønnsforhandlingene. At så vidt mange av aktørene har tiltak på dette området kan ha sammenheng med at likelønn fikk mye oppmerksomhet etter at Likelønnskommisjonen la fram sin innstilling i 2008, samt at dette var et viktig tema i flere av de siste års lønnsoppgjør.

Om lag halvparten av kommunene og fylkeskommunene og noe større andel av fylkesmennene har gjennomført en ansvars- og kompetansekartlegging for å avdekke ulik lønn for arbeid av lik verdi. 43 prosent av kommunene og en noe større andel av fylkeskommunene og fylkesmenn sikrer ansatte i foreldrepermisjon en gjennomsnittlig lønnsøkning.

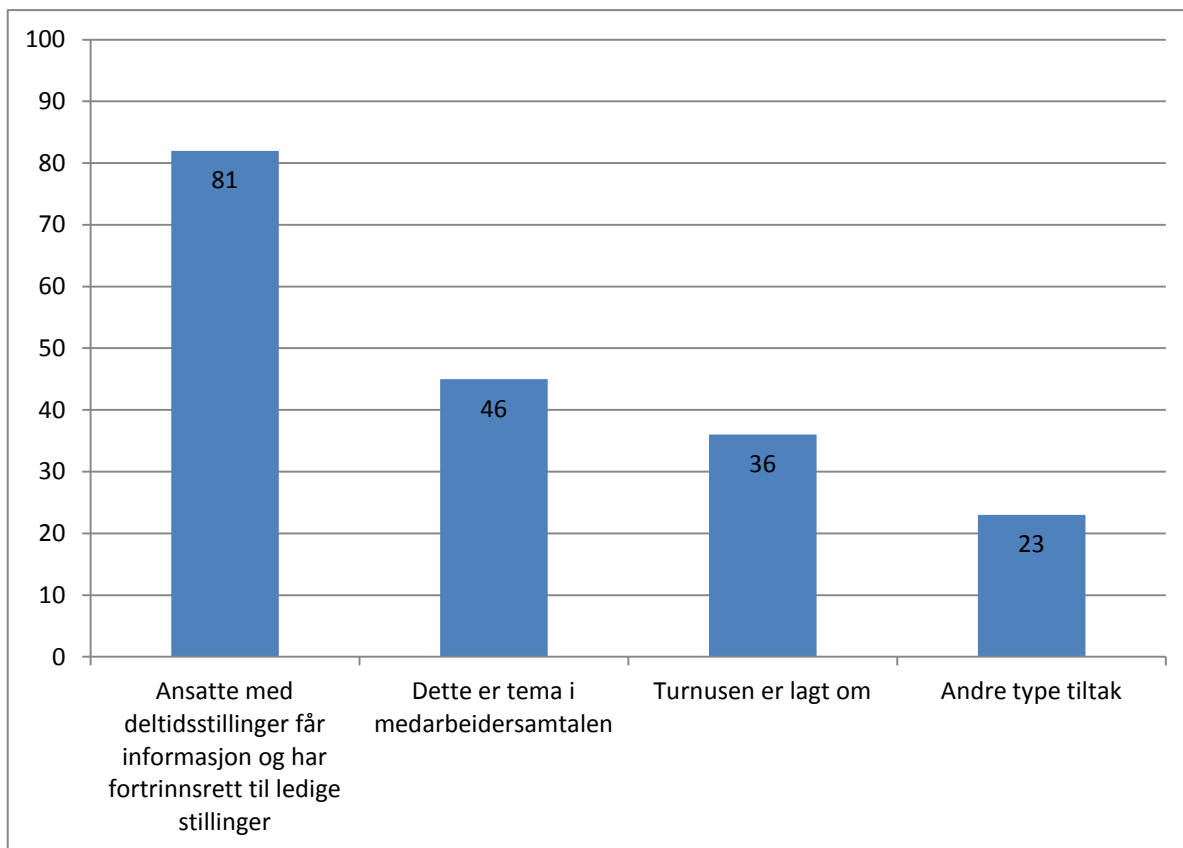
Flere oppgir at de er bevisste ved lønsplassering ved rekruttering, samt at de prioriterer det underrepresenterte kjønn ved interne opprykk, for eksempel til seniorrådgiverstillinger.



### ***Ufrivillig deltid***

Ufrivillig deltid er et problem i mange kommuner, og de er spurt om de har igangsatt tiltak for å redusere dette.

Figur 10: *Har din kommune iverksatt noen av følgende tiltak for å redusere ufrivillig deltid?*



(respondenten kan krysse av på flere svaralternativ)

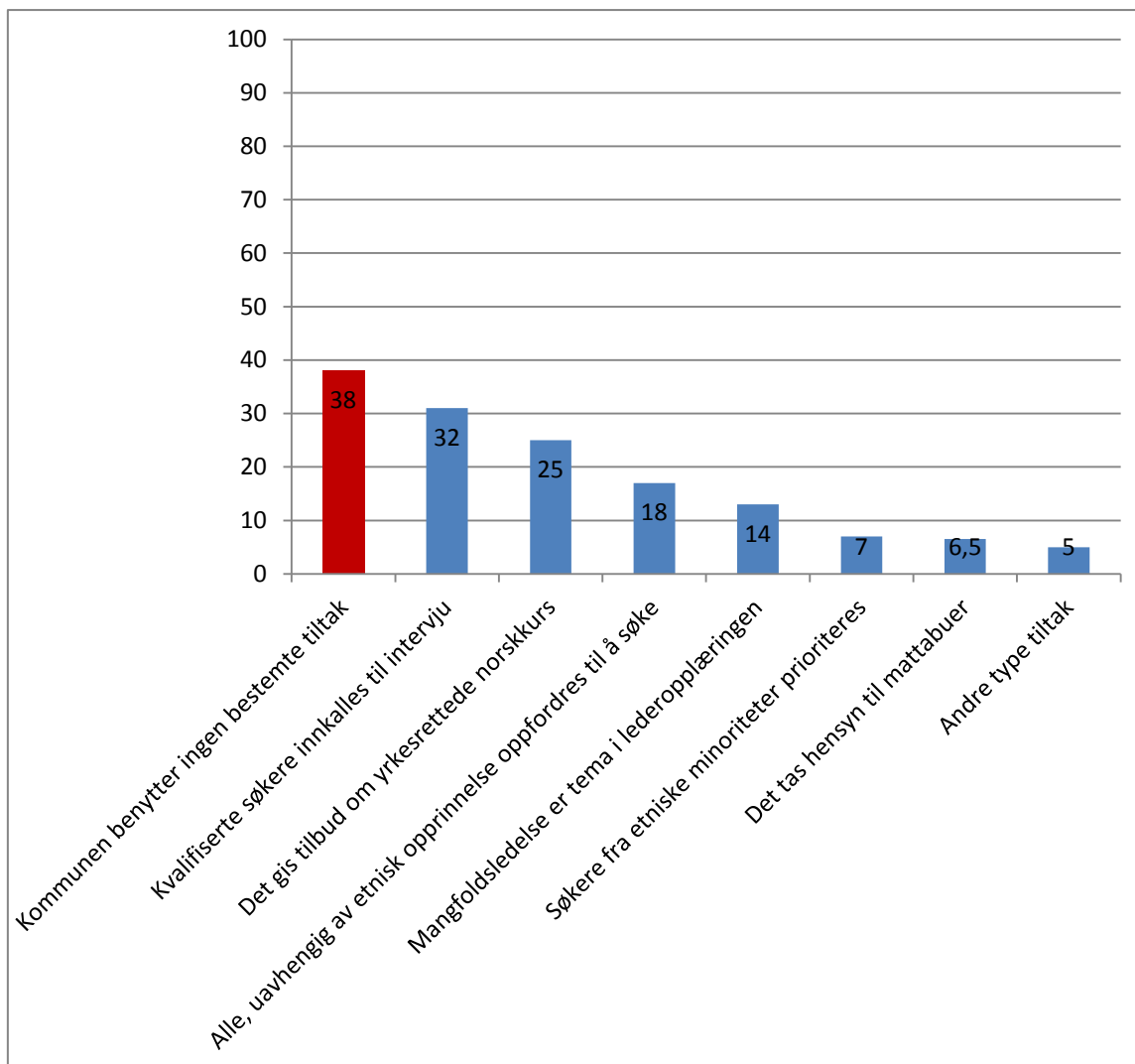
(*N=199*) Prosent

Vi ser at 81 prosent av kommunene gir informasjon om ledige stillinger og gir fortrinn for personer som arbeider i deltidsstillinger. 46 prosent sier at dette er tema i medarbeidersamtalene, 36 prosent sier at turnus er lagt om.

Under andre typer tiltak nevnes det oftest at det er gjort eller planlegges at det skal gjøres en kartlegging som skal danne grunnlag for konkrete tiltak.

### Tiltak i forhold til etniske minoriteter

Figur 11: Har din kommune iverksatt noen av følgende tiltak for integrering av etniske minoriteter?



(respondenten kan krysse av på flere svaralternativ)

(N=199) Prosent

38 prosent av kommunene har ingen bestemte tiltak for å rekruttere personer fra etniske minoriteter, men alle fylkeskommuner og fylkesmenn har det. De vanligste tiltakene hos alle aktørene er at kvalifiserte søkere innkalles til intervju, og det gis tilbud om norskkurs.

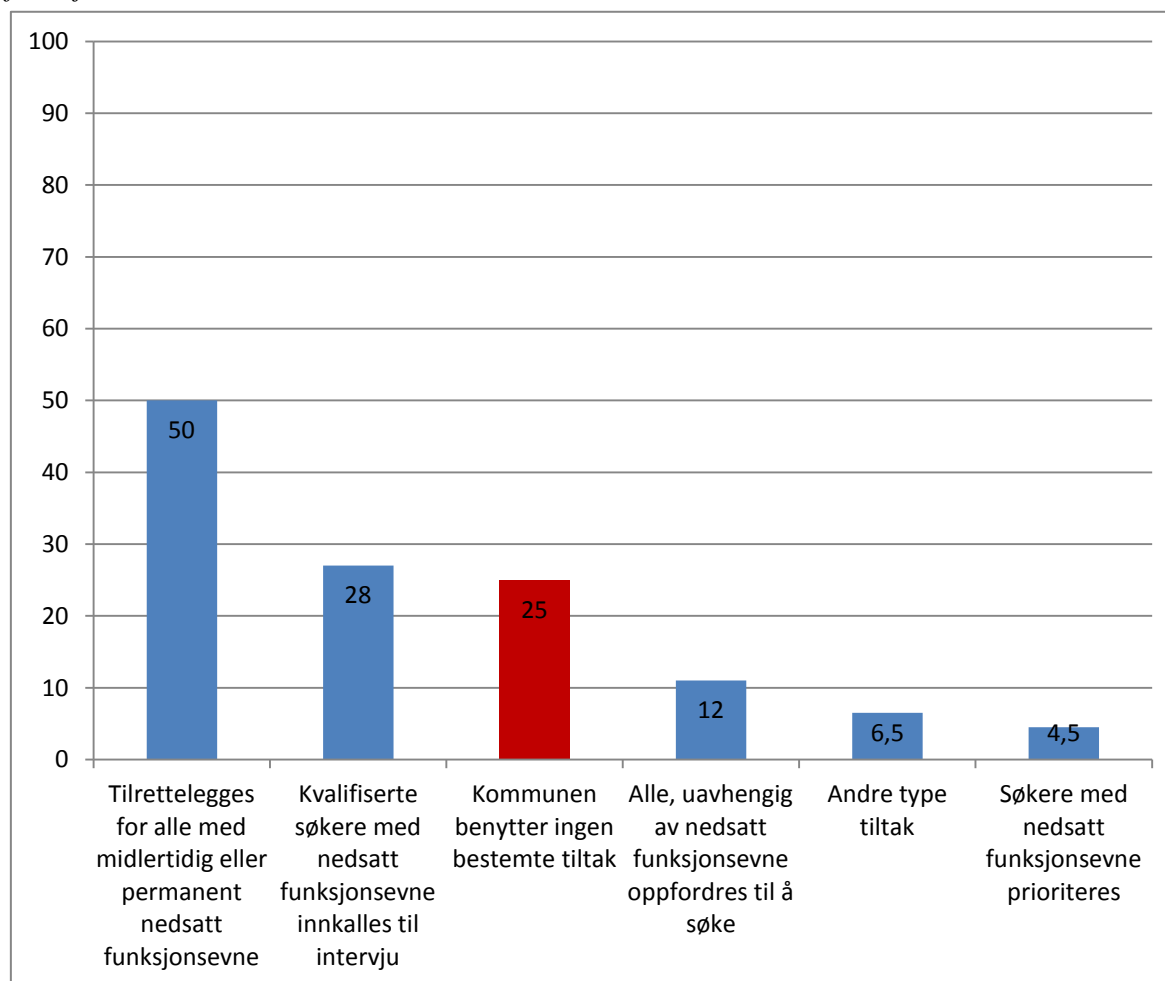
17 prosent av kommunene, og over halvparten av fylkeskommuner og fylkesmenn oppfordrer personer fra etniske minoriteter, religion mv. om å søke stillinger. Sju prosent av kommunene, og en noe større andel fylkeskommuner og fylkesmenn sier at søkere fra etniske minoriteter prioriteres der to søkere er like godt kvalifisert.

Andre tiltak som nevnes er eget kvalifiseringsprogram, bevisst ansettelsespolitikk, god

forankring i ansettelsesreglementet og bevissthet ved tildeling av lærlingeplasser. Mange skriver også at de gjerne skulle hatt flere søkere med annen etnisk bakgrunn. Rekruttering handler også om holdninger og bevissthet hos de som ansetter. En informant fra en av fylkesmennene uttrykte at: ” Den største utfordringen er å tørre å ansette personer fra en annen kultur”.

### **Tiltak for personer med nedsatt funksjonsevne**

Figur 12: Har din kommune iverksatt noen av følgende tiltak rettet mot personer med nedsatt funksjonsevne?



(respondenten kan krysse av på flere svaralternativ)

(N=199) Prosent

Halvparten av kommunene, og alle fylkeskommuner og fylkesmenn sier de tilrettelegger arbeidsoppgaver og arbeidsplass for alle med midlertidig eller permanent nedsatt funksjonsevne. Dette er også et tiltak for de som allerede er ansatt og gjelder derfor ikke bare ved rekruttering.

28 prosent av kommunene, og de fleste fylkeskommuner og fylkesmenn sier de innkaller kvalifiserte søkere med nedsatt funksjonsevne til intervju. Men mange sier at de sjelden vet hvem som har nedsatt funksjonsevne. Noen av aktørene har elektroniske søknadsskjema der

søkeren, hvis vedkommende ønsker det, kan krysse for om han/hun har nedsatt funksjonsevne. Andre tiltak som nevnes er tett samarbeid med NAV og attføringsbedrifter.

### ***Tiltak for å bedre likestillingen på ledernivå***

En tredel av kommunene, og om lag to tredeler av fylkeskommunene og fylkesmenn har iverksatt tiltak for å bedre kjønnsbalansen på ledernivå. For å bedre kjønnsbalansen har aktuelle personer fra det underrepresenterte kjønn, som i alle eksemplene i kartleggingen er kvinner, fått tilbud om lederutviklingskurs og studier. Det virker som om alle er av den oppfatning at det er viktig å ha kjønnsbalanse i lederstillingene.

Tiltak for å rekruttere personer med nedsatt funksjonsevne og personer med minoritetsbakgrunn til lederstillinger er langt mindre utbredt hos alle aktørene. Bare to prosent av kommunene har slike tiltak.

## **4.3 Kunnskapsinnhenting, kommuner**

Tidligere forskning og utviklingsarbeid viser at kunnskap og rådgivning er en vesentlig faktor for at likestillingsperspektivet skal ivaretas. Spesielt er det behov for kunnskap om hvordan implementere likestillingsarbeid i praksis i organisasjonene. Kommunene ble i spørreundersøkelsen spurt om de som arbeidsgivere har mottatt informasjonsmaterieell og deltatt på kurs/seminar og eventuelt hvilke fagmiljøer de benytter for slik informasjonsinnhenting og kompetanseheving.

Tabell 10: *Har kommunen mottatt eller oppsøkt/innhentet informasjon om å fremme likestilling og hindre diskriminering fra noen av disse fagmiljøene?*

|                                                                                                                                  | <i>Skriftlig/<br/>elektronisk<br/>informasjons-<br/>materieell</i> | <i>Kurs,<br/>konferanser,<br/>opplæring,<br/>rådgivning,</i> |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------|
| Likestillings- og diskrimineringsombudet                                                                                         | 46                                                                 | 16                                                           |
| KUN senter for kunnskap og likestilling,<br>Likestillingssenteret, Senter for likestilling<br>(UiA) eller andre kompetansesentre | 25                                                                 | 15                                                           |
| Fylkesmannen                                                                                                                     | 14                                                                 | 16                                                           |
| Fylkeskommunen                                                                                                                   | 10                                                                 | 8                                                            |
| Departementer/direktorat/IMDi                                                                                                    | 14                                                                 | 7                                                            |
| KS                                                                                                                               | 37                                                                 | 25                                                           |
| Andre kommuner, regionråd eller andre                                                                                            | 10                                                                 | 15,5                                                         |

(respondenten kan krysse av på flere svaralternativ)

(N=199) Prosent

Tabell 10 viser at det er skriftlig informasjonsmateriell kommunene i størst grad benytter seg av. 46 prosent av kommunene har innhentet eller mottatt informasjonsmateriell fra LDO, og 37 prosent fra KS. Når det gjelder kurs, konferanser og opplæring/rådgivning, har flest mottatt informasjon/deltatt på arrangementer i regi av KS. For LDO, kompetansesentrene (KUN, LS, SL) og fylkesmannen fordeler tallene seg jevnt da ca 16 prosent oppgir at de har deltatt på kurs/seminarer eller fått rådgivning fra disse aktørene.

#### **4.4 Oppsummering**

##### ***Personalpolitiske handlingsplaner/satsinger:***

Så godt som alle fylkeskommuner og fylkesmenn har personalpolitisk handlingsplan/satsinger på ett eller flere områder. Til sammenligning oppgir over en tredel av kommunene at de *ikke* har en slik plan.

##### ***Redegjørelse i årsberetningene/årsrapportene***

LDO kontrollerte 160 årsberetninger fra til sammen 86 kommuner for perioden 2006-2008. I perioden ble tolv saker sendt til Likestillings- og diskrimineringsnemnda fordi kommunene to år på rad ikke fikk sin redegjørelse godkjent. LDO godkjente til sammen ca 70 prosent av de 160 årsberetningene. Likestillingscenteret gjennomgikk likestillingsredegjørelsene i 159 kommuners årsberetning for 2009. Godt over halvparten har etter deres oppfatning mangelfull redegjørelse, eller de hadde ingen redegjørelse i det hele tatt. For fylkesmennene og fylkeskommunene gjelder også at halvparten har en mangelfull redegjørelse, eller ingen redegjørelse i det hele tatt. Flere fylkesmenn oppgir i intervjuet at det er behov for bedre maler for å kunne gi gode redegjørelser. LDOs og Likestillingscenterets gjennomganger og kontroller viser at oppfølgings- og pådriverarbeid fører til forbedringer, og at LDOs sanksjonsmulighet ved å sende saker til nemnda er ekstra virkningsfull. Men det tar tid å implementere aktivitets- og rapporteringspliktene i kommunenes daglige drift. En lovbestemmelse er ikke nok, det kreves presiseringer, samt informasjons- og pådriverarbeid.

På spørsmål om aktivitets- og rapporteringspliktene har økt innsatsen for å fremme likestilling mellom kvinner og menn, svarer 40 prosent av kommunene at dette i liten grad har skjedd, mens 20 prosent ikke vet eller ikke har svart. Dette kan henge sammen med at mange av kommunene har mangelfulle redegjørelser eller ikke redegjør i det hele tatt. 8 av 18 fylkeskommuner og 12 av 18 fylkesmenn svarer at aktivitets- og rapporteringspliktene har bidratt til å fremme kjønnslikestilling i noen grad. Dette viser at aktivitets- og rapporteringspliktene har ført til endringer, men at mye fortsatt gjenstår.

##### ***Tiltak for å fremme kjønnslikestilling***

Litt under halvparten av kommunene oppgir å ha rekrutteringstiltak for å *bedre* kjønnsbalansen i ulike sektorer. Hos fylkeskommunene og fylkesmennene er tiltak for å

bedre kjønnsbalansen i sektorer/på fagområder mer utbredt enn hos kommunene.

Det vanligste tiltaket for å *reducere lønnsforskjeller mellom kvinner og menn* er likelønn som kriterium ved lokale lønnsforhandlinger. Videre har litt under halvparten av kommunene og fylkeskommunene gjennomført en ansvars- og kompetansekartlegging for å avdekke ulik lønn for arbeid av lik verdi, og over 80 prosent av fylkesmennene har gjort det samme. Kommunene ble spurt om tiltak for å *reducere ufrivillig deltid*, og det mest vanlige tiltaket var å gi deltidsansatte fortrinnsrett ved ledige stillinger. Deltidsproblematikken ser ut til å være det området flest kommuner setter inn tiltak på.

### ***Tiltak i forhold til etniske minoriteter***

De mest vanlige tiltakene for å fremme likestilling på grunnlag av etnisk tilhørighet, er rekrutteringstiltak. Å oppfordre etniske minoriteter til å søke, innkalle representanter fra etniske minoriteter til intervju eller prioritere personer med etnisk minoritetsbakgrunn der to søkere er like godt kvalifiserte, er tiltak som er utbredt hos fylkesmennene. Kommunene og fylkeskommunene bruker disse tiltakene mer sporadisk. Andre typer tiltak for å fremme likestilling blant etniske minoriteter er lite brukt hos alle de tre aktørene.

### ***Tiltak i forhold til personer med nedsatt funksjonsevne***

Det mest vanlige tiltaket for å fremme likestilling på grunnlag av nedsatt funksjonsevne er å tilrettelegge arbeidsoppgaver og arbeidsplass. Når det kommer til rekrutteringstiltak er dette mindre vanlig i kommunene, og det brukes i mindre grad tiltak for å rekruttere mennesker med nedsatt funksjonsevne, enn mennesker med minoritetsbakgrunn. Å innkalle kvalifiserte personer med nedsatt funksjonsevne til intervju, er et tiltak som i mindre grad brukes fordi man ofte ikke vet om søkeres funksjonsnivå ut fra søknaden. Å oppfordre personer med nedsatt funksjonsevne til å søke er derimot et forholdsvis enkelt tiltak som bare 11 prosent av kommunene bruker, mens 8 av 18 fylkeskommuner og 14 av 18 fylkesmenn har dette tiltaket.

### ***Tiltak for likestilling på ledernivå***

32 prosent av kommunene, 14 av 18 fylkeskommuner og 12 av 18 fylkesmenn har iverksatt tiltak for å bedre kjønnsbalansen på ledernivå. Tiltak for å rekruttere personer med nedsatt funksjonsevne og personer med minoritetsbakgrunn til lederstillinger er langt mindre utbredt. Bare to prosent av kommunene har slike tiltak.

### ***Kunnskapsinnhenting, kommuner***

Kommunene innhenter i størst grad informasjonsmateriell om likestilling fra LDO og KS. Når det kommer til kurs/seminarer/rådgivning, har kommunene i størst grad hatt kontakt med/deltatt på arrangementer i regi av LDO, KUN, LS, SL og fylkesmennene.

## 5 Sentrale aktørers arbeid for å fremme likestilling

I kartleggingen har vi intervjuet sentrale aktører som har kjennskap til hva som gjøres for å fremme likestilling i kommuner, fylkeskommuner og fylkesmannsembeter. I tillegg er de pådrivere for dette arbeidet på ulike måter, for eksempel gjennom å holde kurs og konferanser med aktivitets- og rapporteringspliktene som tema. Aktørene vi har snakket med er Senter for kunnskap og likestilling (KUN), Likestillingscenteret (LS) og Senter for likestilling ved UiA (SL), samt Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) og Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (KS).

Vi spør hva de sentrale aktørene kjenner til av likestillingsarbeid, deres rolle på likestillingsfeltet, hva de ser som hensiktsmessige verktøy og hvor utfordringene ligger.

### 5.1 Aktørenes kjennskap til likestillingsarbeid rundt om i landet

De sentrale aktørene påpeker at det er store variasjoner mellom regionene, fylkene og kommunene. Det er også store variasjoner innad i fylkene og kommunene, og også mellom avdelinger og tjenestesteder i hver enkelt kommune er det store forskjeller på hvordan likestillingsarbeidet er utformet. Det er derfor vanskelig å gi en enkel og helhetlig diagnose eller en generell karakteristikk på likestillingsarbeidet i egen region og nasjonalt.

LDO mener det er mange eksempler på godt likestillingsarbeid rundt om i kommune-Norge, men arbeidet gjøres ikke systematisk. LS kommenterer også dette; det er gjort en del arbeid rundt om i kommunene, men det tenkes ikke alltid på som likestillingsarbeid og det er ikke systematisert for å jobbes videre med.

Kartleggingen viser at kommuner og fylkeskommuner i liten grad har iverksatt tiltak rettet mot å skape likeverdige offentlige tjenester (se kapittel 2). Blant de få kommunene som har svart at de har tiltak for å sikre likeverdige offentlige tjenester, er det nedsatt funksjonsevne som scorer høyest innefor alle tjenesteområdene. Når det gjelder kjønn og etnisitet er det innfor tjenesteområdet oppvekst det er iverksatt flest tiltak, sammenlignet med tjenesteområdene helse og omsorg, kultur og fritid og plan/teknisk og næring/landbruk. Dette bekreftes av de sentrale aktørene. De kjenner til få eksempler på godt likestillingsarbeid på grunnlag av kjønn, når det gjelder kommune og fylkeskommune som tjenesteleverandører. LS og KUN har jobbet med noen få tjenestesteder, og det har stort sett vært knyttet til kjønnslikestilling i oppvekst- og helsesektoren (eksempler på dette omtales i kapittel 6). LDO på sin side gjennomfører i 2011 et prosjekt om likeverdige offentlige tjenester, finansiert av EU-programmet PROGRESS og av Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. De gjennomfører blant annet en kartlegging og gjør analyser av likestillingsutfordringene på helsestasjoner i Oslo.

De sentrale aktørene har forholdsvis god oversikt over arbeidet som gjøres i kommuner, fylkeskommuner og fylkesmannsembetene som arbeidsgivere. Her er aktivitets- og redegjørelsespliktene lovfestet og detaljerte veiledere er laget, så dette er det lett å gripe fatt i for de sentrale aktørene når de utøver sin veilednings- og pådriverrolle. Kartleggingen viser blant annet at nesten halvparten av kommunene og en enda større andel i fylkeskommuner og fylkesmannsembeter, har tiltak for å bedre kjønnsbalansen i ulike avdelinger og sektorer, noe som viser at dette er et område det jobbes aktivt med. Rekrutteringstiltak i forbindelse med etnisitet, er mer sporadiske, mens det for personer med nedsatt funksjonsevne i liten grad er snakk om rekrutteringstiltak. For denne gruppen er det tiltak rettet mot å tilrettelegge arbeidsplassen som iverksettes og gjennomføres.

De sentrale aktørene, med unntak av KS, jobber både mot kommuner, fylkeskommuner og fylkesembeter. KS er arbeidsgiverorganisasjonen for kommuner og fylkeskommuner og arbeider derfor mest mot dem. Hovedmålet for KS' arbeid er at alle arbeidstakere skal sikres like rettigheter og muligheter uavhengig av kjønn, etnisitet, alder osv, og i så tilfelle er arbeidsgiverpolitikken utslagsgivende. Hovedbegrunnelsen for ulike tiltak, blant annet i forhold til kjønn, er derfor å ta i bruk hele arbeidspotensialet som finnes i befolkningen og å utnytte arbeidskraften som finnes. Slik KS ser det betyr få menn i pleie- og omsorgssektoren, få menn i barnehagene og få kvinner i rådmannsstillinger at det finnes en uutnyttet arbeidskraftsressurs som i større grad bør tas i bruk.

Alle diskrimineringsgrunnlagene omfattes av de sentrale aktørenes arbeidsområde innenfor aktivitets- og rapporteringspliktene, men de sier selv at de frem til nå i mindre grad har jobbet med etnisitet og nedsatt funksjonsevne sammenlignet med kjønn. LDO påpeker at dette blant annet henger sammen med at etnisitet og nedsatt funksjonsevne bare har vært omfattet av rapporteringsplikten siden 2009. Likevel bekrefter rapporteringen fra 2009 i følge LDO, det samme som kartleggingen viser, nemlig at mange kommuner har opprettet råd for likestilling av personer med nedsatt funksjonsevne, men at lite er gjort som arbeidsgivere annet enn å tilrettelegge arbeidsplassene. Når det gjelder etnisitet ser det ut til at det er sporadisk aktivitet så langt. KS redegjør for at de har hatt større fokus på å øke andelen ansatte med minoritetsbakgrunn enn på kjønn de siste par årene. Videre kommer det frem at de gjennom avtalen om Inkluderende Arbeidsliv er forpliktet til, og har jobbet for, å inkludere flere personer med nedsatt funksjonsevne i arbeidslivet de siste årene.

## **5.2 Sentrale aktørers veilednings- og pådriverrolle**

De sentrale aktørene har en pådriver og veilederrolle overfor kommuner, fylkeskommuner og fylkesembeter. Denne rollen innebærer foredrag og kurs for å motivere og gi økt kunnskap om likestillingsarbeid, samt å veilede i forhold til hva aktørene selv kan gjøre for å fremme likestilling i sin organisasjon. I hovedsak har dette handlet om likestilling i et



arbeidsgiverperspektiv. I forbindelse med veiledningen har LDO laget en del veiledningsmaterieell, blant annet *"En håndbok for arbeidslivet "Likestilling og mangfold. Tips og sjekklister for arbeidsplassen"* (LDO 2009). LDO har fått gode tilbakemeldinger på at materiellet er konkret og med sjekklister. LS har også utarbeidet en veileder og en sjekklister for aktivitets- og rapporteringspliktene for kommunene, og KUN har utarbeidet en elektronisk veileder for kommunene på sine nettsider. Materiellet er mye brukt blant kommunene. Flest benytter seg av LDOs materieell viser kartleggingen. Det gjelder hele 45 prosent.

Blant flere av aktørene fremkommer det at pådriver- og veilederarbeidet i størst grad har vært rettet mot kommunene, samt noen fylkeskommuner og fylkesmenn. Kartleggingen viser likevel at en stor andel fylkeskommuner (14 av 18) og fylkesmannsembeter (10 av 18) har deltatt på kurs i regi av LDO. Mange fylkeskommuner (11 av 18) og en mindre andel fylkesmenn (6 av 18) har også deltatt på kurs i regi av LS, KUN, SL eller andre kompetansesentre. Det er færre som har deltatt på kurs i regi av KS (5 av 18 fylkeskommuner og 3 av 18 fylkesmenn). Blant kommunene er det 25 prosent som har deltatt på kurs om likestilling i regi av KS. Representanten i KS fortalte at KS "har invitert til samarbeid med LDO for å styrke kommunen i deres aktivitets- og redegjøringsplikt". Det er flere kommuner som ikke har fulgt opp aktivitets- og rapporteringspliktene og KS har et ønske om å finne ut hvordan kommunene i større grad kan følge opp de lovpålagte pliktene, blant annet ved å få LDO til å informere og veilede kommunene.

Representanten i LDO poengterer at kommunene er en prioritert målgruppe fordi det er en viktig sektor med mange ansatte og en stor faglig bredde blant de ansatte. Det er ifølge LDO tre innfallsvinkler som gjør kommunene viktig:

- Kommunen som arbeidsgiver
- Kommunene som tjenesteyter
- Kommunen har en viktig rolle i arbeidet med universell utforming

LDO har utover veileder- og pådriverrollen også en kontrollfunksjon. De håndhever likestillingslovens § 1a, som det ble referert til innledningsvis. Loven er et sterkt virkemiddel og gjennom den fremmer LDO viktige prinsippaker og skaper debatt rundt dem. I håndhevingen av loven har LDO to hovedvirkemidler:

- 1) De behandler klagesaker som kommer inn til LDO, og gir en uttalelse om hvorvidt de anser den som klager som diskriminert på grunnlag av kjønn, etnisitet, nedsatt funksjonsevne og andre diskrimineringsgrunnlag.
- 2) De kan klage inn saker til Likestillings- og diskrimineringsnemnda dersom en av partene ikke retter seg etter ombudets avgjørelse.

Om ombudet i sine uttalelser kommer frem til at det har skjedd brudd på loven, oppfordres den ansvarlige til å rette seg etter uttalelsen, men den er ikke rettslig bindende. Ankes saken videre til Likestillings- og diskrimineringsnemnda så kan den, om nemnda opprettholder

uttalelsen, ilegge sanksjonene retting, stansing og tvangsmulkt. Erstatning for brudd på loven kan bare ilegges av ordinære domstoler.

De fleste av de sentrale aktørene har en opplevelse av at mange kommuner har en positiv holdning til veiledning for å fremme likestilling. Aktivitets- og rapporteringspliktene er som neste del viser, et viktig verktøy i denne veiledningen.

### **5.3 Systematisk likestillingsarbeid i kommunene**

LDO har som oppgave å føre tilsyn med at aktivitets- og rapporteringspliktene overholdes, og kan kontrollere at årsberetningene tilfredsstillers lovens krav. Kontroller og analyser fra LDO og LS viser imidlertid at mange kommuner ikke tilfredsstillers kravene. I intervjuet med representanten fra LDO kommer det frem at årsberetningene inneholder lite fakta og er usystematiske. Denne mangelfulle rapporteringen ser LDO som en inngangsport for veiledning i form av svarbrev og tilbud om konferanser, kurs og skriftlig veiledning. Aktivitets- og rapporteringspliktene "handler om konkret arbeid, å forholde seg til fakta om likestillingstilstanden og hvordan bruke det som grunnlag for aktivitet" (rådgiver i LDO).

Imidlertid er det stor usikkerhet blant kommuner og andre offentlige virksomheter omkring hvordan de skal rapportere og hvordan de kan jobbe videre med tiltak ut fra det som rapporteres. SL, LS og KUN har alle gjennom prosjektet *Regionalt senter for likestilling og mangfold* i oppgave å veilede om rapporteringen, slik også LDO gjør. Aktivitets- og rapporteringspliktene vurderes av disse aktørene som et viktig verktøy og virkemiddel i arbeidet med likestilling, men det kreves opplæring av kommuner og fylkeskommuner. Å imøtekomme behovet for opplæring og standardisering av blant annet rapporteringen er noe LDO, SL, LS og KUN har utvekslet erfaringer om, senest ved et felles seminar i februar 2011.

KS på sin side, mener aktivitets- og rapporteringspliktene er byråkratiserende og medfører stor bruk av ressurser, uten at virkningen er dokumentert. De poengterer viktigheten av at arbeidsgiver sikres tilstrekkelig fleksibilitet og spillerom til å oppfylle aktivitetsplikten og finne de riktige aktiviteter innenfor sin virksomhet. KS sin oppfatning er at virksomhetene innenfor kommunesektoren selv best definerer behov for aktiviteter, utfordringer og tiltak ut fra lokale forhold. KS mener at godt likestillings- og antidiskrimineringsarbeid kommer fra motiverte ledere og medarbeidere som sammen setter fokus på spørsmålet, og ikke nødvendigvis regelverk og kontrollordninger.

Det foregår fortsatt relativt lite systematisk og kontinuerlig likestillingsarbeid rundt om i landets kommuner, fylkeskommuner og i fylkesmannsembeter. Likevel opplever de sentrale aktørene at det er interesse og vilje til å lære. Ikke en slik interesse at de nødvendigvis selv

henvender seg til fagmiljøene, men når de blir kontaktet vil de gjerne ha veiledning og setter av tid og ressurser. Dette kan sees i sammenheng med hva kartleggingen viser; ca en av fire kommuner har til en viss grad et høyt bevissthetsnivå på et overordnet nivå, men at det glipper i hverdagen når det gjelder å få iverksatt tiltak. LDO påpeker derfor at det er behov for et mer omfattende apparat når det gjelder kontroll og veiledningsarbeid av aktivitets- og rapporteringspliktene enn hva som finnes i dag. Som representanten fra LDO sa: "Likestilling i arbeidslivet skjer ikke uten en pådriver og veiledning".

En viktig betraktning fra de sentrale aktørene er at aktivitets- og rapporteringspliktene er et sentralt virkemiddel for å imøtekomme utfordringene i likestillingsarbeidet på litt sikt. Selv om aktivitets- og rapporteringspliktene har ligget i loven noen år tar det tid å få det innarbeidet, og per i dag er oppfølgingen av aktivitets- og rapporteringspliktene for personavhengig. Aktørene poengterer at en mer standardisert rapportering kan gjøre det mer overkommelig for kommunene å følge opp aktivitets- og rapporteringspliktene, og dermed gi et grunnlag for flere til å peke på hvor utfordringene ligger. Tall og fakta gir konkret kunnskap om hvor den enkelte kommune, fylkeskommune og fylkesmann bør sette inn mål og tiltak:

- Hvordan er det faktisk hos oss?
- Hva kan vi gjøre med det?

På den måten kan det utarbeides konkrete problemstillinger som kan løses av målrettede og konkrete tiltak.

#### **5.4 Avsluttende kommentar**

Alle aktørene som ble intervjuet fremhevet noen overordnede utfordringer kommunene, fylkeskommunene og fylkesmennene står overfor i arbeidet med å fremme likestilling både som myndighetsutøver, tjenesteleverandør og arbeidsgiver. Likestillingsarbeidet drukner i andre prioriteringer, og blir derfor usystematisk: "Jeg tror ikke det er mangel på vilje, men du vil alltid ha noe som havner nederst på lista og likestilling havner ofte der" (rådgiver LDO).

Dette kan henge sammen med mangel på kunnskap om praktisk likestillingsarbeid, og uklare føringer eller bestillinger på hva som skal gjøres og hvordan, noe LS trekker frem som en utfordring. Andre utfordringer som løftes frem er forankringen og ansvarsfordelingen av likestillingsarbeidet. Det må være et lederansvar og et teamarbeid, og ikke overlates til en ildsjel som alene har ansvaret mellom alle andre oppgaver vedkomne gjerne har. En tydelig forankring i ledelsen og et teamansvar kan være med å sørge for kontinuitet og systematikk i arbeidet med å fremme likestilling.

Kontinuitet og systematikk i arbeidet gjelder ikke bare i hver enhet, avdeling, kommune, fylkeskommune eller fylkesmannsembete. Det gjelder også for pådriver og veilederarbeidet. I

dag er det fem sentrale aktører som med noe ulike utgangspunkt, har roller som pådrivere og veiledere. Dette er få aktører for et langstrakt land med mange kommuner og fylker. Vårt inntrykk er at det gjennomføres mye godt pådriver- og veiledningsarbeid, ressursene tatt i betraktning. Arbeidet synes imidlertid å skje avgrenset geografisk og også tematisk, og kan dermed fremstå som noe tilfeldig.

De fem sentrale aktørene jobber alle nasjonalt, mens LS, KUN og SL gjennom prosjektet *Regionalt senter for likestilling og mangfold* også dekker til dels store geografiske områder når det gjelder veiledning i forbindelse med aktivitets- og rapporteringspliktene. Det gjør det vanskelig å være overalt til en hver tid med de ressursene som finnes i sentrene i dag. Det fremstår derfor noe tilfeldig i hvilke kommuner, fylkeskommuner og fylkesmannsembeter aktørene jobber. Det avhenger av hvem som etterspør veiledning, hvem de regionale aktørene trekker ut i analyser eller LDO i kontroller, og hvor aktørene selv ser det som hensiktsmessig å invitere seg selv inn. Frem til nå fremhever aktørene selv at det har vært størst fokus på kjønnslikestilling i et arbeidsgiverperspektiv, men de ønsker også å jobbe mer med etnisitet og nedsatt funksjonsevne. Aktørene, med unntak av KS, ønsker dessuten å utvide arbeidsområde til også å innebefatte kommune og fylkeskommunene som tjenesteleverandører og samfunnsplanleggere, samt fylkesmannsembetene som myndighetsutøvere. Hva det veiledes i og hva aktørene er pådrivere for, kommer blant annet an på hva som blir etterspurt, hva det er pliktig å rapportere på, men også hva de sentrale aktørene har kompetanse på.

De sentrale aktørene fremholder at det er viktig med et systematisk arbeid i kommunene, fylkeskommunene og i fylkesmannsembetene for å oppnå likestilling når det gjelder kjønn, etnisitet og nedsatt funksjonsevne. For å sikre dette burde også informasjons- og pådriverarbeidet vært mer systematisk og kontinuerlig med jevnlig oppfølging av kommuner, fylkeskommuner og fylkesmannsembeter over tid, til forankring og rutiner for arbeidet er etablert.

## 6 Gode eksempler

Gjennom denne kartleggingen ble det noe begrenset hva vi fikk informasjon om av gode eksempler. De eksemplene vi fikk innblikk i kommer stort sett fra rapporter om kommunalt og regionalt likestillingsarbeid og fra de sentrale aktørene.

En liten andel av kommunene og fylkesmenn, men en noe større andel av fylkeskommunene viste til gode eksempler på godt likestillingsarbeid i spørreundersøkelsen/strukturerte telefonintervju. De kommunene som har svart har ofte korte svar, som ikke beskriver tiltakene med annet enn stikkord som for eksempel: likelønn et kriterium i lønnsforhandlinger, endret turnus, økt tilgjengelighet på alle skoler, jenter i skogbruk/landbruk eller rekruttering av menn i barnehager. Noen har oppgitt en kontaktperson. Innenfor rammen av dette prosjektet har vi ikke funnet å kunne følge opp alle disse. Eksemplene nedenfor er noen av de beste vi har fått kjennskap til, men det kan være mange gode eksempler som er/skal gjennomføres som vi ikke har kjennskap til.

*Som myndighetsutøver*, er det opprettelse og utdeling av likestillingspriser som er oftest nevnt, og noen nevner arbeidsmiljøpris som et virkemiddel. Flere nevner også at oppnevninger og arbeid i flerkulturelle råd/innvandrerråd har vært vellykket, og at samarbeid med Sametinget er viktig. Noen nevner også arbeidet med universell utforming i denne sammenhengen. Mange svarer at alle likestillingsperspektiv hensyntas og er en selvfølgelig del av alt overordnet planverk. ”Vi har et meget tydelig verdigrunnlag i kommuneplanen som vi mener dekker”, skriver en kommune.

*Som tjenesteutøver* nevnes blant annet disse tiltakene som gode eksempler: Prosjekt mot seksuell trakassering i skolen, ”Fritt valg” prosjektet på Agder, bevisst fordeling av den kulturelle skolesekken, oppfordre jenter til å søke teknologiutdanning og gutter til å ta utdanning innen helse eller arbeid med barn/unge, barn med minoritetsbakgrunn sikres barnehageplass, flere menn i barnehagene, oversettelse av viktig informasjonsmateriell til alle aktuelle språk (inkl. samisk), integrere folkehelseperspektivet i all virksomhet, digital tilrettelegging av informasjon, videreutdanning av lærere innen etnisk mangfold, god tolketjeneste, tilrettelegge for samarbeid med Sametinget, plan for kulturminner, flerkulturelle kulturarrangement, pilotprosjekt for universell utforming og oppsøkende virksomhet til eldre. ”Dette opplever vi som en selvfølge, alle har like rettigheter”, skriver en kommune. ”Kommunen engasjerte et konsulentfirma for å evaluere vårt integreringsarbeid, herunder hvorvidt kommunen tilbyr likeverdige tjenester”, skriver en annen kommune.

*Som arbeidsgiver* nevnes disse gode eksempler: Fagbrev for ufaglærte, kompetanseheving i ledelse for å få flere kvinner i ledergruppa, ekstra språkopplæring for nyansatte arbeidstakere, bevissthet om integrering, universell utforming og tilrettelegging ved behov (noe som er en

del av IA-avtalen). Videre nevnes ofte likelønn som et kriterium i lønnsforhandlinger, omlegging av turnus, innføring av ”drømmeturnus” eller ”oljeturnus”, fjerne uønsket deltid, HMS-rådgiver følger opp for alle med nedsatt funksjonsevne, og samarbeid med NAV/arbeidstreningssentre er viktig. Deltatt på kurs i ”Mangfold og likestilling” nevnes også.

En del svar gikk også i retning av at ”alt er integrert hos oss, vi gjør det vi må, dette er en løpende prosess, ingen spesielle tiltak utover regelverket, ekstra tiltak er ikke nødvendig fordi dette er en del av arbeidsgiverpolitikken, våre tjenester er kjønnsnøytrale, dette er i fokus ved enhver anledning – kommunen skiller ikke på dette”.

## 6.1 Kommunene

Det finnes eksempler på kommuner som jobber aktivt, målrettet og planmessig med likestillingsarbeidet som arbeidsgiver.

### *Drammen kommune – internasjonal og inkluderende*

Drammen kommune er et eksempel på en kommune som arbeider godt for å rekruttere og integrere personer med flerkulturell bakgrunn. I følge dem selv var en av årsakene til oppstarten av dette gode arbeidet at med en så vidt stor andel personer med flerkulturell bakgrunn var det påkrevet med en bevisst satsing. Drammen kommune karakteriserer seg selv som en internasjonal og inkluderende by.

Som en del av å være en inkluderende kommune har Drammen formulert følgende tekst i annonser for å tiltrekke seg gode og mangfoldige søkere: *Personer med innvandrerbakgrunn representerer en mangfoldskompetanse i form av utdanning og erfaring fra også andre internasjonale utdanninger. Et arbeidsmiljø bestående av personer med variert etnisk kompetanse og erfaringsbakgrunn, vil være en viktig faktor for å bidra til bedre og mer tilpassede tjenester rettet mot byens befolkning. Som Buskeruds største arbeidsgiver og samfunnsaktør ønsker Drammen kommune å være en arbeidsplass som avspeiler et mangfoldig og inkluderende arbeidsmiljø. (<http://www.drammen.kommune.no/no/Stilling-ledig/Dette-kan-vi-tilby-deg-som-jobbsoker/Mangfold-og-inkludering/>)*

Vi tar også med deler av likestillingsredegjørelsen i årsberetningen til Drammen kommune 2010, som viser at et systematisk og langsiktig arbeid gir resultater på flere områder:

*Status - ansatte med innvandrerbakgrunn:*

*Andelen ansatte i Drammen kommune med innvandrerbakgrunn er 13,7 prosent. Med innvandrerbakgrunn menes ansatte som direkte har innvandret til Norge eller er født i Norge av to utenlandsfødte foreldre.*

*Særskilt redegjørelse for iverksatt likestillings- og mangfoldsarbeid i 2010:*

- *Arbeidet med å fremme likestilling og hindre diskriminering viser resultater. Det vises i 2010 spesielt til utviklingen av handlingsplaner og pågående implementeringsarbeid for økt mangfold og inkludering i nevnte virksomheter (se Arbeidsgiverpolitikk pkt. 1.3).*
- *Andelen arbeidstakere med annen etnisk bakgrunn enn norsk har økt fra cirka 13,1 prosent i 2009 til cirka 13,7 prosent i 2010.*
- *Gruppen kvinnelige ansatte i programområde 09 Pleie og omsorg med tilnærmet fulle stillingsstørrelser (80-100 prosent) er økende.*
- *Fast ansatte i programområde 09 Pleie og omsorg uten faglært utdanning gis systematisk tilbud om faglært utdanning til helsefagarbeider og økt stillingsstørrelse gjennom prosjekt uønsket deltid (Kvalitetskommuneprogrammet).*
- *Andel menn i programområde 01 Barnehage har økt fra 5,9 prosent i 2009 til 7,5 prosent i 2010.*
- *Andel menn i programområde 12 Grunnskole har økt fra 18,5 prosent i 2009 til 19,1 prosent i 2010.*

*Planlagte likestillings- og mangfoldstiltak i 2011:*

- *Arbeid med fokus på økt mangfold og inkludering (handlingsplaner) vil fortsette i de resterende virksomheter/kommunale foretak.*
- *Antall arbeidstakere med innvandrerbakgrunn økes.*
- *Arbeidet med særskilt fokus på høyere stillingsstørrelser for kvinner i programområde 09 Pleie og omsorg fortsetter.*
- *Arbeidet med særskilt faglært utdanning av ansatte i programområde 09 Pleie og omsorg fortsetter.*
- *Særskilt rekrutteringsarbeid mot menn fortsetter i programområdene 01 Barnehage og 12 Grunnskoleopplæring (1.-7. trinn).*
- *Antall arbeidspraksisplasser skal økes og det skal gis et mer systematisk tilbud om utprøving av arbeids- og funksjonsevne til personer uten kommunalt ansettelsesforhold.*

*Årsberetningen Drammen kommune 2010 – side 111:*

([http://www.drammen.kommune.no/Documents/Organisasjon%20og%20ledelse/%C3%85rs melding/ARSMELDING%202010%20Drammen%20kommune%20med%20forside%20og%20bakside.pdf](http://www.drammen.kommune.no/Documents/Organisasjon%20og%20ledelse/%C3%85rs%20melding/ARSMELDING%202010%20Drammen%20kommune%20med%20forside%20og%20bakside.pdf))

I Drammen kommunes er også inkluderingsperspektivet integrert i kommuneplanen:

(<http://www.drammen.kommune.no/Documents/Bolig,%20eiendom%20og%20byutvikling/Plan%20og%20regulering/Gjeldene%20kommuneplan/Kommuneplan-nett.pdf>)

De kommunene som har forholdsvis liten lønnsforskjell mellom kvinner og menn sier at dette er resultat av et langsiktig og bevisst arbeid. Det samme oppgis av de som har lite eller ingen ufrivillig deltid, god kjønnsbalanse i ledergruppa og flere menn enn gjennomsnittet i barnehager, pleie og omsorg.

### ***Stange kommune – oljeturnus, en ny hverdag for bruker og ansatt***

Stange kommune er en av flere som har jobbet aktivt med sin personalpolitikk over lang tid, blant annet for å fjerne uønske deltid. Vi ser i eksemplet nedenfor at Stange kommune har hentet ideen fra Bergen kommune. Det er flere som oppgir at de har hentet ideen et sted, men at ikke alle erfaringer kan overføres direkte fordi tjenestesteder er forskjellige. Det kreves uansett en god utviklingsprosess der lokale forhold hensyntas. Under følger en beskrivelse av prosjektet i Stange kommune:

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |                                                                                              |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------|
| <i>Mål</i>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | <i>Bedre turnus og økt kvalitet for beboere – deltidspromblematikk<br/>Oppstart 01.01.10</i> |
| <i>Sted</i>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | <i>Nybovegen – bofellesskap for funksjonshemmede, Stange kommune</i>                         |
| <p>Bofellesskapet har i et drøyt år prøvd ut en såkalt oljeturnus - med stor suksess. Bakgrunnen for at Nybovegen satte i gang prosjektet var ønsket om en bedre hverdag for både beboere og ansatte. Prosjektet har fått navnet "Oljeturnus - en ny hverdag for bruker og ansatt". Ideen ble hentet fra Bergen, hvor bofellesskapet Mildeveien hadde høstet gode erfaringer med bruk av oljeturnus. Nybovegen har på bakgrunn av de gode resultatene fått Stange kommunes arbeidsmiljøpris for 2010. Ved siden av heder og ære mottok også bofellesskapet en sjekk på kr.15 000,-.</p> <p>Bofellesskapet ønsket altså å innføre "oljeturnus" og fikk etter hvert innvilget søknaden om dispensasjon fra Fagforbundet sentralt og fra Arbeidstilsynet. Den nye turnusen har 13 timers vakter i perioder på tre og fire dager. Mellom disse arbeidsøktene er det lange innlagte friperioder. Brukerne har fått en mer stabil og forutsigbar tjeneste med færre personer å forholde seg til. De ansatte, som er flest kvinner, har fått et bedre arbeidsmiljø med større stillingsstørrelser.</p> <p>I 2009 hadde bofellesskapet til sammen 22 årsverk fordelt på 40 ansatte. Mange stillinger var i underkant av 20 prosent, og 23 ansatte hadde stillinger på under 50 prosent. De fleste av de ansatte var kvinner. I dag er det 22 årsverk fordelt på 26 ansatte. Kun tre ansatte har stillinger under 50 prosent, og de har resten av sine stillinger andre steder. Laveste stillingsstørrelse for øvrig er 80 prosent, og det er selvvalgt.</p> <p><a href="http://www.stange.kommune.no/article27720-915.html">http://www.stange.kommune.no/article27720-915.html</a></p> |                                                                                              |

### ***Barnehagesektoren – rekruttering av menn og likestilling i pedagogikken***

Mange kommuner nevner rekruttering av menn til barnehager som et likestillingstiltak. Vi har derfor valgt å skrive noe mer om hvordan det arbeides på dette utvalgte område, som et eksempel på hvordan det kan arbeides med aktiv rekruttering innenfor et tjenestoområde. Her samspiller lovverk, forskrifter, fagmiljøer og barnehagenes arbeid. En av grunnene til aktiviteter for likestilling i barnehager er også at fylkesmennene gjennom *Handlingsplan for*



*likestilling i barnehage og grunnopplæring 2008-2010*, ble tilført midler fra Kunnskapsdepartementet for å jobbe med kjønnslikestilling i kommunene i barnehage og skole. Flere fylkesmenn valgte da å arbeide med rekruttering av menn til barnehagene.

Det er langt igjen for å oppnå regjeringens målsetting om at 20 prosent av ansatte i norske barnehager skal være menn. I 2008 utgjorde menn 7,6 prosent av de ansatte i basisvirksomheten i norske barnehager (Statistisk Sentralbyrå). For å rekruttere flere menn til barnehager kan *forskrift om særbehandling av menn* benyttes (likestillingsloven). Forskriften gir adgang til å bruke moderat kvotering. Ressurssenter for menn (Reform) har utarbeidet en veileder for kvotering av menn til jobb i barnehager (Reform 2009). I veilederen nevnes tiltak som; å be menn som er i praksis fra førskolelærerutdanningen rekruttere gutter til arbeidspraksis på ungdomsskolen, etterspørre menn som lærlinger til barne- og ungdomsarbeidere, samarbeid med NAV og vikarbyråer for å finne menn som er aktuelle søkere, å utforme stillingsannonser som appellerer til menn og oppfordre menn til å søke.

I tillegg legger veilederen vekt på å gjøre barnehagen til en god arbeidsplass for menn og kvinner. Individuell oppfølging er et tiltak som nevnes. Det er enklere å rekruttere flere menn hvis det allerede er minst en mann ansatt i barnehagen fra før. Barnehagen kan også sette fokus på arbeidsmiljøet og samtalekulturen blant de ansatte. Det er et langsiktig og kontinuerlig arbeid som skal til for å rekruttere og beholde menn i barnehager. Mange av de tiltakene som er nevnt her kan også brukes i forbindelse med rekruttering av menn til barn- og ungdomsarbeiderfaget og til førskolelærerutdanning.

Vi tar med et eksempel fra Kanvas-barnehagen *Betha Thorsen*:

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |                                                 |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------|
| <i>Mål</i>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | <i>Å rekruttere og beholde menn i barnehage</i> |
| <i>Sted</i>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | <i>Betha Thorsen Kanvas-barnehage i Oslo</i>    |
| <p>Kanvas er en 25 år gammel stiftelse som driver etter ideelle formål. De har som mål at minst 30 prosent av de ansatte skal være menn, og at de skal ha en flerkulturell personalgruppe. Betha Thorsen barnehage åpnet i 2009. De ønsker ei likestilt og mangfoldig personalgruppe. Barnehagen har satt som klart mål at de fortsatt skal legge vekt på å rekruttere og beholde menn, selv om menn allerede utgjør 35 prosent av de ansatte.</p> <p>”Å rekruttere menn handler om å ta et aktivt valg og er et klart lederansvar”, sier styrer Øyvind Hornslien. Ved utlysning av stillinger legges det vekt på at annonsene skal ha et profesjonelt preg, og at tekst og billedbruk også skal appellere til menn. Det stilles tydelige forventninger til søkerne, bl.a. rundt kreativitet, faglige interesser og kvalifikasjoner innen for eksempel musikk, friluftsliv, drama og sport. Menn oppfordres til å søke.</p> <p>Styreren bruker bestemmelsen om kvotering av menn i Forskrift om særbehandling av</p> |                                                 |

menn fra 1998. Det er vesentlig at flere menn arbeider på samme avdeling, istedenfor at de fordeles på ulike avdelinger. Fordi kvinnene er i flertall og dermed stort sett har hatt definisjonsmakt i barnehagene, er det et ledelsesansvar å spesielt ivareta menn, være våken og bevisst i forhold til deres initiativ.

Styreren legger vekt på viktigheten av å ha et inkluderende og tydelig arbeidsmiljø for å tiltrekke seg og beholde menn, dette er også viktig for ansatte med flerkulturell bakgrunn. Bevisstgjøring av personalet i forhold til egne holdninger til minoriteter og til kjønn settes på dagsorden. Forhold som diskuteres i personalgruppa er for eksempel hvilke tema det snakkes om på pauserommet. Er dette noe alle er engasjert i, eller er det mest interessant for kvinner? Det legges vekt på å snakke om tema som kan engasjere alle. Andre forhold som diskuteres er hvordan nytilsatte, og ikke minst menn og ansatte med flerkulturell bakgrunn, møtes.

Vi tar også med oss et konkret prosjekt som ble gjennomført i en barnehage i Kvinesdal kommune. KUN senter for kunnskap og likestilling hadde det faglige ansvaret for dette prosjektet.

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |                                                        |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------|
| <i>Mål</i>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | <i>Likestilling i barnehage "Jo visst nytter det!"</i> |
| <i>Sted</i>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | <i>Kvinesdal kommune – barnehager 2007-2009</i>        |
| <p>En viktig målsetting med prosjektet var å undersøke om jenter og gutter hadde like muligheter til å bli sett og hørt. Barnehagene ville bruke film som verktøy for å dokumentere og analysere sin praksis. De filmet bl.a. garderobesituasjoner og frilek.</p> <p>Hver barnehage utarbeidet problemstillinger som dreide seg om hvordan personalet henvendte seg til og kommuniserte med gutter og jenter, om de var like tolerante overfor begge kjønn, og hvordan kontakten mellom de voksne og gutter versus jenter var.</p> <p>Kartleggingen etter første filmanalyse i 2008 viste at gutter får mye mer oppmerksomhet fra de voksne enn jenter. Gutter ble oftere tiltalt ved navn av de voksne, de ansatte snakket mer med guttene, og de voksne hadde mer øyekontakt med guttene.</p> <p>Personalet ønsket å gripe tak i holdningene som voksne formidlet, bevisst og ubevisst, og som preget forventninger til gutter og jenter. Barnehagene tok i bruk praksisfortellinger som metode. Dette er hverdagshistorier fra livet i barnehagen. Denne metoden er velegnet for å reflektere over egen pedagogisk praksis og holdninger i et kjønnsperspektiv.</p> <p>Barnehagene filmet på nytt i 2009. Analysene viste at jentene fikk mye mer oppmerksomhet enn i 2008, selv om det fremdeles var en tendens i noen barnehager til at guttene får lengre samtaleid enn jentene og at gutter blir tiltalt noe oftere ved navn.</p> |                                                        |

Moen, Rose Mari (2009) *Jo visst nytter det! Likestilling i det pedagogiske arbeidet i Kvinesdal 2007-2009*. KUN senter for likestilling og mangfold.

### **3R-metoden og eksempel fra Bergen kommune**

Kommunene nevner få konkrete tiltak som tjenesteutøvere, men noen nevner overordnet planverk som en viktig faktor til sikring av likeverdige tjenester.

Vi har valgt å løfte fram en metode som et godt eksempel på hvordan arbeidet for å vurdere likestilling mellom kjønn på tjenestesteder. Den svenske 3R-metoden har vært utgangspunkt for flere undersøkelser og godt utviklingsarbeid på tjenestesteder i Norge, og den presenteres slik på nettstedet [www.jamstall.nu](http://www.jamstall.nu):

Gjennom 3R-metoden kartlegges og analyseres en virksomhet ut fra et likestillingsperspektiv ved å se på Representasjon, Ressurser og Realia. På denne måten kartlegges de normer og verdier som styrer virksomheten, hvordan makten er fordelt mellom kvinner og menn og hvordan kjønn påvirker virksomhetens utforming og organisering. Metoden ble utviklet i JämKom-projektet som ble drevet av Svenska Kommunförbundet med Gertrud Åström i spissen på slutten av 1990-talet. Den har først og fremst blitt anvendt i kommunale virksomheter.

Poenget med metoden er at det kreves en gjennomgang av alle tre R-ene for at likestillingssituasjonen er vurdert i en virksomhet. De to første handler om å ta fram statistikk eller annet datamateriale som utgjør grunnlaget for en diskusjon om den tredje og siste R-en.

1R Representasjon: Hvordan ser kjønnsfordelingen ut på samtlige nivåer i virksomheten og i beslutningsprosessen? Det vil si blant personalet, beslutningstakerne og brukerne.

2R Resurser: Hvordan fordeles virksomhetens ressurser i form av tid, penger og rom mellom kvinner og menn?

3R Realia: Hvordan har det seg at representasjonen og ressursfordeling mellom kjønn ser ut som den gjør? Realia har til hensikt å finne ut bakenforliggende årsaker og peke på hva det er som anses som selvsagt i virksomheten, hvilke normer og forestillinger om kvinner og menn som former virksomheten. For å kunne besvare spørsmålene kreves kunnskap om kjønnsforskning, om kvinners og menns vilkår i samfunnet, samt om sosial konstruksjon av kjønn.

Å analysere ut i fra kjønn er ingen enkel oppgave da det ofte er fenomen som oppfattes som naturlige og normale som skal analyseres og problematiseres. For å kunne gjennomføre en

pålitelig analyse rekker det derfor ikke alltid med den kvantitative informasjonen som er samlet inn i steg en eller to. Det kan være behov for at den kvantitative studien kompletteres med kvalitative undersøkelser, eksempelvis i form av intervjuer med beslutningstakere, personalet eller brukere. Deretter bør resultatene fra de ulike undersøkelsene sammenlignes med oppsatte mål. Til slutt må beslutninger fattes om hvorvidt virksomheten behøver å endres og i tilfelle hvordan.

Bergen kommune, Hordaland fylkeskommune, Göteborg kommune og Västre Götaland Region samarbeidet om flere undersøkelser på tjenestesteder i sine regioner. Rokkansenteret ved UiB, gjennomførte følgeforskning til prosjektet. Dette var i perioden 2000-2003, og var første gang 3R metoden ble brukt i Norge. Det ble utarbeidet veileder og arbeidshefte, og Bergen kommune utarbeidet også en overordnet handlingsplan for kjønnslikestilling.

Prosjektets tittel var: *Å tilpasse tjenestene til - kvinner og menn.*

Et av de konkrete prosjektene som ble gjennomført i Bergen kommune, var en undersøkelse av støtteordninger til fritids- og kulturaktivitet for barn og unge:

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |                                                                 |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------|
| <i>Mål</i>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | <i>Tilpasse tjenester til kvinner og menn. Aktivitetstilbud</i> |
| <i>Sted</i>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | <i>Bergen kommune, Fyllingsdalen bydel</i>                      |
| <p>Kulturkontoret i Fyllingsdalen bydel kartla fordelingen av aktivitetstilskuddet fordelt på jenter og gutter. Tilskuddet fordeles til lag og organisasjoner som driver fritids- og kulturvirksomhet rettet mot barn og ungdom.</p> <p>Kartleggingen viste at av de 729 medlemmene i lag og organisasjoner, var det flere jenter (59 prosent) enn gutter (41 prosent) som nøt godt av midlene. Guttene fikk likevel tilsammen 51 prosent av midlene. Tilskuddet på medlemsnivå viste at hver jente i gjennomsnitt fikk 229 kroner og hver gutt fikk 339 kr per år.</p> <p>Spørsmål som ble stilt i etterkant var om fordelingen var rettferdig. Er det slik at organisasjoner med overvekt av jenter og organisasjoner med overvekt av gutter har reelle forskjeller på driftsutgifter eller er det forskjeller på hva som regnes som driftsutgifter? Er noen organisasjoner flinkere enn andre til å synliggjøre og legitimere behov?</p> <p>Lædre, Bjørg (2003) <i>Å tilpasse tjenestene til kvinner og menn – sluttrapport.</i><br/> <a href="http://www3.bergen.kommune.no/service_utvikling/sluttrapport.pdf">http://www3.bergen.kommune.no/service_utvikling/sluttrapport.pdf</a><br/>         Bergen kommune</p> |                                                                 |

### ***Steinkjer kommune – kjønns likestilling i kommunale tjenester***

I kommuneplanen for 2004 – 2007 vedtok Steinkjer kommune å i sin rolle som arbeidsgiver og tjenesteyter ivareta full likestilling mellom kjønnene; *Kvinner og menn skal gis like*

*muligheter til utdanning, arbeid, kulturell og faglig utvikling. Kommunen som politisk arena skal ha likestilling mellom kjønnene, og skal være tilrettelagt for deltakelse fra både kvinner og menn. Steinkjer kommune skal være pådriver for likestilling i samfunnet. I Steinkjer kommune skal alle virksomhetsområder vurdere minst ett område innenfor sin tjenesteyting for å finne ut om kommunen tilbyr likeverdige tjenester til kvinner og menn.*

Med bakgrunn i dette ble det satt i gang et pilotprosjekt med tittelen *Likestillingstesting av kommunale tjenester*:

Med bakgrunn i likestillingslovens aktivitetsplikt og ønsket om å kvalitetssikre og utvikle effektive og gode tjenestetilbud til både kvinner og menn, gutter og jenter, vedtok Steinkjer kommune å vurdere et utvalg tjenesteområder i et kjønns- og likestillingsperspektiv. Dette arbeidet ble i første omgang organisert i et pilotprosjekt hvor kunnskapssenteret for likestilling Fredrikkes Hage har vært prosjektleder. I alt sju enheter har gjennomført undersøkelser for å finne ut hvordan kvinner og menn bruker, eller blir tilbudt ulike tjenester.

Tjenestene som er testet er tildeling av hjemmehjelp, henvisning til PPT, spesielle miljøtiltak i landbruket, tiltaket Lia, oppfølging av sykemeldte, henvendelser til utvalgte tjenester ved Servicetorget. I tillegg har voksenopplæringen sett på hvordan de kan undervise i temaet likestilling for flyktinger og innvandrere. Resultatene viste at det var kjønnsforskjeller på alle områdene som ble testet med unntak av ett.

Med bakgrunn i de funnene som er gjort i prosjektene, ble det satt i verk tiltak for å endre på uønskede forhold.

”Steinkjer kommune har som mål å gjennomføre likestillingstester på alle tjenesteområdene med utgangspunkt i en felles metode. Med bakgrunn i prosjektet ser vi at det ikke er mulig med en detaljert mal for alle testinger, men at de kan foregå etter et bestemt mønster. Forutsetning for å lykkes med likestillingsarbeidet er en tydelig organisering og ansvarsfordeling. Det trengs også tilstrekkelig kompetanse på kjønn og likestilling. Når kommunen velger å gjennomføre slike vurderinger trengs i tillegg grunnleggende kunnskap om vitenskaplig metode og analyse”, uttaler prosjektleder Karin Hovde.

Vi tar med et av de sju konkrete prosjektene som ble gjennomført i Steinkjer kommune, denne er fra en daginstitusjon for helse- og rehabilitering:

|                                                                                                                                                                          |                                                                                                              |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <i>Mål</i>                                                                                                                                                               | <i>Er det forskjell på antall liggedøgn mellom gifte kvinner / ugifte kvinner, gifte menn / ugifte menn?</i> |
| <i>Tjenestested</i>                                                                                                                                                      | <i>Dag- og Døgnrehabiliteringsenheten, ved Egge Helsetun i Steinkjer kommune</i>                             |
| Kartleggingen fra perioden 01.01.07 – 19.09.07 viste at gifte kvinner hadde en gjennomsnittlig oppholdstid på 34 døgn, mens ugifte kvinner i gjennomsnitt ble i 36 døgn. |                                                                                                              |

Giftede menn hadde et gjennomsnittlig opphold på 18 døgn, mens ugifte hadde 49 døgn opphold.

Giftede menn hadde altså et gjennomsnittsopphold på under tre uker, mens ugifte menn blir i gjennomsnitt værende i sju uker. Kvinnene derimot fikk ingen forskjellsbehandling, og ble værende like lenge enten hun var gift eller ugift. De hadde ca fem ukers opphold i snitt uavhengig av sivilstand.

Flere spørsmål kan stilles i denne forbindelsen. Gjennomsnittsalderen på alle som hadde vært innlagt i perioden var 78 år. Har denne generasjonen et tradisjonelt kjønnsrollemønster hjemme? Ønsker giftede menn å komme hjem tidligere enn giftede kvinner, fordi de blir godt ivaretatt av sine koner? Ønsker giftede kvinner å få hjem sine menn så fort som mulig for å yte omsorg for dem selv? Får giftede menn dårligere omsorg og behandling når de har kortere rehabiliteringsopphold?

Er det slik at personalet vurderte en gift mann som tidligere hjemreiseklar enn en som er ugift? Har personalet forventninger om at en gift kvinne tar vare på sin mann, og at en ugift mann ikke er i stand til å ta vare på seg selv og trenger pleie og omsorg over lengre tid?

Personalet vil være bevisst forskjellene som denne kartleggingen viste, og fokusere spesielt på å ivareta alle i overgangen institusjon – hjem, uavhengig av sivilstand og kjønn. Personalet ønsket også å bli mer bevisst på vurderingen av omsorgsansvar på ektefelle/samboer i hjemmet uten at det skal være kjønnsbestemt.

[www.steinkjer.kommune.no](http://www.steinkjer.kommune.no)

Med bakgrunn i erfaringene fra Kvinesdal og Steinkjer ble det gjennomført flere tiltak i Nord-Trøndelag for likeverdige offentlige tjenester der samme metode ble benyttet.

Hovde, Karin (2009) *Likeverdige og tilpassede kommunale tjenester i Nord-Trøndelag*. KUN senter for likestilling og mangfold.

### ***Hedmark - likeverdige offentlige tjenester***

Regionalt partnerskap i Hedmark ønsket i 2007 en *Veileder til et likestilt Hedmark*. Her ble det gjennomført et prosjekt hvor til sammen sju tjenestoområder gjorde undersøkelser og laget analyser og tiltak. Det var Likestillingscenteret med Østlandsforskning som underleverandør som var prosessledere og hadde det faglige ansvaret for dette prosjektet.

Et viktig poeng er å benytte datamateriale som er tilgjengelig, slik at de undersøkelser som skal gjøres ikke tar for mye tid og ressurser i en allerede travel hverdag. Ofte finnes det data allerede, dette kan systematiseres og tas i bruk. Det er også viktig at de som arbeider på tjenestestedet selv utformer problemstillingen de ønsker å undersøke og selv finner fram til

data. Prosjektledelsen er prosessledere.

Et eksempel fra *Veileder til et likestilt Hedmark* er en undersøkelse av gutters og jenters leselyst.

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |                                                                                 |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------|
| <i>Mål</i>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | <i>Hvordan kan vi tilrettelegge for økt leselyst både for gutter og jenter?</i> |
| <i>Ansvarlige</i>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | <i>Hamar kommune – Ridabu skole i 2008</i>                                      |
| <p>Skolen ønsket å se på forskjeller mellom jenters og gutters leselyst og stimulere til økt leselyst for begge kjønn. Spesielt ville man undersøke hvordan stimulere gutters leselyst siden gutter i gjennomsnitt leser 25 minutter mindre i uka enn jentene. Målet med prosjektet var å bevisstgjøre elever og lærere om hvilke bøker som velges blant jenter og gutter samt innkjøp av bøker til skolebiblioteket ut fra elevenes ønsker.</p> <p>Det ble gjennomført en spørreundersøkelse for elevene på 4. og 6. trinn om leselyst og bøker de liker å lese, og en undersøkelse blant lærerne over hvilke bøker de hadde lest høyt for elevene.</p> <p>Kartleggingen viste at jentene på 4. trinn ikke likte grøssere, men det gjør 30 prosent av guttene. Både jenter og gutter leser Leseløve-bøker, og tegneserier er mer populært blant guttene. På 6. trinn liker både jenter som gutter å lese grøssere og tegneserier er fortsatt mest populært blant guttene. Blant 18 bøker det var lest høyt fra hadde 15 gutter i hovedrollene, to hadde både jenter og gutter i hovedrollene og en bok hadde jenter i hovedrollene. Undersøkelsen viste at både gutter og jenter liker best å lese bøker med sitt eget kjønn i hovedrollen.</p> <p>Tiltak: Lærernes valg av bøker til høytlesning ble diskutert i personalet. Det ble diskutert hva som kunne være årsakene til at lærerne valgte bøker med gutter i hovedrollene. Skolen ønsket på bakgrunn av resultatene fra kartleggingen å kjøpe inn nye bøker til skolebiblioteket.</p> <p>Lauritzen, Tonje og Opsahl, Signe (2009), <i>Veileder til et likestilt Hedmark</i>.<br/>Likestillingsenteret</p> |                                                                                 |

Til slutt vil vi nevne et godt eksempel på en kommunal handlingsplan. Vefsn kommunes handlingsplan "Handlingsplan for likestilling og mot diskriminering" (2011) dekker flere områder og kan hentes på:

[http://www.vefsn.kommune.no/www/vefsn/resource.nsf/files/www8h6f2g-likestillingsplan/\\$FILE/likestillingsplan.pdf#\\*](http://www.vefsn.kommune.no/www/vefsn/resource.nsf/files/www8h6f2g-likestillingsplan/$FILE/likestillingsplan.pdf#*)

## 6.2 Fylkeskommunene

Sogn og Fjordane fylkeskommune har etter vår vurdering en av de fylkeskommunene som rapportene godt om sitt likestillingsarbeid som arbeidsgiver i årsberetningen. Sogn og Fjordane har en Handlingsplan for likestilling, likeverd og mangfold for 2009-2012, som ser ut til å ha blitt fulgt opp på en god måte (lenke til handlingsplanen:

<http://www.sfj.no/sff/k2pub.nsf/viewAttachments/C1256B3B0048DA1DC12575D200245CB3?OpenDocument&frame=yes>)

Fylkeskommunene som myndighetsutøver dreier seg ofte om rollen som regional utviklingsaktør, og sju fylker oppgir rollen som pilotfylke for universell utforming som eksempel på tiltak for likestilling mellom personer med nedsatt funksjonsevne. Fem fylker har en overordnet handlingsplan for likestilling på grunnlag av etnisitet, religion mv. Vi vil trekke frem Hedmarks nye mangfoldsplan som eksempel på en godt utformet plan. Denne finnes på fylkeskommunenes hjemmeside:

<http://www.hedmark.org/article.aspx?m=19&amid=78218>

### *Likestillingsarbeid i Agderregionen*

Flere fylkeskommuner har svart at de finansierer prosjekter innen kjønnslikestilling som KUN, LS eller SL har ansvaret for. KUN og LS har eksistert i over 20 år, og har gjennomført mange prosjekter i samarbeid med og med støtte fra departementer, fylkeskommuner, fylkesmenn, kommuner og andre. Opprettelsen av SL derimot er av nyere dato og dessuten et godt eksempel på samarbeid mellom fylkeskommuner og andre aktører. Vi har derfor valgt å beskrive opprettelsen av Senter for likestilling ved Universitetet i Agder som er et godt eksempel på arbeid med kjønnslikestilling i en region:

Våren 2007 fikk daværende Høgskolen i Agder en oppfordring fra Agderrådets likestillingsråd om å opprette et ”kompetanseforum for likestilling” i samarbeid med Agderforskning. (Agderrådet er et samarbeidsorgan for kommunene, fylkeskommunene, NHO og LO i Agder). Kompetanseforumet var tenkt som en arena for møte mellom forskere på kjønn og likestilling og praktikere ”ute i felten”. Formål var å bidra til at regionalt likestillingsarbeid bygger på forskningsbasert kunnskap og samtidig øke samordning mellom ulike typer likestillingsprosjekter.

Det ble etablert en prosjektgruppe bestående av representanter fra Agderforskning, Agderrådet, begge fylkeskommunene på Agder og KS Agder. Prosjektgruppa ble tidlig i prosessen enige om at en etablering av et Senter for likestilling best ville kunne samle og styrke det fagmiljøet universitetets omverden etterlyser. Forprosjektet ble finansiert av HiA/UiA, begge fylkeskommunene på Agder, Kristiansand kommune, likestillingsstudiet ved UiA og Agderforskning.

I dag teller staben i Senter for likestilling tre personer, hvor det i tillegg til leder med



professorkompetanse er tilsatt en seniorrådgiver og en førstekonsulent. Ut over dette er det også tilknyttet en forsker fra Agderforskning på konsulentbasis. Denne sammensetningen gjør at senteret har et delt fokus mellom forskning og undervisning/formidling.

Senter for likestilling er altså en samarbeidsarena mellom forskning og utdanning knyttet til kjønn og likestilling, offentlig sektor, næringsliv og frivillig organisasjonsliv i regionen. Senteret skal styrke universitetets samfunnskontakt. Samarbeidet mellom de ulike partene i senteret skal bidra til å sikre målrettet, relevant og anvendbar forskning, praksisrettet utdanning og kompetanseheving om kjønn og likestilling, samt at utviklingsarbeid i regionen er tuftet på forskningsbasert kunnskap.

Senter for likestilling skal med sine aktiviteter bidra til at gutter og jenter, menn og kvinner får flere reelle muligheter uavhengig av kjønn og dermed får økt individuelt handlingsrom. Senter for likestilling har blant annet laget en Likestillingsmonitor (<http://senterforlikestilling.org/monitor/>) og de drifter Likestillingsforum som er en arena hvor forsker og likestillingspraktikere møtes seks ganger i året.

Vår gjennomgang av fylkesplaner og regionale planstrategier viser at *Regionplan 2020* for agderregionen er den eneste av de sju regionale planstrategiene med et tydelig likestillingsperspektiv (se kap. 3.2.). Likestilling og levekår er satsningsområder i planen:

*Landsdelen har store utfordringer knyttet til likestilling. Det mest synlige eksemplet er relativt lav deltakelse av kvinner i yrkeslivet og svært mange deltidsjobber i regionen. I likhet med andre deler av landet har vi også utfordringer knyttet til forhold som sosiale forskjeller, etnisitet og funksjonsevne.*

*Gjennom systematisk og langsiktig samhandling skal Agder bli et likestilt samfunn med gode levekår som inkluderer alle sørlendinger i det gode liv. Mangfold skal være en styrke for denne landsdelen. Gjennom satsinger som Jenter og teknologifag, Female Future, Global Future, Fritt valg – 10-årssatsingen for likestilling på Sørlandet og Senter for Likestilling ved UiA, har en vist at systematisk arbeid innen dette området gir resultater.*

*Fritt valg – 10-års satsing for likestilling på Sørlandet* er et annet godt eksempel på likestillingsarbeid i Agderregionen:

|                                                                                                                                                                                                                                                                                           |                                                                                                                                                                        |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Mål                                                                                                                                                                                                                                                                                       | 1. God kjønnsbalanse i yrkeslivet på Agder<br>2. Ungdom tar kjønnsuavhengige utdannings- og yrkesvalg ut fra egne talenter, mer enn nedarvede tradisjoner og fordommer |
| Sted                                                                                                                                                                                                                                                                                      | Agderrådet er oppdragsgiver<br>Vest-Agder og Aust Agder fylkeskommuner er prosjekteiere                                                                                |
| Bakgrunnen for prosjektet er Agderfylkenes ønske om å gjøre noe likestillingssituasjonen ut fra de lave scorene på statistikk som omhandler likestilling i arbeidslivet. Målgruppen for prosjektet er ungdom i alderen 13-19 år. Både helsestasjon, barnehage, barneskole, ungdomskole og |                                                                                                                                                                        |

videregående opplæring og universitetet har delprosjekter innen Fritt valg-prosjektet.

I dag er det åtte kommuner, fylkeskommuner og universitet som har prosjekter som skal utvikle tiltak og metoder som kan bidra til at unge tar frie og modige valg. Tiltakene spenner fra

- presentasjon av rollemodeller og informasjon om utradisjonelle utdanningsvalg
- praksis i utradisjonelle yrker
- kompetanseheving og bevisstgjøring om likestillingstematikk blant ansatte som jobber med barn og ungdom (ansatte i barnehage, lærere, rådgivere), som i fremtiden skal jobbe med barn og unge (lærer- og førskolestudenter), ungdom (elever) og foreldre
- likestillingsperspektivet inn i læringsplaner og elevsamtaler
- utvikling av verktøykasser til bruk i undervisning og lek på skoler (mot og selvfølelse) og barnehager (likestillingskofferten)

Fritt valg følgeevalueres (2009-2012) av Østlandsforskning. Til nå er det publisert to underveisnotater og gjennomført to utviklingsverksteder. Forskningstema for følgeevalueringen er intensjoner og forventninger, tiltak og prosesser, resultater og effekter.

Publikasjoner og mer informasjon om prosjektet finnes på [www.frittvalg.no](http://www.frittvalg.no)

### 6.3 Fylkesmennene

Fylkesmennene nevner at på arbeidsgiverområdet er det særlig utjevning av utilsiktede lønnsforskjeller mellom kvinner og menn de har vært opptatt av. Ved bevisst lønnplassering og lønnsopprykk kan de påse lønnsforskjeller mellom kvinner og menn i samme stillingskategori ikke oppstår. Andre nevner sitt samarbeid med NAV og arbeidstreningsbedrifter hvor flere fylkesmenn har personer i praksis eller arbeidsutprøving. ”Vi må tørre å satse utradisjonelt”, sier en fylkesmann, som med godt resultat ansatte en fremmedspråklig person i servicesranken.

I forhold til fylkesmannen som myndighetsutøver nevnes blant annet viktigheten av å se på fordelingen mellom kvinner og menn som innledere på seminar. En fylkesmann nevner at pådriver- og veilederrollen innen likestilling ivaretas ved å ”være offensiv” i møter med kommunene. Øvrige likestillingstiltak er nevnt andre steder i dette kapitlet. Det er for eksempel samarbeid mellom fylkeskommunene og fylkesmenn om pilotprosjekt på universell utforming. En fylkesmann nevner også at de har brukt skjønnsmidler til å finansiere likestillingstiltak, og gjennom *Handlingsplan for likestilling i barnehage og grunnopplæring 2008-2010* har fylkesmennene fått tilført midler til kjønnslikestillings aktiviteter.

## 7 Hovedutfordringer og suksesskriterier

Så langt har vi presentert data om hva kommunene, fylkeskommunene og fylkesmannsembetene faktisk gjør på likestillingsfeltet, og på hvilke områder de jobber for å fremme likestilling. I siste del vil vi oppsummere hovedfunnene, samt sentrale utfordringer og suksesskriterier for å få til kontinuerlig og systematisk likestillingsarbeid lokalt og regionalt. Først presenterer vi hva kommunene, fylkesmennene og fylkesmannsembetene selv oppgir som hovedutfordringer. Deretter vil vi svare på problemstillingene ved å gi en vurdering av hovedutfordringer og suksesskriterier på feltet.

### 7.1 Hovedutfordringer – refleksjoner fra kommunene, fylkeskommunene og fylkesmannsembetene

Tabell 11 viser hvordan kommunene i spørreundersøkelsen svarer på hvilke hovedutfordringer de står overfor i arbeidet med likestilling på grunnlag av kjønn, etnisitet og nedsatt funksjonsevne. Spørsmålsstillingen kan tolkes på flere måter, som utfordringer knyttet til rollen som arbeidsgiver eller politiske utfordringer.

Tabell 11: *Hvilke hovedutfordringer står kommunen overfor når det gjelder arbeidet med likestilling? (X betyr at dette svaralternativet ikke ble stilt i forhold til et bestemt diskrimineringsgrunnlag)*

|                                                            | <i>Kjønn</i> | <i>Etnisitet, religion mv.</i> | <i>Funksjonsevne</i> |
|------------------------------------------------------------|--------------|--------------------------------|----------------------|
| Det er uklart hva som forventes                            | 20           | 24                             | 10                   |
| Manglende økonomiske ressurser                             | 18           | 15                             | 34                   |
| Vanskelig å prioritere dette arbeidet i en travel hverdag  | 32           | 20                             | 21                   |
| Kommunen har for lite kunnskap på feltet                   | 12           | 19                             | 13                   |
| Det mangler gode maler for rapportering                    | 11           | X                              | X                    |
| Kommunen ser ingen utfordringer knyttet til dette arbeidet | 19           | 16                             | 19                   |
| Dette spørsmålet er ikke aktuelt for vår kommune           | X            | 17                             | X                    |
| Annet                                                      | 20           | 13                             | 14                   |

(respondenten kan krysse av på flere svaralternativ)

(N=199) Prosent

På spørsmål om hvilke hovedutfordringer kommunene ser i arbeidet med kjønnslikestilling sier 32 prosent at det er vanskelig å prioritere dette i en travel hverdag, mens 20 og 21 prosent synes det er vanskelig å prioritere likestillingsarbeidet på grunnlag av etnisitet og nedsatt funksjonsevne.

Etnisitet er det området hvor kommunene i størst grad oppgir at det er uklart hva som forventes (23 prosent). Blant fylkeskommunene er bildet annerledes, bare to av 18 (11 prosent) oppgir at det er uklart hva som forventes av likestillingsarbeid på grunnlag av etnisitet. I tillegg til at aktørene opplever at det er uklare forventninger, er etnisitet også det området hvor flest oppgir at de har for lite kunnskap. 18 prosent av kommunene, sju fylkeskommuner (39 prosent) og seks fylkesmenn (33 prosent) oppgir at de har for lite kunnskap om likestilling på grunnlag av etnisitet.

At det er uklart hva som forventes, er det også 19 prosent av kommunene som krysser av når det gjelder kjønnslikestilling, mens om lag halvparten så mange mener at det er uklart hva som forventes relatert til nedsatt funksjonsevne. Dette kan ha sammenheng med at mange har svart ut fra kravet om universell utforming, som er mer konkret enn holdnings- og vurderingsarbeid på grunnlag av kjønn og etnisk bakgrunn. Fokuset på universell utforming bekreftes også tildels gjennom at 34 prosent av kommunene mener en hovedutfordring for likestillingsarbeid på grunnlag av nedsatt funksjonsevne er manglende økonomiske ressurser. Halvparten så mange av kommunene oppgir manglende ressurser som en hovedutfordring relatert til likestillingsarbeid på grunnlag av kjønn og etnisitet.

Omtrent 20 prosent av kommunene mener at det ikke er utfordringer knyttet til likestilling, eller at tematikken ikke er aktuell i deres kommune. Her er svarprosenten omtrent den samme for alle tre diskrimineringsgrunnlagene.

I spørreundersøkelsen og de strukturerte intervjuene ble de ulike aktørene spurt om hvordan de oppfatter forholdet mellom ledelsens bevissthet på likestillingsfeltet, og det arbeidet som gjøres i praksis.

Tabell 12: *Undersøkelser viser at ledere har et høyt bevissthetsnivå om likestilling på et overordnet nivå, i hvilken grad stemmer dette for din kommune?*

|                                                             |     |
|-------------------------------------------------------------|-----|
| I stor grad, det jobbes aktivt med likestilling og mangfold | 8   |
| Til en viss grad, men det glipper ofte i hverdagen          | 28  |
| I liten grad, det iverksettes få eller ingen tiltak         | 52  |
| Ikke svart                                                  | 12  |
| Totalt                                                      | 100 |

(respondenten kan krysse av på et svaralternativ)

(N=199) Prosent

Tabell 12 viser at bare åtte prosent mener ledelsen i kommunen har stor grad av bevissthet og jobber aktivt for likestilling, mens over halvparten mener at det i liten grad er bevissthet i ledelsen og at det iverksettes få eller ingen tiltak.

Fylkeskommunene og fylkesmennene svarer annerledes på dette spørsmålet. Over halvparten oppgir at lederne har høyt bevissthetsnivå og at det jobbes aktivt. Resten svarer at ledelsen til en viss grad har et høyt bevissthetsnivå, men det glipper ofte i hverdagen. Flere av fylkeskommunen og fylkesmennene bemerket dessuten at de savnet svaralternativet; Til en viss grad, men det glipper *av og til* i hverdagen.

## 7.2 Vurdering av hovedutfordringer og suksesskriterier

Denne kartleggingen har foregått på mange plan. Vi har undersøkt tre myndighetsnivåer: det statlige ved fylkesmannen, det fylkeskommunale og kommunenivået. Vi har sett på ulike roller i disse organisasjonene som offentlig myndighet og arbeidsgiver. Videre har vi kartlagt aktørene ut fra minst tre diskriminerings- og likestillingsfelt: kjønn, funksjonsevne og etnisitet, religion mv.

Dataene vi har presentert er samlet inn via spørreskjema, intervju og dokumentanalyser. Vi har gjort rede for resultatene i foregående kapitler og oppsummert underveis. I dette kapitlet vil vi svare på problemstillingene ved å male bildet med en noe bredere penn, og tillater oss noen refleksjoner vi har gjort underveis i datainnsamlingen og i diskusjoner rundt oppsummeringen og rapportskrivningen.

Når vi har valgt *Vedvarende vikeplikt* som tittel er det ut i fra en observasjon om at likestillingsarbeidet i svært liten grad kan sies å være kontinuerlig og systematisk. Dette tyder på at likestilling fortsatt kommer til kort overfor andre prioriteringer eller interesser. Det gjelder både kjønn, etnisitet og funksjonsevne – om enn i varierende grad og med forskjeller på ulike områder og nivåer.

En generalisering av funnene fra analysen viser at på de fleste områder gjør omlag halvparten av organisasjonene noe på likestillingsfeltet, mens halvparten gjør svært lite eller ingenting.

Grovt sett ser vi at om lag halvparten av kommunene har:

- et råd/utvalg for minst et av likestillingsområdene
- overordnet handlingsplan
- egen plan/satsinger som arbeidsgiver
- tilfredsstillende/delvis tilfredsstillende redegjørelser i årsberetningene
- tiltak for å bedre kjønnsbalansen i sektorer og fagområder
- tiltak for å minske lønnsforskjeller mellom kvinner og menn
- tiltak mot ufrivillig deltid

- tiltak for å rekruttere flere med minoritetsbakgrunn og nedsatt funksjonsevne
- innhentet kunnskap fra fagmiljøene

Når det gjelder likeverdige offentlige tjenester viser undersøkelsen at et mindretall av kommunene har tiltak på dette området.

Alle fylkeskommunene har et råd/utvalg for minst et av likestillingsområdene og en overordnet handlingsplan. Utover dette ser vi også hos fylkeskommene en todeling hvor om lag halvparten har:

- tiltak som tjenesteyter
- egen plan/satsinger som arbeidsgiver
- tilfredsstillende/delvis tilfredsstillende redegjørelser i årsberetningene
- tiltak for å bedre kjønnsbalansen i sektorer og fagområder
- tiltak for å minske lønnsforskjeller mellom kvinner og menn
- tiltak for å rekruttere flere med minoritetsbakgrunn og nedsatt funksjonsevne
- innhentet kunnskap fra fagmiljøene og holdt kurs/konferanser for andre
- Omtaler likestilling i kommuneplanens samfunnsdel

Alle fylkesmennene har egen plan/satsinger som arbeidsgiver, som blant annet inneholder tiltak for å redusere lønnsforskjeller mellom kvinner og menn. Utover dette gjelder punktene under for om lag halvparten av fylkesmennene:

- gir råd og informerer kommunene om aktivitets- og rapporteringspliktene
- ser på likestilling som en integrert del av deres tilsyn
- tilfredsstillende/delvis tilfredsstillende redegjørelser i årsrapporten
- har tiltak for å bedre kjønnsbalansen i sektorer og fagområder
- har tiltak for å rekruttere flere med minoritetsbakgrunn og nedsatt funksjonsevne
- har innhentet kunnskap fra fagmiljøene og holdt kurs konferanser for andre
- omtaler likestilling i planstrategi/fylkesplan

At om lag halvparten har ett eller flere tiltak på hvert område, betyr ikke at halvparten av organisasjonene har likestilling som en integrert del av sin virksomhet, eller at det foregår systematisk likestillingsarbeid. Når vi går bak tallene hos den halvparten som gjør noe og ber om konkrete eksempler, ser vi et gjentakende mønster i hva som gjøres, og at dette er på smale områder. Det som gjøres er i hovedsak knyttet til spesifikke pålagte oppgaver og et integreringsperspektiv er så godt som fraværende. Også på de områdene hvor det gjøres noe ut fra lovpålegg, er det generelt liten grad av kontinuitet og forankring i organisasjonene, men det skal også sies at det finnes eksempler på godt likestillingsarbeid hos noen aktører.

### ***Offentlig myndighet***

Et generelt trekk er at likestillingsperspektivet i minst grad er forankret i aktørens rolle som offentlig myndighet. Når det gjelder fylkesmannsembetet sier mange at hvis de skal jobbe

mer utadrettet med likestilling må det presiseres i embetsoppdraget hva arbeidet skal innebære. Eller det må utarbeides en lovhjemmel slik at de har tilsynsmyndighet på likestillingsområdet. En av anbefalingene fra evalueringen av prosjektet *regionale sentre for likestilling og mangfold* er at fylkesmennene i større grad bør bane vei for et sterkere likestillingsfokus i regionene (Egeland og Neumann 2010).

I kartleggingen er det gjennomført en multivariat modell som inneholder en demografisk, en sosiokulturell og en indikator om kjønnsbalanse i kommunestyrene. Funnene tyder på at disse variablene har en svært beskjeden, eller ingen forklaringskraft på hvorfor det er forskjeller på kommunenes likestillingsinnsats og -praksiser. God kjennskap til aktivitets- og rapporteringsplikten er derimot et kjennetegn ved de kommunene som skårer høyest på våre to indekser for likestillingsarbeid som offentlig myndighet og/eller som arbeidsgiver. Om det er god kjennskap til disse pliktene som fører til godt likestillingsarbeid, eller omvendt, er et åpent spørsmål.

Plan- og bygningsloven oppgir ikke likestilling som en planoppgave, og dette gjenspeiles i en sporadisk og usystematisk tematisering av likestilling i kommunenes og fylkenes/regionenes øverste plandokument. Mens en forholdsvis stor andel av fylkesplanene har med et overordnet likestillingsperspektiv, er dette fraværende i nesten alle regionale planstrategier. Det er verdt å merke seg at alle regioner/fylker er pålagt å utarbeide regional planstrategi etter valget 2011 som erstatning for fylkesplanen. Hvis tendensen vi ser i denne gjennomgangen blir gjeldende, vil likestillingsperspektivet forsvinne fra det mest overordnede strategidokumentet i fylkene/regionene. Hva som står i regional planstrategi vil også påvirke hvilke tema som tas opp i underordnede planer.

Et gjennomgående trekk i kartleggingen er at likestillingsarbeid på grunnlag av funksjonsevne ofte relateres direkte til kravet om universell utforming. Dette er problematisk fordi mange personer har nedsatt funksjonsevne av andre årsaker enn fysiske bevegelsesproblemer og fordi likestilling for personer med nedsatt funksjonsevne omfatter mye mer, for eksempel rekruttering og tilrettelegging av tjenester. Selv om funksjonsevne ofte slår ut som det området som er best ivaretatt på mange områder i kartleggingen, kan det paradoksalt nok synes å være et forsømt område som er usynliggjort og snevret inn som følge av det nærmest konsekvent relateres til lovpålegget om universell utforming.

På tjenesteområdet ser vi minst aktivitet, spesielt hos kommunene. Å aktivt jobbe med å fremme likestilling og likeverd på de ulike tjenesteområdene, er ikke et etablert perspektiv. Enkelte oppgir at de tar det for gitt at likeverdsperspektivet blir ivaretatt, men kan ikke vise til at det er gjort noe for å avdekke tilstanden og/eller fremme likeverd og likestilling på tjenesteområdene. Kommunene og fylkeskommunene oppgir flest tiltak på oppvekst/utdanningsområdet. Likestillingsarbeid initiert ut fra et prinsipp om integrering av likestillingsperspektivet i hele organisasjonen, er så godt som fraværende. Dette bekreftes også av de sentrale aktørene som ikke kjenner til mange eksempler på godt arbeid for

likesverdige offentlige tjenester.

### ***Arbeidsgiveransvaret***

Det foregår i større grad likestillingsarbeid på arbeidsgiverområdet sammenlignet med rollen som offentlig myndighet. Et tydelig trekk gjennom arbeidet med kartleggingen er at aktørene selv først og fremst relaterer likestilling til arbeidsgiveransvaret. Til tross for dette mangler systematisk og langsiktig arbeid også på dette området. Dette bildet bekreftes av de sentrale aktørene på feltet (LDO, KUN, LS, SL og KS) og i de indeksene som ble utarbeidet på grunnlag av spørreundersøkelsen til kommunene. De sentrale aktørene vektlegger samtidig at det er stor variasjon mellom fylker, mellom kommuner og mellom enheter i kommunene.

En hovedgrunn til at det gjøres mest på arbeidsgiverområdet kan være lovpålegget om å rapportere om tilstand og tiltak på likestilling. Samtidig er også kjente temaer relatert til kjønnslikestilling knyttet til arbeidsgiveransvaret. Dette gjelder først og fremst deltidsproblematikk, likelønn og kjønnsdelt arbeidsmarked.

De overordnede spørsmålene vi har stilt aktørene om aktivitets- og rapporteringspliktene og kjønnslikestilling viser at flertallet av *kommunene* sier at de i noen grad kjenner til aktivitets- og rapporteringspliktene, men at disse pliktene bare i liten grad har bedret likestillingen mellom kjønn. Flertallet av *fylkeskommunene* og *fylkesmenn* sier at de i stor grad kjenner til aktivitets- og rapporteringspliktene, men at disse pliktene bare i noen grad har bedret likestillingen mellom kjønn. Det er en nyanseforskjell mellom aktørene, men det er gjennomgående at de ikke ser på aktivitets- og rapporteringspliktene som et viktig virkemiddel til kjønnslikestilling. En annen forklaring kan være at det tar tid før man ser resultater av redegjørelser og tiltak. Samtidig vet vi at under halvparten av aktørene har en redegjørelse som inneholder alle eller noen av de elementene som de etter lovverket og presiseringer fra Likestillings- og diskrimineringsnemnda skal ha. Dette kan være forklaringen på at de ikke ser en tydelig sammenheng mellom aktivitets- og rapporteringspliktene og mer aktivt likestillingsarbeid.

### ***Avsluttende betraktninger***

Hovedkonklusjonen fra kartleggingen er at det foregår godt likestillingsarbeid noen steder, men hos majoriteten er likestilling lavt prioritert eller prioritert helt bort.

Hovedutfordringene mener vi kan sammenfattes i tre punkter:

- Det foregår noe godt likestillingsarbeid, men den generelle tendensen er at arbeidet i liten grad er systematisk og kontinuerlig.
- Integreringsstrategien fungerer ikke etter hensikten, i den grad noe gjøres er det sporadisk og ofte på områder hvor det er lovpålagt.
- Det tar tid å implementere og innarbeide bevissthet og rutiner selv på de områdene hvor aktørene er lovpålagt å jobbe for å fremme likestilling.



Det er mange som ikke følger opp aktivitets- og rapporteringspliktene. Manglende kunnskap om hvordan dette kan og bør gjøres er en faktor. Samtidig foreligger det en del kunnskap og metoder, og mange kommuner har blitt kontaktet av de sentrale aktørene med påminnelse om plikten og tilbud om informasjon og veiledning. Videre ser vi at til tross for at kommunene siden 2007 har hatt pålegg om å opprette utvalg for å arbeide med likestilling av personer med funksjonsnedsettelse mangler det fortsatt, fire år etter, i et stort antall kommuner.

Det finnes eksempler på organisasjoner som gjør godt likestillingsarbeid på enkelte områder, likevel ser vi at likestillingsarbeidet gjennomgående ikke følges opp slik det er tenkt gjennom integreringsstrategien. Halvparten av aktørene følger ikke opp likestillingsarbeidet, og den halvparten som gjør noe jobber ofte sporadisk og på enkeltområder. Dette viser at likestillingsarbeid fortsatt har vikeplikt da det ikke følges opp og blir prioritert i praksis. På overordnet nivå er det derimot de færreste som er imot likestilling.

Når vi sammenligner forankringen av likestillingsarbeidet regionalt og lokalt i dag med hvordan det sto til for 15-25 år siden, er det lite utvikling. I dag har vi flere diskrimineringsgrunner som myndighetene skal forholde seg til, det er flere mulige tiltak som bør settes i verk og det er et større repertoar av regler og pålegg. Likevel viser kartleggingen at det i praksis fortsatt gjøres lite.

Suksessen ligger i å få økt kunnskap om relevansen av å inkludere og likestille, noe som kan bidra til økt interesse og motivasjon for å jobbe aktivt på feltet. Et godt middel for å se relevansen av likestillingstiltak er å kartlegge situasjonen i egen organisasjon. Likestillingsarbeid kan også ses som et virkemiddel og en mulighet til å kvalitetssikre tjenestetilbudet, styrke aktørens rolle som lokale og regionale samfunnsutviklere og som arbeidsgivere. Dertil må kunnskapen økes om hvordan jobbe praktisk, og om hvilke regler, pålegg, verktøy og tiltak som finnes. Det må settes av ressurser til å gjennomføre likestillingstiltak, og det trengs system til å fange opp erfaringene slik at kunnskap forblir i organisasjonene og kan overføres til andre. Videre er det vesentlig at kunnskapen og ansvaret er forankret hos lederne, politiske så vel som administrative. Ildsjeler og kunnskapsrike medarbeidere kommer ikke langt uten politisk og administrativ lederstøtte.

## Referanser

Almli, Maria Monasdatter og Sloan, Lindis (2009) *Nord-Salten, rekruttering til småsamfunn. Småsamfunnsanalyse med fokus på kjønn og livsfase*. KUN

Almli, Maria Monasdatter og Hovde, Karin (2008) *Lokalsamfunnsanalyse av Herøy med fokus på kjønn og livsfase*. KUN

Edström, Helene (2008) *Boken om Sthlm Jämt – en regional plattform før langsiktig og strategisk jämställdhetsarbete i Stocholms län*, ISBN 91-7281-247-8, Sthlm Jämt

Egeland, Cathrine og Neumann, Cecilie Baasberg (2010) *Regionale sentre for likestilling og mangfold. Evalueringsrapport*. AFI-rapport 2010

Ellingsen, Dag (2008) *Levekårsutfordringer i Agder*. Prosjektrapport nr 26/2008, Agderforskning

Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet (2010) *Veileder til statlige virksomheters likestillingsredegjørelser etter aktivitets- og rapporteringsplikten*

Fostervold, Marianne Eidem (2009) *Aktivitets- og redegjørelsesplikten, skoen som ikke trykkes? Undersøkelser av kommuner og private bedrifters håndtering av aktivitets- og redegjørelsesplikten*. KUN

Guldvik, Ingrid (1992) *Integrering. Tilkobling eller avkobling? Integrering av nye perspektiver i kommunale organisasjoner, med likestillingsperspektivet som eksempel*. Hovedoppgave, Høgere studium i samfunnsplanlegging. Oppland distriktshøgskole

Guldvik, Ingrid (1996) *Forandring er ikke forvandling! En studie av likestillingspolitikken integrering i fire kommuner*. Rapport nr. 8/1996, Høgskolen i Lillehammer

Guldvik, Ingrid og Skålholt, Asgeir (2009) *Bulyst, kjønn og entreprenørskap*. ØF rapport nr. 16/2009

Halsaa, Beatrice (1995) *Forsøk til nytte? Erfaringer med likestillingsarbeid lokalt*. Rapport nr. 1/1995, Høgskolen i Lillehammer

Halsaa, Beatrice (1988) "Fra kvinneårsutvalg til likestillingsutvalg" I *Underveis... Festskrift til Eva Kolstad*. Aventura Oslo

Halsaa, Beatrice og Van der Ros, Janneke (1989) *Muligheter og motstand. Rett person på rett sted*. ØF-rapport 9/89, ODH skriftserie 81/89, Lillehammer

Hoel, Anette (2009a) *Kommunenes redegjørelse for likestilling, Hedmark 2008.*  
(2009b) *Kommunenes redegjørelse for likestilling, Oppland 2008.*  
Likestillingssenteret

Hoel, Anette (2010a) *Kommunenes redegjørelse for likestilling, Hedmark 2009.*  
(2010b) *Kommunenes redegjørelse for likestilling, Oppland 2009.*  
Likestillingssenteret

Hoel, Anette, Vegard Johansen og Mona Renolen (2010) *Nye barnehager i gamle spor? Hva vi gjør og hva vi tror. Status for likestillingsarbeid i norske barnehager 2010.*  
Likestillingssenteret.

Hovde, Karin (2009) *Likeverdige og tilpassede kommunale tjenester i Nord-Trøndelag.*  
KUN senter for likestilling og mangfold.

KUN senter for likestilling og mangfold og Likestillingssenteret (2011)  
*Rapport for Regionalt senter for likestilling og mangfold 2010*

KUN senter for kunnskap og likestilling, Likestillingssenteret og Senter for Likestilling ved UiA (2010) *Integrering av likestillingsperspektivet - Skisse til opplæringsprogram for ledere*

Lauritzen, Tonje og Opsahl, Signe (2009) *Veileder til et likestilt Hedmark.*  
Likestillingssenteret

Likestillings- og diskrimineringsombudet (2009) *Håndbok for arbeidslivet. Likestilling og mangfold. Tips og sjekklister for arbeidsplassen*

Likestillings- og diskrimineringsombudet (2010) *Tre år med kontroll av kommuners likestillingsredegjørelser. Erfaringer 2007-2010.* Oslo

Lædre, Bjørg (2003) *Å tilpasse tjenestene til kvinner og menn – sluttrapport.*  
Bergen kommune – [http://www3.bergen.kommune.no/service\\_utvikling/sluttrapport.pdf](http://www3.bergen.kommune.no/service_utvikling/sluttrapport.pdf)

Magnusson, May-Linda (2007a) *Likestilling i kommune- og fylkesplaner på Agder.*  
Prosjektrapport 4/2007 Agderforskning

Magnusson, May-Linda (2007b) *Likestillingsarbeid. Prosesser og tiltak. Arbeid for økt likestilling i utvalgte kommuner på Agder.* Prosjektrapport 4/2007 Agderforskning

Moen, Rose Mari (2009) *Jo visst nytter det! Likestilling i det pedagogiske arbeidet i Kvinesdal 2007-2009.* KUN senter for likestilling og mangfold.

NOU 2008:6 *Kjønn og lønn*

Nylehn, Børre (1992) *Integrering i kommunale organisasjoner*. Bodø: Nordlandsforskning

Orbakk, Dag Eirik (2010a) *Kommunenes redegjørelse for likestilling, Østfold 2009*.

(2010b) *Kommunenes redegjørelse for likestilling, Buskerud 2009*.

(2010c) *Kommunenes redegjørelse for likestilling, Akershus 2009*.

Likestillingssenteret

Reform (2009) *Veileder for kvotering av menn til jobb i barnehager*

Ree-Lindstad, Goro (2009a) *Kommunenes redegjørelse for likestilling, Hedmark 2007*.

(2009b) *Kommunenes redegjørelse for likestilling, Oppland 2007*.

Likestillingssenteret

Renolen, Mona (2010a) *Kommunenes redegjørelse for likestilling, Møre og Romsdal 2009*.

(2010b) *Kommunenes redegjørelse for likestilling, Vestfold 2009*.

Likestillingssenteret

Skjeie, Hege og Mari Teigen (2003) *Menn imellom. Mannsdominans og likestillingspolitikk*.

Oslo: Gyldendal Akademisk

St.meld nr. 69 (1984-1985) *Om tiltak og virkemidler i likestillingspolitikken*

St.meld nr. 70 (1991-1992) *Likestillingspolitikk for 1990-åra*

Støren, Liv Anne, Erica Waagene, Clara Åse Arnesen og Elisabeth Hovdhaugen (2010)

*"Likestilling er jo ikke lenger det helt store...." Likestillingsarbeid i skolen 2009-2010*.

Rapport 15/2010 Nifu Step

Sveriges Kommuner och Landsting (2010) *Hållbar Jämställdhet – en sammenfatning av arbeidet – over hele Sverige i perioden 2008-2010*. [www.skl.se/publikationer](http://www.skl.se/publikationer)

Thunem, Gunhild (2010) *Rapport forprosjekt: etablering av Regionalt senter for inkludering og mangfold i Møre og Romsdal*. KUN

Van der Ros, Janneke, Vegard Johansen & Ingrid Guldvik (2010): *Fra folkevalgt til utvalgt – Kjønn, makt og kjønnsmaktbalanse*. *Tidsskrift for samfunnsforskning* 2/2010

Van der Ros, Janneke (1997) *Et femokratisk prosjekt: Organisering av likestilling*.

Forskningsrapport nr. 28, Høgskolen i Lillehammer

## Vedlegg: Spørreskjemaer

Spørreskjema til kommunene:

### **Kartlegging av kommunalt og regionalt likestillingsarbeid**

Likestillingsutvalget ble opprettet av Regjeringen i februar 2010. Deres utredning skal legge grunnlag for en helhetlig og kunnskapsbasert likestillingspolitikk. Utvalget ønsker informasjon om hvordan kommunene arbeider for å fremme likestilling i forhold til kjønn, funksjonsevne, etnisitet, religion mv. - både i rollen som myndighetsutøver, tjenesteyter og arbeidsgiver. Kommunene har siden 2002 hatt plikt til å arbeide aktivt for å fremme likestilling mellom kjønn, og fra 2009 gjelder pliktene også nedsatt funksjonsevne, etnisitet, religion mv.

**Ditt svar vil bidra til en kartlegging av det praktiske likestillingsarbeidet, gode tiltak og utfordringer.**

1. Før inn navn på din kommune og tilhørende kommunenummer
2. Før inn antall innbyggere i din kommune per 01012011

### **Kommunen som myndighetsutøver og tjenesteleverandør**

3. På hvilke områder har kommunen politisk oppnevnt utvalg/råd med ansvar for likestillingspolitikk
  - Kommunen har et eget utvalg/råd for kjønnslikestilling
  - Kommunen har et eget utvalg/råd for likestilling på grunnlag av etnisk tilhørighet, religion mv.
  - Kommunen har et eget utvalg/råd for likestilling av personer med nedsatt funksjonsevne
  - Kommunen har utvalg/råd med ansvar for likestilling på flere områder (for eksempel kjønn, etnisitet, religion, funksjonsevne, alder, seksuell orientering), spesifiser.....
  - Kommunen har ikke slike utvalg/råd
4. På hvilke områder har kommunen en overordnet handlingsplan
  - Kommunen har en egen handlingsplan for likestilling på grunnlag av kjønn
  - Kommunen har en egen handlingsplan for likestilling på grunnlag av etnisk tilhørighet, religion mv.
  - Kommunen har en egen handlingsplan for likestilling på grunnlag av nedsatt funksjonsevne
  - Kommunen har handlingsplan på grunnlag av flere områder(for eksempel kjønn, etnisitet, religion, funksjonsevne, alder, seksuell orientering), spesifiser.....

- Kommunen har ikke slike overordnede handlingsplaner
5. Hvilke av disse perspektivene/temaene er tatt inn i kommuneplanens samfunnsdel?
- kjønnslikestilling
  - etniske minoriteter, religion mv.
  - nedsatt funksjonsevne
  - alder
  - seksuell orientering
  - Ingen av perspektivene er tatt inn
  - Kommuneplanen inneholder per i dag ikke en samfunnsdel
6. Kommunene skal ifølge lovverket arbeide aktivt, målrettet og planmessig med likestilling på grunnlag av kjønn, funksjonsevne, etnisitet, religion mv. på alle samfunnsområder. Hvor godt kjenner kommunen til disse aktivitets- og rapporteringspliktene?
- I stor grad
  - I noen grad
  - I liten grad
  - Vet ikke
  - Kjenner ikke til aktivitets- og rapporteringspliktene
7. Ble det i 2010 gjennomført tiltak for å sikre likeverdige offentlige tjenester på grunnlag av kjønn innenfor følgende tjenesteområder:
- Oppvekst (barnehage/skole)
  - Helse- og omsorgssektoren
  - Plan/teknisk, næring/landbruk
  - Kultur og fritid
- Det er viktig å spre informasjon om gode eksempler, oppgi gjerne en kontaktperson og sektor/enhet
8. Ble det i 2010 gjennomført tiltak for å sikre likeverdige offentlige tjenester på grunnlag av etnisitet, religion mv. innenfor følgende tjenesteområder:
- Oppvekst (barnehage/skole)
  - Helse- og omsorgssektoren
  - Plan/teknisk, næring/landbruk
  - Kultur og fritid
- Det er viktig å spre informasjon om gode eksempler, oppgi gjerne en kontaktperson og sektor/enhet

9. Ble det i 2010 gjennomført tiltak for å sikre likeverdige offentlige tjenester på grunnlag av nedsatt funksjonsevne innenfor følgende tjenesteområder:
- Oppvekst (barnehage/skole)
  - Helse- og omsorgssektoren
  - Plan/teknisk, næring/landbruk
  - Kultur og fritid
- Det er viktig å spre informasjon om gode eksempler, oppgi gjerne en kontaktperson og sektor/enhet
10. Hvor er ansvaret for det systematiske arbeidet med kjønnslikestilling forankret?
- Rådmann/administrasjonssjef
  - sektorsjefer/kommunalsjefer
  - personalsjef
  - det er ikke forankret hos noen spesielle
  - andre steder, spesifiser.....
11. Ble noen av disse temaene om likestilling drøftet i minst et administrativt ledermøte i 2010?
- kjønn
  - etniske minoriteter, religion mv.
  - nedsatt funksjonsevne
  - alder
  - seksuell orientering
  - Disse temaene ble ikke drøftet i 2010

### **Kommunen som arbeidsgiver**

12. På hvilke områder har kommunen personalpolitiske handlingsplaner/satsingsområder
- Kommunen har en egen plan/satsinger for likestilling på grunnlag av kjønn
  - Kommunen har en egen plan/satsinger for likestilling på grunnlag av etnisk tilhørighet, religion mv.
  - Kommunen har en egen plan/satsinger for likestilling på grunnlag av nedsatt funksjonsevne
  - Kommunen har plan/satsinger for likestilling på grunnlag av flere områder(for eksempel kjønn, etnisitet, religion, funksjonsevne, alder, seksuell orientering), spesifiser.....
  - Kommunen har ikke slik plan/satsinger
  -
13. Har aktivitets- og rapporteringspliktene økt kommunens innsats for å fremme

likestilling mellom kvinner og menn?

- I stor grad
- I noen grad
- I liten grad
- Vet ikke
- Kjenner ikke til aktivitets- og rapporteringspliktene

14. Har din kommune iverksatt noen av følgende tiltak for å bedre kjønnsbalansen i sektorer?

- Kvalifiserte søkere fra det underrepresenterte kjønn innkalles til intervju
- Søkere fra det underrepresenterte kjønn prioriteres der to søkere er like godt kvalifisert
- Kommunen har ingen bestemte tiltak
- Andre type tiltak, spesifiser.....

15. Har din kommune iverksatt noen av følgende tiltak for å redusere ufrivillig deltid?

- det er ikke uønsket deltid i vår kommune
- dette er tema i medarbeidersamtaler
- turnusene er lagt om
- ansatte med deltidsstillinger får informasjon og har fortrinnsrett til ledige stillinger
- Kommunen benytter ingen bestemte tiltak
- Andre type tiltak, spesifiser.....

16. Har din kommune iverksatt noen av følgende tiltak for å redusere lønnsforskjeller mellom kvinner og menn?

- Ansvars- og kompetansekartlegging gjennomføres for å avdekke ulik lønn for arbeid av lik verdi
- Ved lokale forhandlinger er likelønn et av kriteriene for fordelingen
- Ansatte i foreldrepermisjon sikres en gjennomsnittelig lønnsøkning
- Kommunen benytter ingen bestemte tiltak
- Andre type tiltak, spesifiser.....

17. Har din kommune iverksatt noen av følgende tiltak for integrering av etniske minoriteter?

- I annonser oppfordres alle, uavhengig av etnisk opprinnelse, religion mv. om å søke
- Kvalifiserte søkere fra etniske minoriteter innkalles til intervju
- Søkere fra etniske minoriteter prioriteres der to søkere er like godt kvalifisert
- Mangfoldsledelse er tema i lederopplæringen



- Det tas hensyn til mattabuer i kantine og i sosiale sammenhenger
- Det gis tilbud om yrkesrettede norskkurs
- Kommunen benytter ingen bestemte tiltak
- Andre typer tiltak, spesifiser.....

18. Har din kommune iverksatt noen av følgende tiltak rettet mot personer med nedsatt funksjonsevne?

- I annonser oppfordres alle, uavhengig av nedsatt funksjonsevne om å søke
- Kvalifiserte søkere med nedsatt funksjonsevne innkalles til intervju
- Søkere med nedsatt funksjonsevne prioriteres der to søkere er like godt kvalifisert
- Arbeidsoppgaver og arbeidsplass tilrettelegges for alle med midlertidig eller permanent nedsatt funksjonsevne
- Kommunen benytter ingen bestemte tiltak
- Andre typer tiltak, spesifiser.....

19. Har din kommune iverksatt tiltak for å bedre likestillingen på ledernivå med hensyn på

- Kjønn
- Etnisk tilhørighet, religion, mv.
- Nedsatt funksjonsevne
- Det er viktig å spre informasjon om gode eksempler, oppgi gjerne en kontaktperson og sektor/enhet.....

20. Har kommunene siste 2 år deltatt på kurs, konferanser eller opplæring/rådgivning om å fremme likestilling og hindre diskriminering med noen av disse fagmiljøene:

- Likestillings- og diskrimineringsombudet
- KUN senter for kunnskap og likestilling, Likestillingscenteret, Senter for likestilling (UiA) eller andre kompetansesentre
- Fylkesmannen
- Fylkeskommunen
- Regionråd
- Departementer/direktorat/IMDI
- KS
- Andre kommuner
- Andre, spesifiser.....

21. Har kommunene mottatt eller innhentet skriftlig/elektronisk informasjonsmateriell om å fremme likestilling og hindre diskriminering fra noen av disse fagmiljøene:

- Likestillings- og diskrimineringsombudet
- KUN senter for kunnskap og likestilling, Likestillingscenteret, Senter for

likestilling (UiA) eller andre regionale kompetansesentre

- Fylkesmannen
- Fylkeskommunen
- Regionråd
- Departementer/direktorat/IMDI
- KS
- Andre kommuner
- Andre, spesifiser.....

## Hovedutfordringer

22. Hvilke hovedutfordringer står kommunen overfor når det gjelder arbeidet med likestilling på grunnlag av kjønn?

- Det er uklart hva som forventes
- Manglende økonomiske ressurser
- Vanskelig å prioritere dette arbeidet i en travel hverdag
- Kommunen har for lite kunnskap på feltet
- Det mangler gode maler for rapportering
- Kommunen ser ingen utfordringer knyttet til dette
- Annet, spesifiser.....

23. Hvilke hovedutfordringer står kommunen overfor når det gjelder arbeidet med likestilling på grunnlag av etnisitet, religion, mv.?

- Det er uklart hva som forventes
- Manglende økonomiske ressurser
- Vanskelig å prioritere dette arbeidet i en travel hverdag
- Kommunen har for lite kunnskap på feltet
- Kommunen ser ingen utfordringer knyttet til dette
- Dette spørsmålet er ikke aktuelt for vår kommune
- Annet, spesifiser.....

24. Hvilke hovedutfordringer står kommunen overfor når det gjelder arbeidet med likestilling på grunnlag av nedsatt funksjonsevne?

- Det er uklart hva som forventes
- Manglende økonomiske ressurser
- Vanskelig å prioritere dette arbeidet i en travel hverdag
- Kommunen har for lite kunnskap på feltet
- Kommunen ser ingen utfordringer knyttet til dette
- Annet, spesifiser.....

25. Undersøkelser viser at ledere har et høyt bevissthetsnivå om likestilling på et overordnet nivå, i hvilken grad stemmer dette for din kommune?

- I stor grad, det jobbes aktivt med likestilling og mangfold
- Til en viss grad, men det glipper ofte i hverdagen
- I liten grad, det iverksettes få eller ingen tiltak
- Ikke i det hele tatt

Intervjuskjema til fylkeskommunene:

# Skjema

for intervju med

|                       |
|-----------------------|
| <b>Fylkeskommune:</b> |
|-----------------------|

Likestillingsutvalget ble opprettet av Regjeringen i februar 2010. Deres utredning skal legge grunnlag for en helhetlig og kunnskapsbasert likestillingspolitikk. Utvalget ønsker informasjon om hvordan fylkeskommunene, kommunene og fylkesmenn arbeider for å fremme likestilling i forhold til kjønn, funksjonsevne, etnisitet, religion mv. - både i rollen som myndighetsutøver, tjenesteyter og arbeidsgiver. Alle offentlig virksomheter har siden 2002 hatt plikt til å arbeide aktivt for å fremme likestilling mellom kjønn, og fra 2009 gjelder pliktene også nedsatt funksjonsevne, etnisitet, religion mv.

| Navn på informant | Stilling | Telefonnummer | Tidspunkt |
|-------------------|----------|---------------|-----------|
|                   |          |               |           |
|                   |          |               |           |
|                   |          |               |           |
|                   |          |               |           |

## Kartlegging av kommunalt og regionalt likestillingsarbeid

Ditt svar vil bidra til en kartlegging av det praktiske likestillingsarbeidet, gode tiltak og utfordringer.

### Myndighetsutøver

1. På hvilke områder har fylkeskommunen politisk oppnevnt utvalg/råd med ansvar for likestillingspolitikk
  - Fylkeskommunen har et eget utvalg/råd for kjønnslikestilling
  - Fylkeskommunen har et eget utvalg/råd for likestilling på grunnlag av etnisk tilhørighet, religion mv.

- Fylkeskommunen har et eget utvalg/råd for likestilling av personer med nedsatt funksjonsevne
  - Fylkeskommunen har ikke slike utvalg/råd
  - Fylkeskommunen har utvalg/råd med ansvar for likestilling på flere områder (for eksempel kjønn, etnisitet, religion, funksjonsevne, alder, seksuell orientering), spesifiser.....
2. På hvilke områder har fylkeskommunen en overordnet handlingsplan
- Fylkeskommunen har en egen handlingsplan for likestilling på grunnlag av kjønn
  - Fylkeskommunen har en egen handlingsplan for likestilling på grunnlag av etnisk tilhørighet, religion mv.
  - Fylkeskommunen har en egen handlingsplan for likestilling på grunnlag av nedsatt funksjonsevne
  - Fylkeskommunen har ikke slike overordnede handlingsplaner
  - Fylkeskommunen har handlingsplan på grunnlag av flere områder(for eksempel kjønn, etnisitet, religion, funksjonsevne, alder, seksuell orientering), spesifiser.....
3. Hvilke av disse perspektivene/temaene er tatt inn i fylkeskommunes planstrategi/fylkesplan?
- kjønnslikestilling
  - etniske minoriteter, religion mv.
  - nedsatt funksjonsevne
  - alder
  - seksuell orientering
  - Ingen av perspektivene er tatt inn
4. Alle offentlige virksomheter skal ifølge lovverket arbeide aktivt, målrettet og planmessig med likestilling på grunnlag av kjønn, funksjonsevne, etnisitet, religion mv. på alle samfunnsområder. Hvor godt kjenner fylkeskommunen til disse aktivitets- og rapporteringspliktene?
- I stor grad
  - I noen grad
  - I liten grad
  - Vet ikke
  - Kjenner ikke til aktivitets- og rapporteringspliktene
5. Har fylkeskommunen de siste 2 årene arrangert kurs/konferanser for å fremme

likestilling og hindre diskriminering innenfor noen av disse områdene

- Kjønn
- Etnisk tilhørighet, religion, mv.
- Nedsatt funksjonsevne
- Det har ikke vært arrangert denne type kurs/konferanser
- Andre, spesifiser.....

6. Har fylkekommunen i de siste 2 årene vært forelesere på andres kurs/konferanser for å fremme likestilling og hindre diskriminering innenfor noen av disse områdene

- Kjønn
- Etnisk tilhørighet, religion, mv.
- Nedsatt funksjonsevne
- Andre, spesifiser.....

7. Har fylkeskommunen siste 2 år deltatt på kurs, konferanser eller opplæring/rådgivning om å fremme likestilling og hindre diskriminering med noen av disse fagmiljøene:

- Likestillings- og diskrimineringsombudet
- KUN senter for kunnskap og likestilling, Likestillingscenteret, Senter for likestilling (UiA) eller andre regionale kompetansesentre
- Fylkesmannen
- Departementer/direktorat/IMDI
- KS
- Andre, spesifiser.....

8. Har fylkeskommunen mottatt eller innhentet skriftlig/elektronisk informasjonsmaterieell om å fremme likestilling og hindre diskriminering fra noen av disse fagmiljøene:

- Likestillings- og diskrimineringsombudet
- KUN senter for kunnskap og likestilling, Likestillingscenteret, Senter for likestilling (UiA) eller andre regionale kompetansesentre
- Fylkesmannen
- Departementer/direktorat/IMDI
- KS
- Andre, spesifiser.....

9. Blir likestillingsperspektivet i forhold til kjønn, etnisitet, religion og funksjonsevne ivaretatt når fylkeskommunen avgir høringer på kommuneplaner/planstrategi?

- Ja, spesifiser.....
- Nei

10. Hvor er ansvaret for det systematiske arbeidet med kjønnslikestilling forankret?

- Fylkesrådmannen
- Enhetsledere/sektorsjefer
- Personalsjef
- det er ikke forankret hos noen spesielle
- andre steder, spesifiser.....

11. Ble noen av disse temaene om likestilling drøftet i minst et administrativt ledermøte i 2010?

- kjønn
- etniske minoriteter, religion mv.
- nedsatt funksjonsevne
- alder
- seksuell orientering
- Disse temaene ble ikke drøftet i 2010

## **Tjenesteleverandør**

12. Ble det i 2010 gjennomført tiltak for å sikre likeverdige offentlige tjenester på grunnlag av kjønn innenfor følgende tjenesteområder:

- Videregående opplæring
- Regional Utvikling, næringsutvikling, internasjonalt samarbeid
- Kultur, kulturminner
- Samferdsel
- Folkehelse, tannhelse
- Det er viktig å spre informasjon om gode eksempler, oppgi gjerne en kontaktperson og sektor/enhet .....

13. Ble det i 2010 gjennomført tiltak for å sikre likeverdige offentlige tjenester på grunnlag av etnisitet, religion mv. innenfor følgende tjenesteområder:

- Videregående opplæring
- Regional Utvikling, næringsutvikling, internasjonalt samarbeid
- Kultur, kulturminner
- Samferdsel
- Folkehelse, tannhelse
- Det er viktig å spre informasjon om gode eksempler, oppgi gjerne en kontaktperson og sektor/enhet.....

14. Ble det i 2010 gjennomført tiltak for å sikre likeverdige offentlige tjenester på grunnlag av nedsatt funksjonsevne innenfor følgende tjenesteområder:

- Videregående opplæring
- Regional Utvikling, næringsutvikling, internasjonalt samarbeid

- Kultur, kulturminner
- Samferdsel
- Folkehelse, tannhelse
- Det er viktig å spre informasjon om gode eksempler, oppgi gjerne en kontaktperson og sektor/enhet.....

## Arbeidsgiver

15. På hvilke områder har fylkeskommunen personalpolitiske handlingsplaner/satsingsområder

- Fylkeskommunen har en egen plan/satsinger for likestilling på grunnlag av kjønn
- Fylkeskommunen har en egen plan/satsinger for likestilling på grunnlag av etnisk tilhørighet, religion mv.
- Fylkeskommunen har en egen plan/satsinger for likestilling på grunnlag av nedsatt funksjonsevne
- Fylkeskommunen har ikke slik plan/satsinger
  
- Fylkeskommunen har plan/satsinger for likestilling på grunnlag av flere områder(for eksempel kjønn, etnisitet, religion, funksjonsevne, alder, seksuell orientering), spesifiser.....

16. Har aktivitets- og rapporteringspliktene økt fylkeskommunens innsats for å fremme likestilling mellom kvinner og menn?

- I stor grad
- I noen grad
- I liten grad
- Vet ikke
- Kjenner ikke til aktivitets- og rapporteringspliktene

17. Har din fylkeskommune iverksatt noen av følgende tiltak for å bedre kjønnsbalansen i sektorer?

- Kvalifiserte søkere fra det underrepresenterte kjønn innkalles til intervju
- Søkere fra det underrepresenterte kjønn prioriteres der to søkere er like godt kvalifisert
- Fylkeskommunen har ingen bestemte tiltak
- Andre type tiltak, spesifiser.....

18. Har din fylkeskommune iverksatt noen av følgende tiltak for å redusere lønnsforskjeller mellom kvinner og menn?

- Ansvars- og kompetansekartlegging gjennomføres for å avdekke ulik lønn for arbeid av lik verdi



- Ved lokale forhandlinger er likelønn et av kriteriene for fordelingen
- Ansatte i foreldrepermisjon sikres en gjennomsnittelig lønnsøkning
- Fylkeskommunen benytter ingen bestemte tiltak
- Andre type tiltak, spesifiser.....

19. Har din fylkeskommune iverksatt noen av følgende tiltak for integrering av etniske minoriteter?

- I annonser oppfordres alle, uavhengig av etnisk opprinnelse, religion mv. om å søke
- Kvalifiserte søkere fra etniske minoriteter innkalles til intervju
- Søkere fra etniske minoriteter prioriteres der to søkere er like godt kvalifisert
- Mangfoldsledelse er tema i lederopplæringen
- Det tas hensyn til mattabuer i kantine og i sosiale sammenhenger
- Det gis tilbud om yrkesrettede norskkurs
- Fylkeskommunen benytter ingen bestemte tiltak
- Andre typer tiltak, spesifiser.....

20. Har din fylkeskommune iverksatt noen av følgende tiltak rettet mot personer med nedsatt funksjonsevne?

- I annonser oppfordres alle, uavhengig av funksjonsevne om å søke
- Kvalifiserte søkere med nedsatt funksjonsevne innkalles til intervju
- Søkere med nedsatt funksjonsevne prioriteres der to søkere er like godt kvalifisert
- Arbeidsoppgaver og arbeidsplass tilrettelegges for alle med midlertidig eller permanent nedsatt funksjonsevne
- Fylkeskommunen benytter ingen bestemte tiltak
- Andre typer tiltak, spesifiser.....

21. Har fylkeskommunen iverksatt tiltak for å bedre likestillingen på ledernivå med hensyn på

- Kjønn
- Etnisk tilhørighet, religion, mv.
- Nedsatt funksjonsevne
- Det er viktig å spre informasjon om gode eksempler, oppgi gjerne en kontaktperson og sektor/enhet.....

## Hovedutfordringer

22. Hvilke hovedutfordringer står fylkeskommunen overfor når det gjelder arbeidet med likestilling på grunnlag av kjønn?

- Det er uklart hva som forventes
- Manglende økonomiske ressurser

- Vanskelig å prioritere dette arbeidet i en travel hverdag
- Fylkeskommunen har for lite kunnskap på feltet
- Det mangler gode maler for rapportering
- Fylkeskommunen ser ingen utfordringer knyttet til dette
- Annet, spesifiser.....

23. Hvilke hovedutfordringer står fylkeskommunen overfor når det gjelder arbeidet med likestilling på grunnlag av etnisitet, religion, mv.?

- Det er uklart hva som forventes
- Manglende økonomiske ressurser
- Vanskelig å prioritere dette arbeidet i en travel hverdag
- Fylkeskommunen har for lite kunnskap på feltet
- Fylkeskommunen ser ingen utfordringer knyttet til dette
- Dette spørsmålet er ikke aktuelt for vårt fylke
- Annet, spesifiser.....

24. Hvilke hovedutfordringer står fylkeskommunen overfor når det gjelder arbeidet med likestilling på grunnlag av nedsatt funksjonsevne?

- Det er uklart hva som forventes
- Manglende økonomiske ressurser
- Vanskelig å prioritere dette arbeidet i en travel hverdag
- Fylkeskommunen har for lite kunnskap på feltet
- Fylkeskommunen ser ingen utfordringer knyttet til dette
- Annet, spesifiser.....

25. Undersøkelser viser at ledere har et høyt bevissthetsnivå om likestilling på et overordnet nivå, i hvilken grad stemmer dette for din fylkeskommune?

- I stor grad, det jobbes aktivt med likestilling og mangfold
- Til en viss grad, men det glipper ofte i hverdagen
- I liten grad, det iverksettes få eller ingen tiltak
- Ikke i det hele tatt

26. Det er viktig å spre informasjon om gode eksempler på praktisk likestillingsarbeid (suksesshistorier), har dere noen fra eget fylke?

Oppgi gjerne en kontaktperson .....

Intervjuskjema til fylkesmennene:

# Skjema

for intervju med

|                        |
|------------------------|
| <b>Fylkesmannen i:</b> |
|------------------------|

Likestillingsutvalget ble opprettet av Regjeringen i februar 2010. Deres utredning skal legge grunnlag for en helhetlig og kunnskapsbasert likestillingspolitikk. Utvalget ønsker informasjon om hvordan fylkeskommunene, kommunene og fylkesmenn arbeider for å fremme likestilling i forhold til kjønn, funksjonsevne, etnisitet, religion mv. - både i rollen som myndighetsutøver, tjenesteyter og arbeidsgiver. Alle offentlig virksomheter har siden 2002 hatt plikt til å arbeide aktivt for å fremme likestilling mellom kjønn, og fra 2009 gjelder pliktene også nedsatt funksjonsevne, etnisitet, religion mv.

| Navn på informant | Stilling | Telefonnummer | Tidspunkt |
|-------------------|----------|---------------|-----------|
|                   |          |               |           |
|                   |          |               |           |
|                   |          |               |           |
|                   |          |               |           |

## Kartlegging av kommunalt og regionalt likestillingsarbeid

Ditt svar vil bidra til en kartlegging av det praktiske likestillingsarbeidet, gode tiltak og utfordringer.

## Myndighetsutøver, tilsynsmyndighet og veileder/pådriver

27. Har fylkesmannen i de siste 2 årene arrangert kurs/konferanser for å fremme likestilling og hindre diskriminering innenfor noen av disse områdene
- Kjønn
  - Etnisk tilhørighet, religion, mv.

- Nedsatt funksjonsevne
  - Det har ikke vært arrangert denne type kurs/konferanser
  - Andre, spesifiser.....
28. Har fylkesmannen i de siste 2 årene vært forelesere på andres kurs/konferanser for å fremme likestilling og hindre diskriminering innenfor noen av disse områdene
- Kjønn
  - Etnisk tilhørighet, religion, mv.
  - Nedsatt funksjonsevne
  - Andre, spesifiser.....
29. Har fylkesmannen siste 2 år deltatt på kurs, konferanser eller opplæring/rådgivning om å fremme likestilling og hindre diskriminering med noen av disse fagmiljøene:
- Likestillings- og diskrimineringsombudet
  - KUN senter for kunnskap og likestilling, Likestillingscenteret, Senter for likestilling (UiA) eller andre regionale kompetansesentre
  - Fylkeskommunen
  - Departementer/direktorat/IMDI
  - KS
  - Andre, spesifiser.....
30. Har fylkesmannen mottatt eller innhentet skriftlig/elektronisk informasjonsmateriell om å fremme likestilling og hindre diskriminering fra noen av disse fagmiljøene:
- Likestillings- og diskrimineringsombudet
  - KUN senter for kunnskap og likestilling, Likestillingscenteret, Senter for likestilling (UiA) eller andre regionale kompetansesentre
  - Fylkeskommunen
  - Departementer/direktorat/IMDI
  - KS
  - Andre, spesifiser.....
31. Alle offentlige virksomheter skal ifølge lovverket arbeide aktivt, målrettet og planmessig med likestilling på grunnlag av kjønn, funksjonsevne, etnisitet, religion mv. på alle samfunnsområder. Hvor godt kjenner fylkesmannen til disse aktivitets- og rapporteringspliktene?
- I stor grad
  - I noen grad
  - I liten grad
  - Vet ikke
  - Kjenner ikke til aktivitets- og rapporteringspliktene
32. Gjennomgår fylkesmannen kommunenes redegjørelse om likestilling med hensyn på

- kjønn, etnisitet og funksjonsevne som står i deres årsberetning?
- Ja, spesifiser.....
  - Nei
33. Gis råd til kommunene om hvordan praktisk likestillingsarbeid med hensyn på kjønn, etnisitet og funksjonsevne kan implementeres i daglig drift?
- Ja, spesifiser.....
  - Nei
34. Informeres det om lovpålagte plikter innenfor likestilling med hensyn på kjønn, etnisitet og funksjonsevne i ordinære møter med kommunene?
- Ja, spesifiser.....
  - Nei
35. Blir kommunene gjort oppmerksom på at likestillingsperspektivet i forhold til kjønn, etnisitet og funksjonsevne må integreres i planarbeidet?
- Ja, spesifiser.....
  - Nei
36. Blir likestillingsperspektivet i forhold til kjønn, etnisitet og funksjonsevne ivaretatt når fylkesmannen avgir høringer på kommuneplaner/planstrategi?
- Ja, spesifiser.....
  - Nei
37. Er likestilling med hensyn på kjønn, etnisitet og funksjonsevne en integrert del av eksisterende tilsynsområder, slik at fylkesmannen kan stille relevante spørsmål i ordinære tilsyn?
- Ja, spesifiser.....
  - Nei
38. Hvor er ansvaret for det systematiske arbeidet med kjønnslikestilling forankret?
- Fylkesmannen
  - Avdelingsledere
  - Personalsjef
  - det er ikke forankret hos noen spesielle
  - andre steder, spesifiser.....
39. Ble noen av disse temaene om likestilling drøftet i minst et administrativt ledermøte i 2010?
- kjønn
  - etniske minoriteter, religion mv.
  - nedsatt funksjonsevne

- alder
- seksuell orientering
- Disse temaene ble ikke drøftet i 2010

## Arbeidsgiver

40. På hvilke områder har fylkesmannen personalpolitiske handlingsplaner/satsingsområder

- Fylkesmannen har en egen plan/satsinger for likestilling på grunnlag av kjønn
- Fylkesmannen har en egen plan/satsinger for likestilling på grunnlag av etnisk tilhørighet, religion mv.
- Fylkesmannen har en egen plan/satsinger for likestilling på grunnlag av nedsatt funksjonsevne
- Fylkesmannen har ikke slik plan/satsinger
- Fylkesmannen har plan/satsinger for likestilling på grunnlag av flere områder(for eksempel kjønn, etnisitet, religion, funksjonsevne, alder, seksuell orientering), spesifiser.....

41. Har aktivitets- og rapporteringspliktene økt fylkesmannen innsats for å fremme likestilling mellom kvinner og menn?

- I stor grad
- I noen grad
- I liten grad
- Vet ikke
- Kjenner ikke til aktivitets- og rapporteringspliktene

42. Har fylkesmannen iverksatt noen av følgende tiltak for å bedre kjønnsbalansen i avdelingene?

- Kvalifiserte søkere fra det underrepresenterte kjønn innkalles til intervju
- Søkere fra det underrepresenterte kjønn prioriteres der to søkere er like godt kvalifisert
- Fylkesmannen har ingen bestemte tiltak
- Andre type tiltak, spesifiser.....

43. Har fylkesmannen iverksatt noen av følgende tiltak for å redusere lønnsforskjeller mellom kvinner og menn?

- Ansvars- og kompetansekartlegging gjennomføres for å avdekke ulik lønn for arbeid av lik verdi
- Ved lokale forhandlinger er likelønn et av kriteriene for fordelingen
- Ansatte i foreldrepermisjon sikres en gjennomsnittelig lønnsøkning
- Fylkesmannen benytter ingen bestemte tiltak
- Andre type tiltak, spesifiser.....

44. Har fylkesmannen iverksatt noen av følgende tiltak for integrering av etniske minoriteter?
- I annonser oppfordres alle, uavhengig av etnisk opprinnelse, religion mv. om å søke
  - Kvalifiserte søkere fra etniske minoriteter innkalles til intervju
  - Søkere fra etniske minoriteter prioriteres der to søkere er like godt kvalifisert
  - Mangfoldsledelse er tema i lederopplæringen
  - Det tas hensyn til mattabuer i kantine og i sosiale sammenhenger
  - Det gis tilbud om yrkesrettede norskkurs
  - Fylkesmannen benytter ingen bestemte tiltak
  - Andre typer tiltak, spesifiser.....
45. Har fylkesmannen iverksatt noen av følgende tiltak rettet mot personer med nedsatt funksjonsevne?
- I annonser oppfordres alle, uavhengig av funksjonsevne om å søke
  - Kvalifiserte søkere med nedsatt funksjonsevne innkalles til intervju
  - Søkere med nedsatt funksjonsevne prioriteres der to søkere er like godt kvalifisert
  - Arbeidsoppgaver og arbeidsplass tilrettelegges for alle med midlertidig eller permanent nedsatt funksjonsevne
  - Fylkesmannen benytter ingen bestemte tiltak
  - Andre typer tiltak, spesifiser.....
46. Har fylkesmannen iverksatt tiltak for å bedre likestillingen på ledernivå med hensyn på
- Kjønn
  - Etnisk tilhørighet, religion, mv.
  - Nedsatt funksjonsevne
  - Det er viktig å spre informasjon om gode eksempler, oppgi gjerne en kontaktperson og sektor/enhet.....

## Hovedutfordringer

47. Hvilke hovedutfordringer står fylkesmannen overfor når det gjelder arbeidet med likestilling på grunnlag av kjønn?
- Det er uklart hva som forventes
  - Manglende økonomiske ressurser
  - Vanskelig å prioritere dette arbeidet i en travel hverdag
  - Fylkesmannen har for lite kunnskap på feltet
  - Det mangler gode maler for rapportering

- Fylkesmannen ser ingen utfordringer knyttet til dette
- Annet, spesifiser.....

48. Hvilke hovedutfordringer står fylkesmannen overfor når det gjelder arbeidet med likestilling på grunnlag av etnisitet, religion, mv.?

- Det er uklart hva som forventes
- Manglende økonomiske ressurser
- Vanskelig å prioritere dette arbeidet i en travel hverdag
- Fylkesmannen har for lite kunnskap på feltet
- Fylkesmannen ser ingen utfordringer knyttet til dette
- Dette spørsmålet er ikke aktuelt for vårt fylke
- Annet, spesifiser.....

49. Hvilke hovedutfordringer står fylkesmannen overfor når det gjelder arbeidet med likestilling på grunnlag av nedsatt funksjonsevne?

- Det er uklart hva som forventes
- Manglende økonomiske ressurser
- Vanskelig å prioritere dette arbeidet i en travel hverdag
- Fylkesmannen har for lite kunnskap på feltet
- Fylkesmannen ser ingen utfordringer knyttet til dette
- Annet, spesifiser.....

50. Undersøkelser viser at ledere har et høyt bevissthetsnivå om likestilling på et overordnet nivå, i hvilken grad stemmer dette for ditt fylkesmannsembete?

- I stor grad, det jobbes aktivt med likestilling og mangfold
- Til en viss grad, men det glipper ofte i hverdagen
- I liten grad, det iverksettes få eller ingen tiltak
- Ikke i det hele tatt

51. Det er viktig å spre informasjon om gode eksempler på praktisk likestillingsarbeid (suksesshistorier), har dere noen fra eget fylke?

Oppgi gjerne en kontaktperson .....