

Evaluering av likestillings- og diskrimineringsombudet

av

Cathrine Egeland og Cecilie B. Neumann

Rapport 1/09

ARBEIDSFORSKNINGSINSTITUTTETS RAPPORTSERIE THE WORK RESEARCH INSTITUTE'S REPORT SERIES

© Arbeidsforskningsinstituttet 2009
© Work Research Institute
© Forfatter(e)/Author(s)

Det må ikke kopieres fra denne publikasjonen ut over det som er tillatt etter bestemmelsene i "Lov om opphavsrett til åndsverk", "Lov om rett til fotografi" og "Avtale mellom staten og rettighetshavernes organisasjoner om kopiering av opphavsrettslig beskyttet verk i undervisningsvirksomhet".

All rights reserved. This publication or part thereof may not be reproduced in any form without the written permission from the publisher.

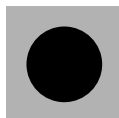
ISBN 978-82-7609-246-2
ISSN 0807-0865

Arbeidsforskningsinstituttet AS
Pb. 6954 St. Olavs plass
NO-0130 OSLO

Work Research Institute
P.O.Box 6954 St. Olavs plass
NO-0130 OSLO

Telefon: +47 23 36 92 00
Telefax: +47 22 56 89 18
E-post: afi@afi-wri.no
Webadresse: www.afi.no

Publikasjonen kan lastes ned fra <http://www.afi.no>



ARBEIDSFORSKNINGSINSTITUTTETS RAPPORTSERIE
THE WORK RESEARCH INSTITUTE'S REPORT SERIES

Temaområde

Medvirkning, inkludering og organisering

Rapport nr.:

1 / 2009

Tittel:

Evaluering av likestillings- og diskrimineringsombudet

Dato:

Januar, 2009

Forfatter(e):

Cathrine Egeland og Cecilie B. Neumann

Antall sider:

86 + vedlegg (67 sider)

Resymé:

Arbeidsforskningsinstituttet har i løpet av 2008 evaluert Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) på oppdrag fra Barne- og likestillingsdepartementet. Departementet ønsket en evaluering av LDOs funksjon som lovhåndhever av likebehandlingslovene og pådriver for likestilling og likebehandling. Rapportens datagrunnlag består av kvalitative og kvantitative data som gir kunnskap om ulike aktørers erfaringer med og synspunkter på ombudets organisering, virksomhet og betydning i det norske samfunnet. Et viktig overordnet spørsmål for evalueringen har vært i hvilken grad LDO som samfunnsinstitusjon bidrar til å styrke arbeidet mot diskriminering og for likebehandling, og i hvilke miljøer LDO er anerkjent og har autoritet.

Emneord:

Evaluering

Likestillings- og diskrimineringsombudet

ombudsinstitusjonen

likestilling

diskriminering

kunnskap

kjønn

etnisitet

rolleutforming

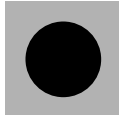
organisatorisk integrasjon

ledelse

synlighet

kunnskap

politikk



Forord

Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) ble opprettet 1. januar 2006 og var en sammenslåing av tre organer, Likestillingssenteret, Senter mot etnisk diskriminering og Likestillingsombudet. Ved opprettelsen ble det samtidig bestemt at LDO skulle evalueres etter to års drift.

Den foreliggende evalueringen av LDO er laget på oppdrag av Barne- og likestillingsdepartementet, og følger dermed opp denne bestemmelsen.

Vi har vært to forskere på prosjektet, og forskningsperioden har vart fra mai til og med desember 2008.

Det har vært et utfordrende prosjekt, først og fremst - mener vi - fordi likestillings- og diskrimineringsfeltet er så gjennompolitisert som det er. Ulike aktører snakker fra ulike posisjoner, og vurderingene av Ombudets dobbeltrolle - som lovhåndhever og pådriver, og i håndteringen av for eksempel klagesaker - vil i stor grad følge de interessene de ulike aktørene har som oppgave å verne. Vi har derfor analysert LDO i skjæringspunktet mellom deres mandat, rolleforståelse og rolleutforming, og sett dette i sammenheng med hvordan LDO har blitt oppfattet av sine omgivelser; samarbeidspartnere, politikere, konkrete brukere og deler av den norske befolkningen.

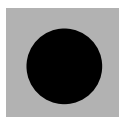
Denne evalueringen hadde ikke latt seg gjennomføre uten velvillig hjelp fra alle informanter, spesielt de ansatte i LDO (med ansatte mener vi tidligere og nåværende ansatte, ledere og ombudet selv). Dere fortjener stor takk for at dere la ting til rette for oss og fant tid til å gi oss informasjon i en travel hverdag.

Takk fortjener også AFI-kollega og forskningsleder Tone Alm Andreassen for sin rådgiverfunksjon, og for sine velvillige og kritiske innspill til ulike utkast av rapporten.

Til slutt vil vi takke kollega Knut Fossetøl, for hans grundige og skarpe lesning av rapportens sisteutkast. Det endelige resultatet er vi selvsagt alene ansvarlige for.

Utover det faktum at denne evalueringen skal utgjøre en del av et politisk beslutningsgrunnlag, håper vi at rapporten kan stimulere til fagdebatt om likestilling og diskriminering.

Oslo, 26. januar 2009



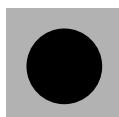
Innholdsfortegnelse

Forord

Sammendrag/summary

1	Hovedfunn og anbefalinger.....	1
2	Innledning	3
2.1	Organisatorisk integrasjon	4
3	Evalueringsdesign, metoder og data	6
4	Analytisk og teoretisk rammeverk.....	14
5	Bakgrunn	16
5.1	Et felles organ?.....	17
5.2	Den tverrdepartementale arbeidsgruppens argumenter for opprettelsen av et felles apparat på tvers av diskrimineringsgrunnlag.....	18
5.3	Arbeidsgruppens argumenter for å kombinere lovhåndhever- og pådriverrollen	19
5.4	Høringsrunden – ulike organisasjoners synspunkter på et felles, rollekombinerende organ ..	20
5.5	LDO opprettes.....	22
5.6	Lovverk	23
5.7	Ombudets organisering og oppgaver.....	23
5.8	Nemndas organisering og oppgaver.....	25
5.9	Lovhåndheving og pådrivervirksomhet i samme organ	26
6	LDOs virksomhet og rolleutforming.....	27
6.1	Innledning	27
6.2	Virksomhetsområder og rammebetingelser	28
6.3	Ressurser	30
6.4	Mandat, rolle og forventninger	31
7	Rolleutforming og lederskap	33
7.1	Lederståsted	33
7.2	Fravær av en klar strategi?	35
7.3	Sammenslåing og omstilling	36
7.4	Utfordrende lederskap.....	37
7.5	Rolleutforming i en organisasjon med engasjerte ansatte	39
8	Samarbeidet i LDO	41
8.1	Avdelingene	41
8.2	Interseksjonalitet	42
8.3	Vide rammer, mange roller	43
8.4	Forholdet til media – et spørsmål om synlighet	45
8.5	Pådriver og lovhåndhever – har sammenslåingen gitt synergi?	47
9	LDO og omgivelsene – hvordan oppfattes LDOs virksomhet?	49
9.1	Henvendelser og klager i LDOs system.....	49
9.2	Graviditetsdiskriminering i arbeidslivet.....	52
9.3	Hvem er det som klager og hvem påklages?	52
9.4	LDO og brukerne – hvem er LDO til for?	59
9.5	LDO - et dårligere, ideologisk forankret tilbud?	61
9.6	LDO i samfunnet.....	61

10	LDO og LDN	72
11	Politikk og kunnskap	73
11.1	Når kunnskap betyr juss	75
11.2	Når kunnskap betyr vitenskapelig basert kunnskap	76
11.3	Kunnskap som fakta og dokumentasjon.....	77
11.4	Avsluttende overveielser	78
12	Oppsummerende drøfting og analyse	79
	Litteratur	84



Sammendrag

Arbeidsforskningsinstituttet har i løpet av 2008 evaluert Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) på oppdrag fra Barne- og likestillingsdepartementet. I denne rapporten presenteres de viktigste funnene fra evalueringen. Departementet ønsket en evaluering av LDOs funksjon som lovhåndhever av likebehandlingslovene og pådriver for likestilling og likebehandling. Et viktig overordnet spørsmål for evalueringen har vært i hvilken grad LDO som samfunnsinstitusjon bidrar til å styrke arbeidet mot diskriminering og for likebehandling, og i hvilke miljøer LDO er anerkjent og har autoritet.

Rapporten beskriver og drøfter sentrale funn fra det datamaterialet som ligger til grunn for evalueringen. Datamaterialet består av kvalitative og kvantitative data som gir kunnskap om ulike aktørers erfaringer med og synspunkter på ombudets organisering, virksomhet og betydning i det norske samfunnet. For øvrig drøftes problemstillinger som angår mer overordnede betingelser for LDOs virksomhet.

Noen av de funnene som presenteres og drøftes i rapporten er:

Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) skal ivareta et meget omfattende mandat og samtidig manøvrere i et svært politisert offentlig rom hvor det ofte forventes spissede og tydelige utspill.

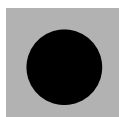
LDO sliter fortsatt med konfliktene rundt sammenslåingen av Likestillingsombudet, Likestillingssenteret og SMED. Både internt og i LDOs omgivelser er det til dels mange og sterke meninger om hva slags identitet Ombudet skal ha, hva slags strategi de bør utarbeide, hva slags rolle de skal ha i den norske offentligheten og i det norske samfunnet.

Det hersker i noen grad forvirring om LDOs virksomhetsområder i befolkningen.

Lokalpolitikere og befolkningen mener at det er viktig at Norge har et Likestillings- og diskrimineringsombud, men Ombudet er ikke spesielt synlig for befolkningen.

LDO skal arbeide med flere diskrimineringsgrunnlag i sammenheng, men de har foreløpig ikke behandlet mange saker som omhandler såkalt multippel diskriminering, og pådriverarbeidet på dette området er heller ikke spesielt synlig.

LDO må vurdere hva slags nettverk de ønsker eller ikke ønsker å bygge opp – og eventuelt avklare hvordan disse skal fungere vurdert mot kravet om uavhengighet. Både arbeidslivs- og interesseorganisasjonene etterlyser klarere kommunikasjon om dette.



Summary

The Work Research Institute has evaluated the Equality and Anti-Discrimination Ombud (EADO) on commission from the Ministry of Children and Equality. In this report the most important findings from the evaluation is presented. The Ministry wanted an evaluation of EADOs role as enforcer of the equal treatment legislation and as a promoter of equality and equal treatment. An important overarching question in the evaluation is to what extent EADO as a public institution contributes to the work against discrimination and for the advancement of equal treatment, and in what contexts and among what groups the Ombud is acknowledged and is ascribed authority.

The report describes and discusses essential findings from the empirical material that the evaluation is based on. The empirical material contains both qualitative and quantitative data providing knowledge about different stakeholders' and subjects' experiences with and opinions of the Ombud's organization, activities and position in the Norwegian society. Further, more overarching conditions for EADOs activities are discussed and presented.

Some of the findings presented and discussed in the report are:

EADO is supposed to attend to an extensive commission and at the same time maneuver on a highly politisized public arena expecting sharp and distinct initiatives.

EADO still struggles with conflicts following in the wake of the institutional fusion of the Equality Ombud, the Equality Centre and SMED. A range of strong opinions about EADO's identity, strategy and public profile can be found both internally and in EADO's surroundings.

To some degree, the Norwegian seems confused as to what tasks EADO is supposed to maintain.

Local politicians and the population think that it is important that Norway has an Equality and Anti-Discrimination Ombud, but the Ombud is not very visible in the public eye.

EADO is supposed to work across a range of discrimination categories, but have so far treated only a few cases involving so called multiple discrimination, and their promoter task in this area of anti-discrimination work is not very well developed or visible.

EADO should consider what kind of networks they want or do not want to develop – and they should consider how these networks may influence their independent status as Ombud. Both working life organizations and NGOs have asked for a more definite communication from the Ombud concerning networks and networking.

1

Hovedfunn og anbefalinger

Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) skal ivareta et meget omfattende mandat og samtidig manøvrere i et svært politisert offentlig rom hvor det ofte forventes spissede og tydelige utspill.

LDO sliter fortsatt med konfliktene rundt sammenslåingen av Likestillingsombudet, Likestillingssenteret og SMED. Både internt og i LDOs omgivelser er det til dels mange og sterke meninger om hva slags identitet ombudet skal ha, hva slags strategi de bør utarbeide, hva slags rolle de skal ha i den norske offentligheten og i det norske samfunnet.

Det hersker i noen grad forvirring om LDOs virksomhetsområder i befolkningen.

Lokalpolitikere og befolkningen mener at det er viktig at Norge har et Likestillings- og diskrimineringsombud, men ombudet er ikke spesielt synlig for befolkningen.

Likestillings- og diskrimineringsombudet er ikke fremstående i samme grad som for eksempel Barneombudet er det.

LDO skal arbeide med flere diskrimineringsgrunnlag i sammenheng, men de har foreløpig ikke behandlet mange saker som omhandler såkalt multipl diskriminering, og pådriverarbeidet på dette området er heller ikke spesielt synlig.

LDO forsøker, men greier ikke å utnytte fullt ut alle de mulighetene som ligger i det å både skulle ivareta lovhåndhever- og pådriverrollen; jurister og samfunnsvitere samarbeider, men for lite, og juristenes klagesaker er i for liten grad utgangspunkt for samfunnsviternes pådriverarbeid. Dette fører igjen til at for eksempel det interseksjonelle perspektivet på diskriminering forblir utviklet.

Forholdet mellom generalist- og spesialistkompetanse er uavklart både på ledernivå og lenger ned i organisasjonen.

LDO må vurdere hva slags nettverk de ønsker eller ikke ønsker å bygge opp – og eventuelt avklare hvordan disse skal fungere vurdert mot kravet om uavhengighet. Både arbeidslivs- og interesseorganisasjonene etterlyser klarere kommunikasjon om dette.

På politisk nivå må det vurderes om LDOs virksomhet i noen grad treffer brukerne skjevt, om det blir her som mange andre steder, at organet som skal beskytte utsatte grupper ender med å beskytte de sterkeste og mest taleføre av disse fordi LDO ikke har anledning til å drive rettshjelp.

LDO tar ikke selv initiativ til å diskutere prinsipielle spørsmål vedrørende ombudsordningen; hva slags ombud bør vi ha, for hvem og til hva. Ombudet virker i liten grad kritiske til egen virksomhet og formidler ikke tydelig nok sine visjoner og strategier, samtidig som både ansatte i LDO og aktører i ombudets omgivelser etterlyser slike.

På bakgrunn av evalueringen anbefaler vi følgende:

Ombudet bør utvikle rollen sin som pådriver i retning av det vi vil kalle ”perspektivformidler”. Hermed vil ombudet kunne ivareta det omfattende mandatet på en uavhengig og mindre utsatt måte enn hva som til en viss grad er tilfellet i dag.

Ombudet bør i høyere grad legge til rette for en bedre utnyttelse av samarbeidspotensialene mellom jurister, samfunnsvitere og kommunikasjonsrådgivere.

Ombudet bør arbeide systematisk med å utvikle et interseksjonelt perspektiv på diskriminering både med tanke på pådriver- og lovhåndheverarbeidet.

Ombudet bør arbeide med å finne en riktig balanse mellom generalister og spesialister i sin rekrutteringsstrategi.

Ombudet bør utarbeide en pedagogisk og klar kommunikasjonsmediestrategi; i dag hersker det forvirring i befolkningen når det gjelder ombudets virksomhetsområder.

På politisk nivå bør det vurderes om og eventuelt i hvilken form ombudet skal kunne gjenoppta rettshjelpspraksisen – uten at denne kommer i konflikt med mandatet og dobbeltrollen som pådriver og lovhåndhever.

På politisk nivå bør det vurderes om ombudet skal få flere ressurser til tett oppfølging av utvalgte, prinsipielt sett viktige saker som både kan fungere konsoliderende på ombudets lovhåndheverstatus og gi ombudets virksomhetsområder en tydelig profil i befolkningens bevissthet.

2

Innledning

Arbeidsforskningsinstituttet har i løpet av 2008 evaluert Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) på oppdrag fra Barne- og likestillingsdepartementet.

Barne- og likestillingsdepartementet ønsket en evaluering av LDOs funksjon som lovhåndhever av likebehandlingslovene og pådriver for likestilling og likebehandling. I dette inngår også en evaluering av forholdet mellom LDO og Likestillings- og diskrimineringsnemnda (LDN).

Av konkurransegrunnlaget fremgikk det videre at et viktig overordnet spørsmål for evalueringen må være i hvilken grad LDO som samfunnsinstitusjon bidrar til å styrke arbeidet mot diskriminering og for likebehandling, og i hvilke miljøer LDO er anerkjent og har autoritet. For å få belyst disse spørsmålene ønsket departementet kunnskap om erfaringer med ombudets organisering og virksomhet, og det ble i denne forbindelse reist en rekke spørsmål som vi har besvart i ulike seksjoner av rapporten.

Rapporten beskriver og drøfter sentrale funn fra det datamaterialet som ligger til grunn for evalueringen. For øvrig drøftes problemstillinger som angår mer overordnede betingelser for LDOs virksomhet. Vi har dessuten lagt vekt på å beskrive relativt utførlig LDOs mandat – det vil si ombudets virksomhetsbetingelser – og prosessen som gikk forut for opprettelsen av LDO, ikke minst synspunktene og argumentene for og mot et nytt Ombud som ble fremført av ulike parter i forkant av denne opprettelsen. Som vi vil vise utgjør disse synspunktene og argumentene fremdeles en viktig referanseramme for hvordan deler av LDOs omgivelser vurderer virksomheten til dagens Ombud.¹

Som vi vil komme inn på i det følgende har LDO eksistert siden 1. januar 2006 og er et organ som skal kombinere en lovhåndhever- med en pådriverrolle. Videre skal ombudet arbeide mot diskriminering og for likebehandling og likestilling – på tvers av ulike diskrimineringsgrunnlag. Dette er både juridisk, politisk og teoretisk krevende. Foreløpig finnes det ingen enhetlig, flerdimensjonal diskrimineringslov i Norge. Juridisk sett skal altså LDO forholde seg til et sammensatt lovverk (se under). Dokumentasjon og vurdering av diskriminering har dessuten en kompleks politisk og teoretisk dimensjon som skyldes vanskeligheter med å definere og dermed måle diskriminering (Olli og Kofod Olsen 2005).

Forut for opprettelsen av LDO eksisterte det tre selvstendige offentlige organer – Likestillingssentret, Likestillingsombudet med Klagenemda for likestilling, og Senter mot etnisk diskriminering (SMED) - som jobbet mot diskriminering og for likestilling på grunnlag av de to feltene kjønn og etnisitet. Likestillingssenteret arbeidet utelukkende i forhold til kjønnsdimensjonen. Senteret hadde en såkalt pådriverrolle, og skulle drive utrednings- og utviklingsarbeid og fungere som et knutepunkt mellom organisasjoner og

¹ Vi bruker "LDO" og "Ombudet" som forkortelser for Likestillings- og diskrimineringsombudet som institusjon. I de tilfeller vi omtaler personen som er Likestillings- og diskrimineringsombud bruker vi også "Ombudet". Det fremgår underveis hvilket nivå vi befinner oss på.

instanser som jobbet med likestilling. Senteret var dessuten tydelig profilert i media. Likestillingsombudet arbeidet også utelukkende i forhold til kjønnsdimensjonen. Ombudet hadde, sammen med Klagenemnda for likestilling, ansvar for å forvalte og håndheve Likestillingsloven. SMED drev rettshjelp, dokumentasjons- og pådriverarbeid på diskrimineringsgrunnlagene etnisitet, trosbekjennelse, hudfarge, rase og nasjonal opprinnelse. SMED tilbød juridisk rådgivning, men uten å fatte vedtak.

Det fantes ingen tilsvarende organer som skulle arbeide mot diskriminering og for likestilling på grunnlag av de andre diskrimineringsgrunnlagene som etter hvert ble lagt inn i LDOs mandat (d.v.s. seksuell orientering, alder, funksjonshemming o.s.v.). Disse diskrimineringsgrunnlagene hadde ikke tilsvarende lovmessig forankring som kjønnsdiskriminering, og pådriverfunksjonen var organisert via andre typer organer, som Statens eldreråd (nå Seniorråd) og Statens råd for funksjonshemmede; organer som både retter seg mot politiske beslutningstakere, forvaltningen og befolkningen generelt.

Når LDO nå er blitt evaluert, er det ut i fra en tanke om at ombudet er en implementering av offentlig likestillings- og antidiskrimineringspolitikk. Evalueringen har studert både implementeringsprosessen – ombudets virksomhet – og de resultater denne virksomheten fører til. I evalueringsforskningen er det vanskelig å trekke skiller mellom resultater i form av aktiviteter eller produkter (i dette tilfellet resultater av ombudets virksomhet, som uttalelser eller offentlige opptredener) og de virkninger denne virksomheten fører til (i ombudets tilfelle virkninger i form av endrede holdninger og handlinger, som så igjen reduserer diskriminering og bidrar til likestilling av de samfunnsmedlemmene ombudet er satt til å ivareta). Det er også vanlig å skille mellom umiddelbare resultater, mellomliggende virkninger og langsiktige effekter. Begrepsbruken varierer mellom ulike evalueringsforskere (se f.eks. Vedung 1998 og Patton 2002). Ett hovedpoeng er imidlertid felles: i en evaluering som foregår innenfor et avgrenset tidsperspektiv er det ikke nødvendigvis rimelig å lete etter langsiktige effekter. I stedet må man søke etter resultater som på sikt kan tenkes å få effekt. Når LDO nå er blitt evaluert skjer dette etter at ombudet har vært i virksomhet i to år. I løpet av denne tidsperioden er det i liten grad rimelig å forvente sterke langsiktige effekter. Evalueringen har derfor søkt etter resultater på ulike nivåer og drøftet hva slags effekter disse på sikt kan tenkes å få i forhold til målet for ombudet og likestillingspolitikken.

2.1 Organisatorisk integrasjon

I AFIs evaluering av LDO har det vært et viktig utgangspunkt at ombudet formelt er en sammenslåing av tidligere separate organer, og dermed tidligere organisasjoner og organisasjonskulturer. Organisatorisk integrasjon er et bærende element i fusjonsprosesser og dreier seg om den prosessen hvor tidligere autonome organisasjoner integrerer sine strukturer, oppgaver og kulturer for å skape en ny organisasjon. Ofte framheves manglende organisatorisk og kulturell integrasjon som en hovedårsak til hvorfor fusjoner mislykkes. Forskning fra fusjonsprosesser innen helse- og utdanningssektorene indikerer at integrasjonsprosessen kan ta svært mye lederfokus i mange år etter at fusjonen formelt er trådt i kraft, på bekostning av tjenesteproduksjon (Yu et al., 2005). Fusjonsprosesser kan

oppleves som en dramatisk omstillingsprosess for ansatte, og det kan i noen tilfeller få negative konsekvenser for enkeltpersoner og for organisasjonen (Enehaug & Thune 2007). Forskning indikerer videre at medvirkning, selvbestemmelse og faglig utvikling er kritiske faktorer hvis omstillingen skal oppleves positivt av de ansatte (Grimsmo og Hilsen, 2000; Karasek og Theorell, 1990; Knardal, 1998). I denne evalueringen vil vi blant annet se på hvordan de ansatte i LDO er blitt involvert i omstillingsprosessen, hvilke konsekvenser omstillingsprosessen har fått for medarbeidernes mestring og arbeidsmiljø og for organisasjonens muligheter for å realisere sitt mandat.

Utvikling av LDO som en integrert formell organisasjon innebærer fokus på hvordan LDO utvikler sin organisasjonsmodell, ledelsesmodeller, oppgave- og rollefordeling. Det vil derfor være viktig å få beskrevet de grepene LDO har tatt og tar for å utvikle en ny integrert organisasjon, hvordan denne prosessen ledes, og hvilke erfaringer ledere og de ansatte gjør seg med denne prosessen. I tillegg vil vi se på om de ansatte har opplevd kulturkonflikter og om de opplever at de tidligere organisasjonene (Likestillingsombudet, Likestillingssenteret og SMED) ”lever videre” i LDO på måter som forhindrer eller styrker utviklingen av LDO som en godt integrert, effektiv virksomhet.

Vi gjør samtidig oppmerksom på at denne evalueringen ikke er en arbeidsmiljøundersøkelse, og at vi derfor ikke har hatt anledning til å ta opp tema i denne rapporten som angår psykososialt arbeidsmiljø i LDO, som for eksempel mobbing, usynliggjøring, destruktiv konkurranse o.s.v. Vi sier ikke at dette forekommer i LDO, men at en sammenslåing og oppbygging av en organisasjon som LDO også kan forårsake denne type problemer, og at dette eventuelt kan undersøkes særskilt i en arbeidsmiljøundersøkelse.

3

Evalueringsdesign, metoder og data

Departementets konkurransegrunnlag formulerte en rekke problemstillinger som har krevd en bred metodisk tilnærming og flere datakilder for å kunne belyses fyllestgjørende. For å håndtere dette på en måte som gjorde det mulig å gjennomføre evalueringen innenfor tidsrammen la vi opp evalueringsdesignet som et sett med selvstendige analyser ut fra ulike datakilder, som så sammenfattes til en overordnet analyse, drøfting og konklusjoner om de grunnleggende spørsmål evalueringen reiser.

Evalueringsdesignet ble utformet med utgangspunkt i at departementet ønsker kunnskap om erfaringene med ombudets organisering og virksomhet sett i lys av at ombudet 1) er et felles håndhevingsapparat for de diskrimineringsgrunnlagene som i dag er nedfelt i norsk lov, 2) skal være lovhåndhever og pådriver, og 3) er organisert i en førsteinstans (LDO) og en andreinstans (LDN). For å skaffe oss kunnskap om erfaringene med ombudets organisering og virksomhet trengte vi et datamateriale som måtte samles inn både ved hjelp av kvalitativ og kvantitativ metode. I det følgende gjennomgår vi organiseringen av datakildene, metodene og hvilke spørsmål og problemstillinger som skal drøftes ved hjelp av det innsamlede datamaterialet.

LDOs virksomhet, ressurser organisering og rolleutforming

Evalueringen beskriver LDOs virksomhet i form av ressursdata som budsjett og antall ansatte (stillingsressurser/ årsverk), og aktivitetsdata som antall saker (av ulike kategorier), antall uttalelser, medieoppslag, osv. Videre beskriver vi hvordan LDO arbeider, og hvilke erfaringer som er gjort med LDO som en sammenslåing av ulike organisasjoner, ulike organisasjonskulturer og ulike arbeidsformer. Det dreier seg om spørsmål som organisasjonsstruktur, organisasjonskultur, arbeidsformer, oppgaveprioritering, typer kompetanse², stillings- og budsjettressurser, og om erfaringer med å organisere lov- håndheving og pådrivervirksomhet i samme organ, med organisering i førsteinstans og andreinstans. De viktigste kildene til dette datagrunnlaget har vært LDOs egne statistikker, oversikter, årsrapporter, virksomhetsdokumenter og oppsummeringer, og samtaler med nåværende og tidligere ansatte. Vi har gjennomført 23 intervjuer av nåværende og tidligere ansatte, og av ledere. Hovedvekten av intervjuene er med nåværende ansatte og ledere. Noen ansatte er intervjuet to ganger. I tillegg til dette har vi utført gruppeintervju med fem av LDOs ansatte. Intervjuene varte fra 1 time til 2,5 time (ett intervju). Vi har lagt betydelig vekt på LDO ansattes egne erfaringer og vurderinger av sin virksomhet; herunder strategi, rolleutforming og diskusjoner rundt dette. Vi har videre kontaktet tidligere og nåværende medlemmer av *nemnda* og fikk intervjuet to av dem. Disse intervjuene fungerte perspektiverende i forhold til ombudsordningen som sådan, men

² Vi er oppmerksomme på at begrepet *kompetanse* kan gis ulike definisjoner. Begrepet benyttes både i en juridisk faglig kontekst og i en mer generell samfunnsmessig kontekst. I den første betydningen kan kompetanse defineres som tilsvarende myndighet eller mandat. I denne evalueringen vil vi anvende kompetansebegrepet som tilsvarende summen av en persons kunnskaper og ferdigheter. Når vi ser på LDOs kompetanse vil vi altså studere de ansattes kunnskaper og ferdigheter innenfor organets arbeidsfelt.

begge informantene reservert seg mot å uttale seg om LDO som organ og organisasjon. Begrunnelsen for dette var strukturelt, nemlig at nemnda er en uavhengig overprøvingsinstans for klagesaker.

Til tross for at de fleste ansatte i LDO var enige om at evalueringen kom for tidlig la ledelsen og de ansatte alt til rette for oss fra starten av. Vi fikk adgang til LDOs lokaler, kontorplass, PC, våre personlige e-postadresser og tilgang til LDOs elektroniske saksarkiv. LDO har også vært behjelpelige med å fremskaffe adresser til informanter, og å ta kontakt for oss med klagere og påklagete. Vi har også fått utskrifter fra saksarkivene som har vært til stor hjelp når vi skulle skaffe oss oversikt over og et inntrykk av hva slags saker LDO arbeider med, innholdet i disse sakene, og hvordan de arbeides med.

På denne bakgrunn har vi kunnet belyse følgende problemstillinger:

- Har arbeidet gitt synergi? (Ressursbesparelse, et større og bredere fagmiljø, kompetanseoverføring, inspirasjon.)
- Har det vært konflikt mellom lovhåndheverrollen/klagesaksbehandlingen og en mer normativ pådriverrolle?
- Hvordan har LDO konkret jobbet for å fylle de ulike rollekategoriene som ligger i LDOs mandat?
- Forholdet mellom sakstilfang og ressurser?
- Hvordan oppfattes organiseringen i første- og andreinstans av hhv. ombudet og nemnda?

Hvordan oppfattes LDO av sine omgivelser?

Det er avgjørende for LDOs mulighet til å oppfylle sin oppgave med å styrke arbeidet mot diskriminering og for likestilling og likebehandling at LDOs virksomhet oppfattes som kunnskapsbasert og legitim og at LDO betraktes som en autoritet på anti-diskriminerings- og likestillingsområdet av sine omgivelser. Spørsmål som det har vært viktig å få svar på i denne forbindelse er:

- I hvor stor grad brukes henvendelsene til ombudet som eksempler på saker ombudet tar opp i det offentlige rom (i pådriverfunksjonen)?
- Er mediesynligheten blitt større eller mindre med det nye ombudet?
- Har LDO påvirket den offentlige dagsorden i en eller annen retning?
- Får hvert av diskrimineringsgrunnlagene tilstrekkelig oppmerksomhet?

I LDOs omgivelser har vi skilt mellom tre typer aktører: A) brukerne av LDO som lovhåndhever (klagerne og de påklagede), B) adressatene for LDOs pådriverarbeid – herunder ulike interesseorganisasjoner og andre samfunnsaktører, C) den alminnelige befolkning, og D) politikere. Vi har valgt ulike metodiske tilnærminger til hver av disse.

A) Brukerne av LDO som lovhåndhever – klagerne og de påklagede

I LDOs arkiv har vi hatt anledning til å se nærmere på hvem som klager og hvem som påklages, type klagegrunnlag/diskrimineringsgrunnlag og hvilke typer situasjoner,

organisasjoner/institusjoner og lovbestemmelser klagen dreier seg om, saksforløp, hva LDO har gjort i saken og hvilke saker som har gått til nemnda, hva nemnda har gjort i saken

Disse datakildene har gitt grunnlag for å vurdere følgende problemstillinger:

- Ulike samfunnsmessige mekanismer kan føre til diskriminering og usaklig forskjellsbehandling på forskjellige samfunnsområder. Ombudet skal håndheve klager ut fra en rekke likebehandlingslover. Hvordan håndterer ombudet dette?
- Avgir ombudet flere uttalelser om enkelte diskrimineringsgrunnlag enn andre? Tilsvarende om avvisning av saker.
- Hvor mange saker gjelder påstått multipl diskriminering (interseksjonalitet)?
- Grad av sammenfall mellom ombudets uttalelser og nemndas avgjørelser?

Brukernes (klagerne og de påklagede) erfaringer med LDO har vi således fått kunnskap om gjennom fire semistrukturerte intervjuer med klagere og påklagede i saker som er meldt til ombudet siden opprettelsen. Sakene har vi funnet frem til etter gjennomgang av LDOs eget saksarkiv. LDO har stått for forespørselen til og opprettelse av kontakt med informantene.

I tillegg har vi gjort bruk av et materiale AFI allerede samler inn i forbindelse med et igangværende forskningsprosjekt om graviditets- og permisjonstakerdiskriminering i arbeidslivet (finansiert av BLD). Graviditets- og permisjonstakerdiskriminering representerer en kritisk case i LDOs arbeid fordi opplevd forskjellsbehandling (både av kvinner og menn) i arbeidslivet på grunn av graviditet og/eller fødselspermisjon er utgangspunkt for en økende mengde henvendelser til LDO. I dette materialet finnes verdifulle data om mønstre i saksforløp og om LDOs håndtering av sakers konkrete innhold, klager og påklagede.

Gjennom disse analysene vil vi belyse spørsmål som:

- Har et felles håndhevingsapparat bidratt til enkelhet og klarhet for brukerne?
- Opplever den enkelte klager å bli ivaretatt uansett hvilket diskrimineringsgrunnlag de påberoper seg?
- Hvordan oppleves LDOs saksbehandling av brukerne?

B) Adressater for LDOs pådriverarbeid

Dette dreier seg om ulike samfunnsaktørene som skal oppfylle likestillings- og antidiskrimineringsbestemmelsene, og som skal få råd fra ombudet og kunne trekke på ombudets kompetanse for å kunne ivareta sitt lovpålagte ansvar for likestilling og ikke-diskriminering. Vi tenker her på aktører som politikere, arbeidsgivere og frivillige organisasjoner og i siste instans befolkningen som helhet.

Vi har intervjuet syv personer i LDOs brukerutvalg, åtte personer i arbeidstaker/ arbeidsgiverorganisasjonene og fem representanter fra ulike interesseorganisasjoner, tre sentrale personer som er eller har vært ansatt i Barne- og likestillingsdepartementet og to stortingspolitikere. Vi hadde ambisjoner om å intervjuer en representant fra hvert av

partiene på Stortinget, men dette viste seg vanskelig; dels fikk vi ikke respons fra enkelte av disse – tross gjentatte henvendelser på telefon og e-post – og dels fikk vi avslag på en av henvendelsene med den begrunnelse at vedkommende ikke følte at kjennskapet til LDO var god nok. Vi endte derfor opp med bare å intervju de to representantene som sa seg villige til å la seg intervju om ombudet.

I tillegg har vi gjort en reanalyse av et materiale som ble samlet inn gjennom AFIs evaluering av Statens råd for funksjonshemmede 2007. En bakgrunn for denne evalueringen var nettopp opprettelsen av LDO som gjorde at rådet reiste spørsmål om hva dette ville bety for rådets egen rolle. Intervjuene og materialet samlet inn i forbindelse med evalueringen av Statens råd for funksjonshemmede har gitt oss et inntrykk av hvilke forventninger til og erfaringer med LDO som fantes både blant aktører som arbeider på vegne av spesifikke interesser og grupper og aktører som skulle forvalte mer allmenne interesser og oppgaver.

Til sammen har materialet gjort det mulig å belyse spørsmål som:

- Hvordan oppleves LDOs kompetanse på de ulike diskrimineringsgrunnlagene?
- Har LDOs uttalelser samme gjennomslagskraft i arbeid og samfunnsliv ut fra de ulike diskrimineringsgrunnlagene?
- Hvordan oppleves ombudet av viktige aktører i samfunnet?
- Oppleves pådriverrollen mer fundert (mer legitim) nå pga. det empiriske materialet lovhåndheverrollen gir?

C) Kjennskap til LDO i befolkningen

For nettopp å få et inntrykk av befolkningens kjennskap til LDO fikk vi et meningsmålingsinstitutt til å gjøre en landsomfattende, representativ spørreundersøkelse (omnibus) av befolkningens kjennskap til og oppfatning av LDO (se rapporten fra undersøkelsen i eget vedlegg). Undersøkelsen ble gjennomført i august 2008 og omfattet et representativt utvalg av befolkningen som da var 18 år eller eldre.

Gjennom denne undersøkelsen har vi fått et inntrykk av ulikheter i kjennskapet til LDOs rolle overfor diskrimineringsgrunnlagene og befolkningens identifikasjon av ombudet som håndhever og pådriver. Dataene er brutt ned på vanlige sosiodemografiske variabler.

D) Politikere

Ut over å intervju politikere har vi målt kjennskapet til og opplevelsen av ombudet representativt blant lokalpolitikere. Vi fikk et meningsmålingsinstitutt til å gjennomføre en landsomfattende representativ spørreundersøkelse av lokalpolitikeres oppfatning av LDO (se rapporten fra undersøkelsen i eget vedlegg). Undersøkelsen ble gjennomført i september 2008.

Det innsamlede materiale fra de to undersøkelsene har belyst spørsmål som:

- Hvor stor kjennskap er det til ombudets virksomhet i befolkningen og blant politikere?

- Hvordan oppleves ombudet av befolkningen og politikere?
- Er ombudet synlig for politikere og den alminnelige befolkningen?
- Hva slags oppfatninger har politikere og befolkningen om de spørsmål LDO arbeider med?

Med unntak av befolknings- og politikerundersøkelsen legger vi i denne rapporten altså ikke frem representative funn. Intervjuene med for eksempel klagere og påklagede har gitt oss en forståelse av hvordan de kan oppleves å være i kontakt med LDO, men gir ikke grunnlag for å trekke generelle konklusjoner. På samme måte er heller ikke intervjuene med medlemmer av brukerutvalget eller organisasjonene representative for hva alle som er eller har vært i berøring med LDO mener om virksomheten deres. Til sammen har disse intervjuene ikke desto mindre gitt verdifulle innspill til forskerne når det gjelder å forstå ikke bare LDO og de utfordringene de må forholde seg til og håndtere, men også til forståelsen av likestillings- og diskrimineringsfeltet som sådan – først og fremst som et svært politisert felt, noe vi skal diskutere i større detalj i rapporten. Samtidig har flere aktører i de ulike organisasjonene uttrykt mange av de samme synspunktene på LDO, noen vi selvsagt har framhevet i evalueringen.

Oppsummerende drøfting og analyse

Analysene av dette brede datatilfanget har gitt grunnlag for å belyse de overordnede spørsmålene som evalueringen har reist gjennom en forskningsbasert analyse av LDO som samfunnsinstitusjon. Spørsmål som vi drøfter avslutningsvis i denne rapporten er dermed:

- I hvilken grad bidrar Likestillings- og diskrimineringsombudet som samfunnsinstitusjon til å styrke arbeidet mot diskriminering og for likebehandling?
- I hvilken grad har ombudets legitimitet og gjennomslagskraft?
- I hvilke miljøer er LDO anerkjent og har autoritet?
- Hvorvidt Stortingets intensjoner med et felles håndhevingsapparat for de ulike diskrimineringsgrunnlagene er oppfylt?
- Har LDOs virksomhet gitt en bredere og mer helhetlig forståelse av hvordan forskjellsbehandling kommer til uttrykk i samfunnet og hvordan den kan bekjempes?
- Har arbeidet gitt synergi? (Ressursbesparelse, et større og bredere fagmiljø, kompetanseoverføring, inspirasjon.)
- Hvordan er forholdet mellom ombudets oppgaver og ressurstilfanget?
- Har ombudet nok ressurser til å ivareta pådriverrollen på en god måte?
- Er det målkonflikter i mandatet?
- Går den ene rollen (lovhåndheverrollen) på bekostning av den andre (pådriverrollen).
- Har samlingen av de to funksjonene bidratt til et bedre diskrimineringsvern for brukerne?

Anonymisering og behandling av data

Med unntak av ombudet selv er alle vi har intervjuet anonyme i denne evalueringen. Det krever begrunnelser både hvorfor ombudet ikke er anonymisert, og hvorfor de andre, ansatte og de øvrige vi har intervjuet, er det. Når vi har valgt å ikke anonymisere ombudet selv er det to grunner til dette. Den ene fordi hun som leder har en helt unik og ureduserbar rolle i feltet, i betydning at hennes valg og strategier blir det mange av de andre deltakerne i feltet definerer seg i forhold til og eventuelt i motsetning til. Den andre fordi hun i intervju med oss omtalte seg selv som ombudet, og snakket eksplisitt ut fra sin posisjon som leder, ikke som privatperson. Det ville derfor bli underlig å beskrive og analysere foreksempel ombudets rolleutforming uten en klar referanse til den strategi og de bevisste valg som ligger til grunn for virksomheten, og som er besluttet på ledernivå. Ombudet har sett gjennom og godkjent direkte sitater av henne. Analysene står vi ansvarlige for.

Når det gjelder de andre, vil både avdelingsledere, saksbehandlere og tidligere ansatte i LDO blir omtalt som "ansatte". Personer som representerer organisasjonene, blir alle omtalt som "representanter for organisasjonene" enten de representerer arbeidslivsorganisasjonene, brukerorganisasjonene eller NGOene. Klagere og påklagede blir omtalt som det.

Vi skal kort kommentere de åpenbare styrkene og svakhetene ved et slikt opplegg. Å bestrebe seg på å sikre anonymitet er den beste, og ofte den eneste etisk forsvarlige framgangsmåten når en ber mennesker fortelle om saker, praksiser og situasjoner som betyr mye for dem. Det er også ofte den eneste måten å få folk til å la seg intervju om sine erfaringer og sin mening overhodet. I et felt som er så gjennompolitisert, og også konfliktfylt, som det likestillings- og diskrimineringsfeltet er, og i en organisasjon, LDO, som det har vært og er så mange kontroverser om, blir anonymisering imperativt. Det påligger evaluatorene så langt det er mulig å unngå å skape konflikter i feltet. Den fremste styrken ved et slikt opplegg er altså at den sikrer en viss tilgang til informasjon og kunnskap om mangfoldet av meninger og praksiser, synspunkter og kontroverser i feltet. Det er imidlertid noen klare begrensninger ved en slik tilnærming. Den viktigste begrensningen er at mennesker snakker ut fra bestemte posisjoner. En leder tar, eller bør ta, et mer helhetlig ansvar for organisasjonens produksjon, indre liv og rolleutforming enn en saksbehandler. Tilsvarende vil en saksbehandler kunne være mer kritisk til organisasjonens valg eller opplevelse av mangel på valg av strategier og rolleutforming, enn en leder som faktisk sitter med ansvaret for å gjøre nettopp dette. En representant for arbeidstakerorganisasjonene vil gjennom sin identifisering med arbeidstakerne vurdere konkrete saksforhold og konfliktområder i arbeidslivet med utgangspunkt i dette perspektivet. En jurist tenker annerledes enn en samfunnsviter osv. Fordi vi har lagt så stor vekt på anonymitet vil våre analyser mange steder være preget av at vi ikke kan utnytte kunnskapen vi er blitt til del om LDO og de andre aktørene i feltet, og mange nyanser går tapt. Vi har forsøkt å ivareta noe av denne kunnskapen ved å gruppere argumenter og perspektiver til posisjoner og organisasjoner, men ikke til enkeltpersoner og intervjusitater. Framstillingen kan derfor noen steder virke for generaliserende og framstå som mindre systematisk enn om vi hadde underbygget posisjonerte utsagn ved å koble utsagnene direkte til den personen som uttrykte dem. Samtidig har vi lagt vekt på å framheve det

organisasjonene har av felleserfaringer og overordede synspunkter på LDO, ikke på det som er person- og posisjonsspesifikt. Noen steder vil det likevel skinne gjennom at det er en jurist som snakker og ikke en samfunnsviter. Fordi juristene og samfunnsviterne med sine ulike perspektiver order feltet på en helt grunnleggende måte, har vi latt dette får synes. Vi har ved hjelp av de grepene som her er beskrevet forsøkt å sørge for at det ikke skal være mulig å avsløre en persons identitet i framstillingen.

Om datainnsamlingen for øvrig – noen overveielser

Vi har, som nevnt, hatt tilgang til LDOs saksarkiv, og har benyttet oss av dette for å skaffe oss en oversikt over hva slags saker LDO behandler, hvilke diskrimineringsgrunnlag som eventuelt dominerer og for å få et inntrykk av forholdet mellom LDO og brukerne. Vi har ikke minst også fått bistand fra spesielt en av de ansatte i LDO når det gjaldt statistisk materiale knyttet til LDOs virksomhet. I denne rapporten fremkommer det således opplysninger om både omfanget av klagesaker, diskrimineringsgrunnlag og omfanget av medieoppslag, og vi refererer noen konkrete klagesaker og noen konkrete medieoppslag. Ut over dette henviser vi til LDOs egen, utførlige dokumentasjon av sakene og medieoppslagene sine – både på nettsidene, i den offentliggjorte postjournalen, og i årsrapportene (2007).

Vi hadde to store møter i forbindelse med starten av evalueringen, ett hvor vi presenterte prosjektet for ledergruppen, og ett hvor vi presenterte prosjektet for de ansatte.

Det har stort sett ikke vært vanskelig å få til intervjuer med de ansatte, dog har noen ønsket forsamtaler før det egentlige intervjuet, for å bli ytterligere informert om evalueringen.

Alle intervjuene foreløp greit i betydning at de ansatte var villige til å snakke med oss om det vi spurte dem om.

Imidlertid opplever vi det som påfallende at så mange av informantene, på ulike nivåer i organisasjonen, var tilbakeholdne og forsiktige med å dele sine synspunkter med oss, om LDO og om arbeidet sitt. Vi fikk berøring med den ambivalensen som er kjent fra mye organisasjonsforskning; at mange ansatte slet med en avveining mellom å uttrykke hva de mente om omorganiseringen av SMED, Likestillingssenteret og Likestillingsombudet til LDO og organisasjonen slik den er nå, og frykt for at dersom en sa for mye kritisk eller negativt om sin arbeidsplass, ville evalueringen kunne føre til at ombudet nok en gang vil bli omorganisert eller til og med lagt ned (Klemsdal 2008).

Det er en stor metodisk utfordring i etisk forstand for evaluatorene å manøvrere i et slikt felt. Vi vet jo heller ikke hva som vil bli resultatet av evalueringen, om det er hold i de ansattes frykt eller ikke, og vi kunne derfor heller ikke, fra et uhildet forskningsmessig ståsted, gi informantene trygghet på at de ikke trengte å være bekymret. Løftet om anonymitet ga i denne sammenhengen liten mening utover selve løftet om personlig trygghet på egne utsagn, fordi noen ansatte ga uttrykk for bekymring for å miste ikke bare jobbene sine, men organisasjonen sin. Dette må sees i sammenheng med konflikter rundt sammenlåingen, mange ansattes oppfatning av fravær av en tydelig ledelse, og det at organisasjonen er ung og ikke har satt seg ordentlig enda. I tillegg kommer at mange ansatte har en nær erfaring med nettopp å miste sitt gamle arbeid og å bli sluset inn i et nytt system

hvor de har opplevd liten grad av trygghet, støtte og verdsetting av tidligere opparbeidet kompetanse. Det interessante i dette er at denne bekymringen så ut til å gjelde mange typer av ansatte. Det gir derfor liten mening å tenke dette som bare et ”dårlig ledelse -problem”, selv om ledere selvsagt har og bør ha mer ansvar og derfor kraft til å utvikle organisasjonen i bestemte retninger.

I denne forbindelse er det viktig å understreke noe vi også kommer tilbake til senere i rapporten: dette er en *evaluering av LDO og LDOs virksomhet*, og *ikke* en arbeidsmiljøundersøkelse av LDO som arbeidsplass. Vi har gjennom våre intervjuer med nåværende og tidligere ansatte fått et inntrykk av at noen ansatte har opplevd sammenslåingen og omorganiseringsprosessen som vanskelig og konfliktfylt, og at noen ansatte stiller seg kritiske til den måten ledelsen arbeider på. Dette er verdifull kunnskap, som også spiller en viktig rolle i denne evalueringen, men vi har verken anledning til å utforske eller å videreformidle all informasjonen om det psykososiale arbeidsmiljøet ved LDO som vi har fått av nåværende og tidligere ansatte der.

4

Analytisk og teoretisk rammeverk

Likestillings- og diskrimineringsombudet må betraktes som en implementering av offentlig likestillings- og antidiskrimineringspolitikk. Evalueringen tar for seg både implementeringsprosessen – ombudets virksomhet – og de resultater denne virksomheten fører til. I evalueringsforskningen er det vanskelig å trekke skiller mellom resultater i form av aktiviteter eller produkter (i dette tilfellet resultater av ombudets virksomhet, som uttalelser eller offentlige opptredener) og de virkninger denne virksomheten fører til (i ombudets tilfelle virkninger i form av endrede holdninger og handlinger, som så igjen reduserer diskriminering og bidrar til likestilling av de samfunnsmedlemmene ombudet er satt til å ivareta). Det er også vanlig å skille mellom umiddelbare resultater, mellomliggende virkninger og langsiktige effekter. Begrepsbruken varierer mellom ulike evalueringsforskere (se f.eks. Vedung 1998 og Patton 2002). Ett hovedpoeng er imidlertid felles: innenfor et avgrenset tidsperspektiv er det ikke nødvendigvis rimelig i en evaluering å lete etter langsiktige effekter. I stedet må man søke etter resultater som på sikt kan tenkes å få effekt. Da vi startet vår evaluering hadde ombudet vært i virksomhet i to år. I løpet av denne tidsperioden er det i liten grad rimelig å forvente sterke langsiktige effekter.

Diskriminering, likebehandling, likestilling og interseksjonalitet

LDO skal arbeide mot diskriminering og for likebehandling og likestilling – på tvers av ulike diskrimineringsgrunnlag. Dette er både juridisk, politisk og teoretisk krevende. Foreløpig finnes det ingen enhetlig, flerdimensjonal diskrimineringslov i Norge. Juridisk sett skal altså LDO forholde seg til et sammensatt lovverk (se under). Dokumentasjon og vurdering av diskriminering har dessuten en kompleks politisk og teoretisk dimensjon som skyldes vanskeligheter med å definere og dermed måle diskriminering (Olli og Kofod Olsen 2005).

I internasjonal sammenheng beveger man seg i stadig høyere grad bort fra spørsmål om innhold til spørsmål om effekter når det gjelder diskriminering. Dermed kan det være snakk om diskriminering når: 1) et individ eller en gruppe behandles eller påvirkes på en annen måte enn et sammenlignbart individ eller en sammenlignbar gruppe, 2) forskjellen er ufordelaktig for individet eller gruppen, 3) forskjellsbehandlingen kan årsaksforklares med en egenskap ved individet eller gruppen som omfattes av antidiskrimineringslovgivningen, og 4) det finnes ingen unntak eller legitim forklaring som kan rimeliggjøre forskjellsbehandlingen eller effektforskjellen (Craig 2005: 43) I denne evalueringen vil vi ikke ta stilling til om LDO opererer med "riktig" diskrimineringsforståelse, men vurdere LDOs virksomhet ut i fra at LDO per i dag skal forholde seg til et sammensatt lovverk og et sammensatt diskrimineringsbegrep.

Det er forskjell på likebehandling og likestilling. Med likebehandling forstås et rettsstatlig prinsipp om lik behandling av like tilfeller, eller lik behandling av individer og grupper uavhengig av sosial status, kjønn, funksjonshemming, seksuell orientering, religion,

etnisitet og andre forhold som historisk og politisk er blitt lagt til grunn for ulike vurderinger, politiske handlinger og beslutninger. Likestillingsbegrepet innebærer imidlertid noe mer enn lik behandling av individer og grupper. Likestilling handler om mulighetslikhet, men kan også handle om resultatlikhet; noen ganger oppnås likestilling kun gjennom forskjellsbehandling. Likestillingsbegrepet legger altså opp til en virksomhet som både er omfattende og politisk krevende, fordi det ikke alltid vil være enighet om mål og midler og forholdet mellom dem i likestillingsarbeidet. (Pincus 2002; Teigen 2003; Skjeie & Teigen 2003 Borchorst & Dahlerup 2003; Melby, Ravn & Carlsson Wetterberg 2008). I denne evalueringen ser vi på hvordan LDO håndterer oppgaven med å være lovhåndhever og pådriver for både likebehandling og likestilling.

En krevende dimensjon i LDOs virksomhet handler om hva det egentlig vil si å arbeide på tvers av ulike diskrimineringsgrunnlag. I konkurransegrunnlaget for denne evalueringen benyttes begrepene "multipel diskriminering" og "interseksjonalitet". Begrepet "interseksjonalitet" inngikk imidlertid ikke i de politiske diskusjonene som lå til grunn for opprettelsen av LDO. Det opptrer verken i regjeringens, den tverrdepartementale arbeidsgruppens og organisasjonenes argumentasjon for og mot et nytt apparat og lovverk. Begrepet ble imidlertid tatt i bruk i forbindelse med LDO fra organet kom i drift i 2006 og spiller derfor en viktig rolle i denne evalueringen. Når interseksjonalitetsbegrepet skal forklares sies det gjerne at historisk, økonomisk og sosialt konstruerte kategorier som klasse, kjønn, alder, etnisitet og seksualitet er gjensidig konstituerende. "Interseksjon" betyr krysningspunkt eller gjennomskjæring. Et interseksjonelt perspektiv på samfunnsforhold og sosiale relasjoner er altså ikke additivt. En ung mann med somalisk bakgrunn bosatt i Oslo er ikke først ung, så mann, så somalisk og så bosatt i Oslo – dette ville være en additiv tilnærming til kompleksitet. I stedet gjør interseksjonalitetsperspektivet gjeldende at kjønn, klasse, etnisitet og bosted virker sammen og resulterer i spesifikke sosiale identiteter, relasjoner og praksiser (de los Reyes & Mulinari 2003; Prieur 2004; Staunæs 2003; Lykke 2005; Egeland & Gressgård 2007). Et interseksjonelt perspektiv på diskriminering innebærer at diskriminering ikke kan gjøres til et spørsmål om enten kjønn, etnisitet, klasse, funksjonshemming eller alder. Spørsmålet er hvordan et slikt perspektiv skal og kan operasjonaliseres i et arbeid mot diskriminering og for likebehandling og likestillings på tvers av ulike diskrimineringsgrunnlag. Hvorvidt og i hvilken grad opererer LDO med et slikt perspektiv i sin virksomhet? Hvordan håndteres utfordringen med å arbeide som håndhever og pådriver på tvers av ulike diskrimineringsgrunnlag? Ikke bare er den eksisterende lovgivningen myntet på atskilte diskrimineringsgrunnlag; medarbeidernes kompetanse vil etter all sannsynlighet også være spesialisert og rettet mot ulike diskrimineringsgrunnlag. Dette kan være fruktbart og føre til generell kompetanseheving i organisasjonen, men det kan også bli en kilde til frustrasjon som følge av manglende kompetanserealisering – noe som i sin tur kan medføre et tap av autoritet og legitimitet for LDOs virksomhet.

5

Bakgrunn

Frem til 2006 var det offentlige norske apparatet mot diskriminering delt i to. På den ene siden hadde man tre organer som jobbet for kjønnslikestilling. Disse var Likestillingsombudet, Likestillingssenteret og Klagenemnda for likestilling. I tillegg fantes Senter mot etnisk diskriminering som jobbet mot diskriminering på grunnlag av etnisitet, trosbekjennelse, hudfarge og nasjonal opprinnelse.

Likestillingsapparatets fremvekst og utvikling

Det norske kjønnslikestillingsapparatets historie går tilbake til 1959 da Likelønnsrådet ble opprettet ved stortingsvedtak. Rådet ble organisert som et trepartsråd, med nøytral formann og to representanter fra LO og N.A.F. Likelønnsrådets mandat var å drøfte og foreslå tiltak for likelønn, opplyse om likelønn og undersøke lønnsforskjeller. Rådet skulle også opplyse om arbeidsvurdering som metode og foreslå andre tiltak som kunne lette kvinners stilling i arbeidslivet. Likelønnsrådet la fram en rekke utredninger om lønnsforskjeller. Rådet tok for seg bransje for bransje og påpekte lønnsforskjeller mellom kvinner og menn, overfor myndigheter og partene i arbeidslivet. Likelønnsrådet påpekte forhold i tariffavtalene som kunne virke diskriminerende, og de henvendte seg flere ganger til offentlige myndigheter som arbeidsgiver. I 1972 ble Likelønnsrådet omgjort til Likestillingsrådet som fikk et utvidet mandat. Likestillingsrådet skulle fortsette arbeidet for likelønn, men i tillegg tjene som et rådgivende og koordinerende organ for likestilling og likeverd mellom kvinner og menn mer generelt. Likestillingsrådet spilte en sentral rolle i utviklingen av norsk likestillingspolitikk i 1970-åra. Rådet var medvirkende i å sette likestilling på den offentlige og den politiske dagsorden gjennom å bidra til at det i 1979 kom en egen likestillingslov som forbyr forskjellsbehandling av kvinner og menn og gjennom opprettelsen av to nye organ, Likestillingsombudet og Klagenemnda for likestilling, som skulle forvalte denne loven. Rådet var et viktig bindeledd mellom kvinnebevegelsens organisasjoner og myndighetene. I tillegg overvåket rådet politikere og byråkrati i en tid da likestilling, som et offentlig anliggende, både var nytt og lite integrert. Likestillingsrådet ble lagt ned i 1997, og rådssekretariatet ble omorganisert til Likestillingssenteret. Bakgrunnen for omorganiseringen var blant annet at Stortinget ønsket å styrke overvåkingsfunksjonen og kontakten mellom myndighetene og de frivillige organisasjonene.

Stortinget mente også at et bredt sammensatt råd ikke var hensiktsmessig måte å organisere arbeidet på, og valgte derfor å opprette et senter med tilhørende styre. Likestillingssenteret fikk følgende oppgaver:

- følge utviklingen i samfunnet med sikte på å avsløre forhold som motvirker likestilling
- være en pådriver i likestillingsspørsmål
- delta i offentlig debatt

- være knutepunkt for samarbeid mellom organisasjoner og instanser som arbeider med likestilling
- drive utrednings- og utviklingsarbeid på sitt felt
- være et møtested og et informasjonssentrum for et bredt publikum

Likestillingssenteret ble evaluert i 2003 (Statskonsult).

Likestillingsombudet ble opprettet i 1979. Likestillingsombudets viktigste oppgave var å håndheve likestillingsloven, gi råd og veiledning om lovens bestemmelser og behandle klager over brudd på loven. Ombudet behandlet klager fra enkeltpersoner og organisasjoner, og tok også opp saker på eget initiativ. Ut over å ivareta enkeltindividers rettigheter i forhold til kjønnsdiskriminering, skulle ombudet også bringe mer generelle likestillingsspørsmål ut til offentligheten. I forbindelse med innføringen av aktivitets- og redegjørelsesplikten i 2002, ble Likestillingsombudets rolle som pådriver utvidet.

Senter mot etnisk diskriminering (SMED) ble opprettet av Stortinget som et femårig prøveprosjekt i 1998. Inntil SMED ble opprettet, hadde eksisterende bestemmelser mot diskriminering på etnisk grunnlag sjelden blitt ført for norske domstoler, og Norge ble kritisert av blant annet minoritetsorganisasjoner, FN og Europarådet for ikke å ha gitt etniske minoriteter et reelt vern mot diskriminering. SMED var et uavhengig statlig kontor og hovedoppgavene var rettshjelp, dokumentasjon og pådriverarbeid mot etnisk diskriminering. SMED ga rettshjelp i saker om diskriminering på grunn av trosbekjennelse, rase, hudfarge, nasjonal eller etnisk opprinnelse. Parallelt overvåket og dokumenterte SMED arten og omfanget av slik diskriminering. Senterets dokumentasjon var et viktig grunnlag for arbeidet med loven mot etnisk diskriminering. I 2001 ble det bestemt at SMEDs periode skulle forlenges i påvente av at Stortinget skulle vedta diskrimineringsloven og opprette et organ for håndheving av loven.

SMED ble evaluert i 2003 (Gotaas et al 2003).

5.1 Et felles organ?

I oktober 2002 nedsatte den daværende regjeringen en tverrdepartemental arbeidsgruppe som skulle utrede muligheten for et felles håndhevingsapparat mot diskriminering på grunnlag av kjønn og etnisitet. Bakgrunnen var en utvikling i FN og EU i retning av ulike grader av samordning av organer som arbeidet mot diskriminering og for likebehandling på forskjellige grunnlag. Samtidig foregikk det en rekke parallelle prosesser i Norge. Blant annet var det samme år blitt lagt frem en offentlig utredning hvor man foreslo et nytt apparat mot diskriminering på grunnlag av diskriminering på grunnlag av etnisitet (Holgersenutvalget). I tillegg var et utvalg som skulle jobbe frem forslag for å styrke funksjonshemmedes diskrimineringsvern under opprettelse. Utvalget ble utnevnt i november 2002 og gikk under navnet Syseutvalget. I mai 2003 la den tverrdepartementale gruppen frem rapporten "Felles håndhevingsapparat for diskriminering på grunnlag av kjønn og etnisitet" (KRD 2003). I rapporten foreslo gruppen følgende:

- Opprettelse av et felles håndhevingsapparat mot diskriminering på grunnlag av kjønn og etnisitet
- Apparatet skal være todelt: førstestansen skal være et tilsyn eller ombud, andreinstansen skal være en klagenemnd
- Førstestansen skal ivareta både lovhåndhever- og pådriverrollen (KRD 2003).

I kjølvannet av arbeidsutvalgets rapport ble det i de påfølgende månedene organisert en høringsrunde. Her fikk både de berørte organene (Likestillingsombudet, Likestillings-senteret og SMED) uttale seg, samt en rekke offentlige organer og interesseorganisasjoner på feltet (BFD 2003). I høringsuttalelsene og i den politiske debatten rundt forslaget kom det frem en rekke ulike synspunkter og flere elementer ble diskutert. Det ble diskutert hvorvidt man ønsket et felles organ som skulle jobbe på tvers av diskrimineringsgrunnlagene eller om det var mer hensiktsmessig med separate apparat for hvert av grunnlagene. Det ble også diskutert hvilke lover et slikt felles apparat skulle håndheve og muligheten for, på lengre sikt, å utvikle en felles diskrimineringslov. Et tredje viktig moment som ble diskutert var hvilke roller et felles diskrimineringsorgan skulle inneha. Den tverrdepartementale arbeidsgruppen hadde foreslått at organet skulle fungere som lovhåndhever og samtidig ha en pådriverrolle. Synspunktene på hvorvidt dette var formålstjenelig var svært sprikende. Et fjerde moment som ble diskutert var hvilken juridisk myndighet organet skulle ha, det vil si hvorvidt det skulle ha mulighet til å fatte bindende vedtak. (BFD 2003, BFD 2004)

Vi vil under presentere noen av de sentrale argumentene og motargumentene knyttet til opprettelsen av et felles organ. Det dreier seg om argumenter og motargumenter som fremkom dels i arbeidsgruppens rapport og dels i den etterfølgende høringsrunden. Som vi skal se går flere av disse synspunktene og argumentene igjen i ulike aktørers vurdering av LDOs arbeid i ettertid, og noen av dem spiller også en sentral rolle for utformingen av denne evalueringen. Dette kommer vi tilbake til.

5.2 Den tverrdepartementale arbeidsgruppens argumenter for opprettelsen av et felles apparat på tvers av diskrimineringsgrunnlag

I den tverrdepartementale arbeidsgruppens rapport ble det fremført en rekke argumenter for opprettelsen av et felles organ. De fem hovedargumentene for en slik løsning var:

- Brukervennlighet: et felles organ ville være enklere å forholde seg til for både enkeltindivider og bedrifter
- Gjennomslagskraft: et felles organ ville forvalte flere diskrimineringsgrunnlag og dermed berøre og være relevant for flere samfunnsgrupper
- Stimulerende fagmiljø: en større bredde i faglig kompetanse ville kunne virke inspirerende på de ansatte – noe som igjen kunne trekke til seg den beste arbeidskraften og resultere i en styrking av fagmiljøet, og derigjennom organets tillit og legitimitet.

- Kompetanseoverføring: Norge har en lang tradisjon for offentlig arbeid for kjønnslikestilling, mens de andre feltene i større grad befinner seg i en startfase. I et felles organ kunne man bygge opp strategier og arbeidsmetoder basert på erfaringer fra de diskrimineringsgrunnlagene man hadde jobbet lengst med.
- Ressursutnyttelse: et felles organ ville gi stordriftsfordeler både i forhold til administrasjons- og driftskostnader.

For øvrig mente arbeidsgruppen at et felles organ ville bidra til "... en dypere forståelse av hvordan forskjellsbehandling kommer til uttrykk i samfunnet, og hvordan dette kan bekjempes." (KRD 2003: 43)

Arbeidsgruppen gjorde samtidig oppmerksom på noen av ulempene ved å opprette et felles organ:

- Et felles organ kunne svekke spesialkompetansen innen diskrimineringsgrunnlagene (kjønn og kompetanse), og dermed øke risikoen for at særegenhetene ved hvert enkelt grunnlag ble utydelige eller for at enkelte grunnlag skulle stå i veien for eller overskygge andre.
- Et felles organ kunne føre til tammere utspill og fremstå som spakt ved bare å ha en, i stedet for flere stemmer i media.

Ikke desto mindre konkluderte arbeidsgruppen med at: "... et felles apparat best vil imøtekomme brukernes fremtidige behov på området, og at en sammenslåing vil medføre store fordeler for tilsynsorganet. Felles organisering vil også gi det beste utgangspunktet for å fremme mangfold generelt overfor publikum." (KRD 2003: 44)

5.3 Arbeidsgruppens argumenter for å kombinere lovhåndhever- og pådriverrollen

Den tverrdepartementale arbeidsgruppen argumenterte i rapporten sin for at det nye organet både skulle fylle en *lovhåndhever*- og en *pådriverrolle* i anti-diskriminerings- og likestillingsarbeidet. Arbeidsgruppen så mange fordeler med en slik rollekombinasjon, og de viktigste ville være:

- *Gjensidige fordeler* ved rollekombinasjon. Autoriteten som lå i lovhåndheverrollen ville kunne smitte over på pådriverrollen. Den juridiske behandlingen av enkelt-saker ville kunne brukes som grunnlag for strategiutvikling i pådriverarbeidet, og nettopp nærheten til slike enkeltsaker ville kunne gi pådriverarbeidet ekstra tyngde og autoritet.
- En rollekombinasjon ville være *ressursbesparende*. Dette handlet for arbeidsgruppen ikke bare om stordriftsfordeler; en rollekombinasjon ville kunne føre til mindre dobbeltarbeid, bedre ressursfordeling i organisasjonen og en organisatorisk, faglig bredere sammenheng som kunne tiltrekke folk med et mangfold av faglig kompetanse.
- En rollekombinasjon ville sikre mer *brukervennlighet*. Et felles organ ville kunne forhindre den forvirringen som kunne oppstå blant brukere og i media ved å holde

lovhåndhever- og pådriverrollen i separate organer. Med et felles organ ville det være tilstrekkelig å henvende seg ett sted med ulike typer av spørsmål. (KRD 2003)

Arbeidsgruppen trakk også frem mulige ulemper ved en rollekombinasjon:

- Det kunne oppstå *rollekonflikter* i et organ som både skulle fungere som en nøytral instans i enkeltsaker og samtidig være en pådriver for anti-diskriminering og likestilling i samfunnsdebatten.
- En rollekombinasjon av lovhåndheving og pådriving ville kunne svekke organets stemme i media og samfunnsdebatten.
- Lovhåndheverrollen ville utelukke organets mulighet for å fungere som retts-hjelper. (KRD 2003)

Arbeidsgruppen kom allikevel frem til en konklusjon som anbefalte at det nye organet skulle kombinere lovhåndhever- med pådriverrollen:

Ved vurdering er det særlig lagt vekt på at en slik organisering vil gi det beste utgangspunktet for å utnytte samspillet mellom tilsynsrollen og pådriverrollen, samt at det vil gi en mer effektiv utnyttelse av ressurser. Gruppen har også lagt vekt på at en samordning trolig vil gi bedre oversikt for brukerne. (KRD 2003: 48)

5.4 Høringsrunden – ulike organisasjoners synspunkter på et felles, rollekombinerende organ

Av høringsuttalelsene som kom inn i høringsrunden i 2003 kom det, som nevnt, frem at de ulike høringsinstansene hadde ulikt syn både på hvorvidt de ønsket et felles organ og hvorvidt dette organet skulle kombinere lovhåndhever- og pådriverrollen. Det vil føre for vidt å komme inn på alle høringsuttalelsene og alle synspunktene som fremkom i høringsrunden i denne evalueringen. Vi vil her fremheve noen av de synspunktene som vi mener har representert og representerer viktige referanserammer for vurderingene av Likestillings- og diskrimineringsombudets virksomhet og arbeid i ettertid, fordi dette tydeliggjør i hvor høy grad feltet har vært og er preget av politisering og ulike ideologiske standpunkter som dagens Likestillings- og diskrimineringsombud bedømmes på og må manøvrere i forhold til.

De tre organene som utgjorde apparatet i det daværende offentlige likestillings- og diskrimineringsarbeidet, Likestillingsombudet, Likestillingssenteret og SMED, deltok i høringsrunden og fremførte i denne ulike syn på ideen om å opprette et felles organ. Likestillingsombudet var mot et felles organ som skulle håndheve lovene mot diskriminering på grunnlag av etnisitet og kjønn – som de mente ville bli bedre ivaretatt hver for seg enn i et felles organ. Dette ble dels begrunnet med ulikheter i målgruppene, dels med risiko for svekkelse av pådriverrollen i arbeidet med kjønn innen et felles organ og dels med at antidiskrimineringsarbeidet på de to feltene befant seg på forskjellige stadier. Dessuten mente Likestillingsombudet at land hvor felles lovhåndhevingsapparat allerede

var etablert hadde en svakere tradisjon for arbeid med kjønnslikestilling og svakere juridisk beskyttelse på bakgrunn av kjønn, og at disse derfor ikke kunne tjene som gode eksempler for en norsk omorganisering (BFD 2003, Rusnes 2008). Derimot stilte de seg positive til en sammenslåing av lovhåndhever- og pådriverrollen på kjønnsfeltet; noe de mente ville kunne føre til økt brukervennlighet og bedre ressursutnyttelse, og en styrking av pådriverarbeidet på kjønnsfeltet. Likestillingssenteret, derimot, var for et felles organ på grunnlag av kjønn og etnisitet, men mot å kombinere lovhåndhever- og pådriverrollen. Dette begrunnet de blant annet med at et felles organ på grunnlag av kjønn og etnisitet, på den ene siden, ville være et godt tilbud til personer som har vært utsatt for diskriminering, spesielt multiplert diskriminering. På den andre siden ønsket ikke Likestillingssenteret at senteret eller pådriverrollen skulle innlemmes i et nytt apparat med henvisning til at lovhåndhever- og pådriverrollen har ulike mål og ulike virkemidler. Dette ville kunne innskrenke pådriverrollens handlingsrom og svekke spisskompetansen som de mente eksisterte på kjønnslikestillingsfeltet (BFD 2003, Rusnes 2008). SMED, var både positive til tanken om et felles organ for de to grunnlagene og til sammenslåingen av lovhåndhever- og pådriverrollen i ett apparat. Når det gjaldt det siste mente de at et felles organ ville styrke fagmiljøet, være bra for rekrutteringen gjennom mulighet for kompetanseoverføring og tverrfaglig arbeid, øke brukervennligheten samt at det ville være en fordel med så få organer som mulig. De mente samtidig at dette forutsatte at fagmiljøene ble styrket og at man tok høyde for de ulike grunnlagenes særegenheter og kompetansebehov (BFD 2003, Rusnes 2008).

I høringsuttalelsene fra de tre organisasjonene ble det dessuten fremsatt direkte kritikk av den tverrdepartementale arbeidsgruppens rapport. Vi vil kort nevne denne kritikken fordi den, som vi skal se i denne evalueringen, opprettholdes i synspunkter på det nåværende Likestillings- og diskrimineringsombud (LDO) – altså i dag, fem år senere. I kritikken fra SMED ble det hevdet at arbeidsgruppens rapport i for liten grad diskuterte håndteringen av rettshjelpsrollen, og hvordan de ulike rollene i det felles organet skulle utføres. Likestillingssenterets kritikk gikk på at arbeidsgruppen vektla anti-diskrimineringsarbeidet på bekostning av arbeidet for reell likestilling. Rapporten la, i følge Likestillingssenteret, ikke nok vekt på pådriverrollen og ulike målgrupper for holdningsendring i forhold til likestilling. Videre savnet senteret en nærmere evaluering av hvordan apparat som allerede var slått sammen i andre land fungerte. Dette var noe også Likestillingsombudet savnet. Ombudet savnet også gode begrunnelser for hvorfor et felles organ var riktig og nødvendig. Endelig mente Likestillingsombudet at organene som kom til å bli berørt av omorganiseringen ikke i tilstrekkelig grad var blitt involvert i det forberedende arbeidet med forslaget (BFD 2003, Rusnes 2008).

En rekke interesseorganisasjoner kom også med sine uttalelser i høringsrunden. Også disse uttalelsene representerte ulike syn på av hvorvidt et felles organ for flere diskrimineringsgrunnlag og/eller et felles organ som skulle kombinere lovhåndhever- med pådriverrollen var en god idé eller ei. Vi oppsummerer kort noen av disse synspunktene – igjen fordi de også gjør seg gjeldende i ulike eksterne aktørers vurdering av arbeidet til dagens ombud. Organisasjonene som uttalte seg jobbet med kjønn, etnisitet, religion, livssyn, nasjonal opprinnelse og funksjonshemming. Dessuten var det en organisasjon som jobbet med

seksuell legning som også uttalte seg. Overordnet kan man si at organisasjonene som jobbet med etnisitet, religion, livssyn og nasjonal opprinnelse var noe mer positive til opprettelsen av et felles organ enn dem som jobbet med kjønn (Rusnes 2008).

Organisasjonene som jobbet med kjønn mente at kjønnslikestilling stod i fare for å drukne i et felles organ og at hvert enkelt diskrimineringsgrunnlag ville bli bedre ivarettatt i separate organer. Noen av disse organisasjonene var imidlertid positive til ideen om et felles organ såfremt et slikt ga mulighet for å se ulike diskrimineringsgrunnlag i sammenheng og for å veie ulike hensyn opp mot hverandre (BFD 2003; Rusnes 2008). Når det gjaldt spørsmålet om det felles organet skulle kombinere lovhåndhever- med pådriverrollen var det betydelig mer uenighet. Ingen av organisasjonene som jobbet med kjønn og bare to organisasjoner som jobbet med etnisitet, religion, livssyn og nasjonal opprinnelse mente at en slik kombinasjon var en god idé. I tillegg var det en del organisasjoner som var negative til et felles apparat og dermed ikke tok stilling til hvilke rolle som skulle tillegges organet (BFD 2003; Rusnes 2008). Organisasjonene som jobbet med kjønn fryktet at rollekombinasjonen skulle føre til en nedprioritering av pådriverrollen – som var og er langt mindre håndgripelig og tydelig definert enn lovhåndheverrollen. Dessuten oppfattet man pådrivingsarbeidet for likestilling som langt mer radikalt enn lovhåndhevingsarbeidet som i hovedsak rettet seg mot å hindre diskriminering. En kombinasjon av de to rollene ville dermed kunne føre til et tammere pådrivingsarbeid. I tillegg fryktet de at et felles organ ville innebære en svekkelse av kompetansen på de ulike grunnlagene. De av organisasjonene som jobbet med etnisitet, religion, livssyn og nasjonal opprinnelse som var kritiske til en rollekombinasjon begrunnet dette med behovet for ulike metoder i arbeidet med de ulike grunnlagene, og et ønske om flere uavhengige organer som kunne fremme samme sak. De funksjonshemmedes organisasjoner stod samlet bak en felles argumentasjon som i hovedsak gikk ut på at de ikke ønsket å ta stilling til forslaget til nytt felles organ fordi de mente det var for tidlig. De mente at det ikke burde etableres et felles organ som skulle håndheve lovverket på flere diskrimineringsgrunnlag før hvert av de ulike grunnlagene hadde sin egen lov og hadde fått tid til å utvikle en praksis knyttet til lovene. De fryktet at et nytt, felles organ i for stor grad ville være tilpasset regelverkene for kjønn og etnisitet. Dessuten mente de at hele forslaget baserte seg på en forhastet arbeidsprosess og manglende kunnskaper om konsekvensene av det å opprette et felles apparat. Den eneste organisasjonen som jobbet med seksuell legning som kom med innspill i høringsrunden inntok samme avventende posisjon som de funksjonshemmedes organisasjoner.

5.5 LDO opprettes

Etter høringsrunden i 2003 fortsatte Barne- og familiedepartementet (BFD)³ i 2004 og 2005 å videreutvikle ideen om et felles apparat. I desember 2004 la den daværende regjeringen formelt frem sitt forslag om opprettelse av det nye Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) for Stortinget. Departementets forslag var i hovedsak

³ Skiftet navn til Barne- og likestillingsdepartementet (BLD) etter Stortingsvalget høsten 2005

bygget over den tverrdepartementale arbeidsgruppens forslag, men med en utvidelse i forhold til hvilke diskrimineringsgrunnlag organet skulle forvalte. (BFD 2004)

Forslaget ble vedtatt av Stortinget våren 2005.

I 2005 ble diskrimineringsombudsloven, samt forskriften om organisasjon og virksomhet for LDO og LDN vedtatt. Alle partiene på Stortinget var på dette tidspunktet positive til opprettelsen av et felles organ, med unntak av Fremskrittspartiet som ikke ønsker offentlig likestillingsarbeid. Når det gjaldt spørsmålet om hvilke rolle det nye organet skulle ha, var det derimot større uenighet partiene imellom. Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet mente at organet kun skulle fungere som lovhåndhever, mens pådriverrollen skulle utøves på ulike måter i egne organer. På dette tidspunktet var disse tre partiene imidlertid i mindretall på Stortinget og departementets forslag fikk dermed flertall og ble vedtatt i sin helhet (Rusnes 2008). Barne- og familieminister Laila Dåvøy (Kristelig Folkeparti) utnevnte juristen Beate Gangås til Likestillings- og diskrimineringsombud.

LDO hadde sin første virkedag 1. januar 2006.

LDO er organisert i fire ulike avdelinger; juridisk avdeling, samfunnsavdelingen, kommunikasjonsavdelingen og administrasjonsavdelingen. De to fagavdelingene (juridisk og samfunn) jobber begge på tvers av de ulike diskrimineringsgrunnlagene.

5.6 Lovverk

LDO og LDN håndhever følgende lover:

- Likestillingsloven
- Diskrimineringsloven
- Arbeidsmiljølovens likebehandlingskapittel
- Ikke-diskrimineringsbestemmelsene i boliglovene

Fra 1. januar 2009 skal LDO og LDN dessuten håndtere den nye diskriminerings- og tilgjengelighetsloven, og slås sammen med Dokumentasjonssenteret for personer med nedsatt funksjonsevne. Hva denne omorganiseringen vil innebære og hvordan arbeidet med den nye loven vil prege LDO, er spørsmål som faller utenfor denne evalueringen. Videre skal et diskrimineringslovutvalg (Graverutvalget)^[1] legge frem et forslag til en samlet og mer helhetlig diskrimineringslovgivning i løpet av 2009. Resultatet av dette utvalgets arbeid vil trolig ha mye å si for LDOs arbeid i årene som kommer, ikke minst for LDOs arbeid med interseksjonalitet.

5.7 Ombudets organisering og oppgaver⁴

I følge Lov om Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda (diskrimineringsombudsloven) oppnevnes Likestillings- og diskrimineringsombudet av Kongen for en periode av fire år med mulighet for én gangs

^[1] <http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/kampanjer/diskrimineringslovutvalget.html?id=476264>

⁴ Gjennomgangen bygger på lovteksten i Lov om Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda

gjenoppnevning. Det diskuteres nå en endring av Ombudsperiodens lengde og muligheten for gjenoppnevning.

Ombudet er et uavhengig forvaltningsorgan administrativt underordnet Kongen og lagt til Barne- og likestillingsdepartementet. Kongen eller departementet kan ikke instruere ombudet om behandlingen av enkeltsaker eller om ombudets faglige virksomhet for øvrig. Kongen eller departementet kan heller ikke omgjøre ombudets vedtak.

Når det gjelder ombudets oppgaver slår loven videre fast at ombudet skal arbeide for å fremme reell likestilling uavhengig av kjønn, etnisitet, nasjonal opprinnelse, avstamning, hudfarge, språk, religion og livssyn på alle samfunnsområder. På arbeidslivets område skal ombudet også arbeide for å fremme likebehandling uavhengig av politisk syn, medlemskap i arbeidstakerorganisasjon, seksuell orientering, funksjonshemming og alder. Ombudet skal i tillegg arbeide for å fremme likebehandling uavhengig av homofil orientering i boligsektoren.

Ombudet skal søke å oppnå at partene frivillig retter seg etter uttalelsen. Dersom frivillig ordning ikke oppnås, kan ombudet forelegge saken for Likestillings- og diskrimineringsnemnda.

Ombudet tar opp saker av eget tiltak eller etter henvendelse fra andre. Enhver kan bringe en sak inn for ombudet. Saker brakt inn for ombudet av en som ikke selv er part i saken, skal bare behandles av ombudet dersom den krenkede parten gir sitt samtykke til dette. Dersom særlige hensyn tilsier det, kan ombudet likevel behandle en slik sak, selv om det ikke er gitt samtykke.

Diskrimineringsombudsloven sier videre at ombudet skal avvise en sak dersom saken er avgjort av en domstol eller brakt inn for en domstol til avgjørelse. Ombudet skal også avvise en sak dersom vilkårene for å behandle saken ikke er oppfylt. Ombudet kan i særlige tilfeller henlegge en sak dersom ombudet ikke finner grunn til videre behandling. Ombudets avvisning eller henleggelse kan påklages til nemnda. Ombudet skal veilede den som bringer en sak inn for ombudet. Veiledningsplikten omfatter alle relevante forhold knyttet til saken og gjelder uavhengig av om ombudet har myndighet til å uttale seg etter loven her.

Diskrimineringsombudsloven understreker videre at *ombudet ikke skal representere parten utad*. Dette, som vi skal se, kan utgjøre en alvorlig begrensning og et problem i forholdet mellom LDO og brukerne.

Når det gjelder LDOs mulighet for å fatte vedtak sier diskrimineringsombudsloven at dersom partene ikke frivillig innretter seg etter ombudets uttalelse, og det antas å medføre ulempe eller skadevirkning å avvente nemndas vedtak, kan ombudet treffe vedtak som nevnes i beskrivelsen av nemndas vedtaksmyndighet. Ombudet skal grunngi vedtaket samtidig med at det treffes. Nemnda skal underrettes om vedtaket. Ombudets vedtak kan påklages til nemnda.

5.8 Nemndas organisering og oppgaver

Om Likestillings- og diskrimineringsnemnda sier diskrimineringsombudsloven at nemnda skal bestå av en leder, en nestleder og seks øvrige medlemmer. Det skal i tillegg være fire varamedlemmer. Nemnda inndeles i to avdelinger. Lederen og nestlederen deltar i begge avdelingene. Medlemmene og varamedlemmene oppnevnes av Kongen for fire år. Det er mulighet for én gangs gjenoppnevning. Leder og nestleder skal oppfylle kravene som er foreskrevet for dommere. Ved første gangs oppnevning oppnevnes halvparten av medlemmene og varamedlemmene for to år.

Nemnda er et uavhengig forvaltningsorgan administrativt underordnet Kongen og lagt til Barne- og likestillingsdepartementet. Kongen eller departementet kan ikke gi instruks om eller omgjøre nemndas utøving av myndighet i enkeltsaker. Saksforberedelsen forestås av et eget sekretariat.

Nemnda behandler de saker som bringes inn for den. Beslutter ombudet å ikke bringe en sak inn for nemnda, kan saken bringes inn av en part i saken eller av en som har brakt saken inn for ombudet uten å være part. Nemnda kan kreve at ombudet bringer nærmere bestemte saker som er behandlet av ombudet inn for nemnda.

Diskrimineringsombudsloven slår videre fast at nemnda skal avvise en sak dersom saken er avgjort av en domstol eller brakt inn for en domstol til avgjørelse. Nemnda skal også avvise en sak dersom vilkårene for å behandle saken ikke er oppfylt. Nemnda kan i særlige tilfeller henlegge en sak dersom den ikke finner grunn til videre behandling.

Om LDNs vedtak sier loven at nemnda kan treffe vedtak om at det foreligger brudd på bestemmelser i loven, med mindre annet er bestemt. Nemnda kan med unntak som nevnes i loven pålegge stansing, retting og andre tiltak som er nødvendige for å sikre at diskriminering, trakassering, instruks eller gjengjeldelse opphører og for å hindre gjentakelse. Nemndas vedtak skal grunngis samtidig med at det treffes. Nemnda kan videre treffe vedtak om tvangsmulkt for å sikre gjennomføring av pålegg, dersom fristen for å etterkomme pålegget er oversittet.

I forhold til andre forvaltningsmyndigheter sier loven at nemnda kan ikke oppheve eller endre vedtak truffet av andre forvaltningsorganer. Nemndas vedtak er ikke bindende for Kongen eller departementene.

Om opplysningsplikten sier loven at offentlige myndigheter plikter uten hinder av taushetsplikt å gi ombudet og nemnda de opplysninger som er nødvendige for gjennomføringen av bestemmelsene i loven. Ombudet og nemnda kan videre foreta de undersøkelser som de finner påkrevd for å utøve sine gjøremål etter denne lov. Om nødvendig kan det kreves hjelp av politiet. Ombudet og nemnda kan kreve at opplysninger skal gis til, eller at undersøkelse skal kunne foretas av, andre offentlige organer som er pålagt å medvirke til gjennomføringen av bestemmelsene i loven. Ombudet og nemnda kan kreve bevisopptak ved domstolene.

Vedtak av nemnda kan bringes inn for domstolene til full prøving av saken. Vedtak av ombudet kan ikke bringes inn for domstolene uten at klageadgangen er utnyttet, og klagen

er avgjort av nemnda. Dersom ikke annet er bestemt, gjelder forvaltningsloven for ombudets og nemndas virksomhet.

5.9 Lovhåndheving og pådrivervirksomhet i samme organ

Det nye organet skulle altså kombinere lovhåndhever- og pådriverrollen. Som det vil fremgå av denne rapporten er det ikke nødvendigvis slik at denne kombinasjonen *i seg selv* er en utfordring. Snarere skal vi se at det er den ene av de to rollene, nemlig pådriverrollen, som representerer utfordringen

LDO definerer selv begrepet **lovhåndhever** som det ”å avgi uttalelser i klager om brudd på lover og bestemmelser under ombudets virkeområde, og å gi råd og veiledning om dette regelverket”. (LDO 2007a) Begrepet **pådriver** er derimot mer sammensatt og inneholder flere ulike funksjoner.

Disse kan være (LDO 2007b):

- aktivt å påvirke samfunnet i retning av økt likestilling og mindre diskriminering
- at man skal følge samfunnsutviklingen og ”avdekke og påpeke forhold som motvirker likestilling og likebehandling”
- holdnings- og adferdspåvirkning
- opplysnings- og informasjonsarbeid
- veiledning til ulike brukergrupper (også utover veiledning i forbindelse med lovverket)
- at man utvikler og formidler kompetanse og dokumentasjon knyttet til likestilling og diskriminering
- en funksjon som nettverksbygger og møtested

Den type virksomhet som LDO skal ivareta, er lite belyst i statsvitenskap og politisk sosiologi. Typisk er det at Statsvitenskapelig leksikon kun omtaler ”ombudsmann” og oppgaven med å føre tilsyn med forvaltningens virksomhet, men ikke ombud som har pådriveroppgaver⁵. Heller ikke nyere innføringslitteratur i stats- og kommunalkunnskap omtaler denne type organer.⁶ Mens LDOs håndhevingsoppgave defineres av lovgrunnlaget, er altså pådriverfunksjonen mer åpen og en funksjon ombudet selv må finne fram til hvordan skal fylles. For ombudet, som for andre statlig oppnevnte organer med en pådriverfunksjon, vil pådriverrollen være en balanse mellom en kritisk funksjon og det å holde kanalene åpne til de aktører og instanser som skal påvirkes. I evalueringen har vi lagt til grunn at det ikke finnes en gitt standard eller mal for pådriverfunksjonen, som LDO kan måles mot. I stedet har vi lagt vekk på å få frem *hvordan* LDO utformer pådriverrollen og hvordan omgivelsene vurderer den utformingen ombudet har utviklet. *Som vi vil vise i denne evalueringen er nettopp pådriverfunksjonens åpenhet en betydelig utfordring for LDO og en rolle som det hersker mange og til dels sterke meninger om både innad i LDO og blant ulike aktører i LDOs omgivelser.*

⁵ Østerud m.fl (red): Statsvitenskapelig leksikon, Universitetsforlaget, 1997

⁶ Hanssen m.fl: Politikk og demokrati, Gyldendal Akademisk, 2005

6

LDOs virksomhet og rolleutforming

6.1 Innledning

For å forstå LDO må man forholde seg til de diskusjonene og debattene som lå forut for etableringen av LDO. Nøkkelord omkring opprettelsen av LDO var som nevnt spørsmål om a) brukervennlighet, b) gjennomslagskraft, c) stimulerende fagmiljø, d) kompetanseoverføring og e) ressursutnyttelse. Disse nøkkelordene er, sammen med ombudets mandat og resurstilfang, med på å forme dels de eksterne og dels de interne betingelsene og forventningene til ombudets virksomhet og rolleutforming. Forholdet mellom eksterne og interne betingelser – i betydning hvilke betingelser ombudet må forholde seg til og ikke kan gjøre så mye med og hvilke betingelser ombudet kan forhandle og eventuelt endre, ligger som et sentralt element i vår analyse av feltet. Et mer hverdagslig arbeidsforskningsperspektiv må imidlertid også være med. Uavhengig av prinsipiell tetenkning om et ombuds funksjon og handlemåter, og debatter om dette, og uavhengig av hvordan ombudsinstitusjonen forstås i et statlig politisk- og forvaltningsmessig perspektiv, er det mennesker i slike organer som forholder seg til hverandre og til sine arbeidsoppgaver fra dag til dag, som inngår i og bygger allianser, som vil bli sett og validert, som bærer organet. Det er disse personene som skal realisere organisasjonens mandat. I dette perspektivet står deres kunnskap og erfaringer sentralt, og det gir liten mening å evaluere LDO med en utforståendes blick uten å legge betydelig vekt på dette perspektivet. Dette betyr imidlertid ikke at vi har ambisjon om å evaluere LDO fra innsiden av organisasjonen med vekt på arbeidsmiljøet som sådan. Det er snarere ment som en presisering av at de ansattes perspektiv er viktig når en skal forstå LDOs rolleutforming, og når vi skal ta stilling til de større spørsmålene som bærer evalueringen; om sammenslåingen har gitt synergi, om LDO er anerkjent og har autoritet i ulike miljøer, og om LDOs arbeid styrker arbeidet mot diskriminering og for likebehandling i det norske samfunnet.

Når det gjelder operasjonalisering av evalueringens hovedspørsmål om LDOs arbeid styrker arbeidet mot diskriminering og for likebehandling i det norske samfunnet har vi derfor særlig lagt vekt på å få grep om LDOs forståelse av seg selv, dets rolleforståelse- og rolleutforming, de ansattes kunnskapskapital, deres samarbeid og samarbeidsformer.

Disse spørsmålene kan sorteres under den større overskriften: LDO som et lovhåndhevings- og pådriverorgan. Vår analyse peker mot at denne dobbeltfunksjonen setter forholdet mellom **kunnskap, juss og politikk** under press. Måten en tenker om kunnskap, juss og politikk, og forholdet mellom dem, vil, som vi skal vise, være avgjørende for hvordan ulike aktører vurderer LDOs rolle, virksomhet og effektivitet. Forholdet mellom kunnskap og politikk skal vi diskutere i større detalj i et senere kapittel.

6.2 Virksomhetsområder og rammebetingelser

Det arbeider 39 personer på heltid i LDO, i tillegg arbeider 3 på deltid. Av disse er 37 fast tilsatte, og omfatter ombudet selv, to i staben, fem i administrasjonen, 15 på juridisk avdeling, 12 på samfunnsavdelingen og seks i kommunikasjonsavdelingen.

LDO har et mangslungent virksomhetsområde. I tillegg til juristenes behandling av klagesaker fra personer som opplever seg diskriminert, mottar LDO over tusen henvendelser årlig (2007) fra mennesker som ønsker råd og veiledning i saker der de mener seg selv eller annen person diskriminert, eller saker som omhandler diskriminerende reklame (*Saldo* 2007). Et eksempel fra postjournalen i november 2008 er to menn som uavhengig av hverandre klaget inn en Røde kors kampanje som diskriminerende fordi den opererte med ”snille damestemmer” og ”slemme mannsstemmer”. Budskapet ble oppfattet av klagerne som at kvinner er snille og omsorgsfulle, mens menn er ufølsomme og brutale. Videre er det klager på stillingsannonsetekster, boligannonser mv.

Veiledningssakene håndteres av både jurister og samfunnsvitere. I 2007 mottok LDO 1282 veiledningsaker, hvorav 1010 var på juridisk avdeling og 252 på samfunnsavdelingen (*Årsrapport* 2007: 11), de fleste sakene gjaldt samfunnsområdene arbeidslivet (560) og offentlig forvaltning (171), og hovedtyngden av diskrimineringsområder var kjønn (544) og etnisitet (169) (ibid. s.12)

I 2007 ble det registrert 152 klagesaker (ca. 15 saker i gjennomsnitt pr. jurist). 49 av disse sakene var klager på grunnlag av etnisitet, språk og religion, 11 saker var klager på aldersdiskriminering. De resterende sakene gjaldt klager på kjønnslikestilling (73) – diskriminering av gravide og arbeidstakere i foreldrepermisjon dominerte. To saker blir fremhevet som saker som omfatter diskriminering på multippelt grunnlag (*Praksis* 2007)

Gjennomsnittlig klagesaksbehandling for juridiske klage- og veiledningssaker var i 2007 henholdsvis 13 og 3 uker (noe som er en nedgang i saksbehandlingstid sammenlignet med 2006). LDO mottar flest veiledningssaker pr. telefon og e-post, og den som ønsker veiledning kan også komme til LDO's lokaler og be om å få snakke med en jurist eller samfunnsviter. LDO produserer videre flere større publikasjoner. Disse er *Saldo*, *Praksis*, *Årsmelding*, i tillegg til at de utgir rapporter som for eksempel ”Kartlegging av diskriminering i statlig sektor” (2008), ”Veileder til aktivitets- og redegjørelsesplikten” m. fl. LDO utgir også en rekke informasjonsbrosjyrer om rettigheter og plikter i forhold til de ulike diskrimineringsgrunnlagene (som utgis på flere språk), og skriver kronikker i landets aviser (i alt 55 i 2007).

I *Årsrapporten* for 2007 presenterer ombudet 19 av de viktigste sakene de har uttalt seg (høringsuttalelser), 10 av uttalelsene er tilgjengelige på deres hjemmesider. For 2008 er 16 høringsuttalelser tilgjengelige på LDOs hjemmesider (5. desember 2008)

LDO mottar forespørsler om å holde foredrag, delta på seminarer og konferanser. De ga 93 foredrag/innlegg i 2007 og deltok i syv paneldebatter. Videre mottok LDO 21 utenlandske delegasjoner og hadde en rekke møter med myndigheter og organisasjoner. LDO tilbyr også egne kurs og veiledningspakker til statlige, kommunale og private bedrifter.

LDOs kommunikasjonsavdeling arbeider aktivt mot pressen, og mottar og fordeler saker innad i LDO som pressen har bedt om uttalelser om. LDO mottok og håndterte 550 henvendelser fra pressen (Årsrapport 2007:22) Antallet medieoppslag i 2007 var 4647 (til sammenligning var Høyreleder Erna Solberg den mest mediefokuserte personen i november 2008 med over 1800 oppslag (<http://www.retriever-info.com/no/>)).

I 2006 og 2007 har LDO hatt oppfølging av aktivitets- og redegjørelsesplikten overfor et utvalg kommuner (50 i 2007, 65 i 2008), i 2009 vil satsingen med hensyn til aktivitets- og redegjørelsesplikten være dels overfor det private næringslivet, og dels overfor organisasjonene i arbeidslivet. Oppfølging av aktivitets- og redegjørelsesplikten overfor kommunene har i vår evalueringsperiode vært et omfattende og ressurskrevende arbeid (se vedlegg for presentasjon av hva aktivitets og redegjørelsesplikten omfatter), og enkelte medarbeidere i LDO stiller seg da også det spørsmålet om ikke dette arbeidet tar for lang tid.

LDO har opprettet to arbeidsgrupper på tvers av avdelingene, team arbeidsliv og team vold, flere arbeidsgrupper er planlagt, men foreløpig er aktiviteten i de ulike arbeidsgruppene varierende.

LDO har fire møter i året med brukerutvalgene, hvor prinsipielle saker vedrørende diskriminering og likestilling diskuteres. I tillegg til dette er det opprettet et brukerforum, men dette forumet har ikke vært aktivt i løpet av vår forskerperiode.

Oppsummerende kan vi fremstille arbeidsoppgavene/virksomheten på denne måten

Aktiviteter / produkter – virkninger

Reaktive aktiviteter	Proaktive aktiviteter
Klagesaker	Innhenting av egne klagesaker
Veiledningssaker	Aktivitets- og redegjørelsesplikten overfor kommunene
Foredrag	Foredrag
Svar til media	Sette saker på dagsordenen via media
Høringsuttalelser	Egne publikasjoner: Saldo, Praksis
	Andre publikasjoner; Årsrapport, mm
	Prosjekter

Inndelingen i reaktive - og proaktive aktiviteter er en analytisk distinksjon som de ansatte i LDO bruker selv når de vurderer sin virksomhet. De fleste ansatte vi har snakket med er opptatt av at det ligger et press mot at LDOs arbeid må være mer proaktivt enn det er i dag. Dette gjelder forholdet til pressen og arbeidet med, og ønsket om, å selv sette dagsordenen i større grad enn det som er tilfellet i dag med hensyn til hvilke saker som får oppmerksomhet i media, men det gjelder også ønsket om å selv finne fram til gode saker som for eksempel adresserer multiplert diskriminering og som kan forstås i et interseksjonelt perspektiv. Dette peker igjen mot spørsmål om rolleutforming og prosessene

knyttet til dette, noe som er tema for neste kapittel. La oss imidlertid først kort se hvordan LDO vurderer sin ressursituasjon.

6.3 Ressurser

Som det har gått fram av gjennomgangen over er det vanskelig å vurdere spørsmål om virksomhet og arbeidsoppgaver, og mulighetene til å gjennomføre dem, uten å også vurdere tilgangen til ressurser. Ombudet kommenterte dette på denne måten:

Det vil aldri være nok ressurser. Vi har stramme rammer, men de er ikke ulevelige... Det er jo også noe med at penger kan ikke løse alt. Jeg er opptatt av at vi skal få mest mulig ut av og arbeide mye for de pengene vi har. Vi må være litt harde på prioriteringer.

Flere av de ansatte har pekt på at LDO har hatt for lite ressurser, uten at de dermed framstår som ansvarsfraskrivende. Mange virksomheter vil erfare at det aldri er nok ressurser, og samtidig framheve, i likhet med LDO, at mye ressurser i seg selv ikke er nok til å oppfylle en virksomhets mål.

Ombudet fortsatte slik:

Vi knebles med for få ressurser. Det stilles høye krav til ombudet, og det igjen stiller krav til bevilgninger til oss. Ta for eksempel aktivitetsplikten. At det er LDO som skulle sørge for at denne plikten ble fulgt opp er en effektiv og billig måte for myndighetene å følge opp aktivitets- og redegjøringsplikten, men omfanget av vår aktivitet er avhengig av ressursituasjonen. Statlige pålegg må det ligge makt bak. Da jeg komme hit fikk jeg følelsen av at jobben her gjøres litt på dagnad. [...] Kanskje det betyr at vi må senke terskelen, ambisjonsnivået. Vi må være seriøse, kan ikke drive med synsing. [...] Det er store forventninger til hva vår lille organisasjon skal få til. Det er viktig at vi er ryddige.

En annen ansatt sammenlignet Norge med England:

Vi blir ikke fortalt hva vi skal mene. Men vi er ikke helt frie, og dette er jo et pengespørsmål. Norge skal oppfylle sine FN-forpliktelser, men vi har ikke tilstrekkelig med midler. Vi har ikke nok resurser. En parallell er for eksempel at vi skal drive veiledning på etnisk mangfold i arbeidslivet. Bruker bare en kvart stilling på dette. I England har de 700 som jobber med dette. Vi ligger etter.

I forbindelse med at Nasjonalt dokumentasjonssenter for personer med nedsatt funksjonsevne blir slått sammen med LDO 1. januar 2009, og i forbindelse med at LDO får ansvaret for forvaltningen av den nye loven, diskriminerings- og tilgjengelighetsloven, ble det bevilget 9 millioner mer til LDO i siste statsbudsjett.⁷

⁷ På LDOs hjemmesider kan vi lese dette: "Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) fikk økt sitt budsjett i forbindelse med at ombudet får ansvar for forvaltning av en ny lov: Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven. Loven skal sikre personer med nedsatt funksjonsevne mot diskriminering. På årets statsbudsjett foreslår Barne- og likestillingsdepartementet at LDO får 48,5 millioner kroner. Fjorårets budsjett var på 30,3 millioner. I tillegg hadde Nasjonalt dokumentasjonssenter for personer med nedsatt funksjonsevne, som fra nyttår slås sammen med LDO, et budsjett på 7,5 millioner kroner i fjor. 9 millioner av budsjettkronene skal gå til å kjempe mot diskriminering av personer med nedsatt funksjonsevne og styrke eksisterende diskrimineringsvern". (<http://www.ldo.no/no/TopMenu/Aktuelt/Nyheter2/2008/Mer-penger-til-likestilling/>)

6.4 Mandat, rolle og forventninger

Begrepet *rolle* betegner summen av de normene og forventningene som knytter seg til en bestemt posisjon, og *rolleutforming* kan følgelig forstås som måtene aktørene som besitter en bestemt posisjon forstår og velger å virkeliggjøre disse forventningene på (se Aubert 1979; Lyng 2004). LDO har et omfattende mandat, som nettopp spesifiserer *forventningene* til virksomheten, og for å kunne si noe om LDOs rolleutforming må vi ta utgangspunkt i mandatet:

Ombudet skal arbeide for å fremme reell likestilling uavhengig av kjønn, etnisitet, nasjonal opprinnelse, avstamning, hudfarge, språk, religion og livssyn på alle samfunnsområder. På arbeidslivets område skal ombudet også arbeide for å fremme likebehandling uavhengig av politisk syn, medlemskap i arbeidstakerorganisasjon, seksuell orientering, funksjonshemming og alder. Ombudet skal i tillegg arbeide for å fremme likebehandling uavhengig av homofil orientering i boligsektoren.

Arbeidet for å fremme likestilling og likebehandling innebærer at ombudet blant annet skal være en pådriver ved å ta initiativ til og delta i den offentlige debatten, ved å ha et kritisk blikk på virksomheten i offentlig og privat sektor, og ved å være en premissleverandør for utformingen av politikken på området. Pådriverrollen krever en variert virkemiddelbruk. Ombudet har også en holdnings- og atferdspåvirkerrolle, som innebærer å bidra til en bevisstgjøring om likestilling i samfunnet som helhet. Videre skal ombudet drive støtte og veiledning i forhold til privat og offentlig sektor, kommunale likestillingsutvalg, partene i arbeidslivet, frivillige organisasjoner, skoleverket etc. Ombudets kompetanserolle innebærer at det har ansvar for kunnskapsutvikling og dokumentasjon og overvåking av art og omfang av diskriminering. Videre har ombudet en forumsfunksjon, og skal fungere som et møtested og brukssenter for alle som er engasjert i likestillings- og diskriminerings-spørsmål, jf. Ot.prp. nr. 34 (2004-2005) Om lov om Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda (diskrimineringsombudsloven) kapittel 7.6.2, s. 50-56.⁸

Videre skal ombudet som nevnt håndheve lov om likestilling mellom kjønnene (likestillingsloven), lov om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion mv. (diskrimineringsloven), arbeidsmiljølovens likebehandlingskapittel, diskrimineringsforbudene i boliglovene, husleieloven, burettslagslova og bustadbyggjelagslova. Ombudets lovhåndheverrolle innebærer altså å avgi uttalelser i klager om brudd på lover og bestemmelser under ombudets virkeområde, og å gi råd og veiledning om dette regelverket.

I tillegg til dette vil LDO bli stillet overfor nye og store utfordringer i 2009. Fra 1. januar 2009 skal de håndtere den nye diskriminerings- og tilgjengelighetsloven, og som nevnt slås de sammen med Dokumentasjonssenteret for personer med nedsatt funksjonsevne. Hva denne omorganiseringen vil innebære og hvordan arbeidet med den nye loven vil prege LDO, faller utenfor denne evalueringen. Videre arbeider et diskrimineringslovutvalg

⁸<http://www.regjeringen.no/nn/dep/bld/Dokument/Proposisjonar-og-meldingar/Odelstingsproposisjonar/2007-2008/otprp-nr-44-2007-2008-14.html?id=505669>

(Graverutvalget)⁹ også med å samle alle lovene mot diskriminering for å styrke diskrimineringsvernet i norsk lovgivning. Utvalget forventes å slutføre sitt arbeid i juni 2009. Resultatet av dette utvalgets arbeid vil trolig ha mye å si for LDOs arbeid i årene som kommer, ikke minst for LDOs arbeid med interseksjonalitet

.

⁹ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/kampanjer/diskrimineringslovutvalget.html?id=476264>

7

Rolleutforming og lederskap

7.1 Lederståsted

Det vil ofte være forventninger om at den formelle rolleutforming i en organisasjon er topp- og ledelsesdefinert. LDO er intet unntak, og vi vil i det følgende presentere det som ser ut til å være ombudets strategi og ledelsesplan for LDO¹⁰. Som vi vil komme inn på senere er det vanskelig å bekle en lederposisjon i en organisasjon preget av omstilling og endring. Om ledelsen ikke har en klar plan, ikke signaliserer at de har grep om virksomheten, vil det oppleves som svakt og utrygt av mange ansatte. Om lederen har en for klar og tydelig strategi vil mange kunne føle seg overstyrt og være uenig i planen og strategien på faglig grunnlag.

På bakgrunn av våre samtaler med ombudet kan LDOs rolle framstilles punktvis på denne måten¹¹:

- LDO skal nå ut til enkeltmennesker
- LDO skal tilby grundig og effektiv juridisk behandling av saker
- LDO skal sørge for god dokumentasjon som grunnlag for utspill om samfunnsendring
- LDO skal være uavhengige av politikere og organisasjoner
- LDO skal framstå som nøytrale
- LDO skal være en organisasjon med egen identitet

En slik rolle innebærer noen strategiske valg. Våre samtaler med ombudet viser at noen av de viktige valgene som er tatt er de følgende:

- LDO skal ikke være aktivister
- LDO skal drive uavhengig nettverksbygging
- LDO skal arbeide for at de har nødvendige ressurser for å møte kravene i mandatet

Ombudet formulerte seg slik på vårt spørsmål om rolleutforming og oppgaver:

Min viktigste oppgave har vært å etablere det nye ombudet[...] et ombud som er tillitsvekkende, tilgjengelig for de folkene som trenger det, hvor de opplever at de blir tatt på alvor. Deretter er det å behandle enkeltsaker fra folk på en skikkelig måte,

¹⁰ Vi gjør oppmerksom på at ombudet har vært sykemeldt i store deler av den ombudsperioden som rapporten omhandler.

¹¹ Se for øvrig også LDOs serviceerklæring: <http://www.ldo.no/no/TopMenu/Om-ombudet2/Serviceerklaring-for-Likestillings--og-diskrimineringsombudet/>

basert på godt juridisk arbeid i enkeltsaker. Videre skal vi ha god dokumentasjon i forhold til det som vi skal mene om behov for endringer i samfunnet, enten det handler om lovverk eller andre ting. Så dokumentasjonsoppgaven og det at enkeltsakene behandles ordentlig er helt vesentlig. Og samtidig er vi nye, sammenslåingen var en komplisert prosess, det var en omorganiseringssprosess med mange motstandere, til dels også i de tidligere organisasjonene. Det er viktig for meg at nå er det vi, ikke de tre, nå er det vi. [...]Hele fireårsperioden min har en vesentlighet ved seg, og det er å etablere det nye ombudet. Det er viktig for meg at vi skal være uavhengige. Uavhengighet og å være en nøytral part. Politikerne ga ingen kompensasjon for alle de nye oppgavene ble lagt til oss, og så ble vi tidlig fra noen møtt med kritikk for at vi ikke var synlige nok. Jeg måler av og til min suksess på at vi klarer å provosere på oss ulike politikere, partier og organisasjoner etter tur [...]. Vi skal ikke ha faste allianser. Dette er en viktig bit av rolleutforming. Hvis man knebler en organisasjon ved at det ikke følger ressurser med oppgaver, så kan det bli en snikinnføring av et sekretariat, uavhengigheten må vi være så fast bestemt på at vi ikke lar oss vippe av pinnen. Stilles høye krav til integritet og uavhengighet hos ombudet, krav til grunnbevilgning, tenk på aktivitets- og redegjørelsesplikten – så mye myndighetene får for penga, i forhold til om de hadde valgt en annen måte å følge det opp på – for eksempel regionale tilsyn.

Ombudet ser, ikke overraskende, LDOs oppgaver og rolleutforming i sammenheng med ressurser, kunnskap (godt juridisk håndverk og god dokumentasjon) og politikk (provosere partier, organisasjoner, NGOer etter tur). Ombudet har, i likhet med mange ansatte, den konfliktfylte fusjonen av LS, LO og SMED som referanseramme når hun snakker om LDOs rolleutforming. Videre legger hun stor vekt på ombudets uavhengighet. Ombudet har valgt å forholde seg til og være lojal mot hele mandatet:

Mandatet gir mulighet for å velge. Slik det er utformet nå sier det ikke noe om vektingen. Mandatet er stort, men vil vi egentlig ha det så spesifikt? Jeg tror det ville være begrensende.

Dette henger også sammen med målet om å opparbeide kompetanse i å se de ulike diskrimineringsgrunnlagene på tvers. Dette er et ambisiøst prosjekt, og det er da også som vi skal komme tilbake til kontroverser og uenighet rundt LDOs rolleutforming både innad i LDO og i de omkringliggende organisasjonene. Endelig peker ombudet på at mange sluttet ved fusjonen. Våre tellinger viser at 13 ansatte¹² som ble overført fra LS, SMED eller LO sluttet i LDO fra en måned til 21/2 år etter oppstart, og 10 ansatte¹³ som ikke kom fra noen av de tre organisasjonene sluttet i LDO etter ca 1 år. LDO har pr. i dag 37 ansatte, og 23 personer har i løpet av den perioden LDO har eksistert vært innom og sluttet. Dette er mye. Vanlig turnover er 7 %, men noe mer dersom det er en ung stab. Her ser vi på en turnover på rundt 30 %.

Organisatorisk løste ombudet oppgaven ved at hun opprettet en linjeorganisasjon. Hun brøt ned gamle skillelinjer fra de tre opprinnelige enhetene og organiserte LDO i de fire nevnte avdelingene; kommunikasjon, samfunn, juridisk og administrativ. Tanken var at disse avdelingene først skulle bli enheter; bli kjent med hverandre, ta eget grep, definere arbeidsoppgaver og arbeidsmåter, for så å myke opp grensene mellom avdelingene, noe

¹² 10 av disse var fast ansatte, 3 var midlertidig.

¹³ 1 av disse var fast ansatt, 9 var midlertidig ansatt

som i praksis skjer gjennom prosjektsamarbeid og teamorganisering - for eksempel *Team vold* og *Team arbeidsliv*.

7.2 Fravær av en klar strategi?

Hva er det så kritikken mot det overordede lederskapet i LDO handler om? Flere av de ansatte kunne for eksempel stå bak denne uttalelsen:

LDO mangler en klar strategi og en koordinator som har overblikk over organisasjonen, en person som vet hva som går inn og ut av organisasjonen, som kan styre informasjonsstrømmen. Men jeg synes LDO er en god ide. Hva ville skje om vi skulle ha mange små organisasjoner/ombud som arbeidet ut fra enkelte diskrimineringsgrunnlag? Da ville vi ikke fått nok kraft.

Uenigheten innad i LDO om hvorvidt en bør ”dekke hele mandatet” eller ”å skjære i mandatet” som flere ansatte formulerte det ser i første rekke ut til å handle om at arbeidet - og rollen - blir stor og uoversiktlig, og har sammenheng med uenighet internt om hvordan det nye LDO skulle organiseres. Flere ansatte mener LDO har mistet mye av sin basiskompetanse fordi så mange sluttet etter sammenslåingen. Dette blir sett som en konsekvens av at kunnskap er knyttet til enkeltpersoner; enkeltpersoner som skal sette kunnskapen i spill i organisasjonen. Oppfatningen er at ledelsen ikke maktet eller ønsket å tenke og handle strategisk, i betydning å velge ett nedslagsfelt for arbeidet, for eksempel arbeidslivet, eller å utarbeide en tydelig plattform i form av et overordnet perspektiv; for eksempel at LDO skulle arbeide i et klart definert makt- og klasse perspektiv. Videre ble det pekt på at organisasjonen ikke har rutiner (i form av for eksempel formaliserte fora for dialog) som også ivaretar kollektiv kunnskapsutvikling via formidling fra en person til flere, om spesifikke saksområder, eller at organisasjonen ikke greier å holde på enkeltpersoner med særlig spisskompetanse om et konkret felt (for eksempel kjønn) eller samfunnsområde (for eksempel arbeidslivet). Dette blir et direkte tap for organisasjonen.

En av de ansatte kommenterte dilemmaet på denne måten:

SMED var for sammenslåing. Vi sa at vi ville lære av kjønnsfolkene. Men dette har ikke vært organisert i praksis internt. Skjer kanskje litt i praksis. Jeg ønsket at vi skulle ha mye internundervisning, men det har vi aldri tid til.

For LDO, som av ansatte og personer i LDOs omgivelser er forventet å være en kritisk kunnskapsformidler med både praksiserfaringer og bibringer av metabetraktninger (teoretisk kompetanse, perspektivformidler) over disse praksiserfaringene, er det mange som opplever at organisasjonen blir litt ”vassen”, som en ansatt sa det. På den andre siden er det også, som de fleste ansatte understreket, først nå LDO har begynt å sette seg som organisasjon.

Ombudet ble satt til å lede en organisasjon som ikke var kommet på plass. Det var også en organisasjonssammenslåing som mange som nevnt ikke ønsket, verken i de små enhetene blant enkelte av de ansatte, men som det også var stor uenighet om i organisasjonene og

NGOene¹⁴. Noe av årsaken til disse kritiske synspunktene på, og erfaringene med, LDOs rolleutforming handler om selve omstillingsprosessen.

7.3 Sammenslåing og omstilling

Sammenslåingen av de tre organene til LDO handlet altså både om at lov håndheverarbeid og pådrivningsarbeid skulle ivaretas av ett og samme organ, og at det samme organet skulle dekke de ulike diskrimineringsgrunnlagene. Dette vil blant annet få konsekvenser for de ansattes kompetanse, både ved at de må forholde seg til diskriminerings- og kunnskapsområder de ikke har forholdt seg tidligere, og, for mange, at de ikke kan arbeide like spesifikt med det som opprinnelige interesserte dem. Organisatorisk integrasjon er et bærende element i fusjonsprosesser og dreier seg om den prosessen hvor tidligere autonome organisasjoner integrerer sine strukturer, oppgaver og kulturer for å skape en ny organisasjon. Ofte framheves manglende organisatorisk og kulturell integrasjon som en hovedårsak til hvorfor fusjoner mislykkes. Forskning fra fusjonsprosesser innen helse- og utdanningssektorene indikerer at integrasjonsprosessen kan ta svært mye lederfokus i mange år etter at fusjonen formelt er trådt i kraft, på bekostning av tjenesteproduksjon (Yu et al., 2005). Fusjonsprosesser kan oppleves som en dramatisk omstillingsprosess for ansatte, og det kan i noen tilfeller få negative konsekvenser for enkeltpersoner og for organisasjonen (Enehaug & Thune 2007). Forskning indikerer videre at medvirkning, selvbestemmelse og faglig utvikling er kritiske faktorer hvis omstillingen skal oppleves positivt av de ansatte (Grimsmo og Hilsen, 2000; Karasek og Theorell, 1990; Knardal, 1998)

Hvordan ble de ansatte involvert i omstillingsprosessen, hvilke konsekvenser fikk omstillingsprosessen for medarbeidernes mestring og arbeidsmiljø og for organisasjonens muligheter for å realisere sitt mandat? Vi nevner flere steder at debatten i forkant av opprettelsen av LDO, både internt og eksternt, danner en viktig referanseramme for hvordan aktørene i og utenfor LDO tenker om organisasjonens autoritet og legitimitet. Her skal vi fokusere de ansattes opplevelser av prosessen, og samtidig presisere poenget fra avsnittene over: det at mange ansatte opplevde prosessen som vond og tung betyr ikke nødvendigvis at de ikke trives i LDO i dag. Dette skyldes antakelig minst tre forhold. Det ene er at de som var mest både ideologisk-, profesjonelt og personlig misfornøyde med sammenslåingen sluttet. Det andre er at som ble igjen enten har greid å skape sine egne "arbeidslommer" i den nye organisasjonen, eller at de, i likhet med mange nyansatte, har utviklet identitet i tråd med LDO. Dette er for øvrig noe som ville vært tema for en egen arbeidsmiljøundersøkelse.

Det går rimelig bra i dag det er ikke noe særlig revirmentalitet [...] Juridisk avdeling var operativ fra dag en, men samfunnsavdelingen skulle bygges opp. Oppfatningen av hva rollen var, var rimelig faste, og mange mente at det var feil å kjøre sammen de tre organisasjonene. Ja, det tok lang tid å få samfunnsavdelingen opp å kjøre. Det var mye

¹⁴ Blant for eksempel feminister i akademia var det stor motstand mot sammenslåingen fordi de fryktet at fokuset på kjønn ville bli svekket, og de mobiliserte i to runder; før sammenslåingen på begynnelsen av 2000 tallet og på begynnelsen av 1990 tallet i form av kronikker osv.

sorgarbeid fra de gamle organisasjonene. Mange så ikke den nye organisasjonen som en god løsning. Etter hvert har samfunnsavdelingen fått nye krefter. Samfunnsavdelingen er nå mer likeverdig med juridisk avdeling. En tredje avdeling som plutselig ble veldig stor var kommunikasjon [...] Vi skulle jo ikke havne inn i forskning. Ingen skulle få ta bo i sine faglige kjærligheter. Samhandlingen på tvers er blitt betydelig bedre. Men, ja, sorgprosesser: hva gjorde organisasjonen for å håndtere dette?

Men, påfallende mange er opptatte av at LDO mistet mye kompetanse, som denne ansatte sa det:

Sammenslåingen var og er en god ide, men at valget av ombudet er katastrofalt. Også det at vi nå får få søkere til stillingene, mange av de flinke har sluttet, så vi sitter igjen med B-laget, og folk som vil ut men ikke får noe annet å gjøre [...] omstillingsprosessen ble utrolig klønete håndtert både av Ombudet og av BLD.

Tilbakemeldingene fra de ansatte er med andre ord at de i liten grad ble involvert i omstillingsprosessen, og i den grad de gjorde det var det mange som opplevde seg som dårlig behandlet. Mange ansatte opplevde at LDO på denne måten fikk en unødvendig vanskelig start, noe som også bidro til at mange sluttet.

7.4 Utfordrende lederskap

Det er samtidig ikke vanskelig å forstå at det å bekle en lederposisjon i et slikt klima i seg selv må være en stor utfordring. Alminnelige forventninger til en leder er at hun skal ha en klar plan, og evne til å skape trygghet og lagånd (Klemsdal 2006). Ledere er imidlertid også svært utsatte for negativ kritikk i omstillingsprosesser.

Om de ikke har en klar plan, og ikke signaliserer at de har grep om virksomheten, vil det oppleves som svakt og utrygt av mange ansatte. Om de har en for klar og tydelig strategi vil mange kunne føle seg overstyrt og være uenig i planen og strategien på faglig grunnlag. Å finne fram til de måtene hvor ansatte både føler seg sett og verdsatt, samtidig som en har fast grep om styringen av virksomheten, er med andre ord en allmenn ledererfaring. Synspunktene på ombudet selv spriker da også i forhold til dette skjemaet. Mange mener at hun måtte ta styring og at hun tok styring, men mange mener også at hun gjorde dette på gale måter; måter som ikke var forankret verken i solid kunnskap om feltene diskriminering og likestilling, eller i relevant ledelseserfaring. Det framheves også at ombudet i liten grad viste varhet og respekt for de menneskene hun ble satt til å lede, deres kompetanse og negative følelser knyttet til omorganiseringen. Hun tok i følge mange vi har snakket med lite hensyn til at organisasjonen nettopp var omorganisert, og forutsatte istedenfor at organisasjonen var klar, og arbeidet ut fra en forutsetning om og en videreføring av en type hierarkisk linjeorganisasjon, slik hun var vant til (noe hun også uttaler i et intervju, hvor hun i tillegg reflekterer over forholdet mellom langsiktig tenkning og handlekraft¹⁵). En av de ansatte kommenterte dette slik:

Ombudet startet med å etablere sterke avdelinger hvor hver avdeling skulle finne sin egen identitet. Tanken var at vi skulle lage noe nytt i stedet for at folk identifiserte seg med SMED og de tidligere organisasjonene. Folk begynte å identifisere seg med sine

¹⁵ <http://www.velferd.no/Portrettet.BeateGangaas.2006-6.htm>

avdelinger. Deretter kom etter hvert identifisering med ombudet. Men det er klart at det var mange av oss som hadde problemer med omorganisering og endring av identitet. Dette er jo vanskelig uansett. Det må gjøres en jobb. Vi har hatt faglige møter og sosiale sammenkomster. Men det er fremdeles folk som søker andre stillinger. De ville ikke ha hverdagen oppstykket og hele tiden måtte forholde seg til pådriving og media.

Samtidig var ombudet som vi har sett opptatt av at organisasjonen skulle bli noe nytt og at de skulle starte på nytt. Hun brøt som nevnt ned gamle skillelinjer fra de tre opprinnelige enhetene og organiserte LDO i fire avdelinger hvor tanken var at disse avdelingene skulle danne egen identitet. Deretter skulle en myke opp grensene mellom avdelingene, noe som i praksis skjer gjennom prosjektsamarbeid og teamorganisering.

Hvor vellykket dette grepet var, er det, ikke overraskende, delte meninger om, og bildet av ombudet dermed ikke entydig negativt eller positivt, men snarere preget av kompleksitet. Tre forhold må nevnes. Det første forholdet er at det er forskjell på hva ansatte sier om tiden rundt selve sammenslåingen og omorganiseringen, og det som er situasjonen i dag. Flere av dem som setter ord på at omorganiseringen var vond, klønete gjennomført, og hadde for lite fokus på å legge til rette for enkeltpersoners følelser og behov for reorientering, sier samtidig at LDO i dag er i ferd med å "sette seg" som organisasjon, og at de er i ferd med å skape, eller har, skapt noe nytt. En sa det slik:

Ombudet har bein i nesa og er tydelig. Hun har vært her i svært kort tid. Det har funka bra. Hun er ganske flink til å få ting til. Gir rom for folk til å gjøre ting. Det er noen ting som er litt endra. En periode var hun mye i media. Jeg mener det ble for mye fordi det betød at hun ikke hadde tid til å lede internt. Handlet ofte om saker hun så vidt hadde greie på. Den daglige driften kom i bakgrunnen. Dette er bedre nå. De i kommunikasjonsavdelingen har peiling. Et problem en periode var at kommunikasjonsfolka, som var flinke, ikke hadde peiling på diskrimineringsfeltet. Nå har de opparbeidet seg kunnskap og kan være buffer for oss andre. Det kjører på skinner nå.

Det andre forholdet handler om ansattes kompetanse og ivaretagelsen av denne. De ansatte som opplever at deres posisjon med tilhørende arbeidsoppgaver blir videreført i LDO, er gjennomgående mindre kritiske til sammenslåingen, og mer fornøyde i LDO i dag enn andre som opplever og opplevde det motsatt. Flere av disse sluttet da også i protest. Det tredje forholdet dreier seg om typen ansatte ombudet er satt til å lede. En av de ansatte sa det slik:

Ledelsen synes nok ofte at det er en vanskelig gjeng å lede. Ledelsen fungerer bedre i år enn i fjor. Ting har begynt å sette seg. Jeg tror at det er vanskelig å være leder her. Vi jobber med mange upopulære saker. Det er tungt å være den som alltid skal ut og fronte ting og kjefte på andre samtidig som du skal lede folk med sterke meninger om likestillings- og diskrimineringsfeltet. Folk som er ansatt her er vant til å slåss for sakene sine.

Flere av våre informanter kommenterer at den gruppen av mennesker som søker seg til et arbeid som LDO ikke kan være enkle mennesker å lede. De ansatte er gjennomgående mennesker med sterke meninger og stort engasjement. I tillegg var opplevelsen til flere ansatte at de hadde opparbeidet stor praktisk, administrativ og faglig kompetanse gjennom

sitt arbeid i de andre enhetene, som de ikke opplevde ble verdsatt, men som tvert om ble satt til side i den nye organisasjonen.

7.5 Rolleutforming i en organisasjon med engasjerte ansatte

Det er antakelig ikke hvem som helst som søker seg til en jobb i en organisasjon som LDO. Omtrent alle vi har intervjuet legger vekt på at de har et engasjement for likestilling og mot diskriminering som de er, eller har vært, opptatt av å få kanalisert gjennom arbeidet i LDO. De fleste ansatte i LDO forstår seg selv som engasjerte, og de har søkt seg til LDO fordi de har ønsket å gjøre en forskjell. På denne måten signaliserer de samtidig at de er noe annet og mer enn vanlige saksbehandlere. En de ansatte svarte slik da vi ba ham kommentere mandatet og rolleutforminga til LDO:

Organisasjonskulturen i LDO er i det store og hele bra. Jeg gruer meg sjelden til å gå på jobb. Dette er en arbeidsplass med mange engasjerte arbeidstakere så man kan ikke unngå gnisninger. Det var betydelig motstand fra enkelte i utgangspunktet, spesielt fra dem som kom fra Likestillingssenteret og – ombudet. SMED-folka var positive. Det var mye uro til å begynne med, og dette preget noen avdelinger mer enn andre. Juridisk avdeling har klart seg godt. I juridisk avdeling har vi tenkt: dette skal vi få til. Det har bedra seg i samfunnsavdelingen også. Den har falt mer til ro. Nå går det veldig bra.

Konflikter i juridisk avdeling har vært av personlig karakter. Har handlet om enkeltpersoner. Men disse har ikke fått prege miljøet generelt. "Synd med uro, men jeg trives", sier folk. Stor avdeling, dermed kan vi ikke unngå gnisninger, for eksempel kan folk føle at den kompetansen de har ikke blir sett. Men kompetanseverdssetting har egentlig ikke vært konfliktskapende.

Forstått fra en "arbeidstakerposisjon" er det ikke vanskelig å se at et slikt engasjement og en slik posisjonering også kan gjøre en sårbar på spesifikke måter. Lederne i en organisasjon med mange engasjerte ansatte vil trolig ha litt uvanlige utfordringer, fordi energinivået er høyt, synspunktene på arbeidet som gjøres, måtene det gjøres på og meningen med det, er mange, og for flere også sterkt personlig og identitetsmessig forankret. Sett fra et ledelsesståsted innebærer dette en utfordring som flere ansatte peker på, at det må arbeides etter en tydelig visjon med prioriterte satsingsområder, samtidig som det må gis rom for at organisasjonens ansatte vil ha meninger om og være uenige i hvordan arbeidet best kan utføres. (Vi drøfter aspekter av dette i kapittelet om Politikk og kunnskap.)

Når det gjelder hvordan mandatet skal settes igjennom er det følgelig uenighet i ombudet om hvordan dette skal gjøres. Forståelsene av hvilke tiltak, handlinger og offentlig opp-tredener som best fremmer likestilling og hemmer diskriminering, varierer i organisasjonen. Samtidig var det, som nevnt over, stort sett enighet om at det ligger et stort, og foreløpig delvis uforløst potensial i LDOs mandat, arbeidsoppgaver og organisering, som handler om samarbeidet mellom juristene, samfunnsviterne og kommunikasjonsavdelingen om saker, interseksjonalitet, utforming av tekster, hvordan best fremme saker osv. Samtidig kan en ikke overse det forholdet vi skal behandle nærmere under, nemlig konsekvensene av de ansattes følelser og identitet knyttet til sine tidligere arbeidsoppgaver og diskrimineringsgrunnlag. En ansatt formulerer det på denne måten:

Jeg tenker at vi i ombudet har slitt med å finne identitet, det blir litt sånn at vi skal gjøre det vi har fått beskjed om, være flinke, men det har vært lite vilje hittil til å tenke kreativt. Vi er opptatt av å gjøre de riktige tingene så ingen skal ta oss. Vi kunne godt ha blitt litt tøffere.

Ombudet er klar over dette. Hun sier det slik:

Vi skal se ulike diskrimineringsgrunnlag i sammenheng og på tvers: Diskrimineringsvernet har som grunnpilarer delt bevisbyrde, medvirkning, likeverd – alt dette går igjen uavhengig av diskrimineringsgrunnlag. Uavhengig av grunnlag behandler vi sakene på mange av de samme måtene. Men det er noen forskjeller i utgangspunktet og det handler om den "gamle kompetansen". For eksempel i SMED hadde de tilsatte et sterkt engasjement og ønske om å arbeide nettopp med etnisk diskriminering, og noen hadde en frykt for at det kunne komme i "konkurransforhold" med oppgaven som består i å arbeide på tvers av diskrimineringsgrunnlag. "Mine grunnlag blir ikke lagt like mye vekt på som andres grunnlag." Noen av de "nye" grunnlagene må vi sørge for å skape rom for, for eksempel seksuell orientering. På aldersgrunnlaget har vi hatt et jevnt tilsig av saker. I juridisk avdeling er det i dag få som har bakgrunn kun i sær/spesialkunnskaper i forhold til ett diskrimineringsgrunnlag. Alle skal ha et minimum av grunnkompetanse på diskrimineringsjuss og så vil noen besitte spisskompetanse innenfor ulike områder, være seg grunnlag eller sektorer. Og det er en kontinuerlig utfordring hvordan vi skal greie å ha fokus på alle diskrimineringsgrunnlag samtidig. I dette arbeidet er interesseorganisasjonene en viktig kontakt, men vi kan ikke gå inn i alle saker.

Det som kan oppfattes som et konkurranseforhold mellom diskrimineringsgrunnlagene drøftes andre steder i rapporten i forbindelse med interseksjonalitetsbegrepet.

8

Samarbeidet i LDO

8.1 Avdelingene

Vår vurdering er likevel at samlingen av en pådriverfunksjon og en lovhåndheverfunksjon, sett fra innsiden av organisasjonen, i teorien har vært et vellykket grep, men er for lite lagt til rette for i praksis. Dette er begrunnet i et enkelt, men likevel komplisert forhold: at samfunnsvitere og jurister samarbeider i betydning at de snakker sammen om saker, lytter til hverandres synspunkter, og blir utfordret på og bevisstgjort sine styrker og svakheter som fagpersoner.

En ansatt kommenterte pådriver- og lovhåndheverarbeidet på denne måten:

Prinsipielt sett er det en glimrende ide å både være pådriver og lovhåndhever. Det er også veldig praktisk å ha denne dobbeltrollen. Den gir LDO muligheten for å forholde seg til saker som ikke bare er klagesaker. For eksempel kvinner fra andre land gift med norske menn, som utsettes for vold. Dette er jo ikke egentlig en konkret klagesak, men saken synliggjør en uheldig økonomisk praksis - gebyr ved skilsmisse - overfor disse kvinnene som LDO kan ta opp som en pådriversak. Dette er et godt eksempel på samarbeid mellom juridisk avdeling og samfunnsavdelingen. Juridisk avdeling driver også pådrivingsarbeid. Vi tar ofte opp spørsmål knyttet til resultater av klagesaker. På bakgrunn av konkrete saker lager vi nye saker, trekker frem prinsipielle sider ved saken. I noen situasjoner kan det oppstå tvil: når vi for eksempel holder foredrag for arbeidsgivere og i neste instans behandler en klagesak mot dem. Vi informerer alltid organisasjonene og arbeidsgiverne om at vi både er pådrivere og lovhåndhevere i enkeltsaker. Dobbeltrollen fungerer godt og fungerer stadig bedre. Samfunnsvitere og jurister har stadig bedre samarbeidsform. Vi arbeider hånd i hånd.

Dette betyr imidlertid ikke at samarbeidet foregår uten utfordringer, og enkelte peker på de rent faglig funderte ulikhetene:

Jeg opplever at juristene er åpne for å se saker i et samfunnsmessig perspektiv, og jeg opplever at samfunnsviterne er interessert i juridiske perspektiv, men ofte er det jo svært ulike tilnæringer. Samfunnsviterne kan mene at dette er diskriminering, mens juristene kan si nei – da kan juristene bli bremsekloss. Men dette skjer i mindre og mindre grad. I høringssaker må juristene gjøre konkrete vurderinger, men samfunnsviterne skal også inn hver gang, og få frem de ulike synsvinklene, selv om det ikke alltid blir til det i praksis. Men selvsagt er det to profesjoner med ulike tilhørigheter. Juristene kan oppleve at samfunnsviterne noen ganger tar helt av.

I forlengelsen av dette var også en del ansatte i LDO opptatte av at dette samarbeidspotensialet mellom juristene og samfunnsviterne ikke utnyttet i større grad.

En sa dette:

Vi burde kanskje vært mer rutinerte på samarbeid. Noen ganger trekker vi hverandre inn for seint. Vi bør få til bedre samarbeid for eksempel i forbindelse med universell utforming, her har ikke juristene tilstrekkelig innsikt. Også i forbindelse med aktivitets- og redegjørelsesplikten.

Andre ansatte sier de føler de har for liten kjennskap til hverandres arbeidsområder; juristene har ikke alltid verken tid til å dele, eller tid til å vurdere om saker de holder på med er interessante for samfunnsviterne, og samfunnsviterne er ikke flinke nok til å spørre. Det nevnte ønsket i ombudsfunksjonen sett fra politikernes - og forvaltningens side, om en glidning fra politisk aktivisme til kunnskapsbaserte uttalelser i pressen, hvor analyser av samfunnets maktstrukturer kan dokumenteres via enkeltsaker, ser altså også ut til å være de ansattes ønske. Imidlertid etterlyser de ansatte at det fra ledelseshold må legges større vekt på at samarbeidsformer og kompetanseutvikling ivaretar slike krav og ønsker, og følgelig kan utvikles og institusjonaliseres.

8.2 Interseksjonalitet

Når det gjelder interseksjonalitet står LDO overfor en rekke utfordringer. På den ene siden ser det ut som om det er uklart for mange av arbeidstakerne i LDO hva arbeid i et interseksjonelt perspektiv skal bety eller innebære. Det er for eksempel få klare svar på hvordan en skal avdekke, undersøke og handle i forhold til multipl diskriminering i konkrete tilfeller, noe som peker mot at interseksjonalitet foreløpig er en teoretisk mer enn en empirisk størrelse for de ansatte. På den andre siden omtales et interseksjonelt perspektiv på diskriminering som "naturlig" av flere av de ansatte. Kjønn kan ikke betraktes adskilt fra alder, funksjonsdyktighet eller etnisitet, forteller flere av dem oss. Det er åpenbart at perspektivet og tenkningen som ligger til grunn for interseksjonalitetsperspektivet inspirerer mange av de ansatte til å se etter eller lese diskriminering i et interseksjonelt perspektiv, noe som trolig preger de foredragene, kursene og seminarene LDO tilbyr. Det er juristene som har bredest kontaktflate med konkrete mennesker som mener seg diskriminert, i og med at det er juristene som behandler klagesaker. Det paradoksale ved dette, med tanke på det interseksjonelle perspektivet, er at juristene antakelig er den av de tre faggruppene i LDO som er dårligst kunnskapsmessig utrustet og metodisk posisjonert til å tenke multipl diskriminering, i og med at deres fokus er å vurdere menneskers erfaringer mot et lovverk, ikke å undersøke erfaringene nærmere i det de oppfatter som et nærmest fenomenologisk perspektiv. Som en av de ansatte med juridisk kompetanse formulerer det:

Interseksjonalitet synes jeg ofte kan bli en litt teoretisk størrelse. Det er sikkert moro for samfunnsviterne, men jeg må jo håndtere det juridisk. Interseksjonalitet er interessant nok, men likevel...

Når det gjelder forventningen om at LDO skal arbeide interseksjonelt er det derfor vår vurdering at fornemmelsen av at det interseksjonelle perspektivet er "naturlig" ikke er tilstrekkelig for å orientere ombudets virksomhet i retning av å se flere diskrimineringsgrunnlag i sammenheng. En viktig forutsetning for å utvikle praksiser som rommer et interseksjonelt perspektiv ser snarere ut til å være en styrking av samarbeidet mellom jurister som arbeider med klagesaker og samfunnsvitere som kan sette sakene inn et bredere perspektiv.

En slik sak vil for eksempel kunne være sak 13/2007 (se Nemndas hjemmesider) som omfatter en klage fra en ikke-etnisk norsk stipendiat som opplevde seg som diskriminert

og trakassert ved Universitetet i Oslo. Stipendiaten fikk verken medhold fra ombudet eller fra nemnda. Men, selv om verken ombudet eller nemnda fant at Universitetet hadde diskriminert akkurat denne stipendiaten, åpner nemnda samtidig i sin uttalelse for at Universitetet bør undersøke sine praksiser og rutiner knyttet til utenlandske stipendiater. De sier det slik:

Nemnda finner likevel grunn til å påpeke at Instituttets opplysninger i Nemndas møte om at alle etnisk norske stipendiater er engasjert for fire år, og at alle stipendiater med annen etnisk bakgrunn enn norsk er engasjert for tre år, kan peke i retning av en systematisk forskjellsbehandling mellom etnisk norske personer og personer med en annen etnisk bakgrunn enn norsk (s. 9).

Nemnda mener dette primært er et lederansvar å kommunisere hvordan stipendiatordningene er. Samtidig kunne en god tenke seg at dette kunne være en sak ombudet, ved sin samfunnsavdeling, kunne tatt tak i. Hvorfor opplevde akkurat denne stipendiaten seg diskriminert og trakassert? Hva er det ved hennes situasjon, også utover hennes universitetsengasjement, som gjør at hun opplever seg som utsatt i det norske samfunnet? Hvilke forventninger har hun til det å være universitetsstipendiat, gitt hennes kjønn, klassebetingete - og kulturelle bakgrunn, eventuelt koblet til hennes alder og livssyn? Vi tror at denne typen oppsøkende og proaktivt arbeid – som ombudet gjør av og til, men lite systematisk i følge våre informanter - på sikt vil kunne gi ombudet unike kunnskaper om diskriminering i et interseksjonelt perspektiv. Og med solide kunnskaper om diskriminering i et interseksjonelt perspektiv – basert på erfaringene og opplevelsene til et større antall mennesker - ville de også i større grad kunne sette dagsordenen og være perspektivformidler til den bredere norske offentligheten og til politikktutformere.

8.3 Vide rammer, mange roller

Det er nærliggende å spørre seg hvordan LDO skal greie å dekke alle de områdene som er lagt inn under det, gitt de rammebetingelsene de arbeider innefor spesielt med hensyn til bemanning og penger, men også med hensyn til å dekke de ulike kunnskapsområdene diskrimineringsgrunnlagene adresserer. Når LDO utformer sin rolle i spenningsfeltet mellom en pådriver- og håndhever funksjon innebærer dette spesifikke dilemmaer. Et eksempel på et slikt dilemma kan være bruken av navngiving eller "name-and-blame" i offentliggjøring av konkrete saker i pådriverarbeidet. LDO forholder seg til offentlighetsloven og forvaltningsloven, og offentligheten har rett til innsyn i all korrespondanse til og fra LDO. Samtidig inneholder korrespondansen sensitive personopplysninger, og offentliggjøring av navn må dermed bli en vurderingssak for ombudet. Fra de ansatte som uttaler seg om saken til oss får vi høre at LDO ikke bør være redde for å offentliggjøre navn på personer eller virksomheter som diskriminerer, samtidig som de opplever at LDO offentliggjør navn i den utstrekning de overhodet kan tillate seg det. I pådriverarbeidets mandat ligger en forventning om at LDO skal skape samfunnsendring, noe som innebærer at LDO må ta i bruk flere virkemidler. Konkret betyr dette at LDO – spesielt i det proaktive arbeidet - må balansere rollene som kontrollør (for eksempel i oppfølgingsarbeidet med aktivitets- og redegjørelsesplikten), som vaktbikkje/varsler (være den som ser at noe er diskriminerende og sier fra om det i pressen eller i konkrete klage- og

veiledningssaker), som overvåker (som den som overvåker art og omfang av diskriminering), som veileder/rådgiver, som kunnskapsformidler (som formidler kunnskap og utvikler dokumentasjon om likestilling, bidrar til bevisstgjøring om diskriminerende holdninger og praksiser) og som støttespiller. Disse ulike rollene kan komme i konflikt både hos de ansatte selv, overfor konkrete personer, ulike organisasjoner og politiske aktører. En av de ansatte svarte slik på vårt spørsmål om hvordan LDO utformer sin rolle:

Ja, vi skal være både en lovhåndhever, pådriver og ha en veilederrolle, og vi skal basere arbeidet på faglighet. Men, det er en motsetning mellom å være veileder og håndhever - som når vi kontrollerer kommunene - da blir det lett kontroll og mindre veiledning, det kan jo for eksempel være litt vanskelig i samarbeidet med KS [Kommunenes sentralforbund; LDO har i 2007 og 2008 satset på kontroll av kommunenes oppfølging av aktivitets- og redegjørelsesplikten], de er tilbakeholdne, men hvis du aksepterer konflikter er ikke det umulig å leve med. Og så må vi bruke erfaringene som lovhåndhever til å drive påvirkningsarbeid.

Denne ansatte trekker altså frem de nevnte spenningene i mandatet og følgelig i rolleutformingen - og håndteringen, og hun forteller at dette arbeidet kan innebære konflikt på individ- og organisasjonsnivå. Samtidig er det altså også stor bevissthet i LDO om dobbeltrollen. En ansatt hadde denne refleksjonen:

I noen situasjoner kan det oppstå tvil ved rollen vår, som når vi for eksempel holder foredrag for arbeidsgivere og i neste instans behandler en klagesak mot dem. Vi informerer alltid organisasjonene og arbeidsgiverne om at vi både er pådrivere og lovhåndhevere i enkeltsaker.

Det å opparbeide tillit slik at en for eksempel kan gi veiledning, samtidig som en skal påse at et regelverk overholdes og i forlengelsen av dette utøve kontrolloppgaver, er en kjent utfordring for mennesker i mange profesjoner (sml. Etzioni 1984, Rolf 1991, Jensen 1992, Basberg Neumann 2007, Molander og Terum 2008). Men i tillegg til at denne utfordringen, gjelder på person- og institusjonsnivå for de ansatte i LDO, er dette utfordringer de ansatte må forholde seg til ikke bare overfor sine klienter/brukere og overfor sin institusjon/kolleger og arbeidsgiver, men også overfor en bredere norsk offentlighet. Arbeidet og virksomheten til de ansatte i LDO har som en viktig del av sitt mandat å påvirke holdninger og handlinger til det norske folk og står på den måten i en offentlig relasjon til den norske diskriminerings- og likestillingspolitikken. Dermed kommer ombudets - og de ansattes prioriteringer, handlinger og valg ikke bare i pådriverarbeidet men også i lovhåndheverarbeidet under et ytterligere press, i betydning at blant annet den mediale synligheten rundt en del av de valgene som tas, uttalelser om saker og håndteringen av dem, vil og skal være åpen for debatt og kritikk. At dette må være en krevende posisjon å ha synes klart. En annen ansatt kommenterte dette slik:

Vi har jo så bredt et felt, det er så mange grupper og mange mennesker vi skal mene noe om, altså en masse saker som vi kan og bør engasjere oss i, som organisasjonene ønsker at vi skal samarbeide med dem om. Og her må vi jo velge hvilke kamper vi skal ta og hvilke vi ikke skal ta, når vi skal på banen, hvor synlige skal vi være. Man jobber jevnt og trutt, og hele tiden er det noe nytt. [...] Vi hadde ikke fagfolk i utgangspunktet. Media henvendte seg til oss og vi måtte mene noe [...] Det var ganske tøft. Nå har folk opparbeidet seg kunnskap.

I tillegg til vekten denne ansatte legger på kompleksiteten i LDOs arbeid; forholdet mellom kravet om å være synlig og på banen og å ta hensyn til de ulike organisasjonenes krav og behov og det presset de ansatte lever i og med, er det slående hvordan han også har LDO's opprettelse, og det som var vanskelig i prosessen rundt denne, som en sentral referanseramme for sin tenkning om LDOs rolleutforming. Videre løfter den ansatte fram en sentral problemstilling, nemlig hvordan LDO skal forholde seg til media og diskusjonene om det mediale fokuset er for stort/for lite, viktig eller uviktig, for ombudets arbeid og gjennomslagskraft. Dette er tema for neste avsnitt.

8.4 Forholdet til media – et spørsmål om synlighet

Hva slags krav stilles til LDO når det gjelder å være synlige i media? I mandatet heter det:

Arbeidet for å fremme likestilling og likebehandling innebærer at ombudet blant annet skal være en pådriver ved å ta initiativ til og delta i den offentlige debatten

Deltakelse i den offentlige debatten har, ikke overraskende, blitt tolket av både de ansatte i LDO og av andre aktører i feltet, som et spørsmål om å være synlig i media. Men, hva slags forhold skal LDO ha til media? Og, hvor mye betyr synlighet i media for LDO som pådriver i retning av holdnings- og handlings endrer? Med andre ord, hva slags mediestrategi har LDO?

Dette kan framstilles punktvis slik:

- LDO vil være synlige i media, men ikke for enhver pris
- Utspill i media må være basert på hva LDO kan si noe om og hva de ønsker å si noe om – det må være tyngde bak utspillene
- LDO er ikke en aktivistorganisasjon, men en pådriverorganisasjon
- Godt pådrivningsarbeid kan utføres andre steder enn i media

Ombudet sier det slik:

Likestillingssenteret var mye ute i media. Vi er opptatt av at vi ikke er eller skal være en aktivistorganisasjon. Samtidig er vi også mye ute i media. Men hvordan vi presenterer oss i media er viktig, dette må vi gjøre med en forståelse for ombudets rolle [...] Vi er ikke redde for å gå ut når vi vet hva vi kan og vil si. [...] Vi spør oss med hvilken tyngde vi kan gå inn med. Hvilke andre aktører mener noe? Vårt viktigste kriterium er at vi har noe fornuftig å si.

Spørsmålet om betydningen av forholdet mellom synlighet i media og folks holdninger har vært diskutert av mange (se blant annet Slaatta 1987). Flere medievitere setter for det første spørsmålstegn ved om media bare pressen, og peker på at media kan være opptredener på skoler, fritidsklubber, helsestasjoner osv. Og for det andre stilles spørsmålet om hva slags opptredener en bør ha i pressen. Ikke all medieoppmerksomhet er god oppmerksomhet, og spesielt ikke for en organisasjon som LDO, dersom det de uttaler seg

om, eventuelt setter på dagsordenen av saker, ikke er fundert i kunnskap og en tenkemåte som kan gjenkjennes som distinkt for LDO.

I opposisjon til synlighet i media, forstått som at målet og et viktig suksesskriterium er å svare på så mange henvendelser fra pressen som mulig, står det langsiktige, langsomme nettverks- og kompetansebyggende arbeidet. Mange i LDO kan stå bak denne uttalelsen fra ombudet:

Samtidig er det slik at godt pådrivingsarbeid ikke trenger å være synlig for offentligheten. Dette handler om god gammeldags folkeopplysning, og at vi må bygge tillit og allianser for å få innpass i store organisasjoner som for eksempel hos arbeidslivspartene. Vi har både en pisk og en gulrot.

Spørsmålet om synlighet i media og hvordan pådrivningsarbeidet skal gjøres er likevel omdiskutert og omstridt innad i LDO, og ansatte som har meninger om det kommunikasjonsfaglige elementet i LDOs virksomhet uttrykker i intervjuene frustrasjon over det de oppfatter som manglende ”langsiktig tenkning” og manglende ”ambisjoner” når det gjelder mediestrategi. En av de ansatte sier det slik:

Det lå et stort krav på å gjøre ombudet synlig utad. Vi sprang etter media, også på saker som vi ikke hadde kompetanse på, som avdelingen ikke hadde diskutert, som ombudet selv ikke hadde kompetanse på, hva skal vi mene om dette? [...] det var stor uenighet i avdelingen[...]

Denne informanten var, i likhet med mange andre frustrert over ikke å få tid til å tenke seg om, og frustrert over erfaringen med å bli avbrutt i mer langsiktig arbeid fordi media ønsker en uttalelse som innebærer at annet arbeid må settes til side, noe hun senere i intervjuet satte i sammenheng at LDOs ikke har en virksomhetsplan med definerte satsingsområder. Men, som vi har pekt på over er det jo ikke slik at ombudet ikke har en strategi. Informanten er snarere uenig i ombudets strategi.

Likevel, fraværet av tydelige visjoner og en overordnet plan for arbeidet ble framhevet av mange informanter, og kan kanskje best forstås i sammenheng med ombudspersonen og hennes kommunikasjon til de ansatte av sin visjon eller strategi, LDOs forhold til, og lojalitet til sitt mandat og LDOs forhold til det øvrige anti-diskriminerings- og likestillingsarbeidet i Norge. Samtidig må vi igjen understreke at lederen har et annet krav på seg til å definere strategier og å ta beslutninger enn saksbehandlere, og at uenighet om ledelsesstrategi er blitt et vanlig fenomen i alle deler av arbeidslivet.

Videre var mange opptatt av det gode, men også det problematiske i at LDOs suksess måles i forhold til hvorvidt de lykkes å få gjennomslag for sine saker i pressen.

Intervjuer: Er dere nok i media? Ansatt: Ja, det synes jeg, men jeg skulle ønske at vi var mer i media på de sakene vi selv har arbeidet med. For eksempel at seksuelle minoriteter ikke er med i mangfoldserklæringen [...] dette ble vinklet på en latterliggjørende måte (eks. Dagbladet). Resultatet er ikke desto mindre at statsråden sier at seksuelle minoriteter også skal inn. Vi er mye i media, men ikke alltid på egne premisser, og på våre egne saker som vi har arbeida med.

Synlighet i blant annet pressen er viktig, når en viktig del av LDOs mandat er å drive holdningsskapende arbeid i det norske samfunnet, for så vidt som flere ansatte mente at

LDO burde legge mindre vekt på å snakke med pressen og mer vekt på å arbeide mot politikere, kommunene og næringslivet og organisasjonene. Dette henger sammen med LDOs rolleutforming, som vi har behandlet over. I de ansattes vurderinger av LDOs forhold til pressen kommer det igjen fram at selve omorganiseringssprosessen, måten den ble håndtert på og hva som skjedde, er viktig referanseramme:

Det var nettopp nå et oppslag i Dagbladet som kritiserte ombudet for ikke å være mer på banen, og vi presset oss selv om vi også kunne ha forholdt oss til dette som en påstand. Det slår nok litt inn i at vi til å begynne med ikke hadde egne saker, og at vi var litt usynlige. Dette har nok påvirket oss. Men nå har vi jo noen saker som vi har bygget opp selv, som vi føler trygghet i forhold til. Det er viktig.

Staten, i betydning politikerne (daværende regjering) og nærmeste forvaltningsorgan BLD formulerte et mandat ut fra viktige demokratiske kampsaker, som Likestillingsombudet, SMED og Likestillingssenteret, senere LDO, blir satt til å forvalte. LDO er i likhet med det gamle ombudet, men i motsetning til LS og SMED, et fristilt organ, og er ment å skulle være det. LDO har for eksempel ikke rapporteringsplikt til noe styre slik det gamle Likestillingssenteret hadde. Det foregår to dialogmøter i året mellom LDO og BLD, hvor BLD informerer om tildelinger, men hvor driften, satsingsområdene og mandatet til LDO ikke diskuteres. BLD (staten) har med andre ord ingen direkte styring med LDO når det gjelder daglig drift og prioriteringer. Imidlertid styrer den indirekte langs ideologiske og politiske spor. For LDO betyr dette i praksis at de selv må holde seg orientert om hvilke nye områder staten ønsker at de skal forholde seg til, og som de må lese seg til i for eksempel stortingsmeldinger. Enkelte av våre informanter stiller da også spørsmålet hvor grensen for deres frihet går – hvor mye kan LDO handle på tvers av den sittende regjerings politikk? Og, hvor mye kan statsrådene påvirke LDOs prioriteringer? Et eksempel som nevnes av flere ansatte er at LDO rett etter opprettelsen bestemte seg for ikke å satse på vold mot kvinner. Noen måneder senere uttalte daværende barne- og likestillingsminister Karita Bekkemellem i pressen at vold og trafficking var et satsingsområde for regjeringen og for LDO. Dette var etter at LDO hadde sagt de ville satse på diskriminering i arbeidslivet.

8.5 Pådriver og lovhåndhever – har sammenslåingen gitt synergi?

Forholdet mellom LDOs oppgaver som lovhåndhever og som pådriver, og dynamikken mellom disse, danner dermed ikke bare en viktig del av ombudets innramming, men utgjør grunnlaget for virksomheten. Dette kan synes opplagt, men er verd å understreke. Det er nettopp innenfor denne rammen at mennesker med spesifikke og ulike typer kompetanse møtes, samarbeider og støter mot hverandre. De spenningene som ligger mellom for eksempel samfunnsvitenskapelig tenkning om samfunnsforhold og arbeid med endring, juridisk metode og saksbehandling, og politiske vurderinger av spesifikke situasjoner vil en finne blant de ansatte i LDO på samme måte som en finner dette blant aktører i de ulike organisasjonene. Ikke desto mindre bærer LDO i seg et potensial for overskridelse gjennom samarbeid på tvers av faggrupper, diskrimineringsgrunnlag og samfunnsområder. Med tanke på et av de nevnte spørsmålene som utløste denne evalueringen, nemlig forholdet mellom effekter eller utkommet av det samlede arbeidet til SMED, LS og LO -

sammenlignet med effektutkommet av LDOs arbeid ; har sammenslåingen gitt synergi? er vårt tentative svar at spørsmålet, forstått kvantitativt i betydning som noe målbart og etterprøvbart, kanskje ikke gir så god mening.

Dette er fordi mye tyder på at LDO har skapt noe helt nytt, noe det selvsagt er fordeler og ulemper ved. Fordelene er at sammenslåingen har gitt en reell mulighet for jurister og samfunnsvitere til å samarbeide, også med medie- og kommunikasjonsavdelingen, og på denne måten gi stemme til mange mennesker og grupperinger i det norske samfunn på tvers av diskrimineringsfelt og med utgangspunkt i ulike faglige ståsted. På denne måten har LDO åpnet et mulighetsrom for blant annet nettopp å "tøye loven", tenke- og handle interseksjonelt og legge press på partene i arbeidslivet, noe som inngår som viktige elementer i LDOs rolleutforming. Ulempene, i alle fall på kort sikt, er at mange ansatte opplever de har mistet muligheten til å videreutvikle interesseområder og spisskompetanse, gjennom organisasjonens krav om at de skal være generalister. Dette blir da også, som vi kommer tilbake til, påpekt som en svakhet fra flere både bruker- og arbeidslivs-organisasjoner. Men når det gjelder spørsmål om brukervennlighet deler vi vurderingen til mange aktører i feltet, nemlig at det er enklere både for brukere og kanskje også for mange av organisasjonene å forholde seg til LDO som ett organ og ikke tre. Dessuten kommer at LDO på selvstendig grunnlag kan hjelpe klagere og mennesker som søker råd og veiledning, både enkeltpersoner og personer i arbeids- organisasjons- og næringsliv, til å se andre aspekter ved saker det søkes råd, hjelp og veiledning i forhold til.

Om det interseksjonelle arbeidet foreløpig ikke er omfattende og dokumentert i tekst og tall, er det vår vurdering at bevisstheten knyttet til det å se diskrimineringsgrunnlag i sammenheng har nedfelt seg hos arbeidstakerne i LDO, noe som også gir grunn til å tro at dette perspektivet og orienteringen vil sette seg igjennom i flere og flere saker, og derfor vil bli mer tydelig i framtiden.

Disse vurderingene er dermed forankret i to forhold: Det ene er hvordan LDO har tolket sitt mandat, hvordan de har utformet sin rolle, dets organisatoriske rammebetingelser, kunnskapsbaser og samarbeidsformer. Det andre er koblet til det første og har sammenheng med et av målene for opprettelsen av LDO: Både politikerne og forvaltningen antydte forut for opprettelsen av LDO et ønske om at samfunnsviternes pådriverarbeid blant annet skulle være fundert i kunnskap om og innsikt i de gode sakene juristene, som lovhåndhevere, befattet seg med. (sml. kritikken av Likestillingssenteret om at de var for politiske og aktivistiske). Men, fordi likestillings- og antidiskrimineringsfeltet er så gjennompolitisert som det er, gir samarbeidet mellom juss og samfunnsvitenskap i seg selv ingen automatisk kredibilitet eller legitimitet. For eksempel er vårt entydige inntrykk at organisasjonenes vurderinger av om LDO har gjort godt eller dårlig arbeid (juridiske avgjørelser i klagesaker og inntrykk via medieoppslag) er avhengig av om avgjørelsene/medieoppslagene samsvarer med organisasjonenes ideologiske plattform, politiske orientering og interesseområde.

9

LDO og omgivelsene – hvordan oppfattes LDOs virksomhet?

I en evaluering av Likestillings- og diskrimineringsombudets virksomhet er det viktig å få frem hvordan LDOs arbeid og arbeidsmåter oppfattes av brukerne og sentrale samfunnsaktører. Hva skjuler seg bak tallene? Opplever brukerne at det er enkelt og greit å henvende seg til LDO? Opplever brukerne at de får nødvendig veiledning, informasjon, dokumentasjon og innspill til rett tid fra LDO? Hvorvidt og i hvilken grad driver LDO med relevant nettverksbygging i forhold til sentrale samfunnsaktører? Noen, men ikke alle henvendelser fra privatpersoner eller organisasjoner blir i løpet av året til klagesaker. Hvordan behandler ombudet henvendelser? Hvordan er det å være klager og hvordan er det å være påklaget innenfor LDOs system? Hvordan opplever og vurderer brukere av LDO ombudets håndtering av det som for brukerne kan være både vanskelige og sensitive saker? Kort sagt: hvordan utøver LDO sine roller som lovhåndhever og pådriver?

For å få svar på disse spørsmålene har vi gått frem på ulike måter. Vi har, som nevnt, studert konkrete saker som finnes i LDOs saksarkiv. Med utgangspunkt i saksarkivet har vi dessuten intervjuet et antall klagere og påklagede (fremgangsmåten i forbindelse med rekruttering av ulike informanter er beskrevet i rapportens metodeavsnitt), saksbehandlere i LDO. Vi har dessuten intervjuet sentrale samfunnsaktører og dermed (potensielle) ”brukere” av LDO i forvaltningen, blant politikere, blant brukerorganisasjoner, blant arbeidsgiverorganisasjoner og arbeidstakerorganisasjoner.

Vi vil først gi et inntrykk av hvordan hva det innebærer å være klager og påklaget i LDOs system. Deretter vil vi eksemplifisere dette ved å gå nærmere inn i LDOs håndtering av henvendelser og klager som gjelder et tema som LDO får stadig flere henvendelser i forhold til, nemlig graviditets- og permisjonstakerdiskriminering i arbeidslivet. Dette følges opp av ulike synspunkter på LDOs virksomhet både som lovhåndhever og pådriver fra ulike samfunnsaktører.

9.1 Henvendelser og klager i LDOs system

I LDOs serviceerklæring¹⁶ står det at:

LDO skal være et lavterskeltilbud som er lett tilgjengelig for brukerne. Alle kan henvende seg til LDO. Enten du er blitt utsatt for diskriminering selv, vil bistå noen som har opplevd diskriminering eller du søker informasjon om rettigheter og plikter kan du ta kontakt med oss. Du kan også henvende deg til LDO med tips om en sak du mener vi bør engasjere oss i. Arbeidsgivere, tillitsvalgte og andre kan få råd og veiledning om hvordan de hindrer diskriminering og fremmer likestilling.

LDO gir grundig og lettfattelig informasjon på sine nettsider om hva diskriminering kan innebære, hvorfor og hvordan man kan henvende seg til LDO, hva man kan forvente, og

¹⁶ <http://www.ldo.no/no/TopMenu/Om-ombudet2/Serviceerklaring-for-Likestillings--og-diskrimineringsombudet/>

hva det innebærer å klage på opplevd diskriminering. Her finner man blant informasjon om LDOs rådgivning og veiledning, ombudets taushetsplikt, hvordan man klager, behandling av klagen, opplysninger om hva delt bevisbyrde og LDOs upartiskhet innebærer, gangen i en klagesak, videre klagemuligheter gjennom LDN

Det meste av denne informasjonen finnes også i letteste versjoner. Noe mindre informasjon finnes på engelsk. Man kan dessuten velge å få lest opp det som står på de forskjellige sidene. Brukere kan altså via LDOs nettsider få de fleste opplysningene som skal til for å forstå hva det innebærer å henvende seg til LDO, og hva det juridisk og formelt vil innebære for den enkelte å klage eller bli påklaget.

Spørsmålet er imidlertid hvordan LDO håndterer henvendelsene fra brukerne, hvordan de kommuniserer, og hvordan det oppleves å henvende seg til og kanskje gå til det skritt å klage på et forhold ved hjelp av LDO.

Vi har foretatt intervjuer med et antall klagere og påklagede, og i første omgang vil vi gi noen eksempler på denne type saker, og hva brukerne ganske kort mener om sitt møte med LDO:

Klager 1:

En kvinne har klaget på en utlysning fra UD i forbindelse med det årlige aspirantopptaket. Hun stusser over at det opplyses at søkerens alder skal være mellom 25 og 32 år i utlysningen, og henvender seg til LDO med spørsmål om dette kan være lov. LDO tar saken videre, lover å holde henne løpende orientert om utviklingen i saken, noe de også gjør. LDO finner at aldersbegrensningen er ulovlig.

Klageren er ikke selv søker til aspirantkurset, men er alminnelig borger som følger med og er opptatt av kjønnsrettferdighet. Under intervjuet forteller hun oss at hennes bestemor var yrkesaktiv på en tid da få andre var det, det samme var saken for hennes mor og tante som tok lange akademiske utdanninger. Klageren har selv voksne døtre. Hun er svært fornøyd med LDOs håndtering av saken. Selv gjorde hun altså ingenting annet enn å ringe inn en klage, LDO tok saken videre derfra.

Klager 2:

Dette er en klager som har gått ut offentlig med saken sin. Klageren, en kvinne, har jobbet som deltidsmannskap i brannvesenet i sju år. I 2005 søkte hun først et vikariat, seinere en fast stilling. Da en yngre mann ble ansatt i stedet for henne, følte klageren seg forbigått, og klaget saken inn til LDO. I desember i fjor uttalte LDO at klageren ble utsatt for aldersdiskriminering i ansettelsesprosessen. Utlysningen krevde nemlig at søker var under 35 år, noe som er ulovlig. Ombudet mente også at klageren kan ha blitt utsatt for diskriminering på grunn av kjønn. Kommunen anket saken videre til likestillings- og diskrimineringsnemnda. Nemnda konkluderte med at klageren ble diskriminert på begge punkter.

Klageren forteller oss at hun følte seg godt behandlet av LDO, men mener saksbehandlingstiden er for lang, at det krever mye ressurser av den som klager, strev med å skaffe til veie dokumentasjon, og at det er frustrerende at LDO ikke kan tvinge motparten

til å avgi dokumentasjon og informasjon. I tillegg synes hun at det er problematisk at LDO ikke kan straffe motparten. Nå mener hun seg utsatt for gjengjeldelse og har en ny sak inne hos ombudet; hun har fortsatt deltidsstilling i brannvesenet, men får ikke noe særlig med vakter.

Påklaget 1:

En ansatt i et transportbedrift ble oppsagt fordi han ikke fungerte som salgs- og servicemedarbeider, skapte konflikter mellom ansatte og var ubehagelig mot passasjerer. Den ansatte sa opp selv etter et møte med ledelsen i selskapet, men gikk i ettertid til LDO og sa han var blitt oppsagt. LDOs uttalte at den ansatte var blitt diskriminert fordi det burde vært funnet annet passende arbeid til ham i bedriften. Saken var imidlertid, sett fra arbeidsgiverens side, at det ikke fantes annet passende arbeid til vedkommende; han hadde for eksempel ikke sertifikat og kunne derfor ikke behandle gods – den eneste arbeidsoppgaven i bedriften som ikke innebærer kontakt med publikum.

Arbeidsgiveren forteller oss i et intervju i ettertid at de er fornøyde med LDOs saksbehandling, til tross for at de ikke vant fram med argumentene sine. Derimot er de misfornøyde med Nemnda, som de mente drev forhør og bare lyttet til arbeidstakerens argumenter.

Påklaget 2:

Informanten er påklaget i saken som omtales under "Klager 2". I intervjuet tematiserer vedkommende forholdet mellom objektive kriterier, kunnskap, utdanning og erfaring, vs personlig egnethet. Kommunen hadde begått saksbehandlerfeil; i utlysningsteksten ved å angi alder fra 22 til 35 år, og ved ikke aktivt å prioritere å ansette kvinner i et mannsyrke som brannmannsyrket jo er. Informanten mener at LDOs vedtak var bevisstgjørende, men samtidig føltes feil fordi den subjektive vurderingen ikke ble tillagt vekt i det juridiske systemet. Den påklagede opplevde relasjonen til LDO som ryddig og grei, men savnet personlig møter og telefonsamtaler; kontakten med LDO bestod utelukkende av skriftlig korrespondanse. Vedkommende beskriver det videre som "forferdelig" å møte i nemnda, som virket som om de hadde gjort seg opp en mening om saken på forhånd. Den påklagede følte at det ikke var mulig å få frem egne argumenter, og at det derfor nærmest ble til et forhør som opplevdes som "meget ubehagelig". Vi spør om informanten kunne tenke seg en tilleggsordning hvor samfunnsvitere håndterer sakene, og hvor det legges vekt på dialog og konfliktløsning, framfor juridisk behandling. Denne tanken sluttet hun seg til, og hun la til at egentlig burde de, kommunene, i enda større grad bruke LDO som ressurs, som et sted de kunne henvende seg dersom det var noe de lurte på og trengte veiledning om.

I disse eksemplene fremstår LDO som et tilgjengelig og ryddig organ. Informantenes kritikk retter seg mot ombudets begrensede ressurser, mandat og handlingsrom. Det ser ut til at særlig påklagede snarere en å få rett, har behov for å bli hørt og anerkjent. I disse eksemplene trekkes Nemndas håndtering av sakene frem som mangelfull i så måte.

Vi skal nå gå mer inn i hvordan LDO arbeider og hvordan dette arbeidet oppfattes av brukerne i to konkrete tilfeller.

9.2 Graviditetsdiskriminering i arbeidslivet

Arbeidsforskningsinstituttet gjennomførte i 2007 og 2008 et forskningsprosjekt som belyste belastende og problematiske erfaringer med og konsekvenser av graviditet og permisjonsuttak i norsk arbeidsliv (Egeland et al 2008). Prosjektet ble utført på oppdrag fra Barne- og likestillingsdepartementet. Gjennom dette prosjektet fikk vi et godt innblikk i LDOs håndtering av henvendelser og klagesaker som gjelder graviditets- og permisjonstakerdiskriminering. Vi vil presentere noe av det vi fant her, fordi det er snakk om en stor og stadig økende problematikk, som både utgjør en betydelig andel av sakene i LDOs saksarkiv, og som LDO vier systematisk oppmerksomhet i sitt pådriverarbeid. Deretter vil vi presentere to konkrete saker som begge gir et godt innblikk i hvordan LDO arbeider.

Først noen tall som sier noe om omfanget av slike saker: Antallet henvendelser til ombudet som gjelder graviditetsdiskriminering i arbeidslivet har økt kraftig. På 1990-tallet ga det daværende Likestillingsombudet i gjennomsnitt 10 skriftlige veiledninger i året om dette temaet. I 2006 ga LDO veiledning om graviditetsdiskriminering i arbeidslivet 271 ganger, mens tallet for 2007 var 349 ganger (LDO/EO 2008). Antallet *klagesaker* har derimot holdt seg relativt stabilt de siste årene. På 1990-tallet mottok Likestillingsombudet i gjennomsnitt 6 klagesaker i året om graviditetsdiskriminering. I 2003 og 2004 var tallene steget til henholdsvis 31 og 29 klager, mens LDO i 2006 mottok 33 klager og i 2007 28 saker.

En klagesak kan berøre flere aspekter i et arbeidsforhold. I klagen som gjelder graviditetsdiskriminering i arbeidslivet i 2007, berører 21 av de 28 klagesakene temaene rekruttering, ansettelse eller avslutning av arbeidsforhold. Privat næringsliv var innklaget for diskriminering av gravide i arbeidslivet 15 ganger i 2007, mens 13 klager var rettet mot offentlig virksomhet. Dette tyder altså på at det offentlige ikke er en utpreget tryggere eller ”snillere” arbeidsplass enn det private næringsliv er for gravide arbeidstakere eller arbeidstakere som tar ut permisjon.

9.3 Hvem er det som klager og hvem påklages?

I de 28 klagesakene som dreide seg om graviditetsdiskriminering i arbeidslivet var 24 av klagerne privatpersoner, tre saker ble fremmet av en fagforening, organisasjon eller offentlig virksomhet, mens én sak ble tatt opp på initiativ fra LDO selv (etter tips fra andre). I de fire sakene i 2007 der LDO har konkludert med lovbrudd, har klagen i tre tilfeller handlet om at kvinner er blitt diskriminert, mens det i den fjerde klagen både dreier seg om kvinner og menn som er blitt utsatt for diskriminering. Sakene kommer fra hele Norge. De fleste sakene er knyttet til en arbeidsgiver og kan plasseres i bestemt del av landet, mens to saker gjelder for hele landet. Halvparten av sakene om graviditetsdiskriminering i arbeidslivet kommer fra Oslo og østlandsområdet (LDO 2008).

Som allerede nevnt ble det privat næringslivet innklaget for diskriminering av gravide i arbeidslivet 15 ganger i 2007, mens 13 klager var rettet mot offentlig virksomhet. Når det gjelder offentlig sektor fordeler sakene seg nokså likt etter statlig, fylkeskommunal, kommunal og offentlig virksomhet generelt. Det er altså flere typer offentlige institusjoner som er blitt innklaget, men nesten halvparten av klagen på graviditetsdiskriminering i

arbeidslivet er knyttet til pleie- og omsorgssektoren. I det følgende vil vi gi et innblikk i hendelsesforløpet og saksgangen i saker som gjelder graviditetsdiskriminering i arbeidslivet.

Her er først et par eksempler fra LDOs saksarkiv:

2006/759: En kvinnelig arbeidstaker har opplyst sin arbeidsgiver om hun er gravid. Bedriften hun jobber i er privat og ingen av de ansatte der er organiserte. Lønnsjusteringer foregår etter skjønn. Hun fikk 10.000 kroner mindre i lønnsstigning enn kollegene sine på samme nivå. LDO sier at dette kan være en diskrimineringssak p.g.a. graviditet, men kan ikke gjøre noe uten å ta kontakt med arbeidsgiver. Saken avsluttes uten å følges opp videre.

2006/1128: En kvinnelig arbeidstaker henvender seg til LDO fordi hun føler seg negativt behandlet (omtalt) av arbeidsgiver på grunn av graviditet. LDO sier at dette kan være trakassering, men at de må henvende seg til arbeidsgiver for å få dennes kommentarer/versjon av saken. Arbeidstakeren gir ingen tilbakemeldning på dette.

2007/145: Oppsigelse av vikariat ved legekontor p.g.a. sykdom i graviditetsforløp. LDO gir klager medhold, men saken henlegges fordi klager ikke ønsker å gå videre med saken.

I seg selv sier disse eksemplene lite om ombudets arbeidsmåte, håndtering av saker og behandling av brukere som henvender seg med spørsmål om konkrete saker. I forskningsprosjektet om belastende og problematiske erfaringer med og konsekvenser av graviditet og permisjonsuttak i norsk arbeidsliv (Egeland et al 2008) laget vi et fokusgruppeintervju med fem av ombudets saksbehandlere, som alle har behandlet saker som angår graviditetsdiskriminering i arbeidslivet. Vi spurte dem om de kunne fremheve noen typiske forløp eller trekk ved denne type saker. Svarene deres forteller oss mye – både om hva slike saker typisk kan dreie seg om, og hvordan slike saker typisk håndteres. De oppsummerte følgende:

Folk henvender seg gjerne via e-post eller telefon. Det er som oftest en kvinne som ringer. Hun er usikker og gravid og har nettopp fått jobb. Hun kjenner ikke regelverket særlig godt og er redd for hva arbeidsgiver kan finne på. I noen tilfeller er det menn som henvender seg. Av disse er det i mange tilfeller snakk om en mann som ringer på vegne av sin utenlandskfødte, gravide partner for å få klarhet over hennes rettigheter på arbeidsmarkedet. Andre ganger, og stadig oftere, er det fedre eller kommende fedre som ringer for å forhøre seg om sine egne rettigheter i forhold til foreldrepermisjon. Menn klager oftere på ordninger enn på arbeidsgiver, og noen ganger klages det på at kvinner får bedre ordninger og mer tilrettelegging i forbindelse med foreldreskap enn menn. De fleste sakene begynner som veiledningssaker. Mange er redde for å involvere arbeidsgiveren sin i en sak med ombudet, og ombudet gir i første omgang derfor bare generell veiledning. Deretter får folk selv vurdere hva de vil gjøre. De kan eventuelt legge den informasjonen de har fått frem for arbeidsgiver. Hvis denne ikke er enig med arbeidstakeren eller ikke tar henne eller han alvorlig kan det bli en klagesak, men da må LDO henvende seg til arbeidsgiveren for å få dennes versjon av saken. Saker stopper gjerne før den tid og det skjer dermed en avskalling på veien fra veiledning til klage. Det er for øvrig store forskjeller når det gjelder omfanget og karakteren av graviditetsdiskriminering i arbeidslivet. Helsevesenet er dog en gjenganger. I tillegg kommer det ofte henvendelser fra arbeidstakere som jobber i mindre bedrifter, og i kommunale virksomheter. I mange tilfeller handler det om problemer knyttet til vikariater. Noen

ganger stopper en sak når ombudet henvender seg til arbeidsgiver for å få dennes versjon av saken. Man finner ofte frem til en minnelig løsning. Imidlertid stopper vel så mange saker i det ombudet opplyser den som henvender seg om at neste skritt i saksgangen er en henvendelse til arbeidsgiver (Egeland et al 2008).

Vi spurte saksbehandlerne om de kunne utdype avskallingen fra veiledning til klage: Hvorfor er det så relativt få saker som ender opp som reelle klagesaker? Rådgiverne trakk frem to viktige grunner: a) frykten for *gjengjeldelse* og b) *kommunikasjonen mellom klager og LDO*.

Etter EU-direktivene på diskrimineringsfeltet kreves det beskyttelse mot gjengjeldelse overfor en som tar opp, påklager eller forfølger en sak om diskriminering. I tråd med dette inneholder arbeidsmiljøloven § 54 G et eget forbud mot gjengjeldelser overfor arbeidstaker som har fremmet klage eller på annen måte tatt opp sak om brudd på diskrimineringsvernet, eller gitt uttrykk for at slik sak kan bli fremmet.

Ikke desto mindre er mange av dem som henvender seg til LDO bekymret for en eller annen form for gjengjeldelsesreaksjon fra arbeidsgivers side om denne blir gjort kjent med anklagene. De velger derfor å ikke gå videre med saken sin. De som går videre er ofte ”tapere”, det vil si dem som ikke har fått den jobben de ønsket eller som for øvrig ikke har noe mer å miste på å anklage en arbeidsgiver for forskjellsbehandling. I noen tilfeller er det ressurssterke personer som går videre med klagesaker; de føler at de har gode kort på hånden og vet at gjengjeldelse er forbudt. Men hva er gjengjeldelse? Gjengjeldelse er ikke et tema i LDOs saker som angår graviditetsdiskriminering i arbeidslivet. *I denne forstand avspeiler ikke sakene virkeligheten*, mener saksbehandlerne. Folk frykter represalier, men dette blir aldri tematisert eksplisitt i saksgangen, forteller saksbehandlerne oss. Gjengjeldelse trenger ikke skje i form av oppsigelse, manglende opprykk eller lønnstillegg. Gjengjeldelse kan like gjerne skje i form av mobbing, utfrysing eller ulike forsøk på undergraving av arbeidstakerens troverdighet eller oppfatning av situasjonen som vedkommende har påklaget. Men dette er gjengjeldelsesformer som kan være vanskelige å bevise og forklare til en tredjepart.

Følgende case er et eksempel på hvordan en klagesak kan medføre en gjengjeldelse fra arbeidsgiver i form av undergraving av klagerens posisjon; noe som får saken til å bli ubehagelig både for klageren og for kolleger:

En kvinnelig arbeidstaker hadde fått medhold i at hennes klage overfor arbeidsgiver var berettiget. Vi skal her sitere fra intervjuet med informanten¹⁷, fra hennes brev til LDO og arbeidsgiver, og fra arbeidsgivers skriftlige svar. Saken er anonymisert.

Informanten er en kvinne i midten av 30-årene med to barn. Hun kom tilbake til arbeidsplassen etter 14 måneders permisjon noen måneder før intervjuet finner sted. Hun har tre høyskolefag som høyeste nivå i utdannelsen sin og har flere års arbeidserfaring i bedriften. Bedriften hun jobber i er en stor bedrift innen bygg- og anleggsbransjen, en mannsdominert arbeidsplass hvor hun var den første gravide på arbeidsplassen.

¹⁷ Hun ble intervjuet i forbindelse med forskningsprosjektet om belastende og problematiske erfaringer med og konsekvenser av graviditet og permisjonsuttak i norsk arbeidsliv (Egeland et al 2008).

Vi har et godt arbeidsmiljø på denne arbeidsplassen. Jeg har vært fornøyd hele tiden. Det er en god tone mellom kollegene - her på hovedkontoret er det mye folk med høyere utdanning. Ledelsen er ikke så veldig gode på kommunikasjon. Ganske lukket. Ikke så flink til å ta opp problemene. Veldig resultatorienterte også. Vi har flere typer bonusordninger. For eksempel en som er for alle ansatte, uavhengig av stilling. Det er hyggelig, men ikke så veldig motiverende. Du kan få et maksimumsbeløp – det er greit men ikke avgjørende. Men det er positivt for miljøet tror jeg, fordi det ikke er forskjellsbehandling.

Jeg har hatt begge mine graviditeter her. Den første var helt uproblematisk. Jeg hadde ingen sykemelding. I min andre graviditet hadde jeg litt sykemelding den siste måneden, men jobbet fullt før dette. Jeg forventet ikke at min leder skulle bli begeistret for at jeg var gravid, men.. Jeg var med på å ansette hun som skulle vikariere for meg, og lærte henne opp den siste tiden før permisjonen.

Etter at jeg gikk ut i permisjon hadde jeg ingen kontakt med arbeidsplassen. Ja, det vil si, jeg sendte en sms om at jeg hadde fått barn. Jeg fikk blomster til svar. Utover dette var det ingenting før sjefen ringte meg en dag etter et halvt år. Han sa: det har skjedd litt endringer i avdelingen her. Vi har bestemt oss for at vikaren får din stilling. Så da vet jeg ikke helt hva jeg skal gjøre med deg!

Jeg ble helt sjokkert. Jeg var ute på tur med barnevognen da han ringte og måtte bare sette meg rett ned. Jeg skrev etterpå et brev til leder og personaldirektør hvor jeg skrev at jeg valgte å se bort fra den telefonsamtalen og at jeg ikke aksepterte å få beskjed på en slik måte.

Sjefen ringte etter et par dager. Det er ikke noen vits å bli sint, sa han – for de visste ikke hva de skulle gjøre med meg og avgjørelsen var uansett tatt. Han fortsatte: Du kan få et møte med oss, men jeg tror ikke det er noen vits. Du burde nok ikke vært med på å ansette en så god vikar! Han lo godt. Du burde heller tenkt på deg selv, det hadde vært mye lurere.

Jeg hørte ingenting fra personaldirektøren. Jeg ble veldig trist og lei meg og hadde det slitsomt. Jeg klarte ikke å legge dette vekk og gikk rundt og tenkte på det hele tiden - den tiden jeg skulle ha kost meg med barnet mitt. Så da ringer jeg personaldirektøren, som gav uttrykk for at det var vel sjefen min som skulle ordne opp. Jeg gav meg ikke med engang, og da fikk jeg høre at: jammen, vikaren er jo så flink og vi vil så gjerne beholde henne. Det ville ikke være bra for meg å komme tilbake, for da ville de ikke være så fornøyde med meg.

Da mannen min skulle ha sine 6 uker med permisjon var jeg inne her og jobbet. Først på et møte for å avklare arbeidsoppgaver. Vikaren hadde da kontoret mitt og pc-en min – jeg ble skjøvet ut. Men det som også skjedde var jo at du hun hadde fått jobben min, da ble hun gravid. Da skulle de ha en ny vikar for henne igjen. Selv da ble ikke jeg spurt. Min permisjon skulle tross alt bare vare i tre måneder lengre. Men så viste det seg at vikaren for vikaren bare begynte i jobben 1 uke før jeg kom tilbake. Den nye vikaren tok også mitt kontor.

Jeg følte at de prøvde å skyve meg ut, jeg ble ikke tatt inn i varmen igjen. Nå orker jeg ikke være her lengre så jeg har ikke flyttet tingene mine inn på det nye tomme kontoret.

Før hadde jeg varierte arbeidsoppgaver med mye ansvar. De arbeidsoppgavene som jeg og sjefen tidligere hadde ansett som uviktige. Vi hadde til og med snakket sammen om det. De fikk jeg da jeg kom tilbake. De kjedelige oppgavene som vi tidligere hadde tatt

på dugnad i avdelingen. Jeg har konfrontert sjefen med mitt syn, selv om jeg ikke er kjempe tøff. Jeg har i grunnen alltid vært litt snill pike. Det er sikkert derfor han gjør det. Han har sagt at jeg bare må finne meg i det.

Jeg hadde flere samtaler med personaldirektøren også underveis. Men hun mente at vi skulle vente og se om ting ble bedre. Ikke det helt store engasjementet.

Rett før permisjonen min tok jeg etterutdanning for å oppdatere kompetansen min. Jeg fikk veldig god tilbakemelding på dette. Sjefen mente jeg var blitt så mye mer selvsikker. Jeg ble lovet ny stilling og bedre lønn når jeg kom tilbake fra permisjon. Da jeg kom tilbake, ja, da fikk jeg beskjed om at stillingen var besatt.

Jeg gjorde noen søk på nettet og fant frem til LDO. De mente at klagen min var berettiget. Jeg tenkte at nå kom det til å bli en konflikt. Men jeg ville jo ha et svar. Det ble sendt brev. Sjefen sa da at det ikke var noe hyggelig av meg, at han ikke kunne diskutere det med meg fordi det var så mye jus i det. Dette skjedde etter at jeg hadde jobbet i en måned. 3 uker senere kom det brev fra jobben til LDO: [sitatet under er utdrag fra arbeidsgivers brev]

Det er riktig at XX ble lovet ny stilling og ny lønn når hun kom tilbake etter permisjon. I løpet av perioden hun var hjemme, ble imidlertid rammebetingelsene for avdelingen endret. (...) ble det tydelig for hele XX-apparatet at vikaren, XX, hadde betydelig større kompetanse og arbeidskapasitet. (...) XX [vår informant, forf.anmrk.] hevder at hennes tidligere stilling nå er fordelt på to og et halvt årsverk. Det stemmer at det nå er to andre som også arbeider innenfor det samme området, men de utfører selvfølgelig en rekke oppgaver som tidligere ikke ble ivarettatt eller ble ivarettatt på en for dårlig måte. (...) Vi er dypt uenige i at XX nå har fått bare ubetydelige oppgaver, og tror at hun kanskje ikke har oppfattet omfanget av oppgavene.

(...) Når det gjelder romplassering, så er det ofte vanskelig å plassere en hel avdeling sammen. Det skjer derfor ofte at en eller flere medarbeidere har kontor litt bortenfor avdelingen. (...) Bedriften mener XX absolutt er kommet tilbake etter foreldrepermisjonen til oppgaver som er likeverdige med hennes tidligere. Dette er også i tråd med måten vi har gjort det på tidligere i tilsvarende tilfeller. I en mannsdominert bedrift som vår føler vi det er spesielt viktig å ta godt vare på kvinnene som arbeider her. Det skjer imidlertid hele tiden endringer, slik at både bedriften og alle som jobber utvikler seg i løpet av et år. Det vil derfor alltid foregå endringer når noen er borte fra bedriften i en lengre periode.

(...) På ett område må vi derfor ta selvkritikk i forhold til XXs situasjon. Vi har trolig ikke vært åpne nok i forhold til vurderingen av hennes arbeidsinnsats før hun gikk ut i permisjon. Hun har ikke svart helt til våre forventninger, noe vi ikke har vært tydelig nok på. Dette ble spesielt tydelig da vi ansatte en vikar som fungerte adskillig bedre (...)

Informanten forteller at hun nærmest fikk sjokk av de sist refererte formuleringene i brevet. Hun får ikke denne antatte dårlige egenprestasjonen til å henge sammen med det faktum at hun er blant de høyest lønnede i avdelingen (at hun har høyest lønn bekreftes i brevet fra ledelsen). Etter at brevet fra LDO var sendt sluttet personaldirektøren å hilse på henne i gangene, og hun selv følte seg svært nedbrutt og trist. Hun, som inntil da ikke har sagt noe til kollegene, blir sittende å gråte på kontoret – noe som blir oppdaget av en kollega som kommer innom. Etter dette opplever hun å få noe støtte fra kollegene, som også har lest brevet som ble sendt. Hun gir uttrykk for stor frustrasjon over det som har skjedd og sier gjentatte ganger at hun ikke kan forstå hva det handler om:

Hvis jeg ikke hadde fått barn ville dette aldri skjedd. Jeg ville vært lykkelig uvitende om at slike ting kan skje. Jeg var veldig fornøyd med jobben min og syntes at alt utviklet seg i riktig retning. Det var ikke i min tanke i det hele tatt å slutte. Jeg skjønner det ikke. Jeg hadde et godt forhold til sjefen min, hadde en god tone. Det er ufattelig, jeg forstår fremdeles ikke hva det handler om! Jeg hadde ikke lyst til å lage noe bråk, men sjefen var uprofesjonell og gjorde absolutt ingenting for å løse situasjonen.

Situasjoner som denne får ringvirkninger på en arbeidsplass, ikke bare for den gjelder. Informanten sier at hun mener at det har gjort folk mindre trygge. To nye kvinner som er gravide engster seg for hva som vil skje med deres stillinger når de kommer tilbake fra permisjon, og flere andre kolleger har gitt uttrykk for å være sjokkert over den behandlingen hun har fått. For informanten kan man kanskje si at det likevel ble en relativt god avslutning. Hun søkte og fikk en jobb i en virksomhet nærmere hjemstedet, med spennende og utfordrende arbeidsoppgaver og langt bedre lønn. Til tross for dette gir informanten uttrykk for at hun har mistet både selvtillit og trygghet i forhold til arbeidslivet, at hun er blitt mye mer skeptisk til hva arbeidsgivere kan finne på etter denne erfaringen. Arbeidsgiver introduserer en type argumentasjon overfor arbeidstaker som det er svært vanskelig å beskytte seg mot når det "tas selvkritikk" på at de ikke har vært tydelig nok i sine tilbakemeldinger angående informantens arbeidsinnsats. For informanten selv oppleves dette som et "slag under beltestedet" og som en gjengjeldelse i form av en helt ny type innvending mot henne (Egeland et al 2008).

Når relativt få av dem som henvender seg til Likestillings- og diskrimineringsombudet velger å gå videre med en klagesak henger dette også, i følge saksbehandlerne som vi intervjuet, sammen med selve kommunikasjonen mellom den som henvender seg og ombudet. Da vi i prosjektet om erfaringer med og konsekvenser av graviditet og permisjonsuttak i norsk arbeidsliv gjennomgikk dokumentene i LDOs saksarkiv slo det oss at mange av svarene fra LDO til den som rettet henvendelse til ombudet var påfallende "byråkratiske" og "juridiske" og fulle av forbehold og formuleringer av typen "på den ene siden" og "på den andre siden". Saksbehandlerne forklarte oss at dette skyldes LDOs mandat. Folk må opplyses om regelverket, samtidig som LDO ikke har anledning til å anbefale hvordan dette skal oppfattes av den som henvender seg. Videre blir det, som nevnt, ingen klagesak før den som henvender seg utformer en klage og LDO får innhentet den påklagede arbeidsgivers versjon av saken. Dette forholdet og språket som anvendes for å formidle dette kan ta motet fra den som henvender seg til ombudet, og få vedkommende

til å la være å gå videre med en sak, selv om hun eller han kanskje i utgangspunktet føler seg negativt forskjellsbehandlet og ønsker å klage på dette (Egeland et al 2008).

I en annen klagesak, som også gjelder graviditetsdiskriminering i arbeidslivet, fremhever klageren LDO som en viktig støtte når vi intervjuer henne om saken.

Saken er kjent fra media, og i forbindelse med denne evalueringen er det først og fremst vår informants beskrivelse av LDOs håndtering av saken som er viktig. Vi vil derfor fokusere på denne håndteringen snarere enn å beskrive saken inngående, og for øvrig unngå navn og beskrivelser som gjør saken, informanten og den påklagede umiddelbart gjenkjennelig. Hermed holdes fokus på LDO og brukerens opplevelse av LDOs opptreden og arbeidsmåte snarere enn saken - som i seg selv er interessant.

Informanten, en kvinne, søkte en lederstilling i en bedrift i en mindre by i Norge. Hun blir innkalt til intervju og innstilt som nummer én til stillingen. Det ble ikke underskrevet noen formell arbeidsavtale på dette tidspunktet, men det var aldri tvil om at hun hadde fått jobben. I samme periode ble hun oppfordret til å ta et ettårig engasjement i en internasjonal organisasjon. Hun får klarsignal fra bedriften til å takke ja til et halvt års engasjement i organisasjonen. På denne tiden finner hun ut at hun er gravid, noe hun varsler bedriften om i en e-post. Hun ønsket imidlertid fortsatt å tiltre stillingen. Fra bedriften får hun vite at det kan bli vanskelig, og hun oppfatter dette som at hun blir bedt om å trekke seg. Senere får hun beskjed om at de ikke ønsker å ansette henne.

Informanten forteller oss at hun i utgangspunktet har forståelse for at det kan være et problem for bedriften at hun er gravid og kanskje vil være borte fra jobben hun har fått der en periode. Samtidig mener hun at hun ikke vil ha vanskeligheter med å kombinere graviditet og barn med arbeidet. Det er samboeren hennes som oppfordrer henne til å ta kontakt med LDO. Dette gjør hun, men føler ikke at hun får en god kommunikasjon med den første saksbehandleren hun er i samtale med. Hun blir bedt om å sende kopi av korrespondansen i saken slik at LDO kan vurdere denne. Tiden går. Saksbehandleren i LDO gir henne inntrykk av at hun ikke har en god sak, den manglende arbeidsavtalen tatt i betraktning. Hun ber deretter om å få snakke med en overordnet i LDO. Ombudet sender etter dette et brev som vår informant beskriver som krystallklart og knusende for motparten. Brevet kom før saken skulle til mekling, men tingsretten valgte å se bort fra brevet. LDO ønsker imidlertid å gå inn i saken og hjelpe klageren og sender en saksbehandler til byen hvor klageren bor og hvor tingsretten befinner seg. LDO kan ikke opptre som partshjelp eller rettshjelper i saken, men får anledning til å være vitne. Saksbehandleren holder en forelesning i tingsretten om diskrimineringslovverket, som etter informantens mening er svært effektiv, selv om LDOs uttalelse ikke ble tatt med. Retten bestemte at bedriften måtte betale oppreisning og erstatning etter brudd på likestillingsloven. Vår informant er godt fornøyd med at hun fikk medhold i at likestillingsloven ble brutt. Samtidig vant hun ikke frem med alle sine krav, og fordi hun ikke fikk medhold på alle punkter, måtte hun dekke sine egne saksomkostninger. Dommen ble anket til lagmannsretten, hvor LDO igjen skal bistå klagerens advokat.

Når det gjelder LDO betrakter klageren ombudet som en avgjørende støtte for henne i saken. Hun understreker at hun er klar over at LDO har begrenset med ressurser, og at det

derfor ikke er noen selvfølge at de kan følge opp en sak i den grad de har gjort med hennes. På denne bakgrunnen uttrykker hun stor tilfredshet med og takknemlighet over at LDO valgte å gå inn i saken og sende en saksbehandler til byen hvor hun bor. Dette beskriver hun som "godt for moralen". Hun forteller at da hun kontaktet LDO første gang støtte hun på en saksbehandler som ikke fullt ut forstod henne, de hadde en lite tilfredsstillende, "ullen", kommunikasjon, preget av "skrankespråk" og hun tolker dette som at kvaliteten av kontakten med LDO delvis kan være personavhengig. Hun trekker også frem at det kan være vanskelig å henvende seg til en byråkratisk instans hvis man har en kompleks sak – "man må være litt flink selv", "terskelen kan bli for høy for mange". Det første møtet med LDO tok derfor nesten motet fra henne. Imidlertid endret dette seg markant fra da ombudet i neste omgang valgte å gå aktivt inn og satte en ny saksbehandler på saken. Dette opplevde informanten som svært positivt og hun opplevde saksbehandleren som faglig dyktig og hans tilstedeværelse som "sendt fra himmelen". Dette kan lyde voldsomt, men må forstås på bakgrunn av informantens situasjon på hjemstedet, som hun beskriver som et "lite samfunn". Da hun valgte å kontakte LDO stod hun opp i et lokalsamfunn, hvor motparten er "kjent og respektert". Det at LDO sendte en saksbehandler til hjemstedet beskriver hun derfor som et kraftfullt signal fra "storsamfunnet" om at "vi følger med på hva dere gjør" d.v.s. at myndighetene også holder et øye med mindre steder som kan virke mer eller mindre selvstyrende og hvor enkeltindivider kan ha vanskeligheter med å vinne frem med loven i hånd overfor innbyggere som nyter respekt og anseelse i lokalsamfunnet. I en slik situasjon opplever informanten at det er godt å ha LDO "i ryggen". Hun er kritisk til det at LDO har forholdsvis knappe ressursene til rådighet, og mener at dette kan føre til lang saksbehandlingstid og dårlig kommunikasjon. Hun mener også at det er en svakhet ved systemet generelt at det ikke gis noen saksomkostningsgaranti i tilfeller som hennes; hvis hun taper saken i lagmannsretten risikerer hun å gå personlig konkurs. Dette til tross uttrykker hun stor tilfredshet med LDOs håndtering av saken.

Saken viser at LDO kan oppleves som viktige og slagkraftige gjennom en kombinasjon av faglig autoritet, konkret hjelpsomhet og en viss distanse til sammenhengen hvor begivenhetene utspiller seg. Som informanten også er klar over er det snakk om en ressurskrevende involvering fra LDOs side; saksbehandlerens tilstedeværelse og oppfølging av den konkrete saken går langt ut over hva LDO kan gjøre for alle på nåværende tidspunkt. Samtidig saken kan tjene som et verdifullt eksempel – ved å kunne brukes som referanse-sak både i LDOs videre lovhåndhever- og pådriverarbeid.

9.4 LDO og brukerne – hvem er LDO til for?

Det er ikke tilfeldig at flere av de sakene vi her trekker frem har en kjønnsdimensjon. Som vi har sett tidligere, er kjønn det diskrimineringsgrunnlaget som dominerer både når det gjelder veilednings- og klagesaker i LDOs system. Ombudet påpeker selv i Praksis 2007 at:

LDO er et relativt nytt organ, og kunnskapen om rettigheter på de "nye" diskrimineringsgrunnlagene vi har fått i tillegg til kjønn er ikke like godt kjent blant folk. Likestillingsombudet og likestillingsloven har eksistert i nærmere tretti år, og det

er ikke merkelig at kjønn er det grunnlaget vi får mest klager på. I 2007 kom det ingen klager på grunnlaget seksuell orientering. Den eneste klagesaken vi behandlet på dette grunnlaget, tok LDO opp på eget initiativ. LDO behandlet også kun en klage på grunnlaget funksjonshemming [...] LDO jobber kontinuerlig med å endre denne tendensen og sørge for at LDO oppfattes som en naturlig klageinstans for disse gruppene. (Praksis 2007: 39)

Her berøres to viktige problemstillinger som gjelder LDOs forhold til brukerne. Det ene angår spørsmålet om det foregår en avskalling eller frasortering blant brukergrupper for LDO fra intensjonen som fremgår i mandatet om å være et Ombud for alle borgere og samfunnsgrupper uansett kjønn, etnisitet, alder, funksjonsevne, trosretning til den faktiske bruken av LDOs tjenester som med all mulig tydelighet begrenser seg hovedsakelig til grunnlagene kjønn og i mindre, men stigende grad etnisitet. Er det slik at ombudets virksomhet er tilgjengelig og forståelig for noen brukergrupper, mens den for andre brukere fremstår som en fjern og utilgjengelig virksomhet som i liten grad fungerer som et lavterskeltilbud? Er det slik at LDO driver sin virksomhet på en måte som treffer de allerede frelste? Det andre spørsmålet, som henger sammen med dette er om de ulike diskrimineringsgrunnlagene står i et slags konkurranseforhold eller i alle fall i et asymmetrisk forhold til hverandre og at kjønn som diskrimineringsgrunnlag overskygger de andre grunnlagene i en grad som gir seg utslag i den skjevheten vi ser i fordelingen av veilednings- og klagesaker på de ulike grunnlagene? Det siste spørsmålet vil vi drøfte nærmere i forbindelse med interseksjonalitetsbegrepet.

Som LDO selv gjør oppmerksom på kan dominansen av kjønn som diskrimineringsgrunnlag blant veilednings- og klagesakene skyldes historiske forhold: den norske offentligheten har kanskje gjennom årenes løp og i kjølvannet av det tidligere likestillingsapparatet, kvinnebevegelsen og statsfeminismen vendt seg til å forbinde det offentlige likestillings- og diskrimineringsarbeidet med kjønn. Som det også ble understreket fra flere hold i høringsrunden i forkant av opprettelsen av LDO står kjønn sentralt i norsk likestillings- og diskrimineringspolitikk. Ikke bare gjelder dette lovverket; også kvinne- og kjønnsforskningen har hatt kjønn og forholdet mellom kjønnene som omdreiningspunkt. Både lovhåndhever- og pådrivingsvirksomheten knyttet til det offentlige likestillingsapparatet har vært forankret i kjønn som primært grunnlag. Med opprettelsen av LDO skulle kjønn bli et av flere grunnlag som virksomheten skulle forankres i, og brukerne skulle kunne henvende seg til LDO på bakgrunn av både andre og flere grunnlag enn kjønn. Når statistikken knyttet til veilednings- og klagesaker viser at dette foreløpig har skjedd i ganske begrenset grad kan dette kanskje nettopp ses i lys av kjønnsfokus i det tradisjonelle likestillings- og diskrimineringsarbeidet. I så tilfelle står LDO overfor en utfordring av substansiell art: hvordan skal det skapes plass for de andre grunnlagene i et politisk rom som i så stor grad er definert av ideologiske standpunkter og historisk spesifikk kunnskap knyttet til kjønnsdiskriminerings- og likestillingsarbeid? Dette er også en problemstilling som gjør seg gjeldende i forbindelse med ambisjonene om å drive anti-diskriminerings- og likestillingsarbeid i et interseksjonelt perspektiv.

9.5 LDO - et dårligere, ideologisk forankret tilbud?

Når det gjelder brukergruppene er det et annet problem som også spiller en rolle for det skjeve utfallet i fordelingen av veilednings- og klagesaker på de ulike grunnlagene. Dette er et problem som angår hva LDO helt konkret kan tilby av tjenester til brukerne. Når det gjelder diskrimineringsgrunnlagene etnisitet, trosretning og hudfarge er dette tydelig. I det gamle systemet skulle SMED "sikre vernet mot etnisk diskriminering" gjennom to hovedvirkemidler: opprettelsen av et rettshjelpstilbud og dokumentasjon og overvåkning med hensyn til art og omfang av diskriminering. SMED brukte begrepet bruker i to betydninger: 1) Personer som mener seg diskriminert og kan kontakte SMED for å få hjelp, det vil si potensielle klienter, og 2) Instanser som har direkte kontakt med personer med minoritetsbakgrunn, eller som arbeider innenfor minoritetsområdet. Brukere som i dag opplever å bli diskriminert på grunnlag av etnisitet, hudfarge eller trosretning vil ikke finne det samme tilbudet hos LDO som de kunne finne hos SMED. LDOs lovhåndheverrolle utelukker at ombudet kan fungere som rettshjelper – noe også LDO gjør oppmerksom på nettsidene sine. Har man behov for rettshjelp, må man kontakte en advokat, et rettshjelpstiltak eller en interesseorganisasjon. I følge de av våre informanter som har inngående kjennskap både til SMEDs og LDOs praksis er dette en forskjell som gjør en forskjell for brukerne og som har ført til en skjevhet i hvordan veilednings- og klagesakene fordeler seg på de ulike diskrimineringsgrunnlagene som er tillagt LDO. LDO oppfattes som et sted hvor man kan ringe for å få råd og veiledning, ikke konkret hjelp – noe som er det mange brukere kanskje trenger i vanskelige situasjoner.

En av våre informanter, som både kjenner SMED og LDO fra innsiden fremhever dessuten at kjønnsdominansen i seg selv kan virke avskallende eller sorterende i forhold til brukerne: for eksempel kan kvinner med minoritetsbakgrunn nøle med å henvende seg til LDO fordi LDO blant noen minoritetsgrupper oppfattes som målbærere av et ideologisk sett "norsk" kjønnslikestillingsprosjekt som kvinner med minoritetsbakgrunn kan ha problemer med å identifisere seg med.

9.6 LDO i samfunnet

Politikere

Politikere både på riks- og lokalplan er potensielle brukere av LDO dels ved at de gjennom kjennskap til ombudets eksistens og virksomhet har mulighet for å henvende seg til ombudet som håndhever av lover og regelverk knyttet til sentrale politiske felt som diskriminering og likestilling, dels ved å kunne henvende seg til ombudet som pådriver i saker som har nådd den offentlige politiske dagsorden, og dels som målgruppe for LDOs egeninitierte pådriverarbeid.

Kjennskapen til og opplevelsen av LDO blant politikere har vi dels skaffet oss kvalitativt gjennom intervjuer med stortingspolitikere og dels kvantitativt gjennom en landsomfattende representativ undersøkelse av lokalpolitikeres inntrykk av LDO og LDOs virksomhet (se eget vedlegg).

Intervjuene med stortingspolitikere er for få til å være representative – de sier altså ikke noe om hva alle rikspolitikere mener om LDO. Vi har heller ikke fått anledning til å intervju en representant fra hvert av partiene. I det følgende gjennomgår vi altså beskrivelser av LDO basert på intervjuer med de to stortingspolitikere som ønsket å la seg intervju om saken. Andre representanter kan altså ha andre synspunkter på LDO. Gjennom de intervjuene vi fikk gjennomført har vi til gjengjeld fått beskrivelser av og synspunkter på LDOs virksomhet fra to politikere som har svært god kjennskap både til det gamle diskriminerings- og likestillingsapparatet og til sammenslåings- og omorganiseringsprosessen. Beskrivelsene deres av LDO og LDOs virksomhet skriver seg inn i rekken av mer eller mindre sterke synspunkter på hva LDOs rolle er og bør være, og bidrar i så måte til inntrykket av at LDO hele tiden manøvrerer i svært politisert farvann hvor referansene til det gamle systemet, og da i sær til Likestillingssenterets virksomhet jevnlig dukker opp. I det følgende vil vi oppsummere vårt hovedinntrykk av hva disse rikspolitikere mener om LDO, og presentere det vi ser som nøkkelbeskrivelser av LDO i denne sammenhengen. Vi vil deretter fremheve de viktigste resultatene fra politikerundersøkelsen som ble gjennomført høsten 2008. Her fikk vi et meningsmålingsinstitutt (se eget vedlegg) til å lage korte telefonintervjuer med et representativt utvalg av lokalpolitikere i Norge. Spørsmålene gikk noe videre/dypere enn dem som er stilt til befolkningen (se eget avsnitt). Gjennom intervjuene med politikerne og politikerundersøkelsen har vi ikke bare fått et inntrykk av ombudets forankring i så vel toppen som grunnplanet i norsk partipolitikk og partienes standpunkt overfor nyorganiseringen av ombudet og ombudets virksomhet, men også et inntrykk av hvilke utfordringer LDO står overfor når det gjelder denne type ”brukere”. La oss først se nærmere på stortingspolitikernes inntrykk av ombudet og ombudets virksomhet.

Vi vil i det følgende referere synspunktene fra to stortingspolitikere som representerer to av dagens tre regjeringspartier, d.v.s. AP og SV. Begge partiene gikk inn for å opprette et felles organ for flere diskrimineringsgrunnlag. Samtidig mente disse to partiene at organet kun skulle fungere som lovhåndhever, og at pådriverrollen skulle holdes separat i egne organer. Som vi skal se opprettholdes synspunktene i representantenes vurderinger også av dagens system.

I intervjuene med stortingspolitikere beskrives etableringen av et felles organ for flere diskrimineringsgrunnlag hvor grunnlagene ses ”i sammenheng” som både ”riktig” og ”viktig”, og på denne bakgrunn vurderes det som unødvendig og uaktuelt å gå tilbake til tidligere ordninger eller til en ordning med for eksempel et organ for hvert grunnlag. Som lovhåndhever oppleves LDO som et skritt i riktig retning for likestillings- og antidiskrimineringsarbeidet i Norge. Samtidig uttrykkes det en bekymring: ”LDO har ikke erstattet SMED på en god måte” når det gjelder brukervennlighet i form av konkret rettshjelp – her er det behov for noe ”mer”, i følge en av politikerne, uten at dette konkretiseres nærmere. Den ene politikeren fremhever videre at et felles organ gjør det lettere å overføre kunnskap, erfaringer og perspektiver fra grunnlag til grunnlag. Samtidig fremkommer det at det ikke er snakk om overføringer i en hvilken som helst rekkefølge; det er spesielt de ”andre” grunnlagene som skal ”styrkes” i det felles organet. Vi forstår det slik at LDO betraktes som en passende ramme for kunnskaps-, erfarings- og

perspektivoverføring fra kjønnslikestillingsområdet til de ”andre” områdene, d.v.s. etnisitet, livssyn, alder, funksjonshemming, seksuell orientering o.s.v. I politikernes beskrivelser av LDO er denne asymmetrien i forholdet mellom grunnlagene koplet til en forholdsvis sterk misnøye med LDOs ivaretagelse av pådriverrollen. LDO oppfattes som ”svak”, ”lite aktiv” og ”lite synlig” i pådrivingsarbeidet sitt når det gjelder nettopp kjønnslikestilling. Likestillingssenterets aktiviteter og aktivitetsnivå fremheves eksplisitt som sammenligningsgrunnlag for denne vurderingen; i forhold til Likestillingssenteret beskriver politikerne LDO som ”mer usynlige”, og det gis uttrykk for et savn av en sterkere pådriver på kjønns- og likestillingsområdet i norsk offentlighet enn hva LDO er, i følge de to politikerne. LDO setter ikke i tilstrekkelig grad dagsorden når det for eksempel gjelder kampen for likelønn og mot et kjønnssegregert arbeidsmarked. Vi ser at tanken om det tradisjonelle kjønnslikestillingsarbeidets sterke og til en viss grad prioriterte posisjon i forhold til likestillingsarbeidet på andre områder i norsk offentlighet og frykten for en svekkelse av dette arbeidet går igjen som et ekko fra høringsrunden i 2003.

Tendensen til å assosiere diskriminerings- og likestillingsarbeid med kjønnsdiskriminerings- og kjønnslikestillingsarbeid og den følgende misnøyen med LDOs nedskalering av kjønnsfokuset i pådrivingsarbeidet sitt er påtakelig og påfallende; LDO skal – i følge sitt mandat - arbeide mot diskriminering og for likebehandling uavhengig av grunnlag samtidig som de bebreides at de ikke har et spesielt engasjement i forhold til kjønn.

Når det gjelder kontakten mellom LDO og stortingspolitikere, og denne gruppens bruk av LDO i sitt politiske virke, mener de to representantene videre at denne også er blitt svekket med LDO – sammenlignet med Likestillingssenteret og SMED. Det understrekes at rapporter fra LDO blir lest og brukt av politikerne når det skal argumenteres for en sak, og at LDO i så måte ikke bare er en ”kunnskapsbase”, men også en ”autoritet” på likestillings- og diskrimineringsområdet. I denne forstand kan det se ut som LDO oppfattes som kunnskapsbaserte i sin virksomhet, noe Likestillingssenteret – som vi er inne på andre steder i rapporten – i mindre grad ble oppfattet som. Ikke desto mindre savner de to representantene mer aktivitet fra LDOs side. De forteller at de på eget initiativ har besøkt LDO i embeds medfør, men at LDO på sin side ikke har tatt noen initiativer overfor dem som stortingspolitikere med spesielt ansvar for å følge opp likestillingspolitikken i Norge.

Som en av dem formulerer det:

Ombudet fremstår litt svakt. SMED og Likestillingssenteret var mer aktive og ba om møter. Ombudet virker begrenset av forvalterrollen. Jeg savner at de [LDO] setter mer av dagsorden. Vi har stagnert i Norge og vi trenger noen som tenker radikalt og utfordrer politikerne.

I det hele tatt kommer ikke denne politikeren på noen saker på diskriminerings- og likestillingsområdet hvor LDOs rolle som pådriver har vært av betydning. Tvert i mot mener hun at politikerne selv gjør dette pådrivingsarbeidet – for eksempel i forbindelse med debatten rundt den nye ekteskapslovgivningen.

Begge stortingspolitikerne understreker at de er klar over at LDO kun har vært i virksomhet i drøye to år på intervju tidspunktet, og at de ikke ønsker en tilbakevending til

det gamle systemet eller et helt nytt apparat. "Det tar selvfølgelig tid å bli en aktør i offentligheten", som en av dem uttrykker det. Ikke desto mindre er de klare og tydelige i sin misnøye med LDOs pådrivingsarbeid; LDO er ikke tilstrekkelig aktive og synlige som aktør i det offentlige arbeidet mot diskriminering og for likebehandling og likestilling.

Politikerundersøkelsen

Vi fikk et meningsmålingsinstitutt til å gjennomføre en landsomfattende representativ spørreundersøkelse av lokalpolitikeres oppfatning av LDO (se rapporten fra undersøkelsen i eget vedlegg). Undersøkelsen ble gjennomført i september 2008. Vi skal i det følgende presentere noen av hovedfunnene herfra.

I undersøkelsen fremgår det at et stort flertall – 87 prosent - av lokalpolitikere i Norge mener at det er "svært viktig" eller "ganske viktig" at Norge har et likestillings- og diskrimineringsombud. Samtidig er det en tydelig forskjell mellom partiene på høyre- og venstresiden i dette spørsmålet; mens for eksempel 100 prosent av SV-politikere og 96 prosent av AP-politikere mener dette, er Høyre- og Fremskrittspartipolitikere noe mer tilbakeholdne; 79 prosent av Høyrepolitikere og 55 prosent av Frp-politikere synes at det er "svært viktig" eller "ganske viktig" at Norge har et slikt ombud, og hele 22 prosent av Frp-politikere mener at et slikt ombud er "ganske uviktig" eller "svært uviktig". Dette kan neppe overraske tatt i betraktning disse partienes – og da spesielt Frp's – ideologisk baserte skepsis i forhold til offentlig organisert og finansiert arbeid mot diskriminering og for likestilling, som jo begrenser både arbeidsgiveres handlingsrom og griper inn i det noen betrakter som "privatlivets fred".

I forhold til det at LDO er et resultat av en sammenslåing av tre tidligere enheter, Likestillingsombudet, Likestillingssenteret og SMED mener 60 prosent av lokalpolitikere at dette var riktig, mens 16 prosent mener at den gamle organiseringen burde vært beholdt. Her viser det seg at det er lokalpolitikere fra Høyre som i størst grad mener at en sammenslåing var riktig (70 prosent), mens bare 43 prosent av Venstrepolitikere mener dette. Venstrepolitikere er også dem som er minst sikre på hva de mener om saken. For øvrig er små forskjeller mellom hva de ulike partiene mener om sammenslåingen.

Det samme gjelder i forhold til lokalpolitikernes oppfatning av hvilke diskrimineringsgrunnlag LDO gjør en tilfredsstillende jobb på. Her er det bare små forskjeller mellom hva de ulike partiene mener om LDOs innsats. Variasjonene er størst i forhold til grunnlagene religion, livssyn og politisk ståsted. I forhold til religion mener bare 21 prosent av lokalpolitikere fra Kristelig folkeparti mot 51 prosent av AP-politikere at LDO gjør en tilfredsstillende jobb. 31 prosent av Frp-politikere mot 70 prosent av Senterpartipolitikere mener at LDO gjør en tilfredsstillende innsats når det gjelder politisk ståsted som diskrimineringsgrunnlag. Når det gjelder livssyn mener 29 prosent av Kristelig folkepartipolitikere mot 63 prosent av Venstrepolitikere at LDO gjør en tilfredsstillende jobb. Når det gjelder i sær kjønn er det lite som skiller partiene. Samtidig kan vi se at kjønn nettopp er det grunnlaget som de fleste lokalpolitikere uavhengig av partipolitisk tilhørighet mener at LDO gjør en tilfredsstillende på. Hva grunnen er til dette har vi ikke grunnlag for å si noe om, men det kan tenkes at dette – som vi også har vært inne på andre

steder i rapporten – har sammenheng med at anti-diskriminerings- og likestillingsarbeid i Norge har en generell tendens til å bli assosiert med kjønn. For øvrig gjør vi oppmerksom på at uttrykket en ”tilfredsstillende” jobb kan tolkes på forskjellige måter og dermed ikke har et entydig meningsinnhold. Vi har derfor ikke grunnlag for å si mer om hva lokalpolitikerne mener om for eksempel LDO som enten lovhåndhever eller pådriver på de ulike områdene.

Når det gjelder LDOs aktiviteter på fylkes- og eller kommunenivå er det svært få av lokalpolitikerne som har kjennskap til om LDO har vært aktive i deres fylke/kommune. Videre er det nesten ingen av politikerne som selv har vært i kontakt med ombudet.

Videre ba vi lokalpolitikerne vurdere i hvilken grad de mente at LDO har gjennomslag i den norske offentligheten. Hva det å ”ha gjennomslag” betyr ble ikke forklart nærmere for respondenten, så det kan, strengt tatt, bety alt fra å være gjest på Nytt på nytt til å være de folkevalgte foretrukne kunnskapsbase på det likestillings- og diskrimineringspolitiske området. Med dette in mente viser undersøkelsen at flertallet (63 prosent) av lokalpolitikerne mener at LDO ”i noen grad” har gjennomslag i den norske offentligheten. 13 prosent mener at LDO har gjennomslag ”i stor grad” og 24 prosent i ”mindre”, ”liten” eller ”ingen” grad. Fordelt på partiene er det lite som skiller politikerne, men Høyre-politikerne ser i størst grad ut til å mene at LDO ”i stor grad” har gjennomslag i offentligheten (20 prosent), mens kun 5 prosent av SV-politikerne mener dette. Frp-politikerne stiller seg mest tvilende til hvorvidt LDO har gjennomslag i offentligheten – 34 prosent av de spurte fra dette partiet mente at LDO kun hadde dette i ”mindre”, ”liten” eller ”ingen” grad.

Tilsvarende tendens finner man blant lokalpolitikernes vurdering av hvorvidt LDO er ”synlig for folk flest”. Uavhengig av partitilhørighet mener 51 prosent av dem at dette er tilfelle ”i noen grad”. 9 prosent mener at LDO er synlig ”i stor grad” og hele 41 prosent i ”mindre”, ”liten” eller ”ingen” grad. Igjen er det Frp-politikerne som i minst grad har tro på at LDO er synlig for folk flest – hele 64 prosent av de spurte fra Frp mente at LDO kun var synlige for folk flest i ”mindre”, ”liten” eller ”ingen” grad.

Lokalpolitikerne mener altså at det er viktig at vi har et likestillings- og diskrimineringsombud, men mener samtidig at det ombudet vi har et lite synlig for ”folk flest”.

I det følgende skal vi se nærmere på hvor synlig LDO og LDOs virksomhet er for ”folk flest”.

Befolkningsundersøkelsen

For nettopp å få et inntrykk av befolkningens kjennskap til LDO fikk vi et meningsmålingsinstitutt til å gjøre en landsomfattende, representativ spørreundersøkelse (omnibus) av befolkningens kjennskap til og oppfatning av LDO (se rapporten fra undersøkelsen i eget vedlegg). Undersøkelsen ble gjennomført i august 2008 og omfattet et representativt utvalg av befolkningen som da var 18 år eller eldre.

Når det gjelder folks kjennskap til LDOs arbeid og virksomhetsområder viste det seg at over halvdel av de spurte visste at LDO jobbet med saker relatert til religion, personer

med nedsatt funksjonsevne, kjønn, seksuell legning, etnisitet og alder. Kjønn var det området de fleste mente at LDO jobbet med (77 prosent). Samtidig var det hele 52 prosent som mente at LDO også jobbet med barnefordelingssaker, 35 prosent som mente at det også var tilfellet med saker relatert til oppholdstillatelse, og 25 prosent som mente at LDO jobbet med saker som gjaldt feilbehandling i helsevesenet. Dette kan tyde på at LDO for befolkningen generelt ikke har en klar og avgrenset profil når det gjelder virksomhetsområder. Fordelt på kjønn var det ingen forskjell mellom hva menn og kvinner trodde. Inntekt ga heller ikke utslag, mens utdanningsnivå gjorde en forskjell i det de med høy utdanning så ut til å ha et klarere bilde av LDOs faktiske virksomhetsområder enn hva de med ingen eller liten utdanning ut over grunnskolen så ut til å ha. Ansettelse i offentlig eller privat sektor gjorde ingen forskjell. Bosted ser heller ikke ut til å ha mye å si for kjennskapen til LDOs virksomhetsområder. Når det gjelder partitilhørighet var det ikke store variasjoner blant svarene, men det kan for eksempel nevnes at 52 prosent AP-velgerne, 59 prosent av Høyrevelgerne og hele 70 prosent av dem som oppga at de ville stemme på Krf mente at LDO også jobbet med barnefordelingssaker.

Vi kan slå fast at LDO har en jobb å gjøre hvis de ønsker at ombudet, i betydningen ombudspersonen – for tiden Beate Gangås – skal være kjent for befolkningen generelt; kun 4 prosent av de spurte visste hvem som var likestillings- og diskrimineringsombud. Verken kjønn, alder, inntekt, utdanningsnivå, sektor, bosted eller politisk tilhørighet fører til variasjoner av betydning her. Dette henger trolig sammen med at Gangås, som vi har gjort oppmerksom på andre steder i rapporten har vært sykemeldt i en stor del av den foreløpige ombudsperioden sin. Ikke desto mindre kan dette tyde på at ombudet først og fremst betraktes som en institusjon snarere enn en bestemt person. Spørsmålet er imidlertid om det egentlig er viktig for Likestillings- og diskrimineringsombudet og for ombudsfunksjonen at ombudet assosieres med en bestemt person i folks bevissthet – som til en viss grad er tilfellet med Barneombudet.

På spørsmålet om hvordan respondenten vurderer viktigheten av det å ha et likestillings- og diskrimineringsombud svarer flertallet (77 prosent) at de mener at dette er ”svært viktig” eller ”ganske viktig”. 14 prosent synes verken at det er viktig eller uviktig. Langt flere kvinner (42 prosent) enn menn (28 prosent) mener at det er ”svært viktig” at vi har et slikt ombud. Alder gjør mindre forskjell enn kjønn i denne sammenhengen, men de aller yngste (41 prosent) mener at det er svært viktig. Verken inntekt eller alder gir utslag. Flere i offentlig enn i privat sektor mener at det er ”svært viktig” at Norge har et likestillings- og diskrimineringsombud, mens bosted ikke fører til nevneverdige variasjoner i svarene. Partitilhørighet har derimot stor betydning i denne sammenhengen: mens 49 prosent av SV-velgerne og 51 prosent av AP-velgerne mener at det er ”svært viktig” at vi har et slikt ombud, mener bare 19 prosent av Frp-velgerne mener dette.

Generelt ser det ikke ut til at befolkningen har noen formening om hvorvidt LDO gjør en tilfredsstillende jobb eller ikke. Flertallet (69 prosent) er enten ikke sikre (23 prosent) eller synes at LDO ”verken gjør en god eller dårlig jobb” (46 prosent). Her gjør verken kjønn eller alder noen forskjell. Jo høyere inntekt og jo høyere utdanning man har jo større er tendensen til å mene at LDO ”verken gjør en god eller dårlig jobb” – blant dem som tjener

over 600 000 mener 51 prosent dette og blant dem som har 4-6 års utdanning er det 50 prosent og blant dem med mer enn 6 år er det 46 prosent som svarer dette. Ansettelse i offentlig eller privat sektor gjør liten forskjell. Derimot viser politisk overbevisning/partitilhørighet å ha noe betydning for hva man mener om LDO og LDOs virksomhet; hele 61 prosent av dem som kunne tenke seg å stemme på Krf og 59 prosent av Venstre-velgerne synes at LDO verken gjør en god eller dårlig jobb, mens 42 prosent av AP-velgerne vurderer LDO på denne måten.

Nesten ingen av de spurte har selv vært eller kjenner noen som har vært i kontakt med LDO.

Det kan se ut som om lokalpolitikere i en viss forstand har rett i at LDO ikke er helt ”synlig” for ”folk flest”: De fleste mener at det er ”svært viktig” eller ”ganske viktig” at vi har et slikt ombud i Norge. Imidlertid hersker det i noen grad forvirring om LDOs virksomhetsområder, svært få vet hvem som er likestillings- og diskrimineringsombud i Norge, og flertallet av de spurte er enten ikke sikre på hva de mener om den jobben LDO gjør eller mener at LDO verken gjør en god eller dårlig jobb.

Spørsmålet om synlighet diskuteres også andre steder i rapporten. Her er det viktig å understreke at LDO kanskje ikke har eksistert lenge nok til å ha fått en klar og tydelig profil i befolkningens bevissthet. LDO er ikke et ferdig produkt som det kan drives entydig reklame for. LDO befinner seg snarere i støpeskjeen når det gjelder rollen som pådriver i forhold til flere diskrimineringsgrunnlag. De fleste assosierer LDOs virksomhet med kjønn og dette kan like gjerne dreie seg om vanetenkning i media knyttet til likestillingspolitiske spørsmål eller et relativt sterkt offentlig fokus på problemstillinger knyttet til kjønn generelt som det kan skyldes LDOs innsats som pådriver i arbeidet mot diskriminering og for likebehandling uavhengig av diskrimineringsgrunnlag. Samtidig er holdnings- og dermed vaneendringer et sentralt element i LDOs selvforståelse som pådriver. LDOs manglende synlighet og kanskje uklare profil kan på denne bakgrunn betraktes som en utfordring for LDOs fremtidige virksomhet.

Organisasjonene om LDO

Gjennom våre intervjuer med personer i ulike interesseorganisasjoner, brukerorganisasjoner og arbeidslivsorganisasjoner får vi et inntrykk av at LDO fremdeles har noe vei å gå når det gjelder å bli oppfattet som en aktør med tyngde av andre, sentrale samfunnsaktører. Flere organisasjoner tilskriver LDO liten eller ingen legitimitet og autoritet. LDO blir oppfattet som både for politisk og for upolitisk, både for tung og for lettvin i forhold til sentrale samfunnsspørsmål.

Men ulike aktører har ulike begrunnelser. Arbeidstakerorganisasjonene og arbeidsgiverorganisasjonene mener LDO har for liten kunnskap om arbeidslivet generelt, og at de er for raske til å gi offentlige, mediale uttalelser i saker. Kritikken er rettet mot at LDO ikke har skaffet seg nok faktakunnskap før de uttaler seg i pressen. Saker som ofte blir nevnt er den såkalte Harstad-saken og utspill om deltid/turnusarbeid. Når LDO går ut med unyanserte synspunkter på for eksempel likelønn - og unyansert betyr da å kjøre fram det ideologiske målet om full likestilling/likelønn – mener noen organisasjoner at LDO viser

at de ikke har rede på praksis; de avslører at de ikke forstår hva lønnsdannelse handler om, og at man ikke uten videre kan sammenligne sykepleiere og ingeniører. På denne bakgrunn har noen arbeidslivsorganisasjoner vanskelig for å ta LDO helt på alvor – snarere oppfattes Ombudet som en noe useriøs lettveker.

Dette ser ikke ut til å samsvare med de ansattes i LDOs vurdering av sin egen innsats. Da vi spurte noen av dem om de hadde mottatt kritikk for å ha sammenlignet sykepleiere og ingeniører, var svaret at det hadde de ikke, og at de var godt fornøyde med sin egen håndtering av saken. En av de ansatte sa det slik:

Intervjuer: Hvordan finner man ut hvordan bedrifter tenker? Ansatt: Vi har f.eks. samarbeid med KS, møter med dem, hører på deres forståelse av likestilling og hvordan man bør arbeide. Vi spør folk i kommunene om hvilke vilkår har de? Vi forsøker å skape dialog. Det er viktig at vi leser oss opp og snakker med dem det gjelder. Kommunene er jo så mye: de driver barnehager, sykehjem, har ingeniører osv. Vi har sett på kommunene som arbeidsgivere og tjenesteyter. Vi har sett på problemene deres. Rundt deltid og sykefravær. Vi har grovt delt inn i omsorg og andre sektorer, men vi har ikke hatt ressurser til å gjøre mye mer ut av dette. Saken fra Harstad behandles i nemnda nå. Denne er veldig spennende og kommer til å bli brukt mye av oss. Den er jo et eksempel på diskriminering av sykepleiere i forhold til ingeniører. Kommunene må se på om like lang utdanning og arbeidserfaring faktisk gis lik verdi, altså lik lønn.

LDO kan også oppfattes som en litt uklar aktør som ikke har en klar funksjon på likestillings- og diskrimineringsfeltet. I 2007 gjennomførte Arbeidsforskningsinstituttet en evaluering av Statens råd for funksjonshemmede (SRFF) (Andreassen og Egeland 2007). I denne fremkom flere aktørers syn på LDO, som til dels nå bekreftes av våre intervjuer med ulike interesse- og brukerorganisasjoner i forbindelse med denne evalueringen av LDO.

LDO fremstod i evalueringen av SRFF som den av de ”nye” aktørene på anti-diskriminerings- og likestillingsområdet som står fjernest fra de fleste informantene vi har snakket med. LDO var en aktør flere sa at de rett og slett ikke har noen kontakt med. Og som mange oppfattet som usynlige i forhold til likestilling for funksjonshemmede:

”Foreløpig har LDO vært helt usynlige i forhold til funksjonshemmede.”

”Mitt inntrykk er at de ikke er aktive på dette feltet.”

LDOs svake tilstedeværelse i forhold til funksjonshemmedes situasjon hadde trolig sammenheng med at deres eneste lovgrunnlag i forhold til funksjonshemmede på det tidspunktet var arbeidsmiljølovens diskrimineringsbestemmelse. Dette understrekte også Ombudet selv, som vi også intervjuet i forbindelse med evalueringen av SRFF. Ombudet pekte da på at LDO måtte forholde seg til enkeltsaker som ble klaget inn og hun understreket at ombudet ønsker å være mer aktiv også når det gjelder diskriminering av funksjonshemmede. Ombudet hadde da mottatt svært få henvendelser fra funksjonshemmede og deres organisasjoner.

I evalueringen av SRFF tolket vi informantenes beskrivelser forholdet til LDO som at det at det har kommet nye aktører i feltet, så langt ikke skapt forvirring, men at dette delvis

skyldes at mange hadde et perifert forhold nettopp til en ”ny” aktør som LDO. LDO ble ikke oppfattet som en spesielt relevant aktør.

Et annet problem som løftes frem både av arbeidslivsorganisasjonene og flere av interesseorganisasjonene er at LDO ikke er gode på å skape nettverk og å legge til rette for samarbeid, verken ved å opprettholde de gamle nettverkene eller å skape nye. En oppsummerte det på denne måten: ”vi ba om å få snakke med den personen vi hadde etablert et samarbeid med, også fikk vi en annen [...]”. En annen aktør sa det slik:

De etablerer ikke faste møtesteder, vi blir invitert på temamøter, men det blir jo så generelt, ikke noe personlig, så kontakten må bli mye bedre med arbeidslivets parter, vi skulle gjerne samarbeidet om juridiske saker [...]

En tredje aktør la til dette:

Vi hadde tjent mye på det å ha tettere og bedre kontakt [...]Men, det er ikke alt du snakker om i åpne hus. På temamøtene kommer kreti og pleti, man kan ikke snakke om alt der, og det er så synd, samarbeid kunne bidratt til at vi ble bedre begge to [...] Tidligere, overfor Likestillingsombudet, hadde vi en del saker og en del møter og vi lærte hverandre å kjenne[...] vi fant møtepunkter hvor vi kunne diskutere saker, hva mener vi om lønns- [...] man skal ikke bestandig bli enige men det er dette med å diskutere som er så viktig[...] De nettverkene bare forsvant.

Noen interesseorganisasjoner, som gjerne vil samarbeide med LDO, opplever at de ikke når frem, ikke blir tatt på alvor, og at forsøk på samarbeid, som å skrive felles høringsuttalelser eller kronikker, ikke fører fram. De store organisasjonene har en felles erfaring med at LDO ikke ”forstår seg på forhandlinger, og at de ikke går tjenestevei” for å sitere en av våre informanter. Dette er en todelt erfaring. *Den ene* innebærer at LDO ikke etablerer kontakt på toppledernivå, altså med kontaktflater som så utvikles nedover i organisasjonen. De etablerer like gjerne kontakt på saksbehandler eller mellomledernivå, noe som oppleves som uprofesjonelt og uttrykt for mange i organisasjonene. Spørsmålet om hva som er den enkelte saksbehandlers synspunkt og hva som er LDOs offisielle linje blir dermed uavklart. En av juristene i organisasjonene fortalte for eksempel at hun var blitt kontaktet av en av juristene i LDO (på saksbehandlernivå) som ville ha hennes organisasjons juridiske vurdering av et saksforhold. Dette opplevde hun som utidig, og hun beskrev det som ”løs-kanon-politikk”. *Den andre erfaringen* er organisasjoner som opplever at LDO bare vil ha kontakt på toppledernivå, og dersom de ikke får dette til blir det ikke noe samarbeid. En av aktørene beskrev det på denne måten:

Ombudet har tatt kontakt med oss noen få ganger, men da ville de bare ha med lederne, de ville ikke hakket nedover i systemene [...] det faktiske samarbeidet er ikke veldig stort [...]

Svarene på spørsmålene om hva LDO bør være, og noen av spørsmålene som er meddelt oss som bekymringer fra de omkringliggende organisasjonene og fra forvaltningen, vil avhenge av hva man mener LDO bør være, og hvem man mener LDO bør henvende seg til. Under følger to eksempler på to svært ulike ståsteder:

To representanter for en av arbeidslivsorganisasjonene hadde denne refleksjonen om ombudet og ombudsrollen:

Ombudsrollen er nå blitt mer en del av byråkratiet. LDO er knyttet til juss mer enn til politikk [...] hos oss skiller vi mer tydelig mellom hva som er jus og hva som er politikk. Jus er lover og regler, en profesjon, politikk er mer overordna, her kan man tenke prinsipielt om hva man vil [...] jeg ønsker at vi vil bevilge 350 milliarder til bedrifter, en økonom sier det er ikke mulig, hun er bundet av faget sitt og ansvarlighet overfor et budsjett og sier vi har ikke penger, juristen sier det ikke går i forhold til gjeldende rett. Jeg som politiker kan foreslå en bevilgning selv om det er urealistisk, ombudet har litt mer bindinger for å kunne si noe sånt, det var min tanke med å ha en delt funksjon, ikke være bundet opp av sin egen profesjon [...] På den annen side har du jo det med at folk ikke kunne skille mellom Likestillingssenteret og Likestillingsombudet [...] Likestillingssenteret skulle være vågal, være motor, sette agendaen, være i media [...] Ombudet i dag er ikke klart definert i forhold til hvor de skal gå, det var det tidligere ombudet. Rollen i dag handler om at du skal ha alle områdene og mye plikter og formaliteter, hvordan skal de ta få frigjort tid til å ha rollen som pådriver og kunne drive likestilling? Og i forhold til etniske minoriteter, hvordan skal de klare det? I 2009 blir de over 50 ansatte, de blir jo nesten som et departement. Hvordan skal de klare å være vaktbikkje, ha kontakt med partene, med politiske myndigheter? Det kommer ikke til å gå.

Disse representantene er bekymret det de oppfatter som spenningen og det strukturelt betingede og uavklarte forholdet mellom lovhandheverarbeidet og pådriverarbeidet, spesielt at pådriverarbeidet i LDO ikke blir prioritert godt nok. Andre representanter trakk fram at det juridiske lovhandheverarbeidet for ofte ikke var godt nok, og kobler dette til mangelfull forståelse av arbeidslivet:

Jus er politikk, ingen objektiv vitenskap, jus er ikke statistikk, det er det som gjør det interessant, det er ikke så mange objektive sannheter. Men, det som er objektiv er at når man får inn en klage skal klagen sendes til motparten, så skal motparten avgi en uttalelse, så er det regler om bevisbyrde og om hvor tungt ting skal vektes, men en persons grunnholdning og erfaringsbakgrunn vil prege hvordan man gjør dette [juridiske] arbeidet. Det er ikke det at LDO ikke følger saksbehandlingsreglene formelt. Man skal sørge for at begge parter blir hørt. Men, bedriftene opplever at de ikke blir trodd, og det er ikke bra. Min erfaring er at det ikke trenger å ligge diskriminering i bunn når kvinner blir gravide, men at det skjer endringer i bedriften når gravide permisjonstakere er ute, sånn at det handler om mer komplekse årsaksforhold. Men, i noen av sakene har arbeidsgiver hatt en urimelig tung bevisbyrde, og jeg har sett spor av det i noen avgjørelser. De kan gå litt lang noen ganger, LDO overser komplekse sammenhenger. De henter ikke inn andre kilder, annet materiale, altså; de må være grundige på fakta og grundige på juss, ellers får de ikke den troverdigheten de trenger for å bli hørt og tatt seriøst av andre aktører, også i de sakene man burde blitt hørt. Når LDO går ut i media og fremlegger et syn hvor man har basert seg på lesning av aviser, da kan man få et ganske skeivt bilde av hva som foregår på arbeidsplasser.

Vi kommer tilbake til spørsmålet om forholdet mellom politikk og kunnskap i neste kapittel, men kan foreløpig slå fast at organisasjonenes synspunkter på LDOs arbeid i stor grad filtreres gjennom deres politiske - og ideologiske interesser. Men, det er stor enighet om at LDO ikke er gode på å legge til rette for gode nettverk og godt samarbeid.

Er det et problem at arbeidslivs- og interesseorganisasjonenes fagekspertise og praksisekspertise på likestillings- og diskrimineringsfeltene ikke finner det interessant å henvende seg til LDO når de trenger mer, og/eller ny kunnskap?

Det å kombinere å være et lavterskeltilbud samtidig som en skal være et tilbud som matcher kunnskapseliten (i organisasjonene og blant forskere) på diskrimineringsfeltet er en utfordring. Ett strukturelt forhold, som vi allerede har vært inne på, var selve prosessen rundt sammenslåingen, som i følge mange av våre informanter ble gjennomført på en dårlig måte, både fra BLDs side og ledelsen i LDO. I forlengelsen av dette ligger at LDOs kompetanse sitter i de menneskene som arbeider i LDO. Sett fra et kunnskapsutviklings- og videreføringsståsted var det derfor uheldig at så mange sluttet etter sammenslåingen. Når dette er sagt, er det imidlertid ikke sikkert at LDO gjør en dårligere jobb i dag enn de ville ha gjort om sammenslåingen hadde foregått uten konflikt og oppsigelser. (Det kommer an på hva en mener LDO bør være og hva LDO bør gjøre). Vårt poeng i denne sammenhengen er derfor det følgende: Vurdert fra et kunnskapsbedriftsperspektiv var omorganiseringen uheldig fordi LDO mistet mange verdifulle og kunnskapsrike arbeidstakere. Vurdert ut fra LDOs virksomhet i dag er mange av de ansatte i LDO fornøyde med det doble oppgavegrepet som var og er kontroversielt i de ulike miljøene.

Likevel skal det nevnes at flere ansatte i LDO ikke er fornøyde med at de forventes å være generalister, mange ønsker helst å være spesialister. Flere aktører i organisasjonene mener det samme:

LDO må ha større bredde i rekruttering, og så de må ha de aller beste utrederne [...] og noen ordentlige spesialister[...] for å få til det de skal må de ha noen veldig flinke folk.

10

LDO og LDN

Vi tok kontakt med seks nemndsmedlemmer, og vi fikk intervju to. Begge var imøtekomende og velvillige innstilt, men ville ikke uttale seg spesifikt verken om LDO som organ eller om sine synspunkter på LDO. Begrunnelsen fra begge nemndsmedlemmene var at de ikke kunne uttale seg om ombudet fordi nemnda per definisjon skal kunne forholde seg fritt og uhildet til ombudet, og at de ikke kunne uttale seg om et organ de er satt til å overprøve i en del saker. Dessuten har ombudet møterett og møteplikt når nemnda har møter. På denne måten fungerte de to intervjuene som perspektiveringssamtaler og som nyttige kunnskapskilder for evaluatorene, men ikke som direkte samtaler om nemndas forhold til og synspunkter på LDO. Om nemnda mente medlemmene at for at de skal kunne bli mer hardtslående må de få vedtaksmyndighet. Dette er under utredning. De var også av den oppfatning at dette aksepteres av ombudet, som forstår at de ikke kan ha vedtaksmyndighet. I tillegg kommer at ombudet må følge nemndas jus.

De ansatte i LDO opplevde at ordningen med et overprøvingsorgan fungerer bra, og noen uttalte at det også ga dem en viss trygghet. Dessuten ble forholdet mellom nemnda og LDO sett på som ryddig i forhold til brukerne (klagere og påklaget)

Nemnda behandlet i 2007 23 saker. De kom til en annen konklusjon enn ombudet i 5 av sakene.

11

Politikk og kunnskap

Likestillingssenteret (LS) ble evaluert av Statskonsult i 2003, og evalueringen var i sine konklusjoner svært kritisk til LS' virksomhet. Den viktigste kritikken var at LS: "framstår [...] mer som en politisk aktør enn som et fagorgan" og at virksomheten ikke bygget på solid faglig grunnlag" (Statskonsult 2003: 3). Dagbladet gjenga evalueringen slik:

«Likestillingssenteret fremstår som selvsikre og entydige i debatter, men underbygger så å si ikke egne meninger med faktabasert kunnskap ...avfeier motstanderes argumenter som 'ikke-argumenter'». Slik senteret har utformet sin rolle fremstår det mer som en politisk aktør enn som et fagorgan. Det bør derfor vurderes å flytte Likestillingssenterets virksomhet ut av statsforvaltningen og overlate den til frivillige organisasjoner som eventuelt kan få statlig støtte, foreslår Statskonsult. Konstituert likestillingsdirektør Mona Larsen-Asp sier til Aftenposten at hun synes konklusjonen er merkelig. - I alle de forslag vi kommer med ligger det fakta i bunnen uten unntak. Vi går aldri ut og mener noe om kvinner uten at vi har et faktagrunnlag i bunnen, sier hun. Hun mener at det at senteret har vært en vaktbikkje, kan ha vært problematisk for barne- og familieminister Laila Dåvøy (KrF), som kan ha et ønske om å fremstille Norge som et glansbilde når det gjelder likestilling. Dåvøy varsler at det nå vil bli endringer for Likestillingssenteret, men sier at hun ikke har trukket noen konklusjoner. Hun synes at senterets rolle inntil nå har vært uklar i forhold til andre deler av likestillingsapparatet¹⁸.»

Denne karakteristikken og kritikken av Likestillingssenteret kan vi som vi alt har vært inne på flere steder se spor av i forarbeidene til og begrunnelsene for opprettelsen av LDO. LDO skulle i følge mange av de ansatte i LDO og andre aktører være tunge og kunnskapsbaserte, noe vi forstår som en tolkning av denne formuleringen i LDOs mandat:

Ombudets kompetanserolle innebærer at det har ansvar for kunnskapsutvikling og dokumentasjon [og overvåking av art og omfang av diskriminering]

Begrepet kunnskapsbasert kan også gjenfinnes på LDOs egne hjemmesider, om for eksempel "Likestilling steg for steg". Her står det: "Et vellykket likestillingsarbeid er systematisk og kunnskapsbasert [...]". En av våre informanter formulerte seg slik:

Problemet med ombudet er at de istedenfor å være en kunnskapsbasert og kunnskapsbærende og kritisk meningsprodusent, blir en meningsprodusent som ikke forankrer sine meninger tydelig i kritisk kunnskap og refleksjon, de sklir over i det politiske, og på den måten mister de mye kraft.

Imidlertid vil det alltid være kamp om hva kunnskap er, hva slags kunnskap som oppfattes som god og valid, og hvordan kunnskap om noe best kan formidles.

Derfor kan en spørre seg: hva er kunnskapsbasert arbeid? Og hva er faktabasert arbeid? Et mulig svar på spørsmålet om hva som er kunnskapsbasert arbeid kunne være at det er at en

¹⁸ Publisert fredag 13.06.2003 kl. 07:08, <http://www.dagbladet.no/nyheter/2003/06/13/371078.html>, lesedato, 5. november 2008

¹⁹ <http://www.ldo.no/no/Arbeidslivet/Like-muligheter-for-alle-i-arbeidslivet/Likestilling-steg-for-steg/>, Lesedato, 6. januar 2009

tar i bruk kunnskap basert på forskning. Men dette er i seg selv ikke tilfredsstillende, for ikke all forskning er god forskning, for så vidt som god forskning ikke trenger å være lagt opp slik at kunnskapen uten videre har overføringsverdi til andre forskningsfelt og fenomener – dermed vil det være uenighet i forskerfellesskapet om hva studier, funn og teoretiseringer om funnene innebærer og betyr, og hva de kan ”brukes til”. Videre vil det å være en kritisk kunnskapsprodusent i for eksempel en akademisk kontekst bety at en ikke bare har svært god oversikt over litteraturen på et felt og feltets ulike teoretiske og vitenskapsteoretiske posisjoner, det vil også innebære at man mot en slik bakgrunn evner å formulere sin egen posisjon i delvis samforstand med og delvis opposisjon til det feltet en trekker på. Dette er en meget krevende øvelse som innebærer hardt arbeid over mange år og som bare noen få akademikere behersker. Dette siste er samtidig en normativ vurdering av andre akademikeres arbeid, og akademikere vil ha ulike standarder for hva som skal til for at de vil vurdere et arbeid som kritisk kunnskapsproduserende.

På samme måte kan en spørre hva er faktabasert kunnskap? Antakelig tenker en på tall, tabeller og oversikter som viser fordelingen og arbeidsdelingen mellom kvinner og menn på ulike felt og i ulike segmenter og sektorer i samfunnet, og graden av diskriminering og mangel på likestilling disse tallene viser. Men, om kunnskapsbasert virksomhet skal reduseres til å gjelde bare dette, mister en mange muligheter til å tenke om hvordan arbeidet med påvirkning av holdninger og handlinger skal utføres. Hvordan skal en da for eksempel fange inn implisitt diskriminerende stillingsannonser i forhold til alder og etnisitet; språk, religion?

Likestillings- og diskrimineringsfeltet er et svært politisert felt, vi vil hevde både i og utenfor academia, og det er vanskelig å tenke seg at det ikke skal være slik. Etableringen av kunnskap om at for eksempel gravide og foreldrepermisjonstakere i arbeidslivet blir diskriminert, må for det første studeres grundig, slik at en kan få øye på og forstå de mekanismene som ligger under og skaper diskriminerende praksiser på arbeidsplasser og i arbeidslivet. Men, og for det andre, spørsmålet om hva en kan gjøre for å demme opp for disse praksisene, forslag til tiltak og innovasjon, må være politisk i betydning normativt. Dersom likestillingsombudet skal være en pådriver og en vaktbikkje ligger det i sakens natur at ombudet dels vil bli beskyldt for å være for politisk av politiske motstandere eller av mennesker i posisjoner som verner interesser som står i motsetning til LDO's virkeområde og mandat, eller deres håndtering av spesifikke saker, og dels vil bli forsøkt latterliggjort [eksempel: målsaken – om bruk av nynorsk vs etnisitet i Morgenbladet, 2. februar 2007²⁰]

Vi skal i det følgende diskutere noen sider ved disse dilemmaene mer eksplisitt. Det dreier seg om forholdet mellom jus og kunnskap, samfunnsvitenskap og kunnskap, og hvordan en forholder seg til begrepene fakta og dokumentasjon

²⁰ <http://www.morgenbladet.no/apps/pbcs.dll/article?AID=/20070202/OAKTUEL001/102020027&template=printart>, lesedato 8. september 2008

11.1 Når kunnskap betyr juss

En ikke uvanlig uttalelse og forventning, både forut for opprettelsen av LDO, og internt i LDO er altså at LDO's arbeid skal være kunnskapsbasert. Termen "kunnskapsbasert" kan som vi har diskutert over bety flere ting, men ofte betyr det den juridiske lovhåndhevingen og lovarbeidet. Det er en forventning om at de juridiske sakene som skal danne grunnlaget for LDO's arbeid, men dette er som vi skal komme tilbake til ikke tilstrekkelig for å oppfylle kravet om at arbeidet som sådan er kunnskapsbasert. En ansatt uttrykte dette:

Lovarbeidet gir oss tyngde og autoritet og gir oss et godt omdømme som institusjon. Det forrige likestillingssenteret var ikke lovhåndhever. Drev mer med synsing. Lovhåndheverarbeidet gir oss tyngde. Samtidig er ombudsstillingen personavhengig. Det som er viktig med et Ombud er at det ikke kan være en konservativ jurist. Vi må kunne tøy og eksperimentere med loven. Vår rolle i ombudet er å være en pådriver, tørre å pushe samfunnet.

Sitatet peker mot et interessant paradoks. Lovarbeidet, ved saksbehandlingen til LDOs jurister, er ment å gi LDO tyngde, samtidig som den ansatte oppfatter det som LDOs oppgave å tøy lovverket. Sett i lys av juristers selvforståelse som lovfortolkere er dette ikke bare rimelig, men henger sammen med en oppfatning av hva som er godt juridisk håndverk. Men, ved intensjonen om å "tøy lovverket" kan det samtidig se ut som at LDO potensielt sprenger den autoritative juridiske kunnskapsforankringen som ligger til grunn for den tyngden jussen skal gi LDO. Dette forutsatt at en anlegger et mer "commonsensistisk" perspektiv på jussen i betydning at jurister, av folk flest, sees som bærere av og ivaretakere av et gitt lovverk som ligger mer eller mindre fast, som bare de kan endre og som det følgelig knytter seg mye makt til. I en utlegging om rettsliggjøring i Makt- og demokratiutredningens sluttrapport²¹ Makten og demokratiet kan en for eksempel lese i kapittel 7: "Rettsliggjøring innebærer at større områder og flere detaljer i samfunnslivet er regulert av lover og direktiver, at domstolers og andre rettslige institusjoners beslutningskompetanse øker på bekostning av politiske og administrative organer [...]" (2003: 116). I LDO blir imidlertid det juridiske inndratt i det politiske, og i en "commonsensistisk" diskurs risikerer både LDO som organisasjon, og de juridiske avgjørelsene selv, å miste noe av sin tyngde.

Med tanke på at det er samfunnsendringer som er LDOs mandat og mål, er dette interessant. Det dette forteller er først og fremst at likestillings- og anti-diskrimineringsfeltet er et gjennompolitisert felt, og de juridiske avgjørelsene som tas av LDO risikerer følgelig å bli destabilisert i møte med politikken; i betydning miste autoritet og legitimitet av politiske motstandere. Saken i Harstad kommune om likelønn er et interessant eksempel på dette. To avdelingssykepleiere i kommunen klaget kommunen inn for LDO fordi de hadde lavere lønn enn mannlige fagkoordinatorer i teknisk etat²². Ombudet fant at

²¹ Merk at utredningen mottok skarp kritikk av jurister for å ikke forstå seg på rettsliggjøring.

²² Ombudet mente lønnsforskjellene mellom avdelingssykepleiere og fagkoordinatorer (ingeniører) var i strid med likestillingsloven, men nemnda kom altså til motsatt konklusjon. Spørsmålet i saken dreide seg om avlønningen av mellomledere i Harstad kommune. To avdelingssykepleiere klaget til Likestillings- og diskrimineringsombudet fordi deres lønn var opptil 42.000 kroner lavere enn lønna til fagkoordinatorer

kommunen brøt prinsippet om likelønn, mens nemnda kom fram til det motsatte synet. Ikke overraskende ble ombudets avgjørelse i denne saken vurdert som ”basert på tungt og godt faglig juridisk lovhåndhever- og pådriverarbeid” av representanter for arbeidstakerorganisasjonene, mens nemndas omstøting av ombudets vedtak ble oppfattet som tungt og godt faglig arbeid fra arbeidsgiverorganisasjonenes side. Det er med andre ord et svært krevende felt for LDO å manøvrere i. Sett i lys av dette er det trolig klokt av de ansatte i LDO også å ha fokus på å tørre å være upopulære slik vi har vært inne på over.

Videre, en skulle tro at juridisk behandling som påviser diskriminering og som gir sykepleierne medhold i at de blir lønnsdiskriminert på tvers av bransjer, er et ”tungt nok” grunnlag til å uttale seg offentlig. Når det ikke oppfattes slik av arbeidsgiverorganisasjonene skyldes dette først og fremst at deres perspektiv ikke blir ivarettatt, med begrunnelser som at nyanserte og dokumenterte redegjørelser for og forståelse for dilemmaene i arbeidslivet savnes hos LDO.

Samtidig, innad i LDO er det vår vurdering at juristene har høyere status enn samfunnsvitene. Dette skyldes trolig både den generelt høyere statusen som er tilskrevet juss og jurister i samfunnet i stort (Mathiesen 2005), men også de konkrete arbeidsoppgavene jurister henholdsvis samfunnsvitene utfører i LDO, og den relativt sett større tyngden som er tillagt det ”konkrete og objektive” juridiske arbeidet.

En jurist benektet for eksempel statusulikhet mellom gruppene, men sa likevel dette: ”Mange her [ikke-jurister] kan ikke engang den helt basale diskrimineringsjussen”

11.2 Når kunnskap betyr vitenskapelig basert kunnskap

Men, at arbeidet skal være kunnskapsbasert betyr også at pådriverarbeidet; utspill i media, veiledning, foredrag på konferanser og seminarer osv, skal være bygget på dokumenterte faktiske forhold og på vitenskapelig frembrakt kunnskap (dvs. forskning) om spesifikke saksforhold. Denne forståelsen av kunnskap knyttet til LDOs pådriverarbeid, er enda mer politisert enn håndheverarbeidet, og utfordrer, som vi straks kommer tilbake til, kjønns-, likestillings-, og antidiskrimineringsforskningen på fundamentale måter. I dette forskningsfeltet finnes ingen entydige forskningsstrategier og klare svar. Denne forskningen er snarere preget av å være refleksiv, eksplorerende, situert og lokal, og den bygger på ulike metodiske tilnærminger og teoretiske ståsted.

En av de ansatte i LDO substansierte utfordringen på denne måten:

innenfor teknisk etat. Nemnda var enig i ombudets konklusjon om at avdelingssykepleierne utførte arbeid av samme verdi som fagkoordinatorene. Nemnda var imidlertid ikke enig med ombudet når det gjaldt vurderingen av om den markedslønn som ingeniører har, kunne begrunne at avdelingssykepleierne hadde lavere lønn enn fagkoordinatorene. Nemnda ga uttrykk for at det ville være «urimelig dersom kommunen i dette tilfellet ikke skulle kunne bruke lønn som virkemiddel for å beholde de aktuelle fagkoordinatorene». De ga uttrykk for at forskjellen var «av en størrelsesorden som lar seg begrunne ut fra det vektlagte hensynet», og viste også til at det ikke var meningen at likestillingsloven skulle brukes til å heve lønnen til hele yrkesgrupper. Det ble også vist til at «spørsmålet om hvordan problemene knyttet til lønnsforhold i typiske kvinneyrker kan løses, er under politisk behandling, jamfør NOU 2008:6 Kjønn og lønn». <http://www.ldo.no/no/TopMenu/Aktuelt/Nyheter2/2008/Harstad-saken--ombudets-uttalelse-omgjort-av-nemnda/>

I mitt fag har man minst tre til fire ulike fagtilnærminger til likestillings- og diskrimineringsproblematikk. I tillegg skal vi samarbeide med en juridisk enhet som har sin egen tradisjon, og som forstår sin egen forvaltningspraksis med utgangspunkt i juss. Det sier seg selv at dette er ganske utfordrende.

Utfordringen her er tredelt. For det første er det som nevnt ikke enighet i det sosialvitenskapelige forskningsfeltet om hva likestilling er, eller hvordan man skal arbeide for å nå full likestilling. Det samme gjelder om mulig i enda sterkere grad for feltene kjønnsforskning og forskning om ulike former for diskriminering. Det finnes med andre ord ingen entydig samfunnsvitenskapelig plattform ansatte i LDO kan arbeide ut fra. For det andre verken er eller kan forskningen på feltet være ”objektiv” eller ”nøytral”. Det er for eksempel mulig å finne ut hvordan heltids- og deltidsstillinger fordeler seg mellom menn og kvinner med ulik etnisk bakgrunn, alder og funksjonsevne i det norske arbeidslivet (sml. SALDO 2008), men hvordan en skal forstå og tolke disse fordelingene, og ikke minst, hva slags tiltak en bør iverksette for å fremme likestilling og hindre diskriminering vil i siste instans være ideologisk baserte og normative vurderinger og avhengig av hva slags perspektiv som danner forskerens utkikkspunkt (likhets- eller forskjellsfeminisme, klasseperspektiver, vekting av diskrimineringsgrunnlag osv). Og for det tredje kommer at samfunnsviterne skal samarbeide med jurister, noe som innebærer at kunnskap må forhandles, skapes og bearbeides i skjæringsflaten mellom sosialvitenskapelige perspektiver og forskning, juridisk metodisk tenkning og de ulike diskrimineringsgrunnlagene.

En måte å håndtere disse utfordringene på er som flere av de ansatte var inne på, å være forskningsmessig oppdatert på feltet (ene). Men i og med at hele likestillings- og antidiskrimineringsfeltet er så stort, utløser dette spørsmål om kunnskapsmessig avgrensning hos de ansatte.

Dette knytter an til en etterlysning fra mange av organisasjonene, og et ønske fra mange ansatte, om ikke bare å ha spisskompetanse, men å kunne videreutvikle sin spisskompetanse i møtet med de utfordringene LDO som arbeidssted tilbyr – kunnskap om og erfaring med de ulike diskrimineringsgrunnlagene. Idealet om spisskompetanse ble imidlertid erstattet av idealet om generalistkompetanse, da de tre organene ble stått sammen til ett, noe som ble og blir oppfattet som vanskelig av flere ansatte.

En ansatt bemerket dette:

Det er meningen at vi skal kunne litt om alt. Men på den måten er det jo ikke lagt opp til at vi skal vise faglig tyngde. Vi blir lettvektene.

11.3 Kunnskap som fakta og dokumentasjon

Og, LDO blir oppfattet som litt for lettvinne og mediestyrt av flere av arbeidslivets organisasjoner. En av representantene for arbeidstakerorganisasjonene uttalte seg på denne måten:

Vi synes likestilling er viktig, men vi synes LDO støtter for mange løse påstander i media om enkeltsaker fra personer som mener seg diskriminert i arbeidslivet, uten å sjekke

fakta og skaffe seg dokumentasjon. Vi synes de bør være mye mer nøkterne før de uttaler seg så skråsikkert.

Denne representanten synes altså at LDO er et viktig organ, men som går for ofte ut i media og gir uttalelser i saker de ikke har god nok kunnskap om, og vi står dermed ved en tredje forståelse av kunnskap og kunnskapsbasert arbeid som handler om fakta og dokumentasjon. Fakta og dokumentasjon betyr her at en sak er undersøkt og belyst fra så mange kanter som mulig, før en gir uttalelser i pressen. Både Harstadsaken og den såkalte Sofienbergparksaken (hvor en somalisk mann som lå skadet i Sofienbergparken ikke ble tatt hånd om av ambulansepersonalet) blir trukket fram fra ulike aktører som eksempler på at LDO framstår som lettvektene i pressen. Både arbeidsgiverorganisasjonene og arbeidstakerorganisasjonene uttaler generelt at: "De forstår seg ikke på arbeidslivet, på forhandlinger". Samtidig handler dette om politiske interesser, for i følge arbeidstakerorganisasjonene gjaldt dette nettopp ikke i Harstadsaken, hvor de vurderte at LDO hadde gjort en utmerket jobb. Dette er nok en understreking av at LDO manøvrerer i et politisert, og dermed konstant krevende farvann.

11.4 Avsluttende overveielser

For LDO vil kravet om dokumentasjon og faktakunnskap kunne stå i konflikt med kravet om å være synlig i pressen og å sette saker dagsordenen, fordi arbeidet mot pressen fordrer effektivitet og evne til å "snu seg rundt" hurtig, men det vil også, som vi har vist over være bundet til normative og posisjonsavhengige vurderinger av ombudets arbeid. I et slikt perspektiv kan en endelig spørre: Hvor mye dokumentasjon må ligge til grunn for at LDO skal kunne uttale seg overhodet? Med dette mener vi ikke å si at LDO's arbeid ikke kan eller bør utsettes for kritikk, men at LDO selv og mennesker med beslutningsansvar overfor LDO, må vurdere kritiske utsagn på bakgrunn av hvem som uttaler dem og hvilke posisjoner personene er koblet til. Det er verdt å merke seg kritikken av at LDO ikke forstår seg på partene i arbeidslivet og på forhandlinger. Samtidig kan en godt tenke seg at dette er en ønsket og villet strategi fra LDO's side i forlengelsen av deres identifikasjon som uavhengige. Imidlertid er uavhengighet også et begrep som er åpent for debatt, og en kan godt signalisere kunnskap om partene i arbeidslivet og deres forhandlinger uten å gi slipp på sin uavhengighet.

12

Oppsummerende drøfting og analyse

I hvilken grad bidrar LDO som samfunnsinstitusjon til å styrke arbeidet mot diskriminering og for likebehandling?

At LDO bidrar til å styrke arbeidet mot diskriminering og for likebehandling kan det være liten tvil om. Selv om de ulike organisasjonene har ulike vurderinger av hvor godt arbeid LDO gjør i ulike saker, og selv om det er ulike vurderinger av de sakene LDO uttaler seg om og når fram med i mediene, vil vi hevde at det faktisk er synlige i mediene, og at de hver gang de er det fremmer saker som setter diskriminering og likebehandling på dagsordenen, vil dette ha betydning for samfunnets bevissthet om diskriminering. Selv om befolkningsundersøkelsen ikke gir inntrykk av at ombudet er godt kjent i befolkningen, er det likevel slik at LDO får et relativt sett stort antall henvendelser i løpet av året (Saldo 2007). Dette dreier seg om henvendelser til LDO, både fra enkeltmennesker som vil klage, eller søke råd og veiledning, og fra organisasjoner som ønsker LDOs foredrag og deltakelse på konferanser og seminarer.

Om LDO er organisert på den best mulige måten, om deres mandatforståelse er godt håndtert og om de arbeider på den mest slagkraftige og effektive måten er imidlertid en annen sak. Svarene på dette spørsmålet vil være avhengig av hva slags perspektiv en legger på LDO; hvilke samfunnsområder og diskrimineringsgrunnlag en mener LDO bør fokusere, hvilke forventninger man har til hvem LDO skal nå ut til, hvor mye ressurser som bevilges osv. Et problem som blir tatt opp av mange, både av ansatte og mennesker fra ulike organisasjoner og i forvaltningen, er for eksempel fraværet av ett tydelig satsingsområde fra LDOs side. Mange mener at LDO burde hatt et klart fokus på arbeidslivet og latt dette være omdreiningspunktet for saker som LDO oppsøker selv og som de kjører fram i pressen; for eksempel kunne de fokusert diskrimineringsområdene etniske minoriteter, kjønn, religion og funksjonsevne og ut fra dette konsentrert seg om saker i arbeidslivet.

Men, LDO har hatt to andre og tydelig fokus for sin rolleutforming, nemlig å nå ut til enkeltmennesker og å gi sakene til dem som henvender seg til LDO ordentlig juridisk behandling, og å framstå som uavhengige i norsk offentlighet. Arbeidet med enkeltsaker, og resultatene av dem, vil ikke være umiddelbart tilgjengelig og synlig for offentligheten, men vår undersøkelse viser at mennesker som har klaget saker inn til LDO opplever seg godt behandlet og ivaretatt. Fokuset på rollen som uavhengig vil understøtte opptattheten av ivaretagelse av enkeltmennesker, men vil forhindre allianse- og nettverksbygging for eksempel overfor partene i arbeidslivet.

I hvilken grad har ombudet legitimitet og gjennomslagskraft?

Dersom spørsmålet om legitimitet og gjennomslagskraft knyttes til om LDO blir oppfattet som en tung og innflytelsesrik aktør i det norske organisasjonssamfunnet, og man mener at

det er her makten til å gjøre gjennomgripende samfunnsendringer ligger, er svaret at LDO foreløpig har liten legitimitet og gjennomslagskraft. Flere av interesseorganisasjonene vi har hatt samtaler med forholder seg positivt avventende til hvordan ombudet vil fortsette arbeidet sitt. Ombudet betraktes fremdeles som relativt ”nytt”. Blant de store arbeidslivsorganisasjonene (LO, NHO, YS, KS og Spekter) har LDO derimot liten legitimitet og tyngde. LDO oppfattes ikke som en tung og avgjørende aktør. Når det gjelder den norske befolkningen registrerer vi at sakspågangen og henvendelsene til LDO er økende, samtidig som kunnskapen om LDOs virksomhet og virksomhetsområder i befolkningen ikke er stor. Dersom man imidlertid mener at synlighet er nøkkelen til legitimitet og gjennomslagskraft, kan man si at LDO har dette til en viss grad blant annet fordi LDO er synlig i media og fordi de gjennom denne synligheten skaper oppmerksomhet og debatt rundt saker som vedrører diskriminerende forhold i det norske samfunnet. Likeledes er svaret at LDO har legitimitet og gjennomslagskraft om en legger til grunn at brukervennlighet og faktisk bruk av LDO er et kriterium for legitimitet og autoritet - dersom LDO ikke hadde autoritet og legitimitet ville de neppe fått så mange henvendelser som de gjør. Samtidig viser vårt politikermateriale at LDO ikke oppfattes som synlige og slagferdige nok.

I hvilke miljøer er LDO anerkjent og har autoritet?

Vår undersøkelse viser at LDO ikke har noen utpreget anerkjennelse og autoritet i noen spesielle miljøer, dersom en legger LDO som kunnskapsprodusent- og formidler til grunn. Bare noen få av våre informanter har uttrykt at de oppsøker LDO for å få kunnskap om likestillings- og diskrimineringsarbeidet i Norge, få rede på juridiske vurderinger eller samfunnsvitenskapelig kunnskapsstatus på utvalgte diskrimineringsgrunnlag. Dette vurderer mange brukergrupper og aktører i LDOs omgivelser at de rett og slett kan bedre selv. Vi har ikke tatt stilling til hvorvidt dette faktisk er tilfellet. LDO anerkjennes i liten grad som en autoritet på sentrale samfunnsområder – som for eksempel arbeidslivsområdet. Samtidig ønsker flere interesseorganisasjoner og de store arbeidslivsorganisasjonene seg et tettere samarbeid med LDO. Dette er av realpolitiske grunner; et samarbeid ville styrke arbeidet med spesifikke diskrimineringsområder og gi større tyngde når en skal arbeide mot å påvirke eller endre den politiske dagsordenen, for eksempel i arbeidet mot diskriminering av etniske minoriteter i arbeidslivet, diskriminering av foreldre som tar permisjon, eller diskriminering av lesbiske og homofile boligsøkere og arbeidstakere.

Er stortingets intensjoner med et felles håndhevingsapparat for de ulike diskrimineringsgrunnlagene blitt oppfylt?

Vi mener at LDO arbeider mot å oppfylle disse intensjonene, men at det er for tidlig å avgjøre om LDO faktisk har oppfylt dem. Det å arbeide interseksjonelt og på tvers av diskrimineringsgrunnlag oppfattes av de ansatte i LDO både som ”naturlig” og ”krevende” på samme tid. LDO har også en omfattende pedagogisk oppgave å utføre overfor sine omgivelser i denne forbindelse: det er i flere miljøer en utbredt tendens til å assosiere diskriminerings- og likestillingsarbeid med spesifikke diskrimineringsgrunnlag, spesielt kjønn.

Har LDOs virksomhet gitt en bredere og mer helhetlig forståelse av hvordan forskjellsbehandling kommer til uttrykk i samfunnet og hvordan den kan bekjempes?

Når LDO har vært profilert i mediene og skapt debatt om kontroversielle saker (Sofienbergparksaken og likelønnssaken i Harstad) må vi anta at dette er med på å sette bekjempelse av ulike former for forskjellsbehandling på dagsordenen. Fordelene ved LDOs organisering er at det gir en reell mulighet for jurister og samfunnsvitere til å samarbeide, også med medie- og kommunikasjonsavdelingen. På denne måten kan LDO gi stemme til mange mennesker og grupperinger i det norske samfunn på tvers av diskrimineringsfelt og med utgangspunkt i ulike faglige ståsted. I forlengelsen av dette har LDO åpnet et unikt mulighetsrom for blant annet å "tøye loven", utvikle en interseksjonell tilnærming og legge press på partene i arbeidslivet. Ulempene, i alle fall på kort sikt, er at mange ansatte opplever at de har mistet muligheten til å videreutvikle egne interesseområder og spisskompetanse om samfunnsområder og fagfelt knyttet til kjønn, etnisitet, seksualitet eller funksjonsnedsettelse i kjølvannet av organisasjonens (LDOs) krav om at de skal være generalister. At LDO mangler spisset, faglig kunnskap, blir da også påpekt som en svakhet fra flere både bruker- og arbeidslivsorganisasjoner.

Har arbeidet gitt synergi i form av for eksempel bedre ressursfordeling, kompetanseoverføring, inspirasjon og en faglig sett bredere og mer mangfoldig organisasjon?

Ressursfordeling: LDO sliter med knappe ressurser i forhold til det meget omfattende mandatet de er satt til å ivareta. Med den nye tilgjengelighetsloven er de blitt tildelt flere midler, men ombudet må leve med å skulle foreta kontinuerlige prioriteringer og dermed nedprioriteringer i forhold til ulike arbeidsoppgavene knyttet til de ulike diskrimineringsgrunnlagene som tillegges organet.

Kompetanseoverføring og faglig mangfold: Vi mener å se at det til en viss grad legges til rette for kompetanseoverføring mellom de ulike diskrimineringsområdene som det arbeides med i LDO, og at det skjer en generell kompetanseheving i hele organisasjonen i den forstand at det skapes bevissthet i forhold til det å arbeide på tvers av flere diskrimineringsområder og på tvers av fagområder. Samarbeidet mellom avdelingene virker lovende.

Inspirasjon: Organisasjonen framstår fortsatt som en organisasjon som ikke er helt på plass. Dette siste skyldes et åpenbart forhold; nemlig at ombudet Beate Gangås har vært sykemeldt i et av organisasjonens to leveår. Kritikken mot hennes lederstil og ledergjerning må også sees i forhold til det faktum at organisasjonen bare så vidt hadde kommet på plass organisatorisk da hun ble sykemeldt. Derfor kan kritikken om mangel på visjoner og retning for arbeidet også være misvisende på den måten at verken vi eller de ansatte i LDO kan forvente at det skal foreligge en ferdig utarbeidet visjon for ombudets virksomhet fra ledelsens side. Dette skyldes først og fremst det meget omfattende mandatet

ombudet er satt til å ivareta og det at ombudets ”visjon” så å si nettopp er å dekke dette mandatet så godt det lar seg gjøre og på et så uavhengig grunnlag som mulig.

Hvordan er forholdet mellom ombudets oppgaver og ressurstilfang og har ombudet nok ressurser til å ivareta pådriverrollen på en god måte?

Som nevnt sliter LDO med knappe ressurser i forhold til det svært omfattende mandatet de er satt til å ivareta. Med den nye tilgjengelighetsloven er de blitt tildelt flere midler, men ombudet må leve med å skulle foreta kontinuerlige prioriteringer og dermed nedprioriteringer i forhold til ulike arbeidsoppgavene knyttet til de ulike diskrimineringsgrunnlagene som tillegges organet. Når det gjelder pådriverrollen spesifikt er det tydelig at det er denne som er under spesielt press i forhold til omgivelsenes vurderinger av LDO, og ombudet må forventes å bruke en god del av sine ressurser til pådriving på pedagogiske tiltak og holdningsendrende arbeid. Deler av dette arbeidet trenger imidlertid ikke være spesielt ressurskrevende i det det i all hovedsak kan handle om å bygge opp, utvikle og/eller videreutvikle viktige nettverk og allianser til andre samfunnsaktører, som indirekte, gjennom egne aktiviteter kan ”bistå” ombudet i pådrivingsarbeidet.

Er det målkonflikter i mandatet?

Vi ser ikke målkonflikter i mandatet som i seg selv kan forplante seg til LDOs virksomhet. Mandatets bredde er en utfordring. Og vi mener å se målkonflikter i forholdet mellom LDOs mandat og ulike politiske interesser og ulike forventninger blant viktige aktører i LDOs omgivelser. LDO skal manøvrere i et ytterst politisert farvann, og det kan da by på problemer å skulle handskes med et såpass omfattende mandat. Et stort problem når det gjelder ombudets virksomhet er imidlertid at det av noen brukergrupper kan fremstå som lite brukervennlig fordi ombudet ikke har anledning til å drive rettshjelp. Dette skyldes LDOs lovhåndheverrolle, og bidrar i noen grad til å svekke LDOs virksomhet som lavterskeltilbud.

Går den ene rollen (lovhåndheverrollen) på bekostning av den andre (pådriverrollen?)

På bakgrunn av vårt materiale mener vi ikke at dette er tilfelle. At pådriverrollen er under press og av mange vurderes som dårlig ivaretatt av LDO skyldes snarere at ombudet forsøker å være pådriver på et så uavhengig, kunnskapsbasert og bredt grunnlag som mulig, samtidig som viktige aktører i LDOs omgivelser forventer tydelige, politiske utmeldinger. Med tiden vil nok den nye, overgripende diskrimineringsloven kunne by på enda flere utfordringer for begge rollene.

Har samlingen av de to funksjonene bidratt til et bedre diskrimineringsvern for brukerne?

Vi vurderer det slik at kombinasjonen av lovhåndhever- og pådriverrollen bidrar til et bedre diskrimineringsvern for brukerne ved at ombudet både kan løfte frem illustrerende enkeltsaker i offentlighetens lys og på bakgrunn av disse arbeide tematisk og holdningsendrende over tid. Samtidig mener vi at potensialet som ligger i kombinasjonen av lovhåndhever- og pådriverrollen ikke utnyttes fullt ut av ombudet. Noe som fører til at for

eksempel det interseksjonelle perspektivet forblir uutviklet og uutnyttet. Et problem er, igjen, at noen brukergrupper vil finne LDO lite brukervennlige og tilgjengelige fordi LDO ikke har mulighet for å drive rettshjelp. LDO kan gi veiledning, men ikke fungere som advokat for individer og grupper.

Litteratur

- Andreassen, Tone Alm & Cathrine Egeland (2007): *Et råd for framtiden? Posisjon og arbeidsform for Statens råd for funksjonshemmede i et endret politisk felt*. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet. AFI-notat 2007:9
- Aubert, Wilhelm 1979: *Sosiologi 1. Sosialt samspill*. Oslo: Universitetsforlaget
- Basberg, Cecilie 1999: *Omsorg i fengsel?* Oslo: Pax forlag
- Bergquist, Christina (1999): *Norden – en modell eller flera?* I Bergquist, Christina et al (red.): *Likestilte demokratier? Kjønn og politikk i Norden*. Nordisk Ministerråd. Universitetsforlaget, Oslo.
- Borchorst, Anette og Drude Dahlerup (2003): *Ligestilling – hvad er problemet?* I Borchorst, Anette og Drude Dahlerup (red.): *Ligestillingspolitikk som diskurs og praksis*. Fredriksberg, Samfundslitteratur.
- Craig, Ronald (2005): *Systemic discrimination in employment and the promotion of ethnic equality*. Ph.D.-dissertation, University of Oslo.
- De los Reyes, P. & D. Mulinari (2003): "Interseksjonalitet som teoretisk ram vs. mangfoldsperspektivets romma retorik." *Kvinnovetenskaplig tidskrift* (23) 1.
- Egeland, Cathrine og Randi Gressgård (2007): *The will to empower. Managing the complexity of others*. Pp. 207-219 in *NORA - Nordic Journal of Women's Studies*. Vol 15, No. 4.
- Enehaug, Heidi og Taran Thune (2007): *Organisasjonskultur og mennesker i fusjonsprosesser*. Arbeidsforskningsinstituttets rapportserie nr. 1/2007.
- Etzioni, Amitai 1984: *Moderne organisasjoner*. Oslo: Tanum
- Grimsmo, A. og Hilsen, A. I. (2000) *Arbeidsmiljø og omstilling*. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Järvinen, Margaretha og Nils Mortensen (2002): "Det magtfulde møde mellem system og klient: teoretiske perspektiver" i Margaretha Järvinen, Jørgen Elm Larsen og Nils Mortensen: *Det magtfulde møde mellem system og klient*. Århus: Aarhus universitetsforlag
- Jensen, Karen 1992: *Moderne omsorgsbilder*. Oslo: Ad Notam Gyldendal.
- Karasek, R. og Theorell, T. (1990) *Healthy work: stress, productivity, and the reconstruction of working life*. New York: Basic Books.
- Klemsdal, Lars 2006: *Den intuitive organisasjon*. Bergen: Fagbokforlaget
- Klemsdal, Lars 2008: *Making sense of "the New Way of Organizing"*. Dr. polit. Avhandling. Trondheim: NTNU
- Knardal, S. (1998) *Kropp og sjel: psykologi, biologi og helse*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Lipsky, Michael 1980: *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. Russel Sage Foundation. New York
- Lykke, Nina (2005): "Nya perspektiv på interseksjonalitet. Problemer och möjligheter", in *Kvinnovetenskaplig Tidskrift* 2(3): 7-17.
- Lyng, Selma Therese 2004: *Være eller lære?* Oslo: Universitetsforlaget

- Mathiesen, Thomas 2005: Retten i samfunnet. En innføring i rettssosiologi. Oslo: Pax forlag
- Molander, Anders og Lars Inge Terum (red.) 2008: Profesjonsstudier. Oslo: Universitetsforlaget
- Neumann, Cecilie Basberg 2007: Det bekymrede blikket. En studie av helsesøstres handlingsbetingelser. Dr. polit.- avhandling, Universitetet i Oslo. Under utgivelse, NOVUS forlag
- Olli, Eero & Birgitte Kofod Olsen (2005): Towards common measures for discrimination: exploring possibilities for combining existing data for measuring ethnic discrimination. SMED & Danish Institute of Human Rights.
- Prieur, Annick 2004: Balansekunstnere. Oslo: Pax forlag
- Patton MQ (2002). Qualitative research and evaluation methods (3rd ed.). Thousand Oaks, CA: Sage Publications, Inc
- Pincus, Ingrid (2002): The politics of gender equality policy. Örebro studies in political science 5.
- Rolf, Bertil 1991: Profession, tradition och tyst kunskap. En studie i Michael Polanyis teori om den professionella kunskapens tysta dimension. Nora: Bokförlaget Nya Doga.
- Rusnes, Ingrid (2008), "Diskrimineringspolitikk i Norden - Norske tiltak for en flerdimensjonal diskrimineringspolitikk", i "Flerdimensjonal diskrimineringspolitikk i Norden - en oversikt", Nordisk Institutt for kunnskap om kjønn 2008.
- Skjeie, Hege og Mari Teigen (2003): Menn imellom. Mannsdominans og likestillingspolitikk. Gyldendal Akademisk, Oslo.
- Teigen, Mari (2003): Kvotering og kontrovers. Oslo, Pax forlag.
- Vedung, Evert (1998): Utvardering i politikk och forvaltning. Lund, Studentlitteratur.
- Yu, J., Engleman, R. M. og Van de Ven, A. H. (2005) 'The integration journey: an attention-based view of the merger and acquisition integration process', Organization studies 26(10): 1501-1528
- Praksis 2007
- Saldo 2008
- Saldo 2007
- Saldo 2006
- Slaatta, Tore 1987: Informasjon som styringsmiddel. Hovedfagsoppgave i statsvitenskap. Universitetet i Oslo
- Nettsider:
- "Fakta om Likestillings- og diskrimineringsombudet", Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO), 2007a, www.ldo.no/TopMenu/Om-ombudet2/Fakta-om-Likestillings--og-diskrimineringsombudet/
- "Mandat for Likestillings og diskrimineringsombudet", Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO), 2007b, www.ldo.no/TopMenu/Om-ombudet2/Mandat-for-Likestillings--og-diskrimineringsombudet-/
- "Felles håndhevingsapparat for diskriminering på grunnlag av kjønn og etnisitet. Rapport fra tverrdepartemental arbeidsgruppe", Kommunal- og regionaldepartementet (KRD), 2003,

www.regjeringen.no/nb/dep/aid/dok/rapporter_planer/rapporter/2003/Felles-handhevingsapparat-for-diskriminering-pa-grunnlag-av-kjonn-og-etnisitet.html?id=105939

”Høringsuttalelser til rapport om felles apparat for håndheving av diskriminering på grunnlag av kjønn og etnisitet”, Barne- og familiedepartementet (BFD), 2003

”Ot.prp. nr.34 (2004-2005) Om lov om Ligestillings- og diskrimineringsombudet og Ligestillings- og diskrimineringsnemnda (diskrimineringsombudsloven)”, Barne- og familiedepartementet (BFD), 2004,

www.regjeringen.no/nb/dep/bld/dok/regpubl/otprp/20042005/Otprp-nr-34-2004-2005-.html?id=395328

Vedlegg

**Kjennskap og oppfatning av
Likestillings- og
diskrimineringsombudet**

**Landsomfattende omnibus
18. - 20. august 2008**

Oppdragsgiver: AFI



Prosjektinformasjon

FORMÅL	Kartlegge folks kjennskap til LDO og inntrykk av det arbeidet ombudet gjør.
DATO FOR GJENNOMFØRING	18. – 20. august 2008
DATAINNSAMLINGSMETODE	CATI telefonintervju
ANTALL INTERVJUER	1000
UTVALG	Det er trukket et representativt utvalg av norske husstander med fasttelefon. I tillegg er det trukket et utvalg med mobiltelefonnummer. Det ble totalt brukt 11048 telefonnumre. Av det totale utvalget var det i 4494 tilfeller ikke svar i løpet av intervjuperioden. Vi fikk svarnekt i 5554 tilfeller, hvilket innebærer at personen ikke ønsket eller ikke hadde tid til å være med i undersøkelsen i løpet av intervjuperioden. Alle spurte er 18 år eller eldre.
FEILMARGIN	Resultatene må tolkes innenfor feilmarginer på +/- 2 – 3 prosentpoeng for hovedfrekvensene. Feilmarginene for undergrupper er større.
OPPDRAGSGIVER	Arbeidsforskningsinstituttet
KONTAKTPERSON	Cecilie E. B. Neumann/ Catrine Egeland
RESPONS KONSULENT	Idar Eidset
PROSJEKTNUMMER	20083401

Hovedtall oppsummert

Nedfor gjengis hovedfrekvensene for det enkelte spørsmål. For nedbrytninger på bakgrunnsvariablene, henvises til tabellvedlegget bak i rapporten.

1. Tror du Likestillings- og diskrimineringsombudet jobber med noen av følgende saker?

LES OPP 1-10 - FLERE SVAR MULIG – ROTER REKKEFØLGEN

	August 2008
Saker relatert til religion	53 %
Saker relatert til barnefordelingssaker	52 %
Saker relatert til personer med nedsatt funksjonsevne	60 %
Saker relatert til kjønn	77 %
Saker relatert til feilbehandling i helsevesenet	25 %
Saker relatert til oppholdstillatelse	35 %
Saker relatert til seksuell legning	65 %
Saker relatert til etnisitet	66 %
Saker relatert til kjønnsrelatert reklame	64 %
Saker relatert til alder	46 %
Ingen av delene	1 %
Ikke sikker	7 %
Antall spurte	1000

2. Vet du hvem som er Likestillings- og diskrimineringsombud i Norge i dag?

	August 2008
Beate Gangås	4 %
Anniken Huitfeldt	3 %
Reidar Gjermann	1 %
Manuela Ramin Osmundsen	0 %
Andre svar	1 %
Ikke sikker	91 %
Antall spurte	1000

3. Hvordan vurderer du viktigheten av at Norge har et likestillings- og diskrimineringsombud?
Er det..

LES OPP 1-5

	August 2008
Svært viktig	35 %
Ganske viktig	42 %
Verken viktig eller uviktig	14 %
Ganske uviktig	4 %
Svært uviktig	2 %
Ikke sikker	3 %
Antall spurte	1000

4. Synes du dagens likestillings- og diskrimineringsombud gjør en....

LES OPP 1-5

	August 2008
Svært god jobb	3 %
Ganske god jobb	23 %
Verken god eller dårlig jobb	46 %
Ganske dårlig jobb	4 %
Svært dårlig jobb	2 %
Ikke sikker	23 %
Antall spurte	1000

5. Har du selv eller har noen du kjenner vært i kontakt med Likestillings- og diskrimineringsombudet?

FLERE SVAR MULIG

	August 2008
Ja, har selv vært i kontakt	1 %
Ja, noen jeg kjenner har vært i kontakt	2 %
Nei, ingen av delene	92 %
Ikke sikker	4 %
Antall spurte	1000

Vedlegg 1: Spørreskjema

1. Først et spørsmål om Likestillings- og diskrimineringsombudet.
Tror du Likestillings- og diskrimineringsombudet jobber med noen av følgende saker?

LES OPP 1-10 FLERE SVAR MULIG

- 1: Saker relatert til religion
- 2: Saker relatert til barnefordelingssaker
- 3: Saker relatert til personer med nedsatt funksjonsevne
- 4: Saker relatert til kjønn
- 5: Saker relatert til feilbehandling i helsevesenet
- 6: Saker relatert til oppholdstillatelse
- 7: Saker relatert til seksuell legning
- 8: Saker relatert til etnisitet
- 9: Saker relatert til kjønnsrelatert reklame
- 10: Saker relatert til alder
- 11: Ingen av delene
- 12: Ikke sikker

2. Vet du hvem som er Likestillings- og diskrimineringsombud i Norge i dag?

- 1: Beate Gangås
- 2: Anniken Huitfeldt
- 3: Reidar Gjermann
- 4: Manuela Ramin Osmundsen
- 5: Andre svar _____
- 6: Nei, vet ikke

3. Hvordan vurderer du viktigheten av at Norge har et likestillings- og diskrimineringsombud?
Er det.....

LES OPP 1-5

- 1: Svært viktig
- 2: Ganske viktig
- 3: Verken viktig eller uviktig
- 4: Ganske uviktig
- 5: Svært uviktig
- 6: Ikke sikker

4. Synes du dagens likestillings- og diskrimineringsombud gjør en....

LES OPP 1-5

- 1: Svært god jobb
- 2: Ganske god jobb
- 3: Verken god eller dårlig jobb
- 4: Ganske dårlig jobb
- 5: Svært dårlig jobb
- 6: Ikke sikker

5. Har du selv eller har noen du kjenner vært i kontakt med Likestillings- og diskrimineringsombudet?

FLERE SVAR MULIG

- 1: Ja, har selv vært i kontakt
- 2: Ja, noen jeg kjenner har vært i kontakt
- 3: Nei, ingen av delene
- 4: Ikke sikker

201. Bakgrunnsspørsmål:

Hvilket år er du født?

202. Hvor mange års utdanning utover grunnskolen har du?

- 1: Ingen
- 2: 1-3 år
- 3: 4-6 år
- 4: Mer enn 6 år

203. Er du yrkesaktiv? I tilfellet, arbeider du i offentlig eller privat sektor?

- 1: Offentlig sektor
- 2: Privat sektor
- 3: Ikke yrkesaktiv

HVIS YRKESAKTIV:

204. Er du medlem av en fagforening eller yrkesorganisasjon? I tilfelle, er denne tilknyttet ...
LES OPP 1-5

- 1: LO
- 2: YS
- 3: Unio
- 4: Akademikerne
- 5: Frittstående
- 6: Nei, ikke medlem (IKKE LES)

205. Hva er husstandens samlede brutto årsinntekt?
REGISTRERES I HELE TUSEN (MAX 4 SIFFER)

207. Kjønn

- 1: Mann
- 2: Kvinne

Vedlegg 2: Tabeller

*** LANDSOMFATTENDE OMNIBUS 18. - 20. AUGUST 2008 ***

=====

Oppdragsgiver: Afi

Respons

Frekvenstabell for spørsmål 13

Tror du Likestillings- og diskrimineringsombudet jobber med noen av følgende saker?	Saker relatert til religion	533
		53%
	Saker relatert til barnefordelingssaker	518
		52%
	Saker relatert til personer med nedsatt funksjonsevne	605
		60%
	Saker relatert til kjønn	771
		77%
	Saker relatert til feilbehandling i helsevesenet	252
		25%
	Saker relatert til oppholdstillatelse	345
		35%
	Saker relatert til seksuell legning	653
		65%
	Saker relatert til etnisitet	662
		66%
	Saker relatert til kjønnsrelatert reklame	642
		64%
	Saker relatert til alder	463
		46%
	Ingen av delene	15
		1%
	Ikke sikker	68
		7%
Sum		1000
		100%

=====

Nedbrytninger mot standard bakgrunnsspørsmål

		Kjønn		Alder				Totalt
		Mann	Kvinner	Under 30 år	30-44 år	45-59 år	60 år og eldre	
Tror du Likestillings- og diskrimineringsombudet jobber med noen av følgende saker?	Saker relatert til religion	255	278	139	171	139	84	533
		52%	54%	73%	59%	53%	33%	53%
	Saker relatert til barnefordelingssaker	243	275	98	158	144	118	518
		50%	54%	52%	54%	54%	47%	52%
	Saker relatert til personer med funksjonshemming	294	310	140	184	162	119	605
		60%	61%	73%	63%	61%	47%	60%
	Saker relatert til kjønn	387	384	147	245	217	163	771
		79%	75%	77%	84%	82%	64%	77%
	Saker relatert til feilbehandling i rettsvesen	131	121	79	52	50	72	252
		27%	24%	42%	18%	19%	28%	25%
	Saker relatert til oppholdstillatelse	155	190	83	85	88	90	345
		32%	37%	44%	29%	33%	35%	35%
	Saker relatert til seksuell legning	307	346	137	214	172	130	653
		63%	68%	72%	74%	65%	51%	65%
	Saker relatert til etnisitet	321	340	140	214	174	134	662
	66%	67%	74%	74%	66%	53%	66%	
Sum	Saker relatert til kjønnsrelatert vold	323	318	117	209	190	126	642
		66%	62%	61%	72%	72%	50%	64%
	Saker relatert til alder	221	242	98	162	106	96	463
		45%	47%	52%	56%	40%	38%	46%
	Ingen av delene	10	5	3	2	6	5	15
		2%	1%	2%	1%	2%	2%	1%
	Ikke sikker	34	34	11	12	13	31	68
		7%	7%	6%	4%	5%	12%	7%
		489	511	190	291	265	254	1000
		100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

.....

=====

=====

		Er du yrkesaktiv? I tilfellet, arbeider du i offentlig eller privat sektor?			Er du medlem av en fagforening eller yrkesorganisasjon? I tilfelle, er denne tilknyttet ...						Totalt
		Offentlig sektor	Privat sektor	Ikke yrkesaktiv	LO	YS	Unio	Akademikerne	Frittstående	Nei, ikke medlem	
Tror du Likestillings- og diskrimineringsombudet jobber med noen av følgende saker?	Saker relatert til religion	184 61%	223 55%	126 43%	99 57%	32 61%	49 69%	39 70%	37 49%	150 55%	407 58%
	Saker relatert til barnefordelingssaker	161 54%	216 54%	141 48%	94 54%	28 54%	40 55%	31 56%	39 53%	145 53%	377 54%
	Saker relatert til personer med funksjonsnedsettelse	200 66%	247 61%	158 54%	105 60%	32 61%	52 72%	38 68%	48 64%	172 62%	447 63%
	Saker relatert til kjønn	253 84%	329 81%	189 64%	146 84%	46 87%	63 88%	54 96%	61 82%	212 77%	582 83%
	Saker relatert til feilbehandling i rettsvesen	70 23%	96 24%	87 29%	46 26%	8 15%	15 21%	9 16%	17 23%	71 26%	166 23%
	Saker relatert til oppholdstillatelse	113 38%	126 31%	106 36%	72 41%	19 36%	26 36%	14 24%	31 42%	77 28%	239 34%
	Saker relatert til seksuell legning	225 75%	272 67%	157 53%	125 72%	38 71%	58 81%	50 90%	48 64%	177 64%	496 70%
	Saker relatert til etnisitet	212 70%	275 68%	175 59%	115 66%	42 80%	58 81%	44 79%	52 69%	175 64%	486 69%
	Saker relatert til kjønnsrelatert vold	226 75%	274 68%	142 48%	121 70%	36 68%	58 81%	47 84%	54 73%	183 66%	499 71%
	Saker relatert til alder	159 53%	192 48%	112 38%	89 51%	27 51%	44 61%	34 61%	33 44%	125 45%	351 50%
	Ingen av delene	5 2%	6 2%	4 1%	2 1%				2 3%	6 2%	11 2%
	Ikke sikker	8 3%	22 5%	38 13%	6 3%	2 5%	1 1%	1 1%	3 3%	17 6%	30 4%
	Sum	300 100%	404 100%	295 100%	174 100%	53 100%	71 100%	56 100%	75 100%	275 100%	705 100%

		Region						By/landkommu ne		Totalt
		Oslo og Akers hus	Øvrig e Østla nd	Sørla ndet	Vestla ndet	Trønd elag	Nord- Norge	Byko mmu ne	Landk omm une	
Tror du Likestillings- og diskriminerings ombudet jobber med noen av følgende saker?	Saker relatert til religion	133 57%	122 46%	28 50%	147 55%	49 63%	55 54%	243 50%	290 56%	533 53%
	Saker relatert til barnefordelingssaker	118 51%	138 52%	22 40%	152 57%	41 53%	47 47%	242 50%	276 54%	518 52%
	Saker relatert til personer med funksjonshemming	153 66%	151 57%	31 55%	169 63%	41 53%	60 59%	300 62%	305 59%	605 60%
	Saker relatert til kjønn	186 80%	197 75%	43 77%	208 78%	58 75%	77 76%	373 77%	398 77%	771 77%
	Saker relatert til feilbehandling i rettsvesen	59 25%	61 23%	11 20%	76 28%	17 22%	29 28%	106 22%	147 28%	252 25%
	Saker relatert til oppholdstillatelse	67 29%	81 31%	18 31%	107 40%	32 41%	41 40%	163 34%	182 35%	345 35%
	Saker relatert til seksuell legning	159 68%	162 61%	36 64%	181 68%	52 67%	64 63%	311 64%	343 67%	653 65%
	Saker relatert til etnisitet	160 69%	160 60%	36 64%	180 68%	58 74%	68 67%	317 65%	345 67%	662 66%
	Saker relatert til kjønnsrelatert vold	168 72%	164 62%	34 60%	156 58%	53 68%	66 65%	299 62%	342 66%	642 64%
	Saker relatert til alder	116 50%	117 44%	26 46%	118 44%	36 46%	50 49%	216 44%	247 48%	463 46%
	Ingen av delene	4 2%	5 2%		5 2%	1 1%		5 1%	10 2%	15 1%
	Ikke sikker	13 6%	22 8%	7 13%	14 5%	5 6%	6 6%	35 7%	33 6%	68 7%
	Sum	233 100%	264 100%	56 100%	267 100%	78 100%	101 100%	485 100%	515 100%	1000 100%

=====

=====

Respos

Ämningar mot standard bakgrunnss

[illegible]

*** LANDSOMFATTENDE OMNIBUS 18. - 20. AUGUST 2008 ***

=====

Oppdragsgiver: Afi

Respons

Nedbrytninger mot standard bakgrunnsspørsmål

		Har du selv eller noen du kjenner vært i kontakt med Likestillings- og diskrimineringsombudet?				Totalt
		Ja, har selv vært i kontakt	Ja, noen jeg kjenner har vært i kontakt	Nei, ingen av delene	Ikke sikker	
Tror du Likestillings- og diskrimineringsombudet jobber med noen av følgende saker?	Saker relatert til religion	8 60%	14 59%	493 53%	19 43%	533 53%
	Saker relatert til barnefordelingssake	4 31%	16 66%	479 52%	19 44%	518 52%
	Saker relatert til personer med	8 61%	16 69%	558 61%	22 51%	605 60%
	Saker relatert til kjønn	11 79%	19 82%	713 77%	29 67%	771 77%
	Saker relatert til feilbehandling i		6 27%	239 26%	7 16%	252 25%
	Saker relatert til oppholdstillatelse	1 8%	12 53%	316 34%	15 35%	345 35%
	Saker relatert til seksuell legning	9 70%	19 79%	602 65%	25 57%	653 65%
	Saker relatert til etnisitet	9 64%	18 77%	609 66%	27 62%	662 66%
	Saker relatert til kjønnsrelatert	10 74%	14 59%	592 64%	28 64%	642 64%
	Saker relatert til alder	10 75%	13 55%	424 46%	17 39%	463 46%
	Ingen av delene			14 2%	1 2%	15 1%
	Ikke sikker	2 12%		59 6%	7 16%	68 7%
Sum		13 100%	24 100%	921 100%	43 100%	1000 100%

*** LANDSOMFATTENDE OMNIBUS 18. - 20. AUGUST 2008 ***

=====

=====
Oppdragsgiver: Afi

Respons

Frekvenstabell for spørsmål 14

Vet du hvem som er	Beate Gangås	4%
Likestillings- og	Anniken Huitfeldt	3%
diskrimineringsombud i	Reidar Gjermann	1%
Norge i dag?	Manuela Ramin Osmundsen	0%
	Andre svar	1%
	Nei, vet ikke	91%
Sum		100%
	Antall spurte	1000

*** LANDSOMFATTENDE OMNIBUS 18. - 20. AUGUST 2008 ***

=====

Oppdragsgiver: Afi

Respons

Nedbrytninger mot standard bakgrunnsspørsmål

		Kjønn		Alder				Totalt
		Mann	Kvinn e	Under 30 år	30-44 år	45-59 år	60 år og eldre	
Vet du hvem	Beate Gangås	3%	4%	2%	3%	6%	3%	4%
som er	Anniken Huitfeldt	2%	4%	2%	3%	1%	6%	3%
Likestillings- og	Reidar Gjermann	1%	0%			1%	1%	1%
diskriminerings	Manuela Ramin		0%				1%	0%
ombud i Norge i	Osmundsen							
dag?	Andre svar	2%	1%		3%	0%	2%	1%
	Nei, vet ikke	93%	90%	97%	91%	91%	87%	91%
Sum		100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
	Antall spurte	489	511	190	291	265	254	1000

*** LANDSOMFATTENDE OMNIBUS 18. - 20. AUGUST 2008 ***

=====

Oppdragsgiver: Afi

Respons

Nedbrytninger mot standard bakgrunnsspørsmål

		Hustandsinntekt			Hvor mange års utdanning utover grunnskolen har du?				Totalt
		Under 300 000	300-599 000	600 000 og over	Ingen	1-3 år	4-6 år	Mer enn 6 år	
Vet du hvem som er Likestillings- og diskriminerings ombud i Norge i dag?	Beate Gangås	1%	2%	6%	1%	1%	6%	4%	4%
	Anniken Huitfeldt	1%	4%	4%	3%	2%	3%	5%	3%
	Reidar Gjermann		0%	0%		1%	1%	0%	1%
	Manuela Ramin Osmundsen	1%			1%			0%	0%
	Andre svar	1%	1%	2%	1%	1%	1%	2%	1%
	Nei, vet ikke	95%	92%	89%	94%	95%	89%	88%	91%
Sum		100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
	Antall spurte	117	224	473	61	330	352	257	1000

*** LANDSOMFATTENDE OMNIBUS 18. - 20. AUGUST 2008 ***

=====

Oppdragsgiver: Afi

Respons

Nedbrytninger mot standard bakgrunnsspørsmål

		Er du yrkesaktiv? I tilfellet, arbeider du i offentlig eller privat sektor?			Er du medlem av en fagforening eller yrkesorganisasjon? I tilfelle, er denne tilknyttet ...						Totalt
		Offentlig sektor	Privat sektor	Ikke yrkesaktiv	LO	YS	Unio	Akademikere	Frittstående	Nei, ikke medlem	
Vet du hvem som er Likestillings- og diskriminerings ombud i Norge i dag?	Beate Gangås	6%	3%	2%	2%	8%	5%	8%	3%	4%	4%
	Anniken Huitfeldt	4%	2%	3%	1%	3%	6%	5%	4%	3%	3%
	Reidar Gjermann	0%	0%	1%	1%					0%	0%
	Manuela Ramin Osmundsen			1%							
	Andre svar	2%	1%	2%	1%		1%	3%	2%	1%	1%
	Nei, vet ikke	88%	93%	91%	95%	89%	88%	85%	91%	91%	91%
Sum		100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
	Antall spurte	300	404	295	174	53	71	56	75	275	705

*** LANDSOMFATTENDE OMNIBUS 18. - 20. AUGUST 2008 ***

Oppdragsgiver: Afi

Respons

Nedbrytninger mot standard bakgrunnsspørsmål

		Region						By/landkommune		Totalt
		Oslo og Akershus	Øvrige Østlandet	Sørlandet	Vestlandet	Trøndelag	Nord-Norge	Bykommune	Landkommune	
Vet du hvem som er Likestillings- og diskrimineringsombud i Norge i dag?	Beate Gangås	5%	5%	6%	1%	4%	3%	3%	4%	4%
	Anniken Huitfeldt	4%	2%	7%	3%	3%	4%	4%	3%	3%
	Reidar Gjermann	1%	0%	1%	1%		1%	1%	1%	1%
	Manuela Ramin Osmundsen		0%	1%				0%		0%
	Andre svar	2%			2%	1%	2%	2%	1%	1%
	Nei, vet ikke	88%	92%	84%	94%	92%	91%	90%	92%	91%
Sum		100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
	Antall spurte	233	264	56	267	78	101	485	515	1000

*** LANDSOMFATTENDE OMNIBUS 18. - 20. AUGUST 2008 ***

Oppdragsgiver: Afi

Respons

Nedbrytninger mot standard bakgrunnsspørsmål

		Dersom det var stortingsvalg i morgen, hvilket parti ville du da stemme på?									Totalt
		Rødt (RV)	SV	Arbeiderpartiet	Senterpartiet	Venstre	KrF	Høyre	Frp	Andre	
Vet du hvem som er Likestillings- og diskrimineringsombud i Norge i dag?	Beate Gangås		8%	6%		5%		3%	2%		4%
	Anniken Huitfeldt		4%	4%	9%		5%	5%	1%		2%
	Reidar Gjermann		2%	0%			3%	1%			1%
	Manuela Ramin Osmundsen								0%	33%	0%
	Andre svar		3%	3%			5%	1%	1%		0%
	Nei, vet ikke	100%	83%	87%	91%	95%	86%	90%	95%	67%	94%
Sum		100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
	Antall spurte	8	45	220	35	40	30	154	180	2	286

Nedbrytninger mot standard bakgrunnsspørsmål

		Har du selv eller noen du kjenner vært i kontakt med Ligestillings- og diskrimineringsombudet?				Har selv eller kjenner noen som har vært i kontakt med LDO		
		Ja, har selv vært i kontakt	Ja, noen jeg kjenner er har vært i kontakt	Nei, ingen av delene	Ikke sikker	Ja	Nei/ Ikke sikker	Totalt
Vet du hvem som er Likestillings- og diskriminerings ombud i Norge i dag?	Beate Gangås	4 28%	4 15%	29 3%	2 6%	6 17%	31 3%	37 4%
	Anniken Huitfeldt	1 8%		29 3%	2 4%	1 3%	30 3%	32 3%
	Reidar Gjermann			6 1%			6 1%	6 1%
	Manuela Ramin Osmundsen			1 0%	1 2%		2 0%	2 0%
	Andre svar	1 5%		12 1%		1 2%	12 1%	13 1%
	Nei, vet ikke	8 58%	20 85%	845 92%	39 89%	28 78%	883 92%	911 91%
Sum		13 100%	24 100%	921 100%	43 100%	36 100%	964 100%	1000 100%

*** LANDSOMFATTENDE OMNIBUS 18. - 20. AUGUST 2008 ***

=====

=====

Oppdragsgiver: Afi

Respons

Frekvenstabell for spørsmål 15

Hvordan vurderer du viktigheten av at Norge har et likestillings- og diskrimineringsombud? Er det..	Svært viktig	35%
	Ganske viktig	42%
	Verken viktig eller uviktig	14%
	Ganske uviktig	4%
	Svært uviktig	2%
	Ikke sikker	3%
Sum		100%
	Antall spurte	1000

*** LANDSOMFATTENDE OMNIBUS 18. - 20. AUGUST 2008 ***

=====

Oppdragsgiver: Afi

Respons

Nedbrytninger mot standard bakgrunnsspørsmål

		Kjønn		Alder				Totalt
		Mann	Kvinn e	Under 30 år	30-44 år	45-59 år	60 år og eldre	
Hvordan vurderer du viktigheten av at Norge har et likestillings- og diskrimineringsombud? Er det..	Svært viktig	28%	42%	41%	32%	34%	36%	35%
	Ganske viktig	42%	41%	39%	42%	42%	42%	42%
	Verken viktig eller uviktig	18%	11%	11%	18%	13%	12%	14%
	Ganske uviktig	5%	2%	3%	2%	6%	5%	4%
	Svært uviktig	3%	1%		3%	3%	1%	2%
	Ikke sikker	3%	3%	5%	3%	3%	4%	3%
Sum		100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
	Antall spurte	489	511	190	291	265	254	1000

*** LANDSOMFATTENDE OMNIBUS 18. - 20. AUGUST 2008 ***

=====

Oppdragsgiver: Afi

Respons

Nedbrytninger mot standard bakgrunnsspørsmål

		Hustandsinntekt			Hvor mange års utdanning utover grunnskolen har du?				Totalt
		Under 300 000	300-599 000	600 000 og over	Ingen	1-3 år	4-6 år	Mer enn 6 år	
Hvordan vurderer du viktigheten av at Norge har et likestillings- og diskriminerings ombud? Er det..	Svært viktig	42%	38%	33%	35%	35%	35%	36%	35%
	Ganske viktig	37%	44%	42%	45%	41%	42%	42%	42%
	Verken viktig eller uviktig	13%	13%	16%	7%	16%	14%	14%	14%
	Ganske uviktig	2%	2%	6%	4%	4%	4%	4%	4%
	Svært uviktig	3%	1%	2%	1%	1%	3%	2%	2%
	Ikke sikker	4%	2%	1%	9%	5%	2%	2%	3%
Sum		100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
	Antall spurte	117	224	473	61	330	352	257	1000

*** LANDSOMFATTENDE OMNIBUS 18. - 20. AUGUST 2008 ***

=====

Oppdragsgiver: Afi

Respons

Nedbrytninger mot standard bakgrunnsspørsmål

		Er du yrkesaktiv? I tilfellet, arbeider du i offentlig eller privat sektor?			Er du medlem av en fagforening eller yrkesorganisasjon? I tilfelle, er denne tilknyttet ...						Totalt
		Offentlig sektor	Privat sektor	Ikke yrkesaktiv	LO	YS	Unio	Akademikerne	Frittstående	Nei, ikke medlem	
Hvordan vurderer du viktigheten av at Norge har et likestillings- og diskriminerings ombud? Er det..	Svært viktig	39%	26%	44%	29%	20%	51%	47%	34%	27%	32%
	Ganske viktig	41%	44%	40%	47%	45%	36%	35%	45%	41%	42%
	Verken viktig eller uviktig	12%	19%	9%	16%	23%	12%	12%	13%	18%	16%
	Ganske uviktig	4%	4%	3%	5%	8%	2%	3%	5%	4%	4%
	Svært uviktig	2%	2%	1%	2%	4%		3%		3%	2%
	Ikke sikker	1%	5%	4%	1%			1%	3%	6%	3%
Sum		100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
	Antall spurte	300	404	295	174	53	71	56	75	275	705

*** LANDSOMFATTENDE OMNIBUS 18. - 20. AUGUST 2008 ***

Oppdragsgiver: Afi

Respons

Nedbrytninger mot standard bakgrunnsspørsmål

		Region						By/landkommune		Totalt
		Oslo og Akershus	Øvre Østland	Sørlandet	Vestlandet	Trøndelag	Nord-Norge	Bykommune	Landkommune	
Hvordan vurderer du viktigheten av at Norge har et likestillings- og diskrimineringsombud? Er det..	Svært viktig	44%	33%	37%	28%	32%	40%	35%	35%	35%
	Ganske viktig	34%	44%	35%	46%	52%	39%	44%	40%	42%
	Verken viktig eller uviktig	16%	14%	19%	13%	9%	14%	13%	16%	14%
	Ganske uviktig	2%	3%	4%	5%	5%	5%	4%	4%	4%
	Svært uviktig	1%	2%	4%	3%	1%	1%	2%	2%	2%
	Ikke sikker	3%	4%	2%	5%	1%	1%	2%	4%	3%
Sum		100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
	Antall spurte	233	264	56	267	78	101	485	515	1000

*** LANDSOMFATTENDE OMNIBUS 18. - 20. AUGUST 2008 ***

Oppdragsgiver: Afi

Respons

Nedbrytninger mot standard bakgrunnsspørsmål

		Dersom det var stortingsvalg i morgen, hvilket parti ville du da stemme på?										Totalt
		Rødt (RV)	SV	Arbeiderpartiet	Senterpartiet	Venstre	KrF	Høyre	Frp	Andre	Ikke sikker	
Hvordan vurderer du viktigheten av at Norge har et likestillings- og diskrimineringsombud? Er det..	Svært viktig	91%	49%	51%	27%	41%	33%	28%	19%		34%	35%
	Ganske viktig	9%	39%	36%	51%	43%	49%	47%	37%	67%	45%	42%
	Verken viktig eller uviktig		4%	7%	17%	10%	8%	17%	27%		13%	14%
	Ganske uviktig		2%	4%	5%	2%	5%	4%	7%	33%	2%	4%
	Svært uviktig		2%	2%				2%	5%		1%	2%
	Ikke sikker		4%	1%		4%	5%	2%	5%		5%	3%
Sum		100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
	Antall spurte	8	45	220	35	40	30	154	180	2	286	1000

Nedbrytninger mot standard bakgrunnsspørsmål

		Har du selv eller noen du kjenner vært i kontakt med Likestillings- og diskrimineringsombudet?				Har selv eller kjenner noen som har vært i kontakt med LDO		
		Ja, har selv vært i kontakt	Ja, noen jeg kjenner har vært i kontakt	Nei, ingen av delene	Ikke sikker	Ja	Nei/ Ikke sikker	
Hvordan vurderer du viktigheten av at Norge har et likestillings- og diskriminerings ombud? Er det..	Svært viktig	8 57%	15 62%	321 35%	9 21%	22 62%	330 34%	352 35%
	Ganske viktig	6 43%	7 28%	383 42%	23 53%	11 32%	405 42%	417 42%
	Verken viktig eller uviktig			136 15%	5 12%		141 15%	141 14%
	Ganske uviktig			36 4%	2 5%		38 4%	38 4%
	Svært uviktig			19 2%			19 2%	19 2%
	Ikke sikker		2 9%	27 3%	4 9%	2 6%	31 3%	33 3%
Sum		13 100%	24 100%	921 100%	43 100%	36 100%	964 100%	1000 100%

*** LANDSOMFATTENDE OMNIBUS 18. - 20. AUGUST 2008 ***

=====

=====
Oppdragsgiver: Afi

Respons

Frekvenstabell for spørsmål 16

Synes du dagens	Svært god jobb	3%
likestillings- og	Ganske god jobb	23%
diskrimineringsombud	Verken god eller dårlig jobb	46%
gjør en..	Ganske dårlig jobb	4%
	Svært dårlig jobb	2%
	Ikke sikker	23%
Sum		100%
	Antall spurte	1000

*** LANDSOMFATTENDE OMNIBUS 18. - 20. AUGUST 2008 ***

=====

Oppdragsgiver: Afi

Respons

Nedbrytninger mot standard bakgrunnsspørsmål

		Kjønn		Alder				Totalt
		Mann	Kvinn e	Under 30 år	30-44 år	45-59 år	60 år og eldre	
Synes du	Svært god jobb	3%	3%	3%	2%	1%	5%	3%
dagens	Ganske god jobb	20%	25%	23%	25%	19%	24%	23%
likestillings- og	Verken god eller	48%	44%	42%	48%	49%	41%	46%
diskriminerings	dårlig jobb							
ombud gjør en..	Ganske dårlig	5%	3%	2%	4%	6%	4%	4%
	jobb							
	Svært dårlig jobb	2%	1%	2%	2%	2%	1%	2%
	Ikke sikker	22%	24%	28%	19%	23%	25%	23%
Sum		100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
	Antall spurte	489	511	190	291	265	254	1000

*** LANDSOMFATTENDE OMNIBUS 18. - 20. AUGUST 2008 ***

Oppdragsgiver: Afi

Respons

Nedbrytninger mot standard bakgrunnsspørsmål

		Hustandsinntekt			Hvor mange års utdanning utover grunnskolen har du?				Totalt
		Under 300 000	300-599 000	600 000 og over	Ingen	1-3 år	4-6 år	Mer enn 6 år	
Synes du dagens likestillings- og diskriminerings ombud gjør en..	Svært god jobb	5%	3%	2%	8%	2%	3%	2%	3%
	Ganske god jobb	26%	21%	22%	33%	24%	19%	23%	23%
	Verken god eller dårlig jobb	35%	47%	51%	25%	44%	50%	46%	46%
	Ganske dårlig jobb	6%	3%	4%	7%	5%	4%	3%	4%
	Svært dårlig jobb	3%	1%	2%	1%	2%	1%	2%	2%
	Ikke sikker	25%	25%	19%	26%	23%	23%	23%	23%
Sum		100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
	Antall spurte	117	224	473	61	330	352	257	1000

*** LANDSOMFATTENDE OMNIBUS 18. - 20. AUGUST 2008 ***

Oppdragsgiver: Afi

Respons

Nedbrytninger mot standard bakgrunnsspørsmål

		Er du yrkesaktiv? I tilfellet, arbeider du i offentlig eller privat sektor?			Er du medlem av en fagforening eller yrkesorganisasjon? I tilfelle, er denne tilknyttet ...						Totalt
		Offentlig sektor	Privat sektor	Ikke yrkesaktiv	LO	YS	Unio	Akademikerne	Frittstående	Nei, ikke medlem	
Synes du dagens likestillings- og diskriminerings ombud gjør en..	Svært god jobb	3%	2%	4%	1%	4%	5%	3%	2%	1%	2%
	Ganske god jobb	24%	18%	29%	20%	17%	19%	15%	26%	21%	20%
	Verken god eller dårlig jobb	50%	49%	36%	53%	60%	48%	51%	45%	46%	49%
	Ganske dårlig jobb	2%	5%	5%	4%	4%		3%	2%	5%	4%
	Svært dårlig jobb	3%	2%	1%	2%	4%	2%		1%	2%	2%
	Ikke sikker	19%	25%	25%	20%	10%	26%	28%	23%	24%	22%
Sum		100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
	Antall spurte	300	404	295	174	53	71	56	75	275	705

*** LANDSOMFATTENDE OMNIBUS 18. - 20. AUGUST 2008 ***

Oppdragsgiver: Afi

Respons

Nedbrytninger mot standard bakgrunnsspørsmål

		Region						By/landkommune		Totalt
		Oslo og Akershus	Øvrige Østlandet	Sørlandet	Vestlandet	Trøndelag	Nord-Norge	Bykommune	Landkommune	
Synes du dagens likestillings- og diskrimineringsombud gjør en..	Svært god jobb	4%	3%	1%	3%	2%	1%	3%	3%	3%
	Ganske god jobb	25%	23%	25%	18%	21%	28%	24%	21%	23%
	Verken god eller dårlig jobb	43%	39%	54%	53%	45%	44%	45%	46%	46%
	Ganske dårlig jobb	4%	4%	6%	5%	3%	3%	4%	5%	4%
	Svært dårlig jobb	1%	3%	1%	2%	1%	2%	2%	2%	2%
	Ikke sikker	22%	28%	13%	20%	28%	22%	23%	24%	23%
Sum		100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
	Antall spurte	233	264	56	267	78	101	485	515	1000

*** LANDSOMFATTENDE OMNIBUS 18. - 20. AUGUST 2008 ***

Oppdragsgiver: Afi

Respons

Nedbrytninger mot standard bakgrunnsspørsmål

		Dersom det var stortingsvalg i morgen, hvilket parti ville du da stemme på?									Totalt	
		Rødt (RV)	SV	Arbeiderpartiet	Senterpartiet	Venstre	KrF	Høyre	Frp	Andre		Ikke sikker
Synes du dagens likestillings- og diskrimineringsombud gjør en..	Svært god jobb		2%	5%	2%	4%		2%	3%		1%	3%
	Ganske god jobb	49%	25%	31%	31%	23%	18%	21%	14%	33%	22%	23%
	Verken god eller dårlig jobb	25%	51%	42%	45%	59%	61%	47%	50%		41%	46%
	Ganske dårlig jobb			3%	2%		3%	4%	8%		5%	4%
	Svært dårlig jobb			1%	5%		3%	3%	4%	33%	1%	2%
	Ikke sikker	26%	23%	18%	16%	15%	14%	23%	22%	33%	31%	23%
Sum		100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
	Antall spurte	8	45	220	35	40	30	154	180	2	286	1000

Nedbrytninger mot standard bakgrunnsspørsmål

		Har du selv eller noen du kjenner vært i kontakt med Likestillings- og diskrimineringsombudet?				Har selv eller kjenner noen som har vært i kontakt med LDO		
		Ja, har selv vært i konta kt	Ja, noen jeg kjenn er har vært i konta kt	Nei, ingen av delen e	Ikke sikker	Ja	Nei/ Ikke sikker	Totalt
Synes du dagens likestillings- og diskriminerings ombud gjør en..	Svært god jobb		28%	23%	25%	25%	25%	27
	Ganske god jobb	64%	45%	22%	21%	53%	22%	227
	Verken god eller dårlig jobb	431%	731%	430%	1534%	1029%	44546%	45546%
	Ganske dårlig jobb		27%	364%	49%	25%	394%	414%
	Svært dårlig jobb		16%	172%		14%	172%	192%
	Ikke sikker	15%	13%	21724%	1330%	14%	23024%	23123%
Sum		13100%	24100%	921100%	43100%	36100%	964100%	1000100%

=====

Nedbrytninger mot standard bakgrunnsspørsmål

[illegible]

=====

Nedbrytninger mot standard bakgrunnsspørsmål

[illegible]

=====

[illegible]

=====

[illegible]

=====

=====

Oppdragsgiver: Afi

Respons

Frekvenstabell for spørsmål om bakgrunn

Kjønn	Mann	49%
	Kvinne	51%
Alder	Under 30 år	19%
	30-44 år	29%
	45-59 år	27%
	60 år og eldre	25%
Er du yrkesaktiv? I tilfellet, arbeider du i offentlig eller privat sektor?	Offentlig sektor	30%
	Privat sektor	40%
	Ikke yrkesaktiv	30%
Er du medlem av en fagforening eller yrkesorganisasjon? I tilfelle, er denne tilknyttet ..	LO	25%
	YS	7%
	Unio	10%
	Akademikerne	8%
	Frittstående	11%
	Nei, ikke medlem	39%
Hvor mange års utdanning utover grunnskolen har du?	Ingen	6%
	1-3 år	33%
	4-6 år	35%
	Mer enn 6 år	26%
Hustandsinntekt	Under 300 000	14%
	300-599 000	28%
	600 000 og over	58%
Region	Oslo og Akershus	23%
	Øvrige Østland	26%
	Sørlandet	6%
	Vestlandet	27%
	Trøndelag	8%
	Nord-Norge	10%
By/landkommune	Bykommune	48%
	Landkommune	52%
Sum		100%
	Antall spurte	1000

**Lookalpolitikeres oppfatning av
Likestillings- og
diskrimineringsombudet**

**Landsomfattende undersøkelse
blant lokalpolitikere
8. - 20. september 2008**

Oppdragsgiver: AFI



Prosjektinformasjon

FORMÅL	Kartlegge lokalpolitikeres inntrykk av det arbeidet likestillings- og diskrimineringsombudet gjør.
DATO FOR GJENNOMFØRING	8. – 20. september 2008
DATAINNSAMLINGSMETODE	CATI telefonintervju
ANTALL INTERVJUER	400
UTVALG	Det er trukket et representativt utvalg av lokalpolitikere i Norge. Utvalget er trukket fra Kommuneforlagets database over alle lokalpolitikere i Norge. På basis av navn og adresse har vi fremfunnet telefonnummer. Vi trakk et bruttoutvalg på 1253 politikere. Av det totale utvalget var det i 699 tilfeller ikke svar i løpet av intervjuperioden. Vi fikk svarnekt i 154 tilfeller, hvilket innebærer at personen ikke ønsket eller ikke hadde tid til å være med i undersøkelsen i løpet av intervjuperioden. Totalt ble altså 400 politikere intervjuet.
FEILMARGIN	Resultatene må tolkes innenfor feilmarginer på +/- 2,9 – 4,9 prosentpoeng for hovedfrekvensene. Feilmarginene for undergrupper er større.
OPPDRAGSGIVER	Arbeidsforskningsinstituttet
KONTAKTPERSON	Cecilie E. B. Neumann/ Catrine Egeland
RESPONS KONSULENT	Idar Eidset
PROSJEKTNUMMER	20083702

Hovedtall oppsummert

Nedefor gjengis hovedfrekvensene for det enkelte spørsmål. For nedbrytninger på bakgrunnsvariablene, henvises til tabellvedlegget bak i rapporten.

1. Hvordan vurderer du viktigheten av at Norge har et likestillings- og diskrimineringsombud?
Er det....

LES OPP 1-5

	September 2008
Svært viktig	46 %
Ganske viktig	41 %
Verken viktig eller uviktig	8 %
Ganske uviktig	3 %
Svært uviktig	2 %
Ikke sikker/ubesvart	1 %
Antall spurte	400

2. Likestillings- og diskrimineringsombudet er resultatet av en sammenslåing av de tre tidligere enhetene Senter for etnisk diskriminering, Likestillingsombudet og Likestillingssenteret. Mener du det var riktig med en slik sammenslåing, eller mener du man burde behold den tidligere organiseringen?

	September 2008
Riktig med sammenslåing	60 %
Burde behold den gamle organiseringen	16 %
Ikke sikker/ubesvart	24 %
Antall spurte	400

3. Jeg skal nå lese opp noen oppgaver som Likestillings- og diskrimineringsombudet har ansvaret for, og vil gjerne vite om du synes ombudet gjøre en tilfredstillende jobb på det enkelte området eller ikke. Hvilke av følgende grunnlag for diskriminering oppfatter du at Likestillings- og diskrimineringsombudet gjør en tilfredsstillende jobb på?

LES OPP 1-7 FLERE SVAR MULIG

	September 2008
I forhold til Kjønn	77 %
I forhold til Etnisitet	48 %
I forhold til Alder	37 %
I forhold til Religion	42 %
I forhold til Funksjonshemmede	33 %
I forhold til politisk ståsted	53 %
I forhold til livssyn	52 %
Ingen av delene	4 %
Ikke sikker/ubesvart	9 %
Antall spurte	400

4. Har Likestillings- og diskrimineringsombudet gjort noe av følgende overfor politikere i din kommune/ fylke?

LES OPP 1-3 FLERE SVAR MULIG

	September 2008
Foredrag	3 %
Veiledning	4 %
Kontroll	7 %
Nei, ingen av delene	83 %
Ikke sikker/ubesvart	6 %
Antall spurte	400

5. Har du selv som politiker vært i kontakt med Likestillings og diskrimineringsombudet?

	September 2008
Ja	6 %
Nei	95 %
Ikke sikker/ubesvart	0 %
Antall spurte	400

NB! Svarfordelingen består av 5,5 % og 94,5 %. Svarfordelingen summerer seg til 101 % pga av at begge tallene blir rundet av oppover.

HVIS JA I SPM 5

6. Hvem var det som tok kontakt sist gang du var i kontakt med Likestillings og diskrimineringsombudet?

LES OPP 1-4

	September 2008
Du selv	68 %
En annen politiker i din kommune/fylke	23 %
Likestillings- og diskrimineringsombudet	5 %
Andre	0 %
Husker ikke/ubesvart	5 %
Antall spurte	22

7. I hvilken grad mener du Likestillings og diskrimineringsombudet har gjennomslag i den norske offentligheten?

LES OPP 1-4

	September 2008
I stor grad	13 %
I noen grad	63 %
I mindre grad	17 %
I liten eller ingen grad	7 %
Ikke sikker/ubesvart	1 %
Antall spurte	400

8. I hvilken grad mener du Likestillings og diskrimineringsombudet er synlig for folk flest?

LES OPP 1-4

	September 2008
I stor grad	9 %
I noen grad	51 %
I mindre grad	28 %
I liten eller ingen grad	13 %
Ikke sikker/ubesvart	0 %
Antall spurte	400

9. I hvilken grad vil du si at for likestilling og mot diskriminering er en del av ditt arbeid som politiker?

LES OPP 1-4

	September 2008
I stor grad	32 %
I noen grad	38 %
I mindre grad	16 %
I liten eller ingen grad	14 %
Ikke sikker/ubesvart	1 %
Antall spurte	400

Til slutt

10. Hvor mange år har du vært representant i kommunestyre og/eller fylkesting?

LES OPP 1-4

	September 2008
1-4 år	31 %
5-8 år	29 %
9-12 år	16 %
Mer enn 12 år	23 %
Ikke sikker/ubesvart	1 %
Antall spurte	400

Vedlegg 1: Spørreskjema

LANDSOMFATTENDE UNDERSØKELSE BLANT POLITIKERE
8. - 20. SEPTEMBER 2006

God kveld, mitt navn er....., og jeg ringer fra Respons i forbindelse med en kort undersøkelse blant lokalpolitikere vi gjennomfører for Arbeidsforskningsinstituttet. Jeg vil gjerne snakke < NAVN >. Undersøkelsen omhandler likestillings- og diskrimineringsombudet.

Har du 4-5 minutter til å svare på noen spørsmål?

1. Hvordan vurderer du viktigheten av at Norge har et likestillings- og diskrimineringsombud?
Er det....

LES OPP 1-5

- 1: Svært viktig
- 2: Ganske viktig
- 3: Verken viktig eller uviktig
- 4: Ganske uviktig
- 5: Svært uviktig
- 6: Ikke sikker/Ubesvart

2. Likestillings- og diskrimineringsombudet er resultatet av en sammenslåing av de tre tidligere enhetene Senter for etnisk diskriminering, Likestillingsombudet og Likestillingssenteret. Mener du det var riktig med en slik sammenslåing, eller mener du man burde behold den tidligere organiseringen?

- 1: Riktig med sammenslåing
- 2: Burde behold den gamle organiseringen
- 3: Ikke sikker/ubesvart

3. Jeg skal nå lese opp noen oppgaver som Likestillings- og diskrimineringsombudet har ansvaret for, og vil gjerne vite om du synes ombudet gjøre en tilfredsstillende jobb på det enkelte området eller ikke. Hvilke av følgende grunnlag for diskriminering oppfatter du at Likestillings- og diskrimineringsombudet gjør en tilfredsstillende jobb på?

LES OPP 1-6 FLERE SVAR MULIG

- 1: I forhold til Kjønn
- 2: I forhold til Etnisitet
- 3: I forhold til Alder
- 4: I forhold til Religion
- 5: I forhold til Funksjonshemmede
- 6: I forhold til politisk ståsted
- 7: I forhold til livssyn
- 8: Ingen av delene
- 9: Ikke sikker/ubesvart

4. Har Likestillings- og diskrimineringsombudet gjort noe av følgende overfor politikere i din kommune/ fylke?

LES OPP 1-3 FLERE SVAR MULIG

- 1: Foredrag
- 2: Veiledning
- 3: Kontroll
- 4: Nei, ingen av delene
- 5: Ikke sikker

5. Har du selv som politiker vært i kontakt med Likestillings og diskrimineringsombudet?

- 1: Ja
- 2: Nei
- 3: Ikke sikker

HVIS JA I SPM 5

6. Hvem var det som tok kontakt sist gang du var i kontakt med Likestillings og diskrimineringsombudet?

LES OPP 1-4

- 1: Du selv
- 2: En annen politiker i din kommune/fylke
- 3: Likestillings- og diskrimineringsombudet
- 4: Andre
- 5: Husker ikke/Ubesvart

7. I hvilken grad mener du Likestillings og diskrimineringsombudet har gjennomslag i den norske offentligheten?

LES OPP 1-4

- 1: I stor grad
- 2: I noen grad
- 3: I mindre grad
- 4: I liten eller ingen grad
- 5: Ikke sikker

8. I hvilken grad mener du Likestillings og diskrimineringsombudet er synlig for folk flest?

LES OPP 1-4

- 1: I stor grad
- 2: I noen grad
- 3: I mindre grad
- 4: I liten eller ingen grad
- 5: Ikke sikker

9. I hvilken grad vil du si at for likestilling og mot diskriminering er en del av ditt arbeid som politiker?

LES OPP 1-4

- 1: I stor grad
- 2: I noen grad
- 3: I mindre grad
- 4: I liten eller ingen grad
- 5: Ikke sikker

Til slutt

10. Hvor mange år har du vært representant i kommunestyre og/eller fylkesting?

LES OPP 1-4

- 1: 1-4 år
- 2: 5-8 år
- 3: 9-12 år
- 4: Mer enn 12 år
- 5: Ikke sikker

Vedlegg 2: Tabeller

*** LANDSOMFATTENDE LOKALPOLITIKERUNDERSØKELSE 8. - 20.
SEPTEMBER 2008 ***

=====

=====

Oppdragsgiver: AFI

Respons

Frekvenstabell for spørsmål 1

Hvordan vurderer du viktigheten av at Norge har et likestillings- og diskrimineringsombud? Er det... LES OPP 1-5	Svært viktig	46%
	Ganske viktig	41%
	Verken viktig eller uviktig	8%
	Ganske uviktig	3%
	Svært uviktig	2%
	Ikke sikker/Ubesvart	1%
Sum		100%
	Antall spurte	400

*** LANDSOMFATTENDE LOKALPOLITIKERUNDERSØKELSE 8. - 20. SEPTEMBER 2008 ***

=====

Oppdragsgiver: AFI

Respons

Nedbrytninger mot standard bakgrunnsspørsmål

		Kjønn?		Alder				Totalt
		Mann	Kvinn e	Under 30 år	30-44 år	45-59 år	60 år og eldre	
Hvordan vurderer du viktigheten av at Norge har et likestillings- og diskrimineringsombud? Er det... LES OPP 1-5	Svært viktig	36%	59%	64%	41%	47%	44%	46%
	Ganske viktig	46%	34%	27%	42%	40%	46%	41%
	Verken viktig eller uviktig	10%	5%	9%	9%	7%	9%	8%
	Ganske uviktig	4%	2%		4%	5%		3%
	Svært uviktig	3%			4%	1%		2%
	Ikke sikker/Ubesvart	1%				1%	1%	1%
Sum		100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
	Antall spurte	234	166	22	109	189	80	400

*** LANDSOMFATTENDE LOKALPOLITIKERUNDERSØKELSE 8. - 20. SEPTEMBER 2008 ***

=====

Oppdragsgiver: AFI

Respons

Nedbrytninger mot standard bakgrunnsspørsmål

		Hvor mange år har du vært representant i kommunestyre og/eller fylkesting? LES OPP 1-4					Region						Totalt
		1-4 år	5-8 år	9-12 år	Mer enn 12 år	Ikke sikker	Oslo og Akershus	Øvrige Østland	Sørlandet	Vestlandet	Trøndelag	Nord-Norge	
Hvordan vurderer du viktigheten av at Norge har et likestillings- og diskrimineringsombud? Er det.. . LES OPP 1-5	Svært viktig	50%	53%	38%	37%	33%	38%	49%	35%	43%	57%	47%	46%
	Ganske viktig	41%	33%	47%	48%		45%	38%	45%	43%	30%	45%	41%
	Verken viktig eller uviktig	6%	9%	14%	6%		7%	6%	20%	10%	8%	4%	8%
	Ganske uviktig	3%	3%	2%	4%		7%	7%		2%		1%	3%
	Svært uviktig	1%	1%		2%	67%				1%	5%	3%	2%
	Ikke sikker/Ubesvart		1%		2%		3%	1%		1%			1%
Sum		100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
	Antall spurte	125	115	64	93	3	29	105	20	134	37	75	400

*** LANDSOMFATTENDE LOKALPOLITIKERUNDERSØKELSE 8. - 20. SEPTEMBER 2008 ***

=====

Oppdragsgiver: AFI

Respons

Nedbrytninger mot standard bakgrunnsspørsmål

											Har du selv som politiker vært i kontakt med Likestillings og diskriminering ombudet?		Totalt
		Parti									Ja	Nei	
Rødt/ RV	SV	Ap	Sp	Venst re	KrF	Høyre	Frp	Andre lister	Ja	Nei			
Hvordan vurderer du viktigheten av at Norge har et likestillings- og diskriminerings ombud? Er det.. . LES OPP 1-5	Svært viktig	86%	80%	64%	40%	43%	41%	25%	22%	45%	64%	44%	46%
	Ganske viktig	14%	20%	32%	52%	40%	53%	54%	33%	48%	23%	42%	41%
	Verken viktig eller uviktig			2%	3%	7%	6%	18%	22%	7%	14%	8%	8%
	Ganske uviktig			1%		7%		3%	16%			3%	3%
	Svært uviktig			1%	3%				6%			2%	2%
	Ikke sikker/Ubesvart			1%	2%	3%						1%	1%
Sum		100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
	Antall spurte	7	20	110	60	30	34	61	49	29	22	378	400

*** LANDSOMFATTENDE LOKALPOLITIKERUNDERSØKELSE 8. - 20.
SEPTEMBER 2008 ***

=====

=====
Oppdragsgiver: AFI

Respons

Frekvenstabell for spørsmål 2

Likestillings- og diskrimineringsombudet er resultatet av en sammenslåing av de tre tidligere enhetene Senter for etnisk diskriminering, Likestillingsombudet og Likestillingssenteret.	Riktig med sammenslåing	60%
Mener du det var riktig med en slik sammenslåing, eller mener du man	Burde behold den gamle organiseringen	16%
	Ikke sikker/ubesvart	24%
Sum		100%
	Antall spurte	400

*** LANDSOMFATTENDE LOKALPOLITIKERUNDERSØKELSE 8. - 20. SEPTEMBER 2008 ***

=====

Oppdragsgiver: AFI

Respons

Nedbrytninger mot standard bakgrunnsspørsmål

		Kjønn?		Alder				Totalt
		Mann	Kvinner	Under 30 år	30-44 år	45-59 år	60 år og eldre	
Likestillings- og diskrimineringsombudet er resultatet av en sammenslåing av de tre tidligere enhetene Senter for etnisk diskriminering, Likestillingsombudet og Likestillingssenteret. Mener du det var riktig med en slik sammenslåing, eller mener du man	Riktig med sammenslåing	62%	57%	68%	63%	58%	59%	60%
	Burde behold den gamle organiseringen	16%	16%	14%	13%	17%	18%	16%
	Ikke sikker/ubesvart	21%	27%	18%	24%	24%	24%	24%
	Sum	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Antall spurte		234	166	22	109	189	80	400

*** LANDSOMFATTENDE LOKALPOLITIKERUNDERSØKELSE 8. - 20. SEPTEMBER 2008 ***

=====

Oppdragsgiver: AFI

Respons

Nedbrytninger mot standard bakgrunnsspørsmål

		Hvor mange år har du vært representant i kommunestyre og/eller fylkesting? LES OPP 1-4					Region						Totalt
		1-4 år	5-8 år	9-12 år	Mer enn 12 år	Ikke sikker	Oslo og Akershus	Øvrige Østland	Sørlandet	Vestlandet	Trøndelag	Nord-Norge	
Likestillings- og diskrimineringsombudet er resultatet av en sammenslåing av de tre tidligere enhetene Senter for etnisk diskriminering, Likestillingsombudet og Likestillingssenteret. Mener du det var riktig med en slik sammenslåing, eller mener du man	Riktig med sammenslåing	62%	59%	56%	65%		45%	56%	50%	65%	84%	55%	60%
	Burde behold den gamle organiseringen	15%	14%	23%	14%	33%	21%	18%	15%	16%	3%	19%	16%
	Ikke sikker/ubesvart	23%	27%	20%	22%	67%	34%	26%	35%	19%	14%	27%	24%
Sum		100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
	Antall spurte	125	115	64	93	3	29	105	20	134	37	75	400

*** LANDSOMFATTENDE LOKALPOLITIKERUNDERSØKELSE 8. - 20. SEPTEMBER 2008 ***

=====

Oppdragsgiver: AFI

Respons

Nedbrytninger mot standard bakgrunnsspørsmål

		Parti									Har du selv som politiker vært i kontakt med Likestillings og diskriminering ombudet?		Totalt
		Rødt/ RV	SV	Ap	Sp	Venstre	KrF	Høyre	Frp	Andre lister	Ja	Nei	
Likestillings- og diskriminerings ombudet er resultatet av en sammenslåing av de tre tidligere enhetene Senter for etnisk diskriminering, Likestillingsombudet og Likestillingssenteret. Mener du det var riktig med en slik sammenslåing, eller mener du man	Riktig med sammenslåing	29%	65%	65%	63%	43%	44%	70%	61%	55%	59%	60%	60%
	Burde behold den gamle organiseringen	29%	20%	14%	15%	17%	24%	10%	18%	21%	27%	15%	16%
	Ikke sikker/ubesvart	43%	15%	22%	22%	40%	32%	20%	20%	24%	14%	24%	24%
	Sum	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Antall spurte		7	20	110	60	30	34	61	49	29	22	378	400

*** LANDSOMFATTENDE LOKALPOLITIKERUNDERSØKELSE 8. - 20. SEPTEMBER 2008 ***

=====

Oppdragsgiver: AFI

Respons

Frekvenstabell for spørsmål 3

Hvilke av følgende grunnlag for	I forhold til Kjønn	307
diskriminering oppfatter		77%
du at Likestillings- og	I forhold til Etnisitet	192
diskrimineringsombudet		48%
gjør en tilfredsstillende	I forhold til Alder	147
jobb på?		37%
	I forhold til Religion	169
		42%
	I forhold til Funksjonshemmede	130
		33%
	I forhold til politisk ståsted	211
		53%
	I forhold til livssyn	208
		52%
	Ingen av delene	16
		4%
	Ikke sikker/ubesvart	37
		9%
Sum		400
		100%

=====

Nedbrytninger mot standard bakgrunnsspørsmål

[illegible]

=====

=====

[illegible][illegible]

=====

[illegible]

=====

.....

Respons

Frekvenstabell for spørsmål 4

Har Likestillings- og diskrimineringsombudet gjort noe av følgende overfor politikere i din kommune/fylke?	Foredrag	12
		3%
	Veiledning	17
		4%
	Kontroll	27
		7%
	Nei, ingen av delene	330
		83%
	Ikke sikker	24
		6%
Sum		400
		100%

=====

.....

Respons

Nedbrytninger mot standard bakgrunnsspørsmål

[illegible]

=====

[illegible]

=====

		Parti									Har du selv som politiker vært i kontakt med Likestillings og diskriminering ombudet?		Totalt
		Rødt/ RV	SV	Ap	Sp	Venstre	KrF	Høyre	Frp	Andre lister	Ja	Nei	
Har Likestillings- og diskriminerings ombudet gjort noe av følgende overfor politikere i din kommune/fylke?	Foredrag	1 14%	1 5%	6 5%		1 3%			3 6%		3 14%	9 2%	12 3%
	Veiledning			6 5%	4 7%	2 7%		1 2%	3 6%	1 3%	4 18%	13 3%	17 4%
	Kontroll		2 10%	7 6%	6 10%	4 13%			5 10%	3 10%	6 27%	21 6%	27 7%
	Nei, ingen av delene	5 71%	15 75%	92 84%	47 78%	25 83%	32 94%	54 89%	37 76%	23 79%	12 55%	318 84%	330 83%
	Ikke sikker	1 14%	2 10%	4 4%	3 5%	1 3%	2 6%	6 10%	3 6%	2 7%		24 6%	24 6%
	Sum	7 100%	20 100%	110 100%	60 100%	30 100%	34 100%	61 100%	49 100%	29 100%	22 100%	378 100%	400 100%

*** LANDSOMFATTENDE LOKALPOLITIKERUNDERSØKELSE 8. - 20.
SEPTEMBER 2008 ***

=====

=====

Oppdragsgiver: AFI

Respons

Frekvenstabell for spørsmål 5

Har du selv som politiker vært i kontakt med Likestillings og diskrimineringsombudet?	Ja	6%
	Nei	95%
Sum		100%
	Antall spurte	400

*** LANDSOMFATTENDE LOKALPOLITIKERUNDERSØKELSE 8. - 20. SEPTEMBER 2008 ***

=====

Oppdragsgiver: AFI

Respons

Nedbrytninger mot standard bakgrunnsspørsmål

		Kjønn?		Alder				Totalt
		Mann	Kvinn e	Under 30 år	30-44 år	45-59 år	60 år og eldre	
Har du selv som politiker vært i kontakt med Likestillings og diskrimineringsombudet?	Ja	6%	5%	5%	4%	5%	9%	6%
	Nei	94%	95%	95%	96%	95%	91%	95%
Sum		100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
	Antall spurte	234	166	22	109	189	80	400

*** LANDSOMFATTENDE LOKALPOLITIKERUNDERSØKELSE 8. - 20. SEPTEMBER 2008 ***

=====

Oppdragsgiver: AFI

Respons

Nedbrytninger mot standard bakgrunnsspørsmål

		Hvor mange år har du vært representant i kommunestyre og/eller fylkesting? LES OPP 1-4					Region						Totalt
		1-4 år	5-8 år	9-12 år	Mer enn 12 år	Ikke sikker	Oslo og Akershus	Øvrige Østland	Sørlandet	Vestlandet	Trøndelag	Nord-Norge	
Har du selv som politiker vært i kontakt med Likestillings og diskriminerings ombudet?	Ja	2%	5%	8%	10%		7%	6%		7%	3%	5%	6%
	Nei	98%	95%	92%	90%	100%	93%	94%	100%	93%	97%	95%	95%
Sum		100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Antall spurte		125	115	64	93	3	29	105	20	134	37	75	400

*** LANDSOMFATTENDE LOKALPOLITIKERUNDERSØKELSE 8. - 20. SEPTEMBER 2008 ***

=====

Oppdragsgiver: AFI

Respons

Nedbrytninger mot standard bakgrunnsspørsmål

		Parti								Totalt	
		Rødt/ RV	SV	Ap	Sp	Venst re	KrF	Høyre	Frp		Andre lister
Har du selv som politiker vært i kontakt med Likestillings og diskriminerings ombudet?	Ja		5%	6%	5%	10%		2%	12%	3%	6%
	Nei	100%	95%	94%	95%	90%	100%	98%	88%	97%	95%
	Sum	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Antall spurte		7	20	110	60	30	34	61	49	29	400

*** LANDSOMFATTENDE LOKALPOLITIKERUNDERSØKELSE 8. - 20.
SEPTEMBER 2008 ***

=====

=====

=====

Oppdragsgiver: AFI

Respons

Frekvenstabell for spørsmål 6

Hvem var det som tok	Du selv	68%
kontakt sist gang du var i	En annen politiker i <tekst>	23%
kontakt med Likestillings	Likestillings- og	5%
og	diskrimineringsombudet	
diskrimineringsombudet?	Husker ikke/Ubesvart	5%
LES OPP 1-4		100%
Sum		22
	Antall spurte	

*** LANDSOMFATTENDE LOKALPOLITIKERUNDERSØKELSE 8. - 20.
SEPTEMBER 2008 ***

=====

=====
Oppdragsgiver: AFI

Respons

Frekvenstabell for spørsmål 7

I hvilken grad mener du	I stor grad	13%
Likestillings og	I noen grad	63%
diskrimineringsombudet	I mindre grad	17%
har gjennomslag i den	I liten eller ingen grad	7%
norske offentligheten?	Ikke sikker	1%
LES OPP 1-4		
Sum		100%
	Antall spurte	400

*** LANDSOMFATTENDE LOKALPOLITIKERUNDERSØKELSE 8. - 20. SEPTEMBER 2008 ***

=====

Oppdragsgiver: AFI

Respons

Nedbrytninger mot standard bakgrunnsspørsmål

		Kjønn?		Alder				Totalt
		Mann	Kvinn e	Under 30 år	30-44 år	45-59 år	60 år og eldre	
I hvilken grad	I stor grad	17%	8%	14%	9%	14%	15%	13%
mener du	I noen grad	57%	71%	73%	66%	64%	53%	63%
Likestillings og	I mindre grad	18%	14%	14%	17%	14%	21%	17%
diskriminerings	I liten eller ingen	7%	7%		6%	7%	9%	7%
ombudet har	grad							
gjennomslag i	Ikke sikker	1%	1%		1%	1%	3%	1%
den norske								
offentligheten?								
LES OPP 1-4								
Sum		100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
	Antall spurte	234	166	22	109	189	80	400

*** LANDSOMFATTENDE LOKALPOLITIKERUNDERSØKELSE 8. - 20. SEPTEMBER 2008 ***

Oppdragsgiver: AFI

Respons

Nedbrytninger mot standard bakgrunnsspørsmål

		Hvor mange år har du vært representant i kommunestyre og/eller fylkesting? LES OPP 1-4					Region						Totalt
		1-4 år	5-8 år	9-12 år	Mer enn 12 år	Ikke sikker	Oslo og Akershus	Øvrige Østland	Sørlandet	Vestlandet	Trøndelag	Nord-Norge	
I hvilken grad mener du	I stor grad	13%	12%	17%	11%	33%	17%	16%	20%	13%	14%	4%	13%
Likestillings og diskrimineringsombudet har gjennomslag i den norske offentligheten? LES OPP 1-4	I noen grad	67%	67%	55%	58%	33%	48%	70%	60%	60%	62%	65%	63%
	I mindre grad	13%	16%	17%	22%	33%	14%	10%	20%	18%	22%	21%	17%
	I liten eller ingen grad	5%	5%	11%	9%		17%	5%		7%	3%	8%	7%
	Ikke sikker	2%			1%		3%			1%		1%	1%
Sum		100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
	Antall spurte	125	115	64	93	3	29	105	20	134	37	75	400

*** LANDSOMFATTENDE LOKALPOLITIKERUNDERSØKELSE 8. - 20. SEPTEMBER 2008 ***

Oppdragsgiver: AFI

Respons

Nedbrytninger mot standard bakgrunnsspørsmål

		Parti									Har du selv som politiker vært i kontakt med Likestillings og diskrimineringsombudet?		Totalt
		Rødt/RV	SV	Ap	Sp	Venstre	KrF	Høyre	Frp	Andre lister	Ja	Nei	
I hvilken grad mener du	I stor grad	14%	5%	15%	8%	7%	15%	20%	12%	10%	9%	13%	13%
Likestillings og diskrimineringsombudet har gjennomslag i den norske offentligheten? LES OPP 1-4	I noen grad	43%	80%	65%	70%	70%	65%	54%	51%	59%	73%	62%	63%
	I mindre grad	14%	15%	17%	13%	17%	18%	13%	18%	24%	9%	17%	17%
	I liten eller ingen grad	14%		2%	7%	7%	3%	11%	16%	7%	9%	7%	7%
	Ikke sikker	14%			2%			2%	2%			1%	1%
Sum		100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
	Antall spurte	7	20	110	60	30	34	61	49	29	22	378	400

*** LANDSOMFATTENDE LOKALPOLITIKERUNDERSØKELSE 8. - 20.
SEPTEMBER 2008 ***

=====

=====
Oppdragsgiver: AFI

Respons

Frekvenstabell for spørsmål 8

I hvilken grad mener du	I stor grad	9%
Likestillings og	I noen grad	51%
diskrimineringsombudet	I mindre grad	28%
er synlig for folk flest?	I liten eller ingen grad	13%
LES OPP 1-4	Ikke sikker	0%
Sum		100%
	Antall spurte	400

*** LANDSOMFATTENDE LOKALPOLITIKERUNDERSØKELSE 8. - 20. SEPTEMBER 2008 ***

=====

Oppdragsgiver: AFI

Respons

Nedbrytninger mot standard bakgrunnsspørsmål

		Kjønn?		Alder				Totalt
		Mann	Kvinn e	Under 30 år	30-44 år	45-59 år	60 år og eldre	
I hvilken grad	I stor grad	11%	5%	14%	6%	9%	10%	9%
mener du	I noen grad	48%	54%	50%	54%	53%	39%	51%
Likestillings og	I mindre grad	30%	24%	23%	27%	26%	34%	28%
diskriminerings	I liten eller ingen	11%	17%	14%	14%	12%	16%	13%
ombudet er	grad							
synlig for folk	Ikke sikker	0%					1%	0%
flest? LES OPP								
1-4								
Sum		100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
	Antall spurte	234	166	22	109	189	80	400

*** LANDSOMFATTENDE LOKALPOLITIKERUNDERSØKELSE 8. - 20. SEPTEMBER 2008 ***

Oppdragsgiver: AFI

Respons

Nedbrytninger mot standard bakgrunnsspørsmål

		Hvor mange år har du vært representant i kommunestyre og/eller fylkesting? LES OPP 1-4					Region						Totalt
		1-4 år	5-8 år	9-12 år	Mer enn 12 år	Ikke sikker	Oslo og Akershus	Øvrige Østland	Sørlandet	Vestlandet	Trøndelag	Nord-Norge	
I hvilken grad mener du	I stor grad	8%	9%	11%	8%		14%	6%	15%	8%	5%	11%	9%
Likestillings og diskriminerings ombudet er synlig for folk flest? LES OPP 1-4	I noen grad	54%	50%	47%	46%	100%	38%	56%	70%	51%	54%	39%	51%
	I mindre grad	24%	24%	31%	34%		21%	28%	15%	28%	27%	32%	28%
	I liten eller ingen grad	13%	17%	11%	12%		28%	10%		12%	14%	17%	13%
	Ikke sikker	1%										1%	0%
Sum		100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
	Antall spurte	125	115	64	93	3	29	105	20	134	37	75	400

*** LANDSOMFATTENDE LOKALPOLITIKERUNDERSØKELSE 8. - 20. SEPTEMBER 2008 ***

Oppdragsgiver: AFI

Respons

Nedbrytninger mot standard bakgrunnsspørsmål

		Parti									Har du selv som politiker vært i kontakt med Likestillings og diskriminering ombudet?		Totalt
		Rødt/ RV	SV	Ap	Sp	Venstre	KrF	Høyre	Frp	Andre lister	Ja	Nei	
I hvilken grad mener du Likestillings og diskriminerings ombudet er synlig for folk flest? LES OPP 1-4	I stor grad	29%	15%	9%	8%	3%	6%	10%	8%	3%	14%	8%	9%
	I noen grad	57%	60%	51%	57%	50%	62%	48%	29%	59%	45%	51%	51%
	I mindre grad	14%	15%	30%	30%	37%	18%	23%	35%	24%	32%	27%	28%
	I liten eller ingen grad		10%	10%	5%	10%	15%	18%	29%	14%	9%	13%	13%
	Ikke sikker							2%				0%	0%
Sum		100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Antall spurte		7	20	110	60	30	34	61	49	29	22	378	400

*** LANDSOMFATTENDE LOKALPOLITIKERUNDERSØKELSE 8. - 20.
SEPTEMBER 2008 ***

=====

=====

Oppdragsgiver: AFI

Respons

Frekvenstabell for spørsmål 9

I hvilken grad vil du si at	I stor grad	32%
for likestilling og mot	I noen grad	38%
diskriminering er en del	I mindre grad	16%
av ditt arbeid som	I liten eller ingen grad	14%
politiker? LES OPP 1-4	Ikke sikker	1%
Sum		100%
	Antall spurte	400

*** LANDSOMFATTENDE LOKALPOLITIKERUNDERSØKELSE 8. - 20. SEPTEMBER 2008 ***

=====

Oppdragsgiver: AFI

Respons

Nedbrytninger mot standard bakgrunnsspørsmål

		Kjønn?		Alder				Totalt
		Mann	Kvinn e	Under 30 år	30-44 år	45-59 år	60 år og eldre	
I hvilken grad vil	I stor grad	26%	39%	45%	36%	29%	28%	32%
du si at for	I noen grad	38%	38%	41%	36%	38%	40%	38%
likestilling og	I mindre grad	20%	11%	5%	17%	17%	15%	16%
mot	I liten eller ingen	16%	11%	9%	11%	16%	14%	14%
diskriminering	grad							
er en del av ditt	Ikke sikker	0%	1%				4%	1%
arbeid som								
politiker? LES								
OPP 1-4								
Sum		100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
	Antall spurte	234	166	22	109	189	80	400

*** LANDSOMFATTENDE LOKALPOLITIKERUNDERSØKELSE 8. - 20. SEPTEMBER 2008 ***

Oppdragsgiver: AFI

Respons

Nedbrytninger mot standard bakgrunnsspørsmål

		Hvor mange år har du vært representant i kommunestyre og/eller fylkesting? LES OPP 1-4					Region						Totalt
		1-4 år	5-8 år	9-12 år	Mer enn 12 år	Ikke sikker	Oslo og Akershus	Øvrige Østland	Sørlandet	Vestlandet	Trøndelag	Nord-Norge	
I hvilken grad vil du si at for likestilling og mot diskriminering er en del av ditt arbeid som politiker? LES OPP 1-4	I stor grad	36%	35%	20%	28%	67%	41%	27%	20%	32%	38%	33%	32%
	I noen grad	30%	37%	55%	39%		24%	46%	45%	40%	27%	31%	38%
	I mindre grad	16%	14%	17%	19%		14%	18%	20%	15%	11%	19%	16%
	I liten eller ingen grad	18%	14%	8%	11%	33%	21%	10%	15%	11%	24%	16%	14%
	Ikke sikker				3%					1%		1%	1%
Sum		100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Antall spurte		125	115	64	93	3	29	105	20	134	37	75	400

*** LANDSOMFATTENDE LOKALPOLITIKERUNDERSØKELSE 8. - 20. SEPTEMBER 2008 ***

Oppdragsgiver: AFI

Respons

Nedbrytninger mot standard bakgrunnsspørsmål

		Parti									Har du selv som politiker vært i kontakt med Likestillings og diskriminering ombudet?		Totalt
		Rødt/ RV	SV	Ap	Sp	Venst re	KrF	Høyre	Frp	Andre lister	Ja	Nei	
I hvilken grad vil du si at for likestilling og mot diskriminering er en del av ditt arbeid som politiker? LES OPP 1-4	I stor grad	71%	55%	42%	20%	23%	18%	23%	33%	31%	50%	30%	32%
	I noen grad	29%	35%	34%	40%	43%	50%	38%	31%	45%	41%	38%	38%
	I mindre grad			13%	25%	20%	12%	21%	16%	17%	5%	17%	16%
	I liten eller ingen grad		10%	11%	13%	13%	21%	16%	20%	7%		15%	14%
	Ikke sikker			1%	2%			2%			5%	1%	1%
Sum		100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Antall spurte		7	20	110	60	30	34	61	49	29	22	378	400

*** LANDSOMFATTENDE LOKALPOLITIKERUNDERSØKELSE 8. - 20.
SEPTEMBER 2008 ***

=====

=====

Oppdragsgiver: AFI

Respons

Frekvenstabell for spørsmål 10

Hvor mange år har du vært representant i kommunestyre og/eller fylkeeting? LES OPP 1-4	1-4 år	31%
	5-8 år	29%
	9-12 år	16%
	Mer enn 12 år	23%
	Ikke sikker	1%
Sum		100%
	Antall spurte	400

*** LANDSOMFATTENDE LOKALPOLITIKERUNDERSØKELSE 8. - 20. SEPTEMBER 2008 ***

=====

Oppdragsgiver: AFI

Respons

Nedbrytninger mot standard bakgrunnsspørsmål

		Kjønn?		Alder				Totalt
		Mann	Kvinn e	Under 30 år	30-44 år	45-59 år	60 år og eldre	
Hvor mange år har du vært representant i kommunestyre og/eller fylkeeting? LES OPP 1-4	1-4 år	25%	40%	77%	45%	26%	13%	31%
	5-8 år	26%	32%	18%	36%	29%	21%	29%
	9-12 år	18%	13%	5%	10%	20%	18%	16%
	Mer enn 12 år	30%	14%		8%	24%	49%	23%
	Ikke sikker	1%	1%		1%	1%		1%
Sum		100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
	Antall spurte	234	166	22	109	189	80	400

*** LANDSOMFATTENDE LOKALPOLITIKERUNDERSØKELSE 8. - 20. SEPTEMBER 2008 ***

=====

Oppdragsgiver: AFI

Respons

Nedbrytninger mot standard bakgrunnsspørsmål

		Region						Totalt
		Oslo og Akershus	Østlandet	Sørlandet	Vestlandet	Trøndelag	Nord-Norge	
Hvor mange år har du vært representant i kommunestyre og/eller fylkesting? LES OPP 1-4	1-4 år	48%	30%	50%	26%	41%	27%	31%
	5-8 år	38%	30%	15%	25%	24%	37%	29%
	9-12 år	7%	19%	25%	19%	8%	11%	16%
	Mer enn 12 år	7%	22%	10%	28%	24%	25%	23%
	Ikke sikker				1%	3%		1%
Sum		100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
	Antall spurte	29	105	20	134	37	75	400

*** LANDSOMFATTENDE LOKALPOLITIKERUNDERSØKELSE 8. - 20. SEPTEMBER 2008 ***

=====

Oppdragsgiver: AFI

Respons

Nedbrytninger mot standard bakgrunnsspørsmål

		Parti									Har du selv som politiker vært i kontakt med Likestillings og diskrimineringombudet?		Totalt
		Rødt/RV	SV	Ap	Sp	Venstre	KrF	Høyre	Frp	Andre lister			
Hvor mange år har du vært representant i kommunestyre og/eller fylkesting? LES OPP 1-4	1-4 år	43%	35%	26%	37%	30%	29%	38%	29%	28%	9%	33%	31%
	5-8 år	14%	45%	29%	25%	23%	38%	25%	39%	14%	27%	29%	29%
	9-12 år	14%	5%	15%	17%	27%	12%	16%	10%	28%	23%	16%	16%
	Mer enn 12 år	29%	15%	27%	20%	20%	21%	21%	22%	31%	41%	22%	23%
	Ikke sikker			2%	2%							1%	1%
Sum		100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
	Antall spurte	7	20	110	60	30	34	61	49	29	22	378	400

*** LANDSOMFATTENDE LOKALPOLITIKERUNDERSØKELSE 8. - 20.
SEPTEMBER 2008 ***

=====

=====

Oppdragsgiver: AFI

Respons

Frekvenstabell for spørsmål om bakgrunn

Kjønn?	Mann	59%
	Kvinne	42%
Alder	Under 30 år	6%
	30-44 år	27%
	45-59 år	47%
	60 år og eldre	20%
Parti	Rødt/RV	2%
	SV	5%
	Ap	28%
	Sp	15%
	Venstre	8%
	KrF	9%
	Høyre	15%
	Frp	12%
	Andre lister	7%
	Fylkestinget	6%
Valgt inn i....	Kommunestyret	94%
	Oslo og Akershus	7%
Region	Øvrige Østland	26%
	Sørlandet	5%
	Vestlandet	34%
	Trøndelag	9%
	Nord-Norge	19%
	Sum	100%
	Antall spurte	400

Vedlegg om aktivitets- og redegjørelsesplikten:

Likestilling er lik rett og mulighet for den enkelte til å utfolde sine evner uavhengig av kjønn. Likestillingsloven har til formål å hindre diskriminering på grunn av kjønn og til å fremme likestilling mellom kjønnene og tar særlig sikte på å bedre kvinners stilling.

Aktivitetsplikten i likestillingsloven

Det stilles et uttrykkelig krav til aktivitet. Det betyr at arbeidsgiver både skal unngå diskriminering og iverksette tiltak for å fremme likestilling. Arbeidsgiver skal avdekke og bekjempe uønskede kjønnsforskjeller på arbeidsplassen.

Individuelle tilpasninger

Målet med aktiviteten skal være økt likestilling mellom kvinner og menn. Hva som er aktuelle problemstillinger vil variere fra virksomhet til virksomhet, og være avhengig av blant annet størrelse og bransje. For eksempel kan kvinnedominerte arbeidsplasser ha andre utfordringer enn mannsdominerte arbeidsplasser. Arbeidsgiver må gjøre en vurdering av hvilke utfordringer som eksisterer i virksomheten, og hvilke tiltak som er formålstjenelige og gjennomførbare.

Med mål og mening

Aktiviteten som settes i gang skal være målrettet og gjennomtenkt. Det betyr at arbeidsgiver må definere målet for arbeidet, hvordan tiltaket skal gjennomføres og hvem som er ansvarlig. Målet for aktiviteten skal være konkret og resultatet målbart. Bedriften må ha en klar plan for hvordan målet skal nås. Det er ikke tilstrekkelig at virksomheten har intensjoner om en likestilt personalpolitikk.

Som del av det daglige arbeidet

Aktivitetsplikten innebærer også et krav om å integrere likestillingsperspektivet i den ordinære driften. Det vil si at virksomheten systematisk stiller spørsmål ved om for eksempel lønnsoppgjør, rekruttering, omorganiseringer og personalplaner får ulike følger for kvinner og menn.

Mindre krav til små bedrifter

Kravene til aktivitetsnivå er større i store virksomheter enn i små. Det går fram av forarbeidene til likestillingsloven. Men alle virksomheter må arbeide aktivt for å fremme likestilling, uansett størrelse.

Selv om hver enkelt bedrift er liten, er de små og mellomstore virksomhetene betydningsfulle i norsk arbeidsliv. Halvparten av arbeidstakerne er ansatt i små og mellomstore bedrifter. Derfor er det viktig at alle virksomheter gjør en innsats for å fremme likestilling. Skal vi minske kjønnsforskjellene på arbeidsmarkedet er vi avhengig av at alle bidrar med sitt.

Små og mellomstore virksomheter er ikke en ensartet gruppe. Det er store forskjeller fra virksomhet til virksomhet. Når du skal fremme likestilling i din virksomhet, må du ta utgangspunkt i de utfordringer som gjelder for din bedrift. Tiltakene må også være mulige å gjennomføre. Et konkret eksempel: Så lenge menn ikke tar førskoleutdanning er det lite den enkelte barnehage kan gjøre for å øke andelen mannlige pedagoger, men kanskje kan de motivere menn til å søke assistentstillinger?

Redegjørelsesplikten

Alle bedrifter som er regnskapspliktige skal redegjøre for likestillingssituasjonen i årsmeldingen. Formålet med redegjørelsesplikten er å skape økt og systematisk oppmerksomhet om likestilling i virksomheten. Redegjørelsesplikten skal også bidra til at bedriften vurderer personalpolitikken ut fra hvorvidt den fører til likebehandling av begge kjønn. Samtidig skal virksomheten iverksette konkrete tiltak, både for å hindre diskriminerende forhold og for å fremme likestilling. En redegjørelse vil også kunne vise om den ansvarlige har oppfylt aktivitetsplikten.

Redegjørelsesplikten er nedfelt både i likestillingsloven og regnskapsloven. Regnskapsregisteret godkjenner ikke regnskap uten at bedriften opplyser om likestillingsarbeidet i årsmeldingen. Likestillings- og diskrimineringsombudet fører tilsyn med innholdet i redegjørelsen.

Likestillings- og diskrimineringsombudet velger selv ut hvilke virksomheter som skal kontrolleres. Tilsyn kan også skje etter henvendelser fra enkeltpersoner eller organisasjoner.

Omfang

Hvor omfattende redegjørelsen skal være må tilpasses virksomhetens størrelse. Jo større virksomhet det er tale om, dess mer forventer loven. Likestillings- og diskrimineringsombudet forventer ikke uttømmende informasjon på detaljnivå. Det viktigste er at redegjørelsen gir et dekkende bilde av bedriftens likestillingssituasjon.

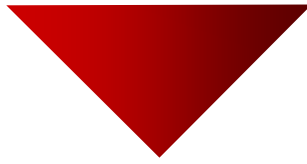
Har virksomheten oversikt over kjønnsforskjeller i egen organisasjon? Vet virksomheten hvilke utfordringer den står ovenfor? Følges dette opp med tiltak? Dette er sentrale spørsmål i Likestillings- og diskrimineringsombudets vurdering. Problemstillingene vil variere fra virksomhet til virksomhet. Det avgjørende for ombudet er om virksomheten har aktivitet og fokus på likestillingsspørsmål.

Kvaliteten på redegjørelsen blir målt opp mot aktivitetsplikten. Kontrollen omfatter derfor ikke bare bedriftens årsberetning, men også hvordan den følger opp aktiviteter for å fremme likestilling.

Lavere krav for små bedrifter

Kravene til redegjørelse i årsberetningen er lavere for små virksomheter. Men alle virksomheter må gi en beskrivelse av situasjonen når det gjelder likestilling. Denne beskrivelsen skal minimum inneholde opplysninger om antall kvinner og menn som arbeider i bedriften. Hvilke andre opplysninger som er relevante vil avhenge av den enkelte virksomhet, men redegjørelsen i årsberetningen må gi et dekkende bilde av likestillingssituasjonen.

(<http://www.ldo.no/no/Arbeidslivet/Verktoy-og-maler/Aktivitets--og-redegjorelsesplikten-i-private-bedrifter>)



Arbeidsforskningsinstituttet

AFI er et tverrfaglig arbeidslivsforskningsinstitutt. Sentrale forskningstema er:

- Inkluderende arbeidsliv
- Utsatte grupper i arbeidslivet
- Konflikthåndtering og medvirkning
- Sykefravær og helse
- Innovasjon
- Organisasjonsutvikling
- Velferdsforskning
- Bedriftsutvikling
- Arbeidsmiljø

Se www.afi.no

Publikasjoner kan lastes ned eller bestilles fra AFIs hjemmeside eller direkte fra instituttet.

Pt 6954 St. Olavs plass
NO-0130 OSLO
Besøksadresse:
Stensberggt. 25

Telefon: 23 36 92 00
Fax: 22 56 89 18
E-post: afi@afi-wri.no
www.afi.no

