



RAPPORT – 2013

Evaluering

Regjeringens handlingsplan: Bedre
livskvalitet for lesbiske, homofile,
bifile og transpersoner

2009–2012 (2013)



Barne-, ungdoms-
og familiedirektoratet

Innhold

Sammendrag av funn og anbefalinger	2
Hovedfunn	2
Behov for en ny handlingsplan	2
Våre forslag for viktige satsingsområder i arbeidet fremover	2
1. Oppdragsbeskrivelse.....	3
Metode	3
En sektorovergripende handlingsplan.....	4
Innretningen av evalueringsrapporten	5
2. Politisk bakteppe og overordnede mål	7
Politisk bakteppe forut for handlingsplan	7
Handlingsplanens formål og målsettinger	8
Tiltak og sektoransvar	9
Kommunal innsats	10
3. Organisering, forankring og rapportering	11
Mål for tiltaksutvikling og arbeidsmåte	11
Forankring og kjennskap til planen	13
Rapportering på aktivitet og implementering.....	15
Erfaringer og anbefalinger for fremtidig arbeid	16
Mainstreaming av lhbt-perspektivet	17
Behov for en ny handlingsplan?	19
Oppsummering.....	19
4. Forskning og kunnskapsutvikling.....	20
Målene for forskning og kunnskapsutvikling	20
Forskernes erfaringer med handlingsplanarbeidet	22
Utfordringer og videre satsningsområder.....	23
Oppsummering.....	25

5. Kompetanseheving innenfor forvaltningen og eksisterende tjenester	26
Kompetanseheving hos departement og underliggende myndigheter	26
Kompetanseheving som del av enkelttiltak	27
Øvrig arbeid med kompetanseheving	30
Oppsummering.....	30
6. Utvikling av standarder, rutiner og veiledere	32
Mål og tiltak knyttet til utvikling av standarder, rutiner og veiledere	32
Oppsummering.....	35
7. Tjenesteutvikling	37
Tiltak knyttet til tjenesteutvikling	37
Oppsummering.....	38
8. Erfaringer og anbefalinger fra sivilt samfunn	39
Erfaringer fra arbeid med handlingsplanen	39
Organisasjonenes rolle i handlingsplanarbeidet	41
Anbefalinger for videre arbeid	42
Behov for ny handlingsplan?	42
Utfordringer fremover - forslag til nye tiltak.....	43
Oppsummering.....	45
9. Internasjonale føringer	47
Oppfølging av Europarådets anbefalinger	47
10. Samlet vurdering	49
11. Anbefalinger.....	52
Behov for en ny handlingsplan og strategiske grep	52
Satningsområder for lhbt fra 2014	53
Referanser	60
Vedlegg.....	63

Sammendrag av funn og anbefalinger

Hovedfunn

- Regjeringens handlingsplan for bedre livskvalitet for lesbiske, homofile, bifile og transpersoner oppfattes som en historisk milepæl og vurderes overveiende positivt av sivilt samfunn, sektormyndigheter og forskningsmiljøer.
- Handlingsplanens mål på området forskning og kunnskapsforvaltning er eller vil bli nådd innen utgangen av den forlengede handlingsplanperioden.
- Når det gjelder tjenesteutvikling og kompetanseheving innenfor forvaltningen og eksisterende tjenester, gjenstår det fortsatt en del arbeid før målene kan sies å være nådd.

Behov for en ny handlingsplan

- Tilbakemeldingen fra sektormyndigheter, forskere og sivilt samfunn er samstemt når det gjelder behovet for at satsningen videreføres gjennom en ny handlingsplan på lhbt-feltet.
- Lhbt-feltet er fortsatt såpass nytt at det trengs spisset innsats for vinne erfaring med arbeidsmetoder, kompetanseheving og tjenesteutvikling.
- En eventuell ny handlingsplan bør legge til rette for større grad av involveringen av underliggende etater. Videre bør det defineres tydeligere kriterier for måloppnåelse, både på overordnet nivå og for hvert enkelt tiltak.

Våre forslag for viktige satsingsområder i arbeidet fremover

- I tillegg til videreføring av flere tiltak i nåværende handlingsplan, foreslår LHBT-senteret fire nye satsningsområder:
 - Utvikling av levekårsindikatorer for lhbt-personer
 - Implementering av ny diskrimineringslov
 - Forebygge vold, trakassering og psykisk uhelse i lokalmiljøet
 - Økt innsats i kommunal sektor

1. Oppdragsbeskrivelse

Våren 2013 fikk Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) i oppdrag fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) å evaluere regjeringens handlingsplan «Bedre livskvalitet for lesbiske, homofile, bifile og transpersoner 2009-2013», jf. tildelingsbrev til Bufdir 2013. Formålet med evalueringen er å vurdere hvilke aktiviteter og tiltak som er igangsatt, effekter og nytteverdi av tiltakene så langt, og om det finnes forbedringspunkter. Bufdir er også bedt om å foreslå strategi og tiltak for oppfølging av arbeidet etter 2013. Evalueringsrapporten skal vurdere hvorvidt nye strategiske grep bør tas i arbeidet med å bedre levekår og livskvalitet for lhbt-personer og danne grunnlag for utarbeidelse av tiltak til en eventuell ny handlingsplanperiode.

Arbeidet med evalueringen er blitt gjennomført av LHBT-senteret i Seksjon for sosial inkludering i Bufdir.

Metode

Evalueringen av handlingsplanen er primært en prosessevaluering. Vi vil allikevel, så langt det er mulig, vurdere effekt av tiltakene i planen. Involverte departementer og direktorater, representanter fra sivilt samfunn og relevante FoU-miljøer har vært viktige kilder i evalueringen.

Et viktig mål for handlingsplanen er å forankre lhbt-perspektivet innenfor alle politikkområder og hos berørte departementer, samt å integrere kunnskapen om lhbt-gruppens behov og utfordringer i de ulike offentlige tjenestene. Integreringsstrategier (*mainstreaming*) står sentralt i handlingsplanen. Rapporten vil derfor se nærmere på *i hvilken grad* og *hvordan* de involverte departementene har lyktes i å inkludere lhbt-perspektiver i sitt arbeid, også utenom de konkrete tiltakene i planen.

Formålet med evalueringen er å utvikle strategier og tiltak for oppfølging av arbeidet etter 2013. Evalueringen legger derfor vekt på å identifisere behov for strukturer og tiltak på lhbt-feltet i årene fremover. Men for å kunne identifisere slike behov, må det først gjøres en vurdering av de arbeidsmåtene og resultatene som har sprunget ut av nåværende handlingsplan.

Handlingsplanen omfatter tiltak på flere nivåer og retter seg mot ulike målgrupper. Vi har derfor benyttet forskjellige metoder for å sikre en bred informasjonsinnhenting:

- 1. Dokumentstudie av statusrapportering 2011, samt et utvalg rapporteringer fra departementer fra 2012.** Den viktigste kilden har vært Statusrapport 2011 for handlingsplanen som ble utarbeidet av BLD og det vi har fått tilgang til av rapporteringer fra andre departementer til BLD for 2012 (KD og JD). Hensikten har vært å gjøre en vurdering av hva som er gjort sett opp imot målformuleringene. Her har også vurderingene som LHBT-senteret gjorde til den interdepartementale gruppen i 2012 vært en viktig kilde.
- 2. Spørreundersøkelse blant ansatte i berørte departement og underliggende myndigheter og etater.** Denne delen omhandler hvordan arbeidet har blitt gjort (se vedlegg for spørreskjema som ble brukt). Det er undersøkt hvordan departement og direktorat har forankret og organisert arbeidet, hvordan man har jobbet med kompetanseheving, bevisstgjøring av sektoransvar, mainstreaming av lhbt-perspektiv innenfor egen sektor, plassering av ansvar for oppfølging i

egen sektor for implementering, konkretisering i tildelingsbrev, samarbeid med andre, fagmøter, utvikling av veiledere/brosjyrer, mm.

Undersøkelsen ble sendt til 52 personer (saksbehandlere og ledere) fra de åtte departementene som er med i handlingsplanen, pluss forsvarsdepartementet samt relevante underliggende direktorater. Vi mottok 18 svar (35 prosent). Både ledere (2 svar) og saksbehandlere (16 svar) responderte. Fem av svarene var ufullstendige, men er inkludert i analysene fordi respondentene har dekket majoriteten av spørsmålene. Følgende departementer og direktorater avga svar: UD, JD, FAD, KD, FD, BLD, HOD, Helsedir, Norad og Politidirektoratet.

- 3. Spørreundersøkelse blant forskere og fagfolk som har vært involvert i relevant forskning eller fagrapporter.** Siden forskning og kunnskapsutvikling utgjør en sentral del av handlingsplanen ønsket vi å gjennomføre en undersøkelse blant forskere og fagfolk som har vært involvert i relevant forskning eller utarbeidelse av fagrapporter. Hva er forskernes erfaringer? Hva sier forskningen om nye forskningsbehov? Spørreskjemaet ble sendt ut til 58 forskere og fagpersoner med tilknytning til tiltak i handlingsplan. 19 respondenter (33 prosent) svarte på undersøkelsen med ulik bakgrunn.
- 4. Rundebord med representanter fra lhbt-organisasjoner.** Denne delen så på hvilke erfaringer interesseorganisasjonene på feltet hadde gjort seg med hensyn til handlingsplanen. Hva er utfordringer i fremtidig arbeid? Hvilke behov er det for videre innsats? Hvordan er målgruppens behov dekket inn, og er det noen områder som ikke har blitt tilstrekkelig inkludert som kunne blitt løftet frem ytterligere? Rundebordet hadde åtte deltakere fra fem lhbt-organisasjoner: LLH, Skeiv Ungdom, Helseutvalget for bedre homohelse, Skeiv verden og Foreningen for Transpersoner (FTPN).
- 5. LHBT-senterets egen erfaring fra arbeid med handlingsplanen.** LHBT-senteret har siden oppstarten jobbet mye med implementering av tiltak i handlingsplanen. Vi gjennomførte derfor en intern workshop hvor medarbeiderne diskuterte hvilke strategiske grep og konkrete tiltak det er behov for i det videre arbeidet.
- 6. Europarådets anbefaling CM 2010/5.** Ministerkomiteen i Europarådet vedtok i 2010 anbefaling om tiltak mot diskriminering på grunnlag av seksuell legning eller kjønnsidentitet. Disse gjelder også for Norge, og våren 2013 ble det gjennomført en gjennomgang av status for implementering av anbefalingene i Europarådets medlemsland. Status for implementeringen i Norge vil bli omtalt i et eget kapittel (kapittel 9).

Tidsbegrensningen har gitt tilsvarende begrensinger på hvor grundig vi har kunnet vurdere hvert enkelt tiltak. Noen tiltak er dermed blitt vurdert grundigere enn andre og bør sees på som «stikkprøver» som kan si noe om den generelle innsatsen.

En sektorovergripende handlingsplan

Handlingsplanen har ti prioriterte innsatsområder:

- Forskning og kunnskapsutvikling
- Skole og utdanning

- Barne- og familiepolitikken
- Fritid, idrett og frivillige organisasjoner
- Arbeidsliv
- Innvandring og integrering
- Den samiske befolkningen og de nasjonale minoritetene
- Likeverdige og gode helse- og omsorgstjenester
- Rettslig stilling, politi og påtalemyndighet
- Norge i det internasjonale samfunnet – bekjempe diskriminering av seksuelle minoriteter.

Hvert innsatsområde dekker minst én bestemt sektor, en innretning som følger av sektoransvarsprinsippet. I tillegg er det utviklet noen tiltak som er sektorovergrepene.

I gjennomgangen av tiltak og aktiviteter, har vi valgt en litt annen tilnærming enn den man finner i statusrapporten fra 2011. I stedet for å dele evalueringen inn etter de ti innsatsområdene, har vi definert fire virkeområder og systematisert handlingsplanens tiltak på etter dem. De fire virkeområdene er:

- Forskning og kunnskapsforvaltning
- Kompetanseheving innenfor forvaltningen og eksisterende tjenester
- Utvikling av standarder, rutiner, veiledere og undervisningsmaterieill
- Tjenesteutvikling

De fire virkeområdene er ikke gjensidig ekskluderende. Man kan for eksempel tenke seg at utvikling av standarder og veiledere også kan ses på som en form for kompetanseheving. Videre kan kompetanseheving ses på som et ledd for å få til tjenesteutvikling. Vi har allikevel valgt denne inndelingen for å få frem:

- arbeidet på tvers av sektorer
- likheter og forskjeller i hvor langt man har kommet i arbeidet med ulike virkeområder

En type tiltak som ikke inngår i denne inndelingen er tilskudd til brukerorganisasjoners arbeid knyttet til å bedre livskvalitet for lhbt-personer. Dette gjelder f.eks. tiltak 25 som skal sikre økonomisk støtte til LLH, Skeiv Ungdom og andre organisasjoner og tiltak 62 som handler om støtte til organisasjoner og tiltak som fremmer rettigheter for lhbt-personer (i internasjonalt arbeid). Dette er svært viktige tiltak, men de kan til en viss grad kan sees som aktivitet som foregår uavhengig av en handlingsplan.

Innretningen av evalueringsrapporten

I det neste kapitlet vil vi se på hvordan handlingsplanen presenterer formål og målsettinger, samt politisk kontekst og bakgrunn for arbeidet. Kapittel tre tar for seg organiseringen av arbeidet med handlingsplanen, forankring av arbeidet og rapportering. Deretter vil de fire neste kapitlene

omhandle hvert sitt virkeområde. Vi vil trekke inn funn fra de forskjellige datakildene i hvert kapittel, og hvert kapittel vil ha en oppsummering. I kapittel åtte presenteres erfaringer og anbefalinger fra sivil samfunn. I kapittel ni vil vi se på internasjonale føringer for innsatsen. Vi vil sammenfatte funn og gi en samlet vurdering i kapittel ti, mens det ellefte kapitlet presenterer våre anbefalinger for det videre arbeidet.

2. Politisk bakteppe og overordnede mål

Dette kapitlet presenterer det politiske bakteppet og utgangspunktet for handlingsplanen. Det går også kort inn på handlingsplanens overordnede formål og målsettinger.

Politisk bakteppe forut for handlingsplan

Regjeringens handlingsplan var den første av sitt slag ikke bare i Norge, men også internasjonalt. Handlingsplanen etterfulgte flere år med gradvis synliggjøring og tydeliggjøring av lhbt i politikktutviklingen. NOVAs rapport om levekår blant lesbiske kvinner og homofile menn fra 1999 (Hegna mfl.) fikk frem noen av levekårsutfordringene gruppene stod overfor. Rapporten var viktig i arbeidet som ledet til Stortingsmelding nr. 25 (2000-2001) «Levekår og livskvalitet blant lesbiske og homofile i Norge» (Homomeldinga) som tydeliggjorde utfordringene gruppene selv og samfunnet generelt stod ovenfor. Som oppfølging av meldingen er det gjennomført en lang rekke tiltak i mange sektorer. Noen større utfordringer var imidlertid tydelige etter Homomeldinga fra 2001, og disse ga viktige føringer for arbeidet med handlingsplanen:

- Det var nødvendig å forsterke antidiskrimineringsinnsatsen overfor lhbt-personer
- Det var behov for bedre kunnskap om levekår for grupper som opplever spesielt store utfordringer og mer målrettet innsats i forhold til disse gruppene, særlig unge lhbt-personer
- Det var behov for mer kunnskap om lhbt-personer som diskrimineres på flere grunnlag
- Det var behov for økt bevissthet og kunnskap blant ansatte i ulike deler av offentlig sektor om hvordan de skal ivareta gruppens behov på sine respektive fag-/tjenesteområder: Arbeidsliv, skole og utdanning, familie-/barnevern og helse- og omsorgssektoren
- Det var behov for bedre og mer robuste systemer for å sikre tjenestene og publikum dokumentasjon på politikkområdet
- Tilgjengelighet og gjenbruk av erfarings- og forskningsbasert kunnskap om lhbt burde sikres
- Det var viktig med økonomisk forutsigbarhet for de frivillige organisasjonene på området

Stoltenberg II-regjeringens politiske plattform, Soria Moria-erklæringen, omtaler lesbisk og homofil rettigheter spesielt. Der heter det at regjeringen «vil sikre homofil og lesbisk rettigheter, støtte homofile og lesbiske i å leve åpent og aktivt motarbeide diskriminering». For å gjøre opp status på feltet og legge grunnlag for en handlingsplan, arrangerte BLD høsten 2007 konferansen «Trygghet og mangfold. En skeiv erfaringskonferanse». Her ble utfordringer, mål og tiltak identifisert og drøftet. Konferansen sikret en bred forankring av arbeidet, ettersom 130 representanter fra blant annet myndighetene, forskningsmiljøene og de frivillige organisasjoner deltok. Innlegg og innspill som kom frem på konferansen ble dokumentert i en egen konferanserapport (BLD 2007).

Handlingsplanens formål og målsettinger

Regjeringens handlingsplan for bedre livskvalitet for lesbiske, homofile, bifile og transpersoner 2009-2013¹ er en del av innsatsen for å fremme mangfold og styrke av arbeidet mot diskriminering. Målet er «et samfunn preget av åpenhet, toleranse og inkludering».

Gjennom handlingsplanen har Regjeringen ønsket å forankre lhbt-perspektivet innenfor alle politikkområder hos berørte departementer. Målet er å integrere kunnskapen om lhbt-gruppens behov og utfordringer i de ulike offentlige tjenestene. I innledningen står det at handlingsplanens overordnede formål er å få slutt på den diskrimineringen som lhbt-personer opplever i ulike livsfaser, sosiale sammenhenger og i arbeidslivet, og bidra til bedre levekår og livskvalitet for gruppene.

Handlingsplanen oppstiller som mål at:

- *Lhbt opplever en uttalt nulltoleranse for hets, trusler, usynliggjøring, vold og andre former for diskriminering på grunn av seksuell orientering eller kjønnsuttrykk – og at dette etterleveres i alle sektorer og på alle arenaer av samfunnet.*
- *Lhbt opplever alle tjenester og arenaer inkluderende, relevante og respekterende – i alle faser av livet.*

Videre slås det fast at disse overordnede formålene skal oppnås gjennom følgende strategiske grep:

- 1) *I alle statlige sektorer skal lhbt-perspektiver mainstreames, det vil si:*
 - a. *integreres i alle prosjekter og planer der mangfold, likestilling, inkludering, diskriminering og mobbing inngår som tema*
 - b. *innarbeides i virksomhetenes innsats for arbeidsmiljø og i personalpolitikken*
 - c. *integreres i retningslinjer for det ordinære tjenestetilbudet*
- 2) *Behov som gjelder lhbt-gruppen spesielt må løses gjennom særlige og målrettede tiltak. For øvrig må behov ivaretas gjennom det ordinære tjenestetilbudet.*
- 3) *Vurdere å etablere et tverrfaglig ressurscenter som skal dokumentere, systematisere og tilgjengeliggjøre forskning, gode arbeidsmetoder og praktiske erfaringer på området. For å skaffe fram et godt beslutningsgrunnlag skal det gjennomføres et forprosjekt.*
- 4) *Synliggjøre hvordan diskriminering på ulike grunnlag bør ses i sammenheng og peke på konsekvenser av multipl diskriminering, dvs., tilfeller der enkeltpersoner diskrimineres ut fra flere grunnlag.*

Det fire strategiske grepene kan oppsummeres slik: 1) Mainstreaming, 2) igangsetting av særlige/målrettede tiltak, 3) opprettelse av LHBT-senteret og 4) synliggjøring av multipl diskriminering (interseksjonalitet).

¹ Handlingsplanens virkeperiode var i utgangspunktet 2009-2012, men i 2012 ble det bestemt at planen skulle fungere ut 2013.

Tiltak og sektoransvar

Handlingsplanen har bestått av 64 tiltak på ansvarsområdene til åtte departementer: Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD), Arbeidsdepartementet (AD), Kunnskapsdepartementet (KD), Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet (FAD), Helse- og omsorgsdepartementet (HOD), Justis- og beredskapsdepartementet (JD), Kulturdepartementet (KUD) og Utenriksdepartementet (UD).

BLD har ledet den interdepartementale gruppen som har bestått av representanter fra de åtte berørte departementene. Den interdepartementale gruppen deltok i utarbeidelsen av planen og ga viktige bidrag i dette arbeidet. Den har derfor blitt videreført i planperioden. Gruppen skal sørge for god koordinering av tiltakene i planperioden. I tillegg har Forsvarsdepartementet (FD), Bufdir og Helsedirektoratet (Helsedir) deltatt i noen av møtene.

Handlingsplanen definerer at gjennomføringen av de enkelte tiltakene og omfanget av disse skal tilpasses de årlige budsjettforslagene og Stortingets behandling av disse. Det er opp til det enkelte departement å definere budsjett og omfang av hvert enkelt tiltak i forslag til statsbudsjettet. Vi har ikke i vårt arbeid hatt mulighet til å gå gjennom de årlige budsjettene for de åtte berørte departementene i handlingsplanperioden.

Prinsippet om sektoransvar er en bærebjelke i gjennomføringen av likestillings- og ikke-diskrimineringspolitikken. Dette gjelder også i politikken for lhbt. Hvert fagdepartement er ansvarlig for gjennomføring av lhbt-politikken innenfor eget politikkområde, både innenfor departementet og hos underliggende myndigheter og etater. Handlingsplanen gir i tillegg BLD et pådriveransvar i departementsfellesskapet og skal bistå de andre fagdepartementene med å utvikle og operasjonalisere gode mål og tiltak.

For å kunne bistå BLD og andre myndigheter i arbeidet med lhbt, ble LHBT-senteret etablert i Bufdir i 2011. Senteret er et nasjonalt kunnskapssenter for seksuell orientering og kjønnsidentitet. Relevante internasjonale anbefalinger og konvensjoner og regjeringens ikke-diskriminerings- og inkluderingspolitikk ligger til grunn for senterets virksomhet. Hovedmålet til LHBT-senteret er å bidra til bedre livskvalitet blant lesbiske, homofile, bifile og transpersoner. Senteret skal bistå, men ikke overta, sektormyndigheters og andres aktørers arbeid for å skape et likeverdig samfunn. Handlingsplanen er sentral i LHBT-senterets virksomhet.

I løpet av de siste årene er det skjedd vesentlige endringer i rettigheter og rettslig stilling med hensyn til seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk: Endringer i ekteskapsloven ble vedtatt i 2009 og Graverutvalget utarbeidet sitt forslag til en bedre helhetlig diskrimineringslovgivning og utvidet vern (NOU 2009:14 Et helhetlig diskrimineringsvern), et arbeid som lå til grunn da regjeringen våren 2013 la frem forslag til en ny lov om forbud mot diskriminering på grunn av seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk. Loven skal gjelde på alle samfunnsområder, bortsett fra i familien. Den nye loven er bygget opp på lik måte som de andre diskrimineringslovene og inkluderer en aktivitets- og rapporteringsplikt. Regjeringen ønsker at lovendringen skal verne mot både diskriminering og mobbing.

Kommunal innsats

Det er ikke bare på statlige nivå det har vært utvikling på politikkfeltet med hensyn til lhbt-personer. Også i norske kommuner har det vært mer aktivitet og systematisk tilnærming til tematikken, også forut for den nasjonale handlingsplanen. I den nasjonale handlingsplanen er ikke politikk på kommunalt nivå et sentralt tema, men tjenesteutøvelse og kompetanseheving av kommunale tjenesteutøvere inngår i noen tiltak.

Den første kommunale handlingsplanen ble vedtatt i byrådet i Oslo 6. juni 2006 etter et forslag fra bystyrerepresentant Trond Jensrud (A) og utarbeidelsesvedtak fra 22. juni 2005. Planen bygger på NOVA-rapporten fra 1999 (Hegna mfl.) og den påfølgende stortingsmeldingen «Levekår og livskvalitet for lesbiske og homofile i Norge» fra 2001. Handlingsplanen i Oslo kommune la spesielt vekt på behovet for å støtte unge homofile i identitetsutvikling, synliggjøre homofile med innvandrerbakgrunn, øke aksepten for homofile i idretten, og redusere mobbing av homofile skoleelever (Oslo kommune 2006).

I 2006 sendte daværende Barne- og likestillingsminister Karita Bekkemellem brev til 13 andre større kommuner med oppfordring om å lage kommunale handlingsplaner for å bedre levekårene for lesbiske, homofile og bifile. Brevet etterfulgte Oslos kommunale handlingsplan. Av kommunene som mottok brev, fulgte seks kommuner oppfordringen om å vedta en egen handlingsplan: Alta, Bergen, Kristiansand S, Lillehammer, Tromsø og Ålesund. Nylig har også Molde kommune vedtatt egen kommunal handlingsplan. Tre kommuner valgte ikke å utarbeide egen plan, men å integrere tematikken i andre planer eller igangsette egne tiltak: Drammen, Hamar og Trondheim. Fem kommuner valgte ikke å lage noen plan: Arendal, Fredrikstad, Bodø, Porsgrunn og Tønsberg. Begrunnelsen i disse fem kommunene var enten at man ikke ønsket å utarbeide egne planer, men heller arbeide med å inkludere tematikken i den generelle kommuneplanen, eller at det ikke var lokalpolitisk støtte for egne handlingsplaner på dette feltet.

I tillegg til arbeidet i kommunene har Vestfold fylke laget en fylkeskommunal handlingsplan.

Det er ikke gjort noen systematisk gjennomgang av de kommunale handlingsplanene, og den kommunale innsatsen har ikke vært koordinert. Det kommunale nivået er som sagt i begrenset grad inkludert i den nasjonale handlingsplanen.

3. Organisering, forankring og rapportering

Handlingsplanen er i seg selv et nybrottsarbeid i og med at den var den første av sitt slag i verden. Den inneholder ambisiøse mål og er en anerkjennelse av at arbeidet må omfatte alle samfunnsområder. Andre land, f.eks. Storbritannia og Nederland, har i ettertid latt seg inspirere av Norge og har laget sine egne handlingsplaner på lhbt-feltet. Disse landenes tilnærmingmåter er allikevel noe forskjellige fra den norske. Spesielt den britiske handlingsplanen har langt mindre søkelys på systemendring og er primært opptatt av å sikre den individuelle lhbt-personens rett til å velge sin måte å leve sitt liv på. Norge får fremdeles mye positiv omtale internasjonalt for sitt engasjement på lhbt-feltet. FN viser til handlingsplanen i sin rapport om «god praksis».

Før vi ser på gjennomføringen av de konkrete tiltakene i handlingsplanen, vil vi i dette kapitlet se nærmere på hvordan man i handlingsplanperioden har organisert arbeidet, formulert og definert tiltak, forankret arbeidet og rapportert på aktivitet.

Mål for tiltaksutvikling og arbeidsmåte

Vi har i kapittel 2 presentert det overordnede formålet med handlingsplanen samt hvilke strategiske virkemidler som skal tas i bruk for å nå målene. Handlingsplanen har satt lhbt-befolkningens livssituasjon på dagsordenen og bidratt til å tydeliggjøre ulike aktørers oppgaver og ansvarsområder. Kunnskapsgrunnlaget på dette område har vært mangelfullt, og for å bidra til å styrke dette er det viktig med samarbeid mellom sektorer, faggrupper og forvaltningsnivåer.

En viktig faktor for at et handlingsplanarbeid skal bli vellykket er at alle som blir berørt av planen gis eierskap til arbeidet og at det etableres en koordinatorfunksjon som får hovedansvaret for å drive arbeidet fremover. Den interdepartementale gruppen har spilt en sentral rolle for å sikre at handlingsplanen forblir et sektorovergripende felleseie. Samtidig innebærer prinsippet om sektoransvar at det er det enkelte fagdepartement som er ansvarlig for «sine» tiltak i handlingsplanen. BLDs rolle vært å være pådriver for arbeidet, mens koordineringen i stor grad er blitt ivaretatt i den interdepartementale gruppen. Vi vil komme tilbake til spørsmålet om hvorvidt det, til tross for sektorprinsippet, burde ha vært definert én ansvarlig instans for oppfølging av planen som helhet.

I handlingsplanen er de overordnede målene presentert innledningsvis. I tillegg er det for hvert innsatsområde definert noen generelle mål som er plassert i begynnelsen av hvert kapittel, før de enkelte tiltakene blir presentert. Slik vi ser det, er avgrensningen mellom mål og virkemidler noe uklar. Handlingsplanens overordnede formål defineres som:

å få slutt på diskrimineringen som lesbiske, homofile, bifile og transpersoner (lhbt) opplever i ulike livsfaser, sosiale sammenhenger og i arbeidslivet, og bidra til bedre levekår og livskvalitet for gruppene.

Det overordnede formålet er altså todelt: 1) å få slutt på all diskriminering, og 2) bedre gruppenes levekår og livskvalitet. Dette er viktige mål som er i tråd med norsk likestillingspolitikk også på andre områder. Men det kan samtidig argumenteres for at det første målet (få slutt på diskriminering) er et

virkemiddel for å oppnå 2) (bedre gruppenes levekår og livskvalitet). Det å få slutt på all diskriminering er noe som må gjøres for å sørge for bedre levekår og livskvalitet blant lhbt-personer.

Den litt uklare avgrensingen mellom mål og virkemidler fortsetter i de fire punktene i samme avsnitt. Det første av disse er at lhbt-perspektiver skal mainstreames (integreres) i alle statlige sektorer, blant annet i alle planer og prosjekter der mangfold, likestilling, diskriminering og mobbing inngår som tema. Her kan man spørre seg om mainstreaming er tenkt som et virkemiddel (som det på en eller annen måte er mulig å måle effekten av) eller om det er et mål i seg selv.

Handlingsplanen definerer følgende to kjennetegn som må være til sted for at det overordnede formålet skal kunne sies å være virkeliggjort:

- *Lhbt opplever en uttalt nulltoleranse for hets, trusler, usynliggjøring, vold og andre former for diskriminering på grunn av seksuell orientering eller kjønnsuttrykk – og at dette etterleveres i alle sektorer og på alle arenaer av samfunnet.*
- *Lhbt opplever alle tjenester og arenaer inkluderende, relevante og respekterende – i alle faser av livet.*

Det er imidlertid i liten grad gjort opp status og definert et utgangspunkt for arbeidet med hensyn til disse to kjennetegnene ved oppstarten av handlingsplanperioden. Det blir derfor utfordrende å måle hvorvidt det har skjedd en positiv utvikling i løpet av handlingsplanens virketid. Når det er sagt, vil det nye levekårsprosjektet blant lesbiske, homofile og bifile som nå gjennomføres av UniHelse kunne gi ny kunnskap om hvordan utviklingen har vært siden NOVA publiserte sin levekårsundersøkelse i 1999. Det er gode grunner til å anta at det har vært en positiv utvikling med hensyn til utsatthet for vold, mobbing og diskriminering i løpet de 14 årene som ligger mellom de to levekårsundersøkelsene, men det vil være vanskelig å knytte eventuelle endringer opp mot konkrete tiltak og aktiviteter i handlingsplanen. UniHelses rapport er planlagt ferdigstilt høsten 2013 og vil trolig være et godt utgangspunkt for en eventuell ny handlingsplan.

Handlingsplanens overordnede formål er ambisiøst og det er ikke realistisk å tenke seg at det skulle være realisert i løpet av handlingsplanens 4-5 års virketid. I så måte fremstår det mer som en visjon å strekke seg etter enn et mål det er mulig å nå. Samtidig kunne handlingsplanen ha vært noe mer konkret med hensyn til å sette opp tydelige mål med definerte kriterier for måloppnåelse. Det ville også ha vært en fordel med et tydeligere skille mellom mål og virkemidler, for i større grad å synliggjøre effekten av tiltakene. Dette er gjort f.eks. i handlingsplanen «Likestilling 2014», Regjeringens handlingsplan for likestilling mellom kjønnene, hvor det til hvert mål er definerte tiltak og indikatorer for å måle tiltakenes effekt. Vi mener dessuten at det kunne ha vært en tydeligere sammenheng mellom målene i handlingsplanen og handlingsplanen virkeperiode. Handlingsplanen ville trolig ville ha blitt oppfattet som enda mer forpliktende av alle berørte parter dersom det var knyttet en avgrenset tidsramme til alle mål og tiltak.

Handlingsplanen har definert 64 tiltak for innsatsen, fordelt på ti prioriterte innsatsområder. Hvert innsatsområde har sitt eget kapittel. Vi vil her peke på det vi ser som to generelle problemer knyttet til hvordan tiltak er utformet:

For det første er det ikke alltid god nok sammenheng mellom de overordnede målene som settes opp i starten av hvert kapittel og de enkelttiltakene som er formulert på hvert enkelt innsatsområde.

Det gjør det vanskelig å avgjøre hvorvidt de overordnede målene er nådd selv i de tilfellene hvor alle de underliggende tiltakene er gjennomført.

For det andre er ordlyden i mange av tiltakstekstene nokså generell og bærer noen ganger mer preg av å være langsiktige visjoner enn konkrete og gjennomførbare enkelttiltak. Det kan derfor være vanskelig for både ansvarlig sektormyndighet og andre å avgjøre om og i hvilken grad de er gjennomført. I spørreundersøkelsen blant ansatte i departement og direktorat fremheves det at flere av tiltakene har vært vanskelige å gjennomføre fordi de i liten grad er operasjonaliserbare. Motsatt oppfattes det som positivt når tiltakene er konkrete og lette å operasjonalisere. En respondent sa det slik: «Vi er knyttet direkte til tiltak 62 og i og med at det er en klar definisjon på hva som skal gjøres der, har oppfølgingen av dette vært enkel». Vi kommer tilbake til dette senere i dette kapitlet, i avsnittet om rapportering.

Forankring og kjennskap til planen

En forutsetning for vellykket implementering av en handlingsplan er at tiltakene er godt forankret og har legitimitet i den virksomheten som skal iverksette dem. En måte å forankre arbeidet i et departement eller direktorat på er å definere en koordinator for arbeidet innenfor sektoren, eventuelt en kontaktperson eller dedikert saksbehandler. I spørreundersøkelsen til ansatte i departement og direktorat spurte vi om det hadde vært en slik koordinator i deres sektor. De aller fleste av respondentene svarte positivt på dette. 12 av de 18 respondentene svarte at det var en slik koordinator for sin sektor på departementsnivå. 15 av 18 svarte at dette var tilfelle på direktoratsnivå. Av kommentarfeltet går det fram at koordinatorrollen er ivarettatt på noe ulikt vis. To svarer at den ivaretas av en hovedsaksbehandler eller kontaktperson, én svarer at ansvaret er knyttet til representanten i interdepartemental gruppe og én svarer at ansvaret er delegert fra departementet til et underliggende direktorat. Det kan vurderes om det ikke i større grad skulle ha vært definert en kontaktperson for hvert departement og direktorat som er involvert i handlingsplanen.

For å finne ut mer om arbeidet med forankring i departement og direktorat ble respondentene i spørreundersøkelsen bedt om vurdere en rekke påstander om lhbt-perspektiver og handlingsplanen innenfor sin sektor (tabell 3.1).

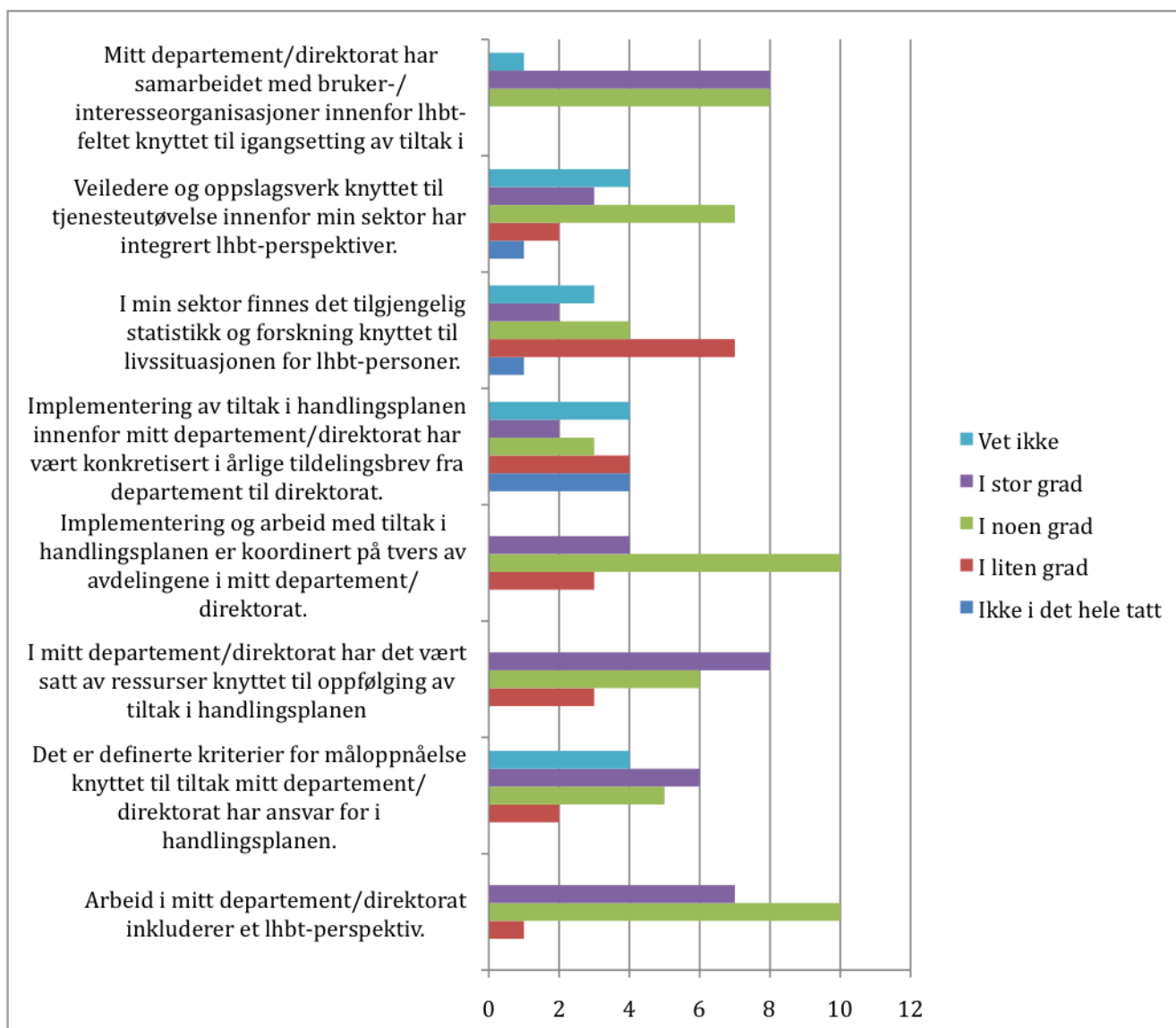
Av de 18 respondentene som har beskrevet rollen de har hatt knyttet til arbeid med handlingsplanen, har alle bortsett fra tre hatt konkrete roller knyttet til implementeringen av planen. De ble bedt om å ta stilling til en rekke påstander knyttet til arbeid med handlingsplanen og lhbt i sitt departement eller direktorat (tabell 3.1).

Så godt som alle respondentene, med unntak av én, svarer at arbeidet i deres eget departement eller direktorat inkluderer et lhbt-perspektiv. Dette er et positivt funn. Samtidig kan det tenkes at de respondentene som har svart på undersøkelsen nettopp kommer fra de sektorene hvor man har lyktes i arbeidet, mens vi mangler svar fra sektorer som i mindre grad har lyktes i å integrere lhbt-perspektivet. De sektorene vi har undersøkt har tross alt ansvar for igangsetting av tiltak knyttet til lhbt-tematikk.

På spørsmål om det har vært satt av ressurser til oppfølging av tiltak i handlingsplanen, svarer tre respondenter at dette kun har vært gjort i liten grad, mens seks personer svarer at det har blitt gjort i

noen grad. Den største andelen, åtte personer, svarer at det i stor grad har blitt satt av ressurser. Det vitner om at arbeidet har blitt forankret og tydeliggjort i form av ressursbruk.

Tabell 3.1: Arbeid med handlingsplanen i departement og direktorat. Antall. N=18



Alle med unntak av én respondent svarer at det departementet eller direktoratet de representerer i noen eller stor grad samarbeider med bruker- og interesseorganisasjoner på lhbt-feltet om gjennomføringen av tiltakene. Dette vitner om gode relasjoner til sivil samfunn, og at myndighetene selv vurderer at de er flinke til å konsultere eller involvere aktuelle interessenter i tiltaksarbeidet.

På de andre påstandene spriker svarene noe mer. Det gjelder for eksempel påstanden om hvorvidt det er utviklet veiledere og oppslagsverk som inkluderer et lhbt-perspektiver. Det gjelder også påstanden om hvorvidt implementering av tiltak har vært konkretisert i tildelingsbrev. Dette er blitt gjort i tildelingsbrev til Bufdir, Politidirektoratet og Helsedirektoratet, mens andre direktorater og underliggende etater i mindre grad ser ut til å ha fått slike føringer. Den påstanden som fikk flest negative svar var den som gikk på hvorvidt det finnes statistikk og forskning knyttet til lhbt-personer.

Respondentene ble også spurt om hvor godt de tror handlingsplanen er kjent i egen sektor. Det er ingen som svarer at planen ikke er kjent. Det er derimot fire som svarer at planen ikke er relevant for saksbehandlere i eget departement, én som svarer at den ikke er relevant for saksbehandlere i eget direktorat og ni som svarer at den ikke er relevant for ansatte på fylkes- eller kommunalnivå evt. etatsnivå. I og med at kun berørte sektorer av handlingsplanen er inkludert i spørreundersøkelsen er det vanskelig å forklare hvorfor en så stor andel anser arbeid med handlingsplanen som irrelevant for sitt departement eller underliggende etat. At såpass mange svarer at den ikke er relevant på regionalt nivå kan ha sammenheng med at ikke alle sektorer har en underliggende etat eller arbeid som involverer dette nivået. Respondentene ser ut til å mene at saksbehandlere i departementene har størst kjennskap, mens andelen som svarer at kjennskapet er størst på direktoratsnivå er noe mindre. Det er også et betydelig antall som svarer at handlingsplanen i liten grad er kjent blant ansatte på alle nivåer i egen sektor.

Rapportering på aktivitet og implementering

Flere av respondentene i spørreundersøkelsen blant ansatte i departement og direktorat etterlyser mer forpliktende rapportering til BLD knyttet til oppfølging av tiltak. Det har ikke vært systematisk rapportering på aktivitet i tiltakene i handlingsplanen. Riktig nok gjorde de åtte berørte departementene opp status for de 64 tiltakene våren 2011 (BLD 2011), og høsten 2011 ble det gjennomført en erfaringskonferanse om arbeidet så langt (Bufdir 2012). Likeledes har den interdepartementale gruppen fungert som et forum der berørte departementer kan diskutere status for arbeidet. Men diskusjonene i den interdepartementale gruppen er i liten grad blitt referatført og dokumentert.

Der hvor et underliggende direktorat har fått oppgaver knyttet til gjennomføring av tiltak i handlingsplanen fra et departement, har det vært gjort årlige rapporteringer (for eksempel fra Bufdir og Helsedir). Etter det vi kjenner til, har det ikke vært gjort noen systematisk sammenstilling av disse rapporteringene ut over statusrapporten fra 2011. I arbeidet med denne evalueringsrapporten har vi derfor ikke kunnet gjennomføre noen systematisk gjennomgang av rapportering på tiltak.

Gjennomgangen av statusrapporten fra 2011 og øvrig rapportering vi har fått tilgang til gir inntrykk av at det i enkelte tiltak er et visst misforhold mellom det som rapporteres og det som gjøres i praksis. Vi vil bruke to eksempler på tiltak fra henholdsvis utdannings- og helsesektoren for å illustrere dette poenget:

Tiltak 15: Synliggjøre viktigheten av å integrere lhbt-tematikken i relevante utdanningstilbud og forskningsprosjekt. Tiltaket er påbegynt. Dette er et sentralt tiltak når det gjelder kompetanseheving på skolefeltet. Her viser KD i sin statusrapportering fra 2012 til at det i 2009 ble sendt ut et informasjonsskriv om handlingsplanen til alle høgere utdanningsinstitusjoner. KD rapporterer også om at LHBT-temaet er tatt med i nasjonale retningslinjer for grunnskolelærerutdanningen for 1. – 7. trinn og 5. – 10. trinn. Et søk i begge dokumenter gir imidlertid ingen treff på verken «lhbt», «seksuell orientering», «lesbisk» eller «homofil»².

²Se: http://www.regjeringen.no/upload/KD/Rundskriv/2010/Retningslinjer_grunnskolelaererutdanningen_1_7_trinn.pdf og

Studenten skal «ha kunnskap om variasjoner i kjønnsidentitet og likheter og forskjeller i gutters og jenters oppvekstbetingelser». Det er grunn til å stille spørsmål ved om dette er presist nok til at det er grunnlag for å si at retningslinjene har tatt inn lhbt-temaet.

Tiltak 41: Inkludere lesbiske, homofile, bifile og transpersoner i kunnskapsutviklingen. Tiltaket har status som fullført. I rapporteringen vises det til at det er gjennomført en undersøkelse om homoseksuell atferd og seksuelt overførbare infeksjoner blant menn som har sex med menn. Dette er en stor og viktig europeisk undersøkelse med til sammen 18 000 respondenter fra 38 land (Folkehelseinstituttet 2012), men den omfatter kun ett segment av lhbt-befolkningen. Verken lesbiske og bifile kvinner eller transpersoner er med og det kan derfor stilles spørsmål ved om tiltaket bør ha status som fullført.

Erfaringer og anbefalinger for fremtidig arbeid

Flere av respondentene fra departement og direktorat trekker frem at handlingsplanen i seg selv har vært viktig ved at den har formulert felles mål og forpliktende tiltak på lhbt-feltet. En respondent trekker særlig frem den interdepartementale gruppen. Andre trekker frem LHBT-senteret som et viktig tiltak som er blitt gjennomført innenfor rammen av handlingsplanen. Videre trekkes Rosa Kompetanse frem av flere som et eksempel på vellykkede kompetansehevings- og undervisningsopplegg.

Når det gjelder utfordringer i arbeidet, pekes det på mangel på god statistikk og manglende dokumentasjon. Negative holdninger til LHBT i enkelte andre land nevnes også. Flere trekker frem at det burde ha vært mer samarbeid på tvers av sektorer. Bedre koordinering oppleves som viktig, men også utfordrende. Det samme gjør en bedre forankring av handlingsplanen på ledernivå og mer erfaringsutveksling mellom direktoratene. Andre aspekter som trekkes frem er synliggjøring av tematikken, bevisstgjøring og opplæring, integrering av perspektivet i det øvrige arbeidet, og oppfølging av nytt og utvidet diskrimineringsvern, herunder oppfølging av den nye aktivitets- og redegjørelsesplikten.

Flere nevner at det er ønskelig med tiltak som er mer konkrete og operasjonaliserbare, og at det bør stilles strengere krav til rapportering til BLD. Informasjonsarbeid, bl.a. fra LHBT-senteret, nevnes også som noe som bør videreføres. Det nevnes også at det i større grad enn i dag bør være jevnlig møter mellom departementene og temaet.

Ingen trekker frem konkrete målgrupper i sine svar, med unntak av én respondent som viser til behov for mer kunnskap og bevisstgjøring om transpersoners livssituasjon.

Arbeid mot hatkriminalitet, læringsmiljøet i skolen og kompetanseheving av politi nevnes konkret som innsatser man bør videreføre. Det samme gjør det internasjonale arbeidet rettet mot FN og mot land der situasjonen for lhbt-personer er vanskelig.

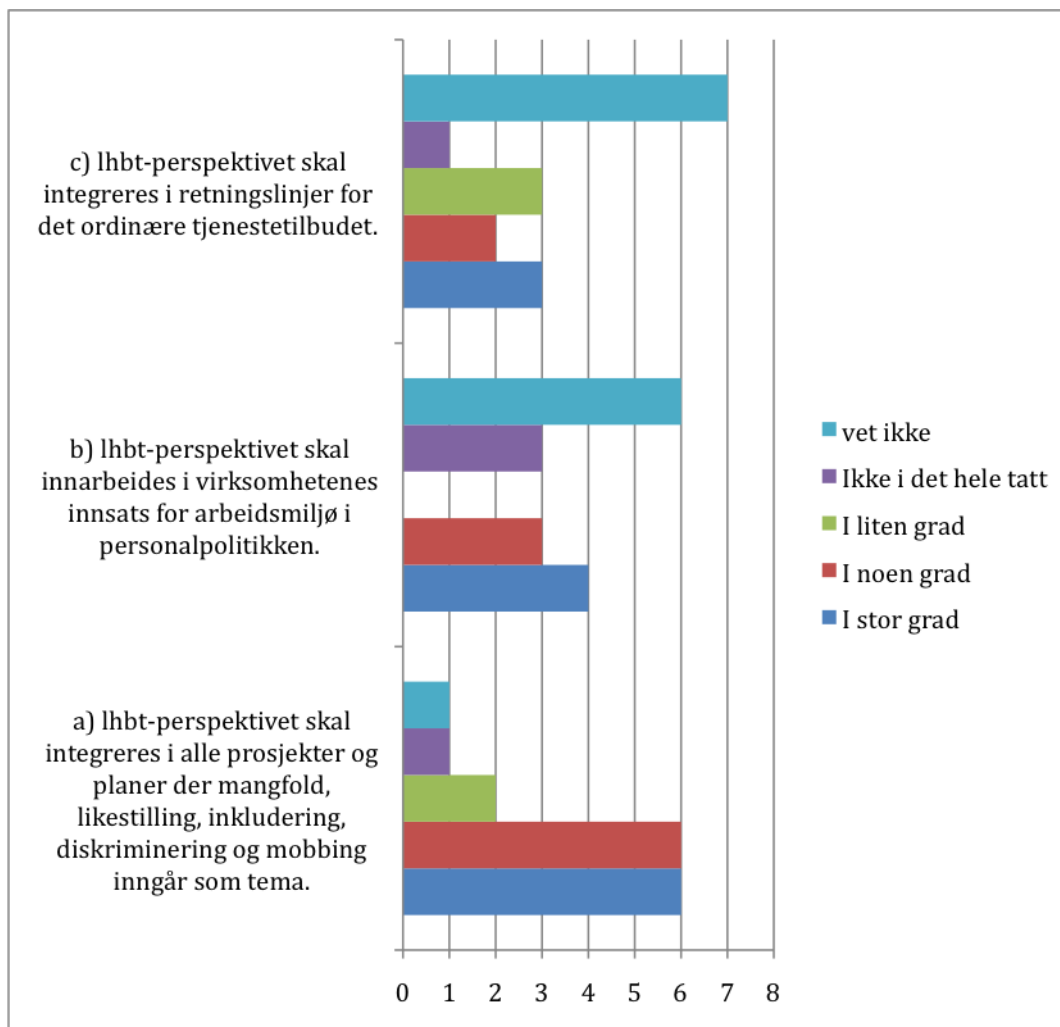
Mainstreaming av lhbt-perspektivet

Handlingsplanens overordnede formål skal nås blant annet gjennom å ta i bruk mainstreaming som strategisk virkemiddel. Med mainstreaming menes at tematikken integreres i alle prosjekter og planer der mangfold, likestilling, inkludering, diskriminering og mobbing inngår som tema.

Mainstreaming innebærer videre at lhbt-perspektivene innarbeides i virksomhetenes innsats for arbeidsmiljøet og i retningslinjer for det ordinære tjenestetilbudet. 14 av respondentene i vår undersøkelse opplevde denne definisjonen av mainstreaming som relevant for sitt departement/direktorat, mens én var uenig og én var usikker.

Vi ønsket også å finne ut hvordan respondentene vurderte sitt eget departements eller direktorats arbeid knyttet til inkludering av lhbt-perspektivet på de tre feltene som inngår i definisjonen (se figur 3.2). Svarene kan tyde på at integrering av lhbt-perspektivet er lettest å få til i prosjekter og planer der mangfold, likestilling, inkludering, diskriminering og mobbing inngår som tema. Det ser ut til å være vanskeligere å innarbeide lhbt-perspektivet i virksomhetens innsats for arbeidsmiljøet og i retningslinjer for det ordinære tjenestetilbudet.

Tabell 3.2 Påstander knyttet til mainstreaming av lhbt-perspektiv. Antall. N=16



Vi har også eksempler fra de siste årene på at lhbt-perspektivet er inkludert i tiltak og handlingsplaner på spesifikke politikkområder, som ledd i en bredere politisk satsing. Her er noen eksempler³:

- Handlingsplan mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet (2013–2016) (BLD)
- Stortingsmelding nr. 29 (2012-2013) Morgendagens omsorg (HOD)
- Stortingsmelding nr. 34 (2012-2013) Folkehelsemeldingen (HOD)
- Handlingsplan mot vold i nære relasjoner 2012 (JD)
- Stortingsmelding nr. 15 (2012-2013) Forebygging og bekjempelse av vold i nære relasjoner (JD)
- Aksept og mestring. Nasjonal hivstrategi (2009-2014) (HOD)
- FAD har inkludert LHBT i det generelle mangfoldsarbeidet (f.eks. PM 2010-08).
- Mangfoldspolicy for alle grupper i forsvaret (FD)

³ Dette er ikke en uttømmende liste, men eksempler LHBT-senteret er blitt involvert i eller på en annen måte har fått kjennskap til.

Eksemplene viser at flere departementer tar arbeidet med mainstreaming av lhbt-perspektivet på alvor. Men det er også eksempler på utredninger og handlingsplaner som *ikke* integrerer seksuell orientering og kjønnsidentitet til tross for at det burde være relevant. Eksempler på dette er «Skjeieutvalget» (NoU 2011:18 og NoU 2012:15) og Handlingsplan Likestilling 2014 (BLD).

Behov for en ny handlingsplan?

På spørsmålet om behov for ny handlingsplan, svarer 10 av 17 respondenter bekreftende. Seks er usikre og kun én mener at det *ikke* er behov for en ny handlingsplan. Kommentarene knyttet til dette spørsmålet viser også at handlingsplanen oppleves som nyttig. Én respondent er positiv til ny handlingsplan, men trekker frem at arbeid i egen sektor uansett vil bli videreført og integrert i det øvrige arbeidet. Det trekkes også frem at en handlingsplan er viktig for å koordinere arbeidet mellom de departementene og direktoratene som har oppgaver knyttet til denne målgruppen. Det trekkes også frem som viktig å knytte internasjonalt arbeid nært opp til den nasjonale innsatsen.

Oppsummering

Handlingsplanen er i seg selv en historisk milepæl og har for alvor satt lhbt-tematikk på den politiske dagsordenen. Handlingsplanen har satt ambisiøse mål om at arbeidet skal føre til varige systemendringer. Det er positivt med ambisiøse mål, men viktig at målbeskrivelser og virkemidler er konkrete og har tydelige kriterier for måloppnåelse. Her har den nåværende handlingsplanen flere forbedringspunkter. Flere av handlingsplanens mål må forstås som visjoner som ikke kan nås innenfor den tidsrammen handlingsplanen definerer. Ordlyden i flere av tiltakstekstene er generelle og det er vanskelig å vurdere om de er gjennomført eller ei. Sammenhengen mellom de overordnede målene for hvert innsatsområde og de enkelttiltakene som faller inn under dem er heller ikke alltid så god som den burde ha vært. Det gjør at det i noen tilfeller er vanskelig å vurdere hvorvidt de overordnede målene er nådd selv i de tilfeller der alle de underliggende tiltakene er gjennomført.

Av andre utfordringer er det spesielt mangel på statistikk/datagrunnlag som trekkes frem. Det pekes også på utfordringer knyttet til forankring hos ledelse i eget departement eller direktorat. I en eventuell ny handlingsplan mener respondentene det er viktig med grundigere forankring, mer synliggjøring og mer arbeid med kompetanseheving. I tillegg peker flere på at tiltakene bør være lettere å operasjonalisere. Flere nevner i tillegg at det ville vært en fordel om det stilles strengere krav til rapportering til BLD.

4. Forskning og kunnskapsutvikling

En viktig forutsetning for å kunne bedre lhbt-personers levekår og livskvalitet er å ha kunnskap om gruppen. Forskning og kunnskapsutvikling har derfor en sentral plass i Handlingsplanen. I dette kapittelet vil vi gjøre rede for hvorvidt de målene som er satt for forskning og kunnskapsutvikling er nådd.

I tillegg til våre egne vurderinger, ønsket vi innspill fra forskere som har vært involvert i minst ett tiltak i handlingsplanen. Ved hjelp av en enkel spørreundersøkelse blant disse forskerne fikk vi tilbakemelding på hvordan arbeidet med planen har vært samt innspill til fremtidig organisering av forskning og kunnskapsutvikling på lhbt-feltet. Også LHBT-senterets råd er blitt spurt om hvilke grupper og temaer som det særlig er behov for å fokusere på i tiden fremover. Vi har her valgt å presentere tilbakemeldingene fra forskerne og rådet under ett.

Målene for forskning og kunnskapsutvikling

Handlingsplanen har en rekke tiltak som går på forskning og kunnskapsutvikling. Forskning og kunnskapsutvikling er viet et eget kapittel i Handlingsplanen. Her settes det opp mål både for *forskning* og for *kunnskapsforvaltning*. Målene for forskning er (i noe forkortet utgave):

- gjøre opp kunnskapsstatus på basis av norsk lhbt-relatert forskning til nå
- oppdatere kunnskapen om levekår og livskvalitet
- fokusere sterkere på ulike former for dobbel/multippel diskriminering
- bedre kunnskapsnivået om hvordan diskriminering og utstøting foregår på aktuelle arenaer

Målene for kunnskapsforvaltning er:

- systematisering og tilgjengeliggjøring av forskning, gode arbeidsmetoder og praktiske erfaringer som gjøres gjennom tiltak og prosjekter på dette området
- etablere et tverrfaglig ressurscenter for lhbt som kan ivareta disse oppgavene

I *Statusrapport 2011* er det oppgitt 15 tiltak som skal bidra til å nå disse målene. Fem av tiltakene oppgis som *ikke påbegynt* i 2011. Fire av disse er imidlertid igangsatt av LHBT-senteret i perioden etter publiseringen av *Statusrapport 2011* og vil trolig bli fullført innen utgangen av 2013.

Når det gjelder de fire tiltakene som ble rapportert som «fullført» allerede i 2011, virker begrunnelsene rimelige for alle bortsett fra tiltak 8: Forskning rundt komme-ut-fasen. Her oppgis to fagbøker, «Skapsprengere» (Huitfeldt og Linn 2009) og «Gaykids» (Chepstow-Lusty mfl. 2008), som belegg for at tiltaket er fullført. Disse fagbøkene kan imidlertid vanskelig klassifiseres som forskning. De tar heller ikke opp «komme-ut-tematikk» hos bifile og transpersoner. Tiltak 8 vil imidlertid bli fullført gjennom det pågående prosjekt «LHB-levekår anno 2012» (kommer i november 2013) og det avsluttede prosjektet «Alskens folk» (Van der Ros 2013).

Det er også verd å merke seg at flere prosjekter blir gjennomført som kunnskapsoppsummeringer og litteraturgjennomganger og ikke som forskning i streng forstand (f.eks. tiltak 4, 6 og 52).

Kunnskapsoppsummeringer og litteraturgjennomganger er viktige som ledd i å få frem kunnskapshull og vinkle nye problemstillinger. Men siden mye av forskningen som trekkes frem i disse prosjektene

er hentet fra andre land, er det usikkert hvorvidt den kunnskapen de gir kan overføres norske forhold. Det vil derfor være behov å følge opp mange av disse kunnskapsoppsummeringene med nye, empirisk baserte forskningsprosjekter.

Hva gjelder de enkeltstående målene for forskning, mener LHBt-senteret at de i all hovedsak kommer til å være oppnådd innen utgangen av 2013 og at dette er godt dokumentert i statusrapporteringen:

- **Kunnskapsstatus** er/vil bli gjort opp i forbindelse med flere av de gjennomførte prosjektene:
 - SSBs forsøk på å inkludere spørsmål om seksuell identitet (Normann og Gulløy 2010) (tiltak 1 og 2)
 - «LHB-levekår anno 2012» - UniHelse (tiltak 1 og 2)
 - «Alskens folk» - Likestillingssenteret i Hamar
 - Lhbt-personer i innvandrerbefolkningen - Fafos (tiltak 3)
 - Lhbt-personer i arbeidslivet - Fafo(tiltak 4) (kunnskapsgjennomgang)
 - Barn som vokser opp i familier der foreldrene er lhbt-personer - NOVA (tiltak 6) (kunnskapsgjennomgang)
- Kunnskapen om **levetår og livskvalitet** er eller vil bli oppdatert, først og fremst gjennom prosjektene «Alskens folk» (transpersoner) og «LHB-levekår anno 2012» (LHB-personer).
- Det er blitt fokusert sterkere på **ulike former for dobbel/multippel diskriminering**, først og fremst gjennom Fafos to forskningsprosjekter «Usynlig og selvløsende: Å være lesbisk, homofil, bifil eller transperson med nedsatt funksjonsevne» (Grønningsæter og Haualand 2012) og «Minoritet i minoriteten: Forskningsprosjekt om lesbiske, homofile, bifile og transpersoner med innvandrerbakgrunn» (under arbeid). Et annet viktig bidrag er Fafos rapport om «Lesbiske og homofile i Sapmi» (Grønningsæter og Nuland 2009). Flerfoldig diskriminering vil trolig også bli tematisert i Uni Helses prosjekt «LHB-levekår anno 2012» (under arbeid).
- Kunnskapsnivået om **hvordan diskriminering og utstøting foregår på aktuelle arenaer** er eller vil bli bedret, særlig gjennom følgende forskningsprosjekter som enten foreligger eller vil foreligge innen utgangen av 2013:
 - «LHB-levekår anno 2012» (Unihelse, under arbeid)
 - «Alskens folk» (van der Ros 2013)
 - Kunnskapsoppdateringen «Lesbiske, homofile, bifile og transpersoner i arbeidslivet» (Fafo, under arbeid).
 - Rapporten «Seksuell orientering og mobbing», basert på svar fra rundt 3000 elever på 10. trinn i grunnskolen - Senter for atferdsforskning (SAF) ved Universitetet i Stavanger, 2009 (tiltak 12)
 - Flere rapporter om hatkriminalitet utarbeidet av Politidirektoratet (Politidirektoratet, 2009)(tiltak 57)

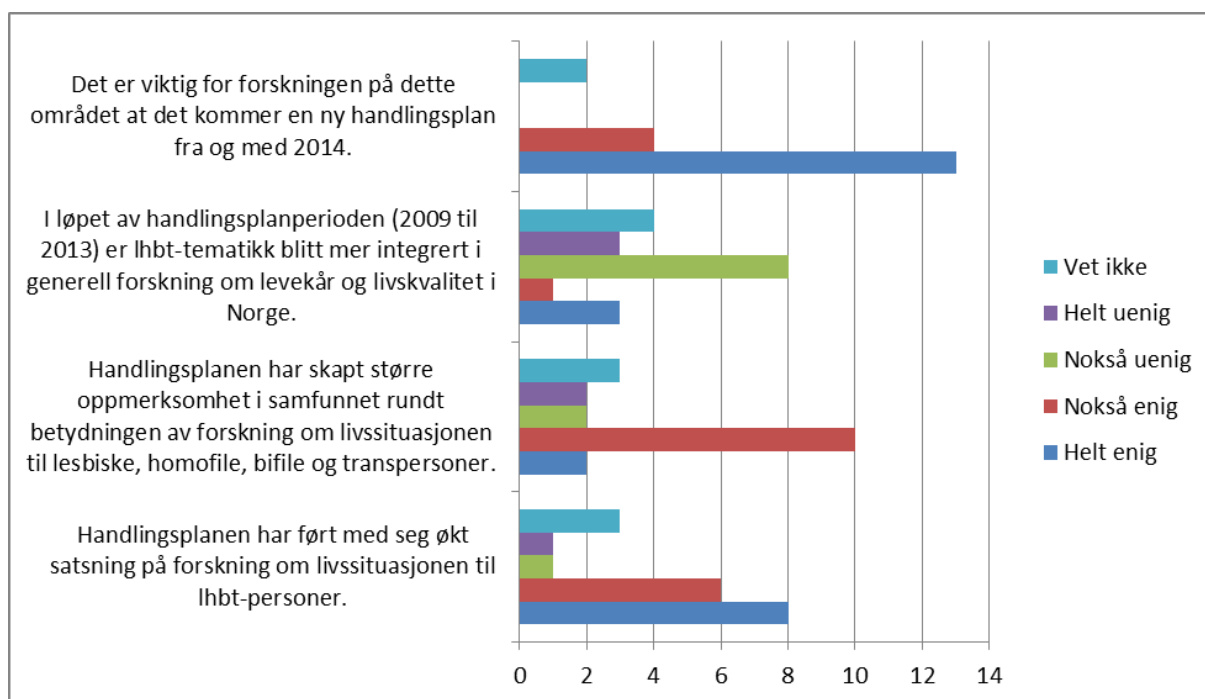
Også målene for kunnskapsforvaltning er eller kommer til å bli oppnådd innen utgangen av 2013, noe som dokumenteres i *Statusrapport 2011* og rapportering fra 2012:

- Det er etablert et tverrfaglig ressurscenter for lhbt. LHBT-senteret ble etablert som prosjekt i 2011 og er våren 2013 i ferd med å gå over fra prosjekt til fast drift.
- Forskning, gode arbeidsmetoder og praktiske erfaringer er i ferd med å bli systematisert og tilgjengeliggjort gjennom etableringen av LHBT-senterets kunnskapsbase på nett. Kunnskapsbasen vil være i funksjon og tilgjengelig for publikum i løpet av 2013.
- LHBT-senteret ønsker å legge til rette for arenaer for kunnskapsutveksling, forskningsformidling og relasjonsbygging for relevante forskere. Vi er i ferd med å bygge opp et solid forskernettverk, og fra nyåret 2013 igangsatte senteret en seminarrekke kalt «Skeiv lunsj» hvor forskere presenterer arbeidet sitt etterfulgt av diskusjon og spørsmål.

Forskernes erfaringer med handlingsplanarbeidet

Som nevnt ble forskere med tilknytning til Handlingsplanen invitert til å gi tilbakemelding via en nettbasert spørreundersøkelse. Hovedfunnene oppsummeres i tabell 4.1.

Tabell 4.1: Påstander knyttet til handlingsplanen og forskning. Antall. N=19



Om lag tre av fire kjenner innholdet i handlingsplanen i stor eller veldig stor grad. Rundt én fjerdedel kjenner den i liten grad, men ingen er helt ukjent med den.

Videre er om lag tre av fire helt eller nokså enig i at handlingsplanen har ført til økt satsning på forskning om livssituasjonen til lhbt-personer. Nær to av tre er helt eller nokså enig i at handlingsplanen har skapt større oppmerksomhet i samfunnet om betydningen av forskning på lhbt-personer. Men litt over halvparten er helt eller nokså uenig i at lhbt-tematikk har blitt mer integrert i generell forskning om levekår og livskvalitet i Norge i løpet av handlingsplanperioden.

Nær sagt alle er helt eller nokså enig i at det er viktig for forskningen på lhbt-området at det kommer ny handlingsplan på området. Det er kun to respondenter som er usikre om betydningen av en ny handlingsplan for forskningen på området.

Litt over en tredjedel er nokså eller helt uenig i at finansieringen har stått i et rimelig forhold til oppdragsdrivers forventninger til prosjektet, mens et noe høyere antall er nokså enig i påstanden. Resten oppgir at dette ikke er relevant for dem. Derimot er det stor enighet om at oppdragsgiver har respektert prinsippet om at forskningen skal være fri og uavhengig. Alle som har vurdert spørsmålet som relevant har sagt seg helt eller nokså enig i denne påstanden.

En viktig del av et forskningsoppdrag er å rapportere tilbake til oppdragsgiver om fremgangen i prosjektet. Vi ønsket å finne ut hvordan forskerne opplevde disse rapporteringsrutinene. Om lag en av tre respondenter er nokså enige i at rapporteringsrutinene har medført mye ekstraarbeid, mens ca halvparten er nokså eller helt uenige i denne påstanden. Kun én respondent hadde ønsket seg en tettere oppfølging av prosjektet fra oppdragsgivers side, mens tre av fire respondenter er helt eller nokså uenige i at en tettere oppfølging hadde vært ønskelig.

Utfordringer og videre satsningsområder

I spørreundersøkelsen ble forskerne også spurt om hvilke utfordringer de mener det fortsatt er på lhbt-feltet, og hvilke områder det bør satses spesielt på. Her må det presiseres at forskernes innspill er listet opp sammen med de innspillene LHBT-senterets råd har også kommet med.

«Vi har for lite kunnskap om alt,» skriver en av forskerne. Den store bredden i de temaene som forskerne mener bør prioriteres fremover er muligens uttrykk for at det per i dag finnes store kunnskapshull. Samtidig går det klart fram at forskernes forslag er tett knyttet til deres egne forskningsinteresser.

Følgende undergrupper ble blant annet trukket frem med hensyn til hvem det trengs mer forskningsbasert kunnskap, spesielt i levekårs- og registerdatastudier, om:

- Lesbiske og bifile kvinner.
- Lhbt-personer med innvandringsbakgrunn.
- Hiv-positive (menn).
- Transpersoner, herunder mannlige transvestitter og eldre transvestitter.
- Ungdom og unge voksne i orienteringsfasen, spesielt med tanke på forholdet mellom kjønnsiscenesettelse og seksuell orientering.
- Eldre lhbt-personer.

Følgende temaer ble blant annet trukket frem med hensyn til hva som bør vies større oppmerksomhet fra forskere i årene som kommer:

- Profesjonskompetanse på lhbt-feltet: Hva lærer studentene i profesjonsutdanningene om lhbt? Hva vet profesjonsutøvere på helse- og sosialfeltet om lhbt? Hva vet helsearbeidere om lhbt generelt og om trans*spesielt?
- LHBT-personer i arbeidslivet.

- Forekomst av psykisk-somatiske helseforhold for lesbiske og bifile kvinner, men også for homofile menn. Hva er helsekonsekvensene av å tilhøre en minoritet? Psykisk helse, herunder selvmord og selvskadning, bør være et sentralt tema for kunnskapsutvikling.
- Hvordan arbeider man helsefremmende med lhbt-personers helse?
- Empirisk og teoretisk orientert forskning på maskulinitet/femininitet og kjønnsuttrykk.
- Evaluering av tiltak og metodikk på lhbt-feltet. Hva fungerer, hva fungerer ikke, hva er «best practice»? Det bør foretas en evaluering av Rosa Kompetanses metoder.
- Det trengs analyse av offentlig diskurs knyttet til inkludering og likebehandling av lhbt-personer. Dreier det seg om selektiv inkludering? Blir noen grupper behandlet som mer inkluderingsverdige enn andre?
- Heteronormativitet og diskriminering.
- «Positiv homoforskning».
- En longitudinell studie hvor man følger de samme personene eller eventuelt en gjentatt panelstudie a-la Ung i Norge for å få et utviklingsperspektiv.
- Forskning som utfordrer/tester vante oppfatninger om åpenhet versus det å leve skjult og det å stå i en stigmatisert identitet. Stemmer det at lhbt-personer som er åpne tåler så mye mer enn de som er skjulte?

Rekruttering av informanter og mangel på grunnlagsmateriale, det vil primært si statistikk på lhbt-området, trekkes fram av mange av forskeren som hovedutfordringer. Små budsjetter og mangel på finansiering oppleves også som utfordrende fordi det går utover den forskningsmessige kvaliteten.

I svært mange av forskningsprosjektene er lhbt-organisasjoner trukket inn på ulike måter, bl.a. for å bistå forskerne i rekruttering av informanter. Dette er en vanlig strategi i forskning på grupper som er vanskelige å nå. Samtidig ligger det en betydelig risiko i dette. Når forskningsprosjekter i stor grad rekrutterer informanter og respondenter gjennom lhbt-organisasjonene, vil utvalgene som forskningen baserer seg på lide av positiv seleksjon: Den ressurssterke delen av lhbt-populasjonen, som er aktiv i organisasjoner og politisk arbeid, blir overrepresentert. Det er viktig at innretningen på nye prosjekter gjøres på en slik måte at man i større grad inkluderer respondenter og informanter som ikke er medlemmer i lhbt-organisasjonene. UniHelses pågående levekårsprosjekt tar sikte på å utvikle metoder som ivaretar slike hensyn. Det er viktig at arbeide med å utvikle nye rekrutterings- og forskningsmetoder blir videreført.

I en ny handlingsplan ønsker forskerne seg større budsjetter som «muliggjør større og mer langvarige prosjekter for å få frem god og relevant kunnskap», som en respondent ordlegger seg. Viktigheten av å fortsette å arbeide for å skaffe gode og representative grunnlagsdata nevnes også: «Lhbt [må gjøres til] en mer standard bakgrunnsvariabel i all forskning. [Det må] bygge[s] opp en databank hos SSB med levekårsdata.» Forskningsrådet nevnes også som en aktuell aktør her, som «bør innarbeide dette feltet i (et av) sine programmer», eller «aller helst [...] opprette et nytt kjønnsforskningsprogram som fokuserer både på kjønn og seksualitet». Også LHBT-senterets råd har oppfordret til nærmere samarbeid mellom senteret og Forskningsrådet.

Flere av forskerne nevner at LHBT-senterets bør være sentral i organiseringen av forskning om levekårene og livssituasjonen for lhbt-personer i årene fremover: «Det vil være naturlig at dette forankres i lhbt-senteret som skal samle kunnskap og yte hjelp/støtte både til besluttende og

lovgivende myndigheter, men også til etater og førstelinje. [Det er]naturlig og nødvendig å bygge opp kunnskapsnivå og kapasitet rundt / i det nasjonale lhbt-senteret,» skriver en respondent. En annen skriver at: «LHBT senteret er blitt et viktig ressurscenter og en viktig koordinator. De bør få mulighet til å styrke sin stilling på feltet.» LHBT-senterets egne vurderinger knyttet til dette vil vi komme tilbake til senere i rapporten.

Selv om en forsker påpeker at «vi har for lite kunnskap om alt», mener andre at det er implementeringen som må prioriteres: «Organiseringen er egentlig utmerket, det er implementeringen av endringer for å bedre forholdene det skorter på,» skriver en av forskerne. En annen skriver: «Departementer og direktorater burde i større grad arbeide med hvordan man kan bruke funn i forskning i fremtidig arbeid og tiltaksutvikling, og tenke [på] hvordan man kan se funn i sammenheng. Tenke formidling, seminarer og konferanser med bredere fokus.» Flere trekker frem egen forskning som relevant i forhold til utvikling av politikk. Andre mener vi kan se til utlandet og internasjonal forskning heller enn å prioritere egen forskningsproduksjon: «Vi trenger mer handling enn forskning. Det foreligger klare standarder fra World Professional Association for Transgender Health og like klare føringer fra The European Commissioner for Human Rights (2011). Disse føringene kan implementeres, slik det bl.a. er gjort i Skottland, deretter kan vi forske på effektene. Vi trenger ikke mer forskning som nok en gang skal vise at det står dårlig til med intensjonene i regjeringens handlingsplan».

Her er det også relevant å trekke inn arbeidet til Forum for Likestillingsdata (BLD 2013), der også status for statistikk og forskning på lhbt-gruppen er inkludert. I Forum for likestillingsdata ble det diskutert hvorvidt seksuell orientering er et område som er egnet til «telling» på samme måte som andre diskrimineringsgrunnlag. Samtidig er det viktig med den synliggjøringen som forskningen bidrar til. Det vil være en fordel med en større grad av standardisering av spørsmålsstillinger slik at disse kan inkluderes i spørreskjemaundersøkelser som gjennomføres. Dermed får forskningen en normaliseringseffekt ved at befolkningen blir mer vant til at dette er noe det spørres om (mainstreaming). I tillegg synliggjøres lhbt-gruppene i statistikken. Standardiserte spørsmål vil også gjøre det lettere å sammenlikne på tvers av studier og evt. slå sammen funn fra ulike studier. Arbeidet bør samordnes med utviklingen i andre europeiske land.

Oppsummering

Selv om *Statusrapport 2011* viste at det gjensto en del arbeid på noen av tiltakene, ser det nå ut til at samtlige mål på området forskning og kunnskapsforvaltning er, eller er i ferd med å bli nådd innen utgangen av den forlengede handlingsplanperioden (dvs. innen utgangen av 2013). Her må det tas et visst forbehold om at enkelte forskningsprosjekter kan bli forsinket.

Å sette inn ressurser for å framskaffe et mer solid kunnskapsfundament for tiltak om kompetanseheving og tjenesteutvikling har vært en riktig strategi. Mye av politikk- og tiltaksutviklingen til nå har basert seg på NOVAs ikke-representative levekårsundersøkelse fra 1999 og oppfølgingsundersøkelser fra NOVA basert på det samme materialet. Hovedfokus videre må være å arbeide for å få inkludert lhbt-perspektivet i generell forskning. I tillegg bør det satses på enkelte spissede prosjekter, hvor interseksjonalitet er et viktig stikkord. Ytterligere utdypninger av LHBT-senterets vurderinger og anbefalinger knyttet til videre forsknings- og kunnskapsutviklingsbehov vil bli presentert i avslutningskapittelet.

5. Kompetanseheving innenfor forvaltningen og eksisterende tjenester

Kompetanseheving er et av de viktigste aspektene ved handlingsplanen. Skal man forankre og integrere lhbt-perspektivet innenfor alle politikkområder, må man ha kunnskap og kompetanse om hva lhbt-perspektivet er. Det samme gjelder om man skal integrere kunnskapen om lhbt-gruppens behov og utfordringer i de ulike offentlige tjenestene. Kompetanse kan knyttes direkte til alle de fire overordnede strategiske virkemidlene som ble presentert i kapittel én. Kompetansehevingstiltakene må sees i sammenheng med forskning og kunnskapsutvikling, da kompetanseheving forutsetter at vi har god kunnskap om målgruppens livssituasjon, behov og utfordringer. I dette kapitlet ser vi nærmere på arbeidet med de tiltakene i handlingsplanen som omhandler kompetanseheving innenfor forvaltningen og i eksisterende tjenester.

Kompetanseheving hos departement og underliggende myndigheter

Kompetanseheving har i handlingsplanen blitt knyttet til flere konkrete enkelttiltak rettet mot tjenesteutøvere. Handlingsplanen legger mindre vekt på tiltak for kompetanseheving blant ansatte i departementer og underliggende etater. Allikevel mener vi at kompetanseheving også på dette nivået er en viktig forutsetning. BLD har oppfordret berørte departementer og underliggende etater å gjennomføre fagdager for å øke bevisstheten og kompetansen blant egne ansatte. Det heter dessuten i handlingsplanen at en av forutsetningene for å sikre at sektorvise målsettinger og tiltak treffer godt er at tiltakene bygger på et godt oppdatert kunnskapsgrunnlag.

I spørreundersøkelsen blant ansatte i departementer og direktorater, spurte vi om i hvilken grad det var gjennomført kompetanseheving blant ansatte i departement og direktorat (tabell 5.1). De som svarte at det var gjennomført kompetanseheving ble bedt om å beskrive *hvordan* dette var gjennomført.

Tabell 5.1: Kompetanseheving med hensyn til lhbt-perspektiver. Antall. N=18

	Det er gjennomført kompetanseheving med hensyn til lhbt-perspektiver	Det er <u>ikke</u> gjennomført kompetanseheving med hensyn til lhbt-perspektiver	Jeg vet ikke om det er gjennomført kompetanseheving med hensyn til lhbt-perspektiver	Totalt
Departement	5	3	9	17
Direktorat	6	7	4	17
Kommunalt nivå (evt. etatsnivå)	6	0	11	17

Under halvparten av respondentene svarer at det er gjennomført slik kompetanseheving. BLD og UD trekker frem at de har hevet de ansattes kompetanse gjennom å arrangere for eksempel arbeidsseminarer. De andre sektorene som har gjennomført kompetansehevingstiltak svarer alle at

de har benyttet seg av LLHs prosjekt Rosa Kompetanse. Det mest slående ved tallene er likevel at det er en såpass høy andel, særlig i departementene og på kommunalt/etatsnivå, som er usikre på hvorvidt det er gjennomført slik kompetanseheving.

Det bør derfor jobbes mer målrettet med å gjennomføre kompetanseheving også når det gjelder ansatte i departementer, direktorater og kommunal sektor, i tråd med de føringer som er gitt i handlingsplanen. Det pågående arbeidet i Bufdir med å vurdere e-læringsverktøy etter inspirasjon fra British Council for opplæring om likestilling, ikke-diskriminering og mangfold er relevant her.

Kompetanseheving som del av enkelttiltak

I handlingsplanen er kompetanseheving del av åtte tiltak, fordelt på fire innsatsområder. Følgende målformuleringer i Handlingsplanen dreier seg spesifikt om kompetanseheving i forvaltningen og innenfor eksisterende tjenester, med påfølgende tiltak:

Skole og utdanning

Målformulering: Økt kunnskap [innenfor skole og utdanning] om omfang og sammenhenger når det gjelder trakassering og mobbing knyttet til seksuell orientering og kjønnsuttrykk.

- Tiltak 15: *Synliggjøre viktigheten av å integrere lhbt-tematikken i relevante utdanningstilbud og forskningsprosjekter.*

Status: Vi har allerede vist til dette tiltaket i kapittel 3. KD viser i rapportering til BLD i 2012 at det i 2009 ble sendt ut et informasjonsskriv om handlingsplanen til alle høyere utdanningsinstitusjoner, med oppfordring om at lhbt-tematikken ble integrert i relevante utdanningstilbud og forskningsprosjekt. Profesjonsutdanningene ble fremhevet spesielt. Det fremgår allikevel ikke av denne rapporteringen eller av statusrapporteringen for 2011 hvorvidt denne oppfordringen er blitt fulgt opp og har gitt resultater.

Barne- og familiepolitikken

Målformulering: Mainstreaming av lhbt-perspektiv i de ordinære tjenestetilbudene og i personal- og mangfoldspolitikken, og bedre kompetanse om lhbt-perspektiver blant medarbeidere og ledere [innen barne- og familievernet]

- Tiltak 20: *Tiltak mot tvangsekteskap*

Status: Tiltaket er del av flere tiltak i handlingsplanen mot tvangsekteskap (2008-2011) som senere har blitt erstattet av en ny handlingsplan mot tvangsekteskap. I den nye handlingsplanen er også lhbt-gruppen eksplisitt trukket frem som sårbar knyttet til tvangsekteskap. Bufdir har jobbet med informasjonsmateriale og veiledere som har inkludert lhbt-perspektivet, samt inkludert tematikken på fagsamlinger. IMDi har også ansvar for oppfølging av tiltak knyttet til tvangsekteskap, og rapporterer at de jobber aktivt med å ivareta perspektiver knyttet til seksuell orientering i gjennomføringen av enkelte tiltak. IMDi har bl.a. samarbeidet med lhbt-organisasjonen Skeiv Verden om dette.

- Tiltak 23: *Kompetanseheving av det statlige barnevernet og den kommunale barnevernstjenesten*

Status: Dette arbeidet må sees i sammenheng med tiltak 16 (Kompetanseheving av det statlige barnevernet og den kommunale barnevernstjenesten). Familievernet har kommet noe lenger enn barnevernet med hensyn til kompetanseheving innenfor sine tjenester. Familievernet hadde gjennomført kompetanseheving av ansatte ved bruk av Rosa Kompetanse før handlingsplanen ble iverksatt. Høsten 2011 ble det gjennomført et seminar for ansatte knyttet til tematikken. Bufdir har gitt LLH i oppdrag i å utvikle et undervisningsopplegg rettet mot ansatte på barnevernsinstitusjoner i regi i sitt prosjekt Rosa Kompetanse. Det er gjennomført et pilotprosjekt på fem institusjoner i en av regionene, og erfaringer fra disse vil bli vurdert før man skal planlegge kompetanseheving andre deler av det statlige barnevernet. Tilbakemeldingene fra de som deltok i piloten var positive. I tillegg har Bufdir inkludert tematikken med foredrag på Bufdirkonferansen i 2011. Tematikken skal også være del av arbeidet med kvalitetsutviklingsprogrammet i Bufetat. Det har ikke vært igangsatt kompetansehevingstiltak rettet mot den kommunale barnevernstjenesten.

- Tiltak 24: *Gjennomgang av utdanningene knyttet til arbeid i barnevernet*

Status: Statusrapporten viser til at NoU 2009:8 kartla i hvilken grad barnevernspedagog og sosionomutdanningene inkluderer temaene seksuell orientering og kjønnsidentitet. Konklusjonen er at kvaliteten på utdanningene er varierende på dette området og i liten grad møter praksisfeltets behov. BLD og KD skal følge opp anbefalingene fra utvalget. Vi har ikke informasjon om status for denne oppfølgingen. Ifølge Statusrapporten fra 2011 skal anbefalingene følges opp i stortingsmeldingen om velferdsstatens yrker. Stortingsmelding nr. 13 (2011-2012) *Utdanning for velferd* ble lagt frem i 2012, men søk på ordene «lhbt», «seksuell orientering», «kjønnsidentitet», «homofil» eller «lesbisk» ga ingen treff. Det kan dermed se ut til at anbefalingene ennå ikke er fulgt opp.

Innvandring og integrering

Målformulering: [...]bekjempe diskriminering av lesbiske, homofile, bifile og transpersoner som forekommer i innvandrerbefolkningen

- Tiltak 36: *Opplæring av mottaksansatte og driftsoperatører.*

Status: Statusrapporten viser til at det vil bli distribuert animasjonsfilmer for barn og unge i mottak. En av disse filmene, som inngår i serien «Min kropp mitt valg», omhandler homofili. Målgruppen for disse filmene ser imidlertid ut til å være beboerne på mottak. Det er vanskelig å se at de er egnet for kompetanseheving blant mottaksansatte og driftsoperatører. Vi vil derfor kommentere dette arbeidet i kapitlet om tiltaksutvikling.

Vi kan ikke på bakgrunn av den rapporteringen vi har hatt tilgang til si noe om kompetanseheving gjennomført på mottak, eller opplæring av mottaksansatte og driftsoperatører. I statusrapporten for 2011 meldes det om at det skal utarbeides en veileder for medarbeidere med utdypende informasjon om temaet samt forslag til hvordan informasjon om temaet kan formidles. Vi har ikke klart å finne en slik veileder på UDI sine sider, og dette tiltaket er heller ikke omtalt i rapporteringen fra JD i 2012. Vi er derfor usikre på i hvilken grad kompetanseheving kan sies å være gjennomført for mottaksansatte og driftsoperatører.

Likeverdige og gode helse- og omsorgstjenester

Målformulering: Helse- og omsorgspersonell og tjenesteytere skal ha god tilgang til kunnskap om helse og levekår i lhbt-befolkningen

- Tiltak 43: *Implementering og synliggjøring av kunnskap om lhbt-personer.*

Status: Dette er et svært omfattende tiltak, og slik tiltaksteksten er utformet vil dette være kontinuerlig arbeid som ikke kan avgrenses til handlingsplanperioden. I statusrapporten for 2011 nevnes kun én gjennomført konferanse. Den fant sted i 2010, i regi av Vestfold fylkeskommune, og hadde søkelys på seksualundervisning i skolen. HOD rapporterer ikke på hvordan det jobbes med kompetanseheving knyttet til å sikre at helsepersonell gir individuelt tilrettelagte tjenester til lhbt-personer. Rosa Kompetanse har siden 2005 jobbet med kompetanseheving innenfor helsesektoren for å bidra til at helsepersonell er bedre rustet til å møte pasienter som er lhbt-personer. Dette var et prosjekt som LLH fikk tilskudd til fra Helsedirektoratet, og som gjøres i tett dialog med fagmiljøer og profesjonsorganisasjoner. Prosjektet har oppnådd gode resultater innenfor flere sektorer og profesjonsgrupper, men især innenfor helsesektoren. Dette er rapportert som del av tiltak 42, men hører kanskje mer hjemme i tiltak 43. Det kan allikevel være grunn til å sette spørsmålstegn ved i hvilken grad kompetanseheving innenfor helsesektoren er gjennomført på en systematisk måte. Rosa Kompetanse blir kun gjennomført der virksomheter selv ber om besøk. Det er så vidt oss bekjent ikke gjennomført kartlegging av hvor Rosa Kompetanse har vært gjennomført, om det er deler av helsetjenestene som i liten grad har vært dekket, eller om Rosa Kompetanse har blitt gjennomført der behovene for kompetanseheving er størst.

En annen del av tiltak 43 er å sikre at lhbt-perspektivet inkluderes i arbeidet med ulike nasjonale handlingsplaner, strategiplaner mv. innenfor helse og omsorgssektoren. Dette rapporterer ikke HOD på i statusrapporten. Vi vet allikevel, som vist til i kapittel 3, at lhbt-perspektivet bl.a. er inkludert i handlingsplan mot selvmord og selvskading og i strategiplanen aksept og mestring knyttet til hiv og Aids.

- Tiltak 51: *Bedre oppfølging av barn og ungdom med alternativ kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk*

Status: Dette tiltaket kunne også ha blitt definert som et tjenesteutviklingsprosjekt, sett i sammenheng med tiltak 16 og 23. I 2012 ble det gjennomført et prosjekt ved tre familievernkontorer i Bufetat om situasjonen til barn og ungdom med alternativ kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk. En viktig del av arbeidet var å øke kunnskapen og kompetansen om barn og ungdom med alternativ kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk, bl.a. gjennom besøk til Rikshospitalet, Stensveen Ressurssenter og et behandlingstilbud i Skottland. Erfaringene fra prosjektet er samlet i en prosjektrapport som er levert til Bufdir.

- Tiltak 52: *Kunnskapen om eldre lhbt-personer i pleie og omsorgstjenestene skal styrkes*

Status: Dette har i liten grad vært tematisert i norsk forskning. En kunnskapsgjennomgang gjennomført av Fafo påpeker at det offentlige hjelpeapparatet kan stilles overfor nye utfordringer (Lescher-Nuland og Gautun 2010). Vi vil allikevel poengtere at denne kunnskapsgjennomgangen i all hovedsak finner utenlandsk forskning. Det trengs mer forskning om eldre lhbt-personer i Norge. Helsedirektoratet skal ivareta den videre oppfølgingen av rapporten, men så vidt vi vet er det ikke igangsatt ytterligere arbeid på dette feltet. Bufdir har riktignok gitt tilskudd til LLH Oslo Akershus for

gjennomføring av en samling for sine seniormedlemmer, og har gitt tilskudd til kompetansehevingstiltak for ansatte i pleie- og omsorgssektoren i Oslo kommune i samarbeid med LLH og Rosa Kompetanse. Erfaringen fra sistnevnte tiltak er at det er vanskelig å få ansatte i denne tjenesten til å delta på kompetansehevingskurs av denne typen.

- Tiltak 53 *Økt bevissthet om lesbiske, homofile, bifile og transpersoner med funksjonsnedsettelse*

Status: I 2011 fikk Fafo i oppdrag av Bufdir å gjennomføre en levekårsundersøkelse om hvordan det er å leve som lhbt-person med nedsatt funksjonsevne. Rapporten fra dette prosjektet ble lansert høsten 2012. Rapporten fant at gruppen står overfor flere utfordringer, blant annet i møte med hjelpeapparatet. Bruker- og interesseorganisasjonenes manglende oppmerksomhet til tematikken oppleves også som problematisk. Rapporten har ført til at organisasjonene har kommet sammen og diskutert tematikken, og Bufdir har oppfordret organisasjonene til å søke om felles utviklingsprosjekter. Bufdir vil vurdere alternativer for oppfølging av rapporten, bl.a. knyttet til kompetanseheving. Her vil det muligens være relevant for Bufdir å samarbeide med Helsedirektoratet og Arbeids- og velferdsdirektoratet om kompetansehevingstiltak.

Øvrig arbeid med kompetanseheving

I tillegg til det som alt er nevnt, har også LLH ved Rosa Kompetanse gjennomført en rekke kompetansehevingstiltak. Kursopplegget til Rosa Kompetanse kjennetegnes ved at problemstillinger fra den arbeidshverdagen deltakerne kommer fra brukes aktivt i undervisningen. Vi har allerede vist til at denne modellen er blitt brukt i familievernnet, det statlige barnevernet og i helsesektoren. I tillegg har KD gitt LLH tilskudd til å drive kompetanseheving av lærere gjennom Rosa Kompetanse Skole. JD har gitt tilskudd for utvikling av Rosa Kompetanse Justis, som henvender seg til ansatte i politiet og rettsvesenet. Rosa kompetanse er også blitt brukt til kompetanseheving av ansatte i forsvaret. Til tross for at Rosa Kompetanse fremstår som et vellykket prosjekt som får gode tilbakemeldinger, er det grunn til å se nærmere på om det er nok systematikk i den måten kompetansehevingstiltak gjennomføres på. Rosa Kompetanse gjennomføres først og fremst der de blitt invitert til å komme, og etter det vi kjenner til er det ikke kartlagt hvilke deler av tjenesteapparatet de har dekket. Unntaket er Rosa Kompetanse Justis, som har fått i oppdrag av JD å gjennomføre kompetansehevingstiltak i alle norske politidistrikter. En slik systematisk tilnærming bør legges til grunn også i andre sektorer.

I kommunal sektor er det også gjennomført kompetansehevingsprosjekter, for eksempel ved bruk av LLHs Rosa Kompetanse og Skeiv Ungdoms Restart. Vi har ikke hatt tilgang til informasjon om omfanget av denne aktiviteten.

Oppsummering

Kompetanseheving av forvaltningen og eksisterende tjenester er en viktig del av handlingsplanen, både med hensyn til å nå overordnede mål og som ledd i gjennomføringen av enkelttiltak. Kompetanseheving av ansatte i departementer, direktorater og på kommunalt/etatsnivå har i varierende grad vært gjennomført. Premissene for arbeidet med implementering av tiltakene i handlingsplanen ligger hos ansvarlig departement. Derfor er også kompetanseheving av departementsansatte viktig. Utvikling av e-læringsverktøy kan være en alternativ måte å gjennomføre kompetanseheving av ansatte i offentlig sektor.

Flere tiltak i handlingsplanen dreier seg om kompetanseheving. Dette gjelder konkret innenfor fire innsatsområder. Det er varierende hvor langt man har kommet i kompetansehevingsarbeidet på de ulike innsatsområdene, og innsatsen fremstår som fragmentert og lite systematisk, med unntak av kompetansehevingen av norske politidistrikter. Der de er blitt gjennomført er erfaringene fra kompetansehevingsopplegg positive. Det fremstår allikevel som nødvendig med mer systematikk i gjennomføringen av kompetansehevingstiltak.

6. Utvikling av standarder, rutiner og veiledere

Utvikling av standarder, rutiner og veiledere kan være viktige virkemidler for å sikre likeverdige offentlige tjenester, som er et av de overordnede målene i handlingsplanen. I dette kapitlet ser vi på noen av de tiltakene som er gjennomført knyttet til dette arbeidet.

Mål og tiltak knyttet til utvikling av standarder, rutiner og veiledere

Mål og tiltak som går på utvikling av standarder, rutiner, veiledere og undervisningsmateriell er spredt på flere av innsatsområdene i handlingsplanen. I Handlingsplanen er det definert i hvert fall 13 tiltak knyttet til utvikling av standarder, rutiner og veiledere. Av disse var kun to oppført som «Fullført» i Statusrapport 2011. De resterende 9 er oppført som «Pågående». Det kan tyde på at dette er tiltak som krever tid, før de kan rapporteres som «fullført». Under har vi vist til disse tiltakene, og for noen av tiltakene trukket frem aktiviteten som det er rapportert på.

Skole og utdanning

- Mål: Det skal utarbeides materiell til bruk i undervisning om seksualitet og samliv
 - Tiltak 13: Utarbeide nytt materiale for samlivs- og seksualitetsundervisningen

Status: Når det gjelder materiell til bruk i undervisning om seksualitet og samliv, er det ifølge *Statusrapport 2011* blitt utviklet et nytt ressurshefte til lærere og helsesøstre i grunnskolen som tar opp hvordan det kan undervises om seksuell orientering (tiltak 13). Hftet har tittelen «Seksualitet og kjønn - Et ressurshefte for lærere i grunnskolen» og er tilgjengelig på hjemmesiden til Utdanningsdirektoratet. Hftet inneholder ett kapittel viet variasjoner i seksuell orientering og viser til kilder og litteratur som kan brukes i opplæringen. Under samme tiltak føres også opp undervisningsopplegget «Uke sex» og undervisningspermen «Kjønn, identitet, seksualitet». Dersom ressursheftet brukes i utdanningssektoren og er godt kjent, fremstår dette som et vellykket tiltak.

- Tiltak 15: Synliggjøre viktigheten av å integrere lhbt-tematikken i relevante utdanningstilbud og forskningsprosjekt

Status for arbeidet med dette tiltaket er kommentert i kapittel 5.

Arbeidsliv

- Mål: Informasjon om lhbt og deres situasjon i arbeidslivet skal belyses og formidles
 - Tiltak 32: Gjennomgang av den statlige arbeidsgiverpolitikken

Status: Statusrapport 2011 viser til en personalmelding (PM2010-0) utgitt av FAD i 2010 om inkluderende arbeidsliv, HMS-arbeid og mangfold i staten. Her ivaretas seksuell orientering gjennomgående og nevnes spesielt under temaene kurs i HMS-arbeid, kartlegging av arbeidsmiljø og vern mot diskriminering. For å sjekke i hvilken grad innholdet i denne

personalmeldingen var fulgt opp, tok vi kontakt med HR-avdelingen i en statlig virksomhet. I denne virksomheten var det ikke gjort noen aktive tiltak knyttet til vern mot diskriminering på grunn av seksuell orientering. Seksuell orientering og kjønnsidentitet var i svært liten grad tematisert som del av arbeidet med å kartlegge arbeidsmiljøet, til tross for at personalmeldingen konkretiserer at hvert enkelt diskrimineringsgrunnlag skal omhandles konkret i slike kartlegginger. I denne virksomheten var det gjennomført arbeidsmiljøundersøkelse ved bruk av den malen DIFI har laget for slike undersøkelser, men i denne er seksuell orientering i liten grad trukket inn. Virksomheten antok at malen fra DIFI ivaretok føringene fra personalmeldingen, noe som viste seg ikke å være tilfelle. HR-avdelingen var usikker på om seksuell orientering blir tematisert på HMS-kurs. Dersom denne virksomheten er representativ for statlige virksomheter, vil vi mene at det trengs langt mer arbeid for å bevisstgjøre statlige virksomheter om sitt ansvar. Videre bør maler for gjennomføring av bl.a. arbeidsmiljø-undersøkelser inkludere spørsmål om seksuell orientering og kjønnsidentitet/kjønnsuttrykk.

- Tiltak 33: Utarbeide informasjonshefte om mangfold i staten

Når det gjelder informasjon om lhbt og deres situasjon i arbeidslivet, er tiltak 33 oppført som pågående i *Statusrapport 2011*. I april 2013 fins det fortsatt ikke noe slikt hefte på FADs hjemmeside, og i kortversjonen av Stortingsmelding 29 (2010-2011), «Felles ansvar for eit godt og anstendig arbeidsliv», forekommer verken ordene LHBT, seksuell orientering eller kjønnsidentitet.

Innvandring og integrering

- Mål: Bekjempe diskriminering av lesbiske, homofile, bifile og transpersoner som forekommer i innvandrerbefolkningen
 - tiltak 36: Opplæring av mottaksansatte og driftsoperatører
 - tiltak 37: Styrking av fokus i informasjonsprogrammet i statlige mottak for asylsøkere
 - tiltak 38: Utarbeidelse av retningslinjer for behandling av asylsaker der kjønnsrelatert forfølgelse er et tema

Status: Disse tre tiltakene er oppført som «Pågående» i *Statusrapport 2011*. I rapporteringen fra JD til BLD fra 2012 er imidlertid ikke disse tiltakene nevnt. JD tok over ansvaret for disse tiltakene fra AD i løpet av handlingsplanperioden.

Under tiltak 36, «Opplæring av mottaksansatte og driftsoperatører», fører *Statusrapport 2011* opp en animasjonsfilm for barn og unge med tittelen «Min kropp, mitt valg». I realiteten dreier dette seg om 4 korte animasjonsfilmer som er tilgjengelige via UDIs hjemmeside. Filmene tar opp henholdsvis «Seksualitet», «Homofili», «Prostitusjon» og «Voldtekt». Kjønnsidentitet og transpersoner blir ikke tematisert i disse filmene. Animasjonsfilmen om homofili omhandler kun homofile gutter/menn. Selv om filmen kan være nyttig som del av en første introduksjon til det norske samfunnet for nyankomne flykninger og asylsøkere, er vår vurdering at den er altfor kort og overflatisk til å kunne brukes til opplæring av mottaksansatte og driftsoperatører.

Under tiltak 36 nevner *Statusrapport 2011* at en veileder for medarbeidere er under utarbeidelse. Vi har ikke klart å finne noen slik veileder og er derfor usikre på om dette tiltaket er gjennomført.

Under tiltak 37, «Styrking av fokus i informasjonsprogrammet i statlige mottak for asylsøkere» omtales en informasjonsfilm om LHBT-personer myntet på voksne beboere på asylmottak. Denne omtales også i *NOU 2011:10, I velferdsstatens venterom. Mottakstilbudet for asylsøkere*. Produksjonsselskapet Snöball har lagd filmen *Radio Frihet- en film om kjønn og kjærlighet* som er tilgjengelig på UDIs sider. I likhet med den animasjonsfilmen som er omtalt under tiltak 36, bør også denne filmen vurderes med henblikk på hvilke grupper som synliggjøres og hva slags bilde som gis av lhbt-personer.

Med hensyn til tiltak 38: «Utarbeidelse av retningslinjer for behandling av asylsaker der kjønnsrelatert forfølgelse er et tema», kom det et rundskriv om dette i 2012: *Rundskriv Nr.: GI-07/2012 Instruks om tolkning av Utlendingsloven § 28 første ledd bokstav a – forfølgelse på grunn av seksuell orientering og kjønnsidentitet*.

Den samiske befolkningen og de nasjonale minoritetene

- Mål: Synliggjøre spørsmål omkring lesbiske, homofile, bifile og transpersoner i det samiske samfunnet...
 - Tiltak 39: Opprette en samisk side på LLHs hjemmeside

Status: Tiltaket står oppført som «Pågående» i *Statusrapport 2011*. En slik samisk (nordsamisk) side finnes i dag og tiltaket ser derfor ut til å være fullført. Tiltaket bør imidlertid følges opp med en evaluering av i hvilken grad siden oppdateres og brukes. Det kan se ut som om siden i liten grad er operativ i og med at alle de sakene som foreligger på samisk er opprettet i 2010.

Likeverdige og gode helse- og omsorgstjenester

- Mål: Møte lhbt som mottar helse- og omsorgstjenester med åpenhet, respekt og inkluderende holdninger
 - Tiltak 42: Økt kunnskap om lhbt-personer i helsebiblioteket.no
 - Tiltak 45: Undervisning i skolen i samarbeid med skolehelsetjenesten
 - Tiltak 46: Rådgivning på telefon og nett

Status: Under målet om at lhbt-personer som mottar helse- og omsorgstjenester skal møtes med åpenhet, respekt og inkluderende holdninger, er det ført opp tre tiltak som går på undervisnings- og rådgivningstilbud. Under tiltak 42 nevnes et informasjonshefte «Ta ikke for gitt at pasienten er heterofil», utgitt av LLH i 2010. I tillegg nevnes prosjektet Rosa Kompetanse. Hva som konkret gjøres i forhold til helsebiblioteket.no framgår imidlertid ikke av rapporteringene vi har hatt tilgang til.

Hva gjelder tiltak 45, «Undervisning i skolen i samarbeid med skolehelsetjenesten», står det oppført som «Fullført» i *Statusrapport 2011*. Grunnlaget for det er det samme ressursheftet som nevnes under tiltak 13 («Seksualitet og kjønn - Et ressurshefte for lærere i grunnskolen»). Også i 2012-rapporteringen er det ressursheftet som nevnes under tiltak 45. At dette ressursheftet brukes til å kvittere ut et såpass vidtfavnende tiltak, stiller vi oss noe spørrende til. Dessuten, selv om det foreligger undervisningsmateriell, betyr ikke det nødvendigvis at materialet tas i bruk og at det faktisk gjennomføres konkrete undervisningsopplegg i samarbeid med skolehelsetjenesten. Det bør derfor vurderes en oppfølging at dette tiltaket hvor man retter søkelys mot erfaringer med *bruken* av ressursheftet.

Når det gjelder «Rådgivning på nett og telefon» (Tiltak 46), vises det til et rådgivningstilbud som var på plass allerede i 2001, lenge før handlingsplanperioden ble igangsatt. Dette er populære tjenester som brukes mye. Handlingsplanen kan riktignok ha bidratt til en kompetanseheving av disse tjenestene, bl.a. fordi vi vet at flere av lhbt-organisasjonene har samarbeidet med disse knyttet til å bedre tjenestenes kompetanse og begrepsbruk.

Rettslig stilling, politi og påtalemyndighet

- Mål: Politi- og påtalemyndighet skal arbeide for ... at voldsanmeldelser blir registrert og tatt på alvor i politiet og rettsvesenet. Politi- og påtalemyndighet skal arbeide for [at] dokumenter og regelverk gjennomgås slik at begrepene som anvendes i tilknytning til lhbt-politikk blir mest mulig likeartet og fortrinnsvis i tråd med begrepsdrøftingen tidlig i denne planen.
 - Tiltak 58: Gjennomgang av registreringssystemet over hatkriminalitet
 - Tiltak 59: Saksbehandlingsfrist på 90 dager

Status: Når det gjelder tiltakene knyttet til politi- og påtalemyndighet, Tiltak 58: «Gjennomgang av registreringssystemet over hatkriminalitet» og tiltak 59: «Saksbehandlingsfrist 90 dager», står begge oppført som pågående i *Statusrapport 2011*. Det framkommer ikke noe i rapporteringen fra JD i 2012 som tilsier at status for disse er endret. JD har i tillegg gitt tilskudd til LLH for opprettelsen av nettsiden www.ikkefinndegidet.no som gir mulighet til å rapportere om historier der man har blitt utsatt for hatkriminalitet. Det er ikke laget en sammenstilling av de historiene som er innrapporterte til LLH, men erfaringene fra nettsiden tyder på at omfanget er større enn det som rapporteres eller anmeldes til politiet. I så måte er siden et viktig ledd i å avdekke mørketall.

I tillegg til de tiltakene som er gjennomført i handlingsplanen, er det eksempler på veiledere med et tydelig lhbt-perspektiv som er utviklet på andre områder. Ett eksempel er UD's veiledning for å systematisere og styrke utenriksstasjonenes arbeid med lhbt.

Oppsummering

Det framgår av rapporteringen om tiltak som omhandler utvikling av standarder, rutiner, veiledere og undervisningsmateriell, at det gjenstår mye arbeid før målene i handlingsplanen er nådd. Samtidig viser rapporteringen at mye godt arbeid er igangsatt, selv om rapporteringen er mangelfull for noen av tiltakene. Utvikling av standarder, rutiner, veiledere og undervisningsmateriell kan være krevende arbeid, men allikevel arbeid som resulterer i viktige verktøy for å sikre god kunnskap og

tjenesteutøvelse. Et spørsmål er om standarder, rutiner, veiledere og undervisningsmateriell faktisk blir brukt etter at de er blitt utviklet? Det krever aktivt pådriverarbeid og oppfølging fra ansvarlig sektormyndighet.

7. Tjenesteutvikling

Det fjerde og siste virkeområdet er tjenesteutvikling. Tjenesteutvikling henger nært sammen med både kompetanseheving og utvikling av veiledere, standarder og rutiner. Vi har allikevel valgt å definere tjenesteutvikling som et eget virkeområde, i og med at realisering av planens formål bl.a. skal kjennetegnes ved at lhbt-personer opplever alle tjenester og arenaer som inkluderende, relevante og respekterende – i alle faser av livet.

Tiltak knyttet til tjenesteutvikling

Flere innsatsområder i handlingsplanen, for eksempel under arbeidsliv og under helse- og omsorgstjenester, omhandler tjenesteutvikling. Det er også naturlig å se for seg at tjenesteutvikling vil være viktig innenfor kommunale tjenester, selv om det kommunale nivået i liten grad er inkludert i handlingsplanen. Mye av tjenesteutøvelse finner sted i kommunene. Det vil være viktig å vurdere hvordan vi kan sikre at disse tjenestene er innrettet for også å inkludere et lhbt-perspektiv. Her vil erfaringer fra pågående tjenesteutviklingsarbeid være relevant, i tillegg til utvikling av veiledere og faglige standarder (se kapittel 6). Tiltak som omhandler tjenesteutvikling er i hovedsak inkludert i to innsatsområder:

Barne- og familiepolitikken

Det innsatsområdet som mest konkret trekker frem tjenesteutvikling, både som mål og i enkelttiltak, er barne- og familiepolitikken. To av målene som er definert for innsatsen i barne- og familievernet er *å inkludere spørsmål om behov og tilbud relatert til lhbt i evalueringer av tjenestene og å innarbeide relevante oppgaver og signaler i styringsdokumenter og rutine-/metodebeskrivelser*. Tiltak 16, *etablering av tjenesteutviklingsprosjekt i familievernet*, skal sees i sammenheng med tiltak 23, *kompetanseheving av det statlige barnevernet og den kommunale barnevernstjenesten*. Tiltak 16 er definert som et svært omfattende tiltak som blant annet går ut på å utvikle et ettårig tjenesteutviklingsprosjekt med sikte på å optimalisere familievernets tjenestetilbud. Som ledd i dette arbeidet, som ledes av Bufdir, skal vi, jf handlingsplanen:

- vurdere behovet for en egen «gap-analyse» for å vurdere tjenestetilbudet i lys av målgruppens behov
- utarbeide forslag til utviklingstiltak slik at tjenestene fremstår som mest mulig attraktive og relevante
- utarbeide forslag til forbedringer i grunn- og videreutdanning til profesjoner/ansatte i familievernet
- foreslå justeringer i familievernets ledelses- og personalpolitikk.

Bufdir er ikke i mål med dette arbeidet, men deler av arbeidet er påbegynt. Det er gjennomført en kartlegging av tjenestetilbudet rettet mot lhbt-personer innenfor familievern og statlig barnevern. En gap-analyse kan imidlertid ikke gjennomføres før det er gjennomført en tilsvarende undersøkelse av behov og etterspørsel blant lhbt-personer. Undersøkelsen som kartla tjenestetilbudet fant at ansatte selv opplever at deres generelle fagkompetanse er tilstrekkelig for å møte gruppens behov (Hope og

Neby 2010). Samme undersøkelsen viser imidlertid at lhbt-spørsmål og seksuell orientering sjelden blir tematisert i møter med brukerne av tjenestene. Dette fremstår som et paradoks, da andre undersøkelser finner at lhbt-ungdom er overrepresentert blant ungdom som er i kontakt med barnevernet (Moseng 2007). Med hensyn til kompetanseheving av ansatte, er det inngått samarbeid med LLH og Rosa kompetanse (se kapittel 6). Erfaringene fra dette arbeidet viser at tjenesteutviklingsprosjekter stiller store krav til forutgående kunnskapsinnhenting og kompetanseheving.

Arbeidsliv

Et viktig mål for dette innsatsområdet er at mobbing og utstøting av lhbt-personer i arbeidslivet skal motarbeides aktivt. Et annet mål er at *Arbeidstilsynet skal ha et fokus på denne tematikken*. Her er det to tiltak som viser til tjenesteutvikling. Det ene tiltaket (tiltak 30) omhandler regelverket for opplæring av verneombud og arbeidsmiljøutvalg. Det andre tiltaket (tiltak 32) dreier seg om en gjennomgang av den statlige arbeidsgiverpolitikken. Sistnevnte tiltak er allerede omtalt i kapittel 6. Når det gjelder tiltak 30, vises det i statusrapporten fra 2011 til NOU 2010:1 «Medvirkning og medbestemmelse i arbeidslivet». For øvrig rapporteres det at AD vil ta kontakt med arbeidstilsynet for en vurdering av om regelverket for opplæring av verneombud og arbeidsmiljøutvalg bør endres slik at det blir et krav om at den obligatoriske opplæringen omfatter temaene psykososialt arbeidsmiljø og diskriminering. Vi har ikke oppdatert informasjon om status for dette arbeidet, eller om AD har konkludert i dette spørsmålet. I 2012 er det igangsatt en kunnskapsgjennomgang av hvordan lhbt-personer blir møtt på arbeidsplassen (tiltak 4). Funn fra denne kunnskapsgjennomgangen vil kunne være nyttig i det videre arbeidet med tjenesteutvikling innenfor arbeidslivet. I det videre arbeidet vil Bufdir, herunder LHBT-senteret, kunne bidra til å sikre at forskningsbasert kunnskap legges til grunn for vurderinger knyttet til tjenesteutvikling på feltet.

Oppsummering

Tjenesteutvikling er et svært viktig virkeområde i handlingsplanen. Samtidig er det færre tiltak her, og området er heller ikke dekket innenfor alle innsatsområdene. Det er kanskje på dette området man har kommet kortest. Én grunn til det kan være at de andre virkeområdene er forutsetninger for at tjenesteutvikling kan finne sted. Tjenesteutvikling forutsetter oppdatert forskning og kunnskap, ikke bare om livssituasjonen til lhbt-personer, men også om i hvilken grad eksisterende tjenester ivaretar disse målgruppenes behov. På samme måte er kompetanseheving innenfor eksisterende tjenester en forutsetning for å skape den bevisstheten og det engasjementet som skal til for at arbeidet med tjenesteutvikling blir vellykket. Erfaringene fra de tiltakene vi har sett på viser at arbeid med tjenesteutvikling er omfattende og ressurskrevende. Det vil være viktig å gjennomføre evalueringer av dette arbeidet slik at erfaringene kan brukes i tjenesteutviklingsarbeid i andre sektorer, og på sikt i også kommunal tjenesteutøvelse.

8. Erfaringer og anbefalinger fra sivil samfunn

I april 2013 inviterte LHBT-senteret lhbt-organisasjonene til en rundebordsamtale for å drøfte deres erfaringer med handlingsplanen og få innspill til strategier og tiltak framover. De som deltok var representanter fra Landsforeningen for lesbiske, homofile, bifile og transpersoner (LLH), Skeiv Ungdom, Skeiv Verden, Helseutvalget for bedre homohelse og Foreningen for transpersoner (FTP-N). Harry Benjamin Ressurssenter var også invitert, men takket nei.

Erfaringer fra arbeid med handlingsplanen

Deltakerne i rundebordsamtalen drøftet først følgende problemstilling: «Hvilken (om noen) effekt har Regjeringens handlingsplan hatt for lhbt-personers livskvalitet og levekår i Norge siden 2009?».

Deltakerne var enige om at Handlingsplanen har vært av stor betydning for lhbt-organisasjonene. Organisasjonene mottar driftstøtte og støtte til prosjekter på bakgrunn av tiltakene i planen. En av representantene trakk fram at handlingsplanen «har satt tydelige utfordringer på kartet og gjennom det gitt organisasjonene mulighet til å gjøre noe i eget miljø, eller overfor egen målgruppe». Handlingsplanen har med andre ord gitt organisasjonene mulighet til å gjøre langt mer for brukergruppene sine enn de ellers ville ha gjort.

Flere trakk fram symbolverdien av en egen lhbt-handlingsplan. Det viser at Regjeringen virkelig setter kreftene inn på å bedre livssituasjonen for disse målgruppene. Organisasjonene gir uttrykk for at deres eget arbeid har fått en mer offisiell status og blir tatt mer på alvor av forskere, media og personer i egen målgruppe. Handlingsplanen har dessuten bidratt til synliggjøring av undergrupper i lhbt-befolkningen som tidligere har fått lite oppmerksomhet. Som en deltaker formulerte det: «For transpersoner har den hatt en stor betydning fordi det er første gang «transperson» kom på trykk i et offentlig dokument.»

En annen positiv side som ble trukket fram i rundebordsamtalen, er at handlingsplanen har ført til en kraftig satsning på forskning om lhbt-relaterte temaer. Deltakerne uttrykte at vi nå har langt mer kunnskap om feltet enn før handlingsplanen kom. Samtidig pekte de på at det fortsatt gjenstår mye arbeid med å omgjøre kunnskapen til praktiske endringsarbeid. Selv om forskning kunnskap virker normaliserende og er verdifullt i seg selv, er det viktig at den følges opp av forpliktende handling. Noen av deltakerne etterlyste dessuten forskning som kan dokumentere i hvilken grad og på hvilke områder lhbt-personers livskvalitet og levekår er blitt bedre som følge av handlingsplanen.

Deltakerne pekte også på en del problemer og forbedringspunkter. Når det gjelder måten arbeidet er blitt organisert på, mente noen at handlingsplanen har vært for svakt forankret i andre departementer enn BLD. En annen utfordring som ble påpekt, er at planen favner for vidt og har for mange tiltak, og at dette har gått på bekostning av grundigheten i gjennomføringen. Kan det tenkes at man ville ha fått mer ut av ressursene dersom de ble konsentrert i noe færre tiltak? En annen kritikk som fremkom er at handlingsplanen bærer preg av manglende kunnskap om hvilke grupper som er mest sårbare innenfor lhbt-befolkningen. Det er kanskje ikke lhbt-befolkningen som sådan som trenger bistand, men lhbt-personer som befinner seg i sårbare livsfaser eller livssituasjoner. Kunnskap om hva slags faser og situasjoner dette er vil kunne bidra til å rette innsatsen mer inn mot dem som trenger den mest.

LLH har gjennom Rosa Kompetanse bidratt til gjennomføringen av flere tiltak i handlingsplanen, for eksempel tiltak om kompetanseheving innenfor helsesektoren, barne- og familieverntjenestene, politiet og skolene. En utfordring som ble trukket fram her, er at arbeidet med kompetanseheving mangler et systematisk og helhetlig perspektiv. Myndighetene ser ut til å forvente at en organisasjon som LLH skal klare å skolere hele skole- og helsesektoren. Langt flere aktører må på banen dersom man skal klare å endre holdninger, strukturer og rutiner.

Deltakerne i rundebordsamtalen hadde også synspunkter på hvordan tiltakene i handlingsplanen har vært gjennomført innenfor ulike i sektorer:

Helse- og omsorgssektoren:

- Her har utviklingen stått nokså stille og lite er skjedd. For transpersoner har det til dels vært en negativ utvikling når det gjelder helsetjenestetilbud.
- Også innenfor psykiatrien er det fortsatt store områder å jobbe med.
- Det som må til er strukturelle endringer, som rapporteringsplikt på lhbt.
- Lhbt-personer må selv komme på banen og gjøre en aktiv innsats for at det skal skje endringer; «Det nytter ikke å sitte og vente på at initiativene skal komme fra myndighetene eller tjenestene selv.»

Skolesektoren:

- LLH har gått gjennom skolemateriell og læringsplaner og ser generelt en tendens til endring i positiv retning, hovedsakelig i grunnskolen.
- Det er nødvendig med strukturelle endringer i skoleverket. Ikke minst må det settes strengere krav til innholdet i opplæringsmateriell som tematiserer seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk.
- Innsatsen i skolene er til dels preget av enkeltstående ildsjeler. Som regel er det enkeltpersoner, for eksempel helsesøstre, studenter eller lærere, som tar initiativ og løfter fram tematikken. Dette fører til at innsatsen ofte blir sporadisk og av variabel kvalitet.

Utdanning generelt:

- Det er ønskelig med strukturelle endringer i profesjonsutdanningene. Slik situasjonen er i dag, er det kun noen få profesjonsutdanninger som har en ordning med faste fagdager om lhbt-tematikk hvor de involverer LLH.
- Bevisstgjøring og opplæring om lhbt-tematikk må integreres på en mer strukturert og standardisert måte i profesjonsutdanningene. For at en slik integrering og standardisering skal finne sted, må lhbt-perspektiver inn i fagplanene.

Politissektoren:

- Det er positivt at politiet har hatt mye fokus på hatkriminalitet rettet mot lesbiske, homofile, bifile og transpersoner. Dette arbeidet har ført til større bevissthet rundt lhbt-personers utsatthet for hatkriminalitet.

Eksempler på gode enkelt-tiltak

Deltakerne ble spurt om å trekke fram de enkelttiltakene i handlingsplanen som de mente hadde hatt størst betydning for livskvaliteten til lhbt-personer. I tillegg til at deltakerne trakk fram tiltak 10, etableringen av LHBT-senteret, og tiltak 25, sikre økonomisk støtte til lhbt-organisasjonene, ble følgende tiltak trukket fram:

- Tiltak 1: Det var en viktig milepæl at SSB inkluderte seksuell orientering i levekårsundersøkelsen. Gjennom det viste SSB at det å inkludere seksuell orientering ikke virket negativt inn på svarprosenten. De avlivet dermed myten om at det å ta med slike spørsmål fører til at folk ikke vil svare.
- Tiltak 1 og 2: Rapporten «Alskens folk» er det resultatet av handlingsplanen som har hatt størst betydning for transpersoner, selv om tv-serien «Jentene på Toten» trolig var enda viktigere. Det er viktig at denne rapporten følges opp.
- Tiltak 20: For lhbt-personer med innvandrerbakgrunn har tiltakene mot tvangsekteskap vært viktige. Organisasjonene får tilbakemelding om at dette er et høyst aktuelt problem for mange lhbt-personer.
- Tiltak 23: De gjennomførte tiltakene for kompetansehevingen innenfor det statlige barnevernet og den kommunale barnevernstjenesten har vært vellykket. Her ble det lagt til rette for at Rosa Kompetanse kunne bruke tid og gi praktisk bistand til enkelte virksomheter som opplevde problemer. Det gjenstår å gjennomføre slik kompetansehevingen på bred front.

Organisasjonenes rolle i handlingsplanarbeidet

Representantene fra lhbt-organisasjonene gir tilbakemelding om at de har deltatt aktivt i handlingsplanarbeidet, kommet med tilbakemeldinger underveis og pekt på områder som trenger mer oppmerksomhet. Konferansen «Skeivt nok», som ble organisert av LHBT-senteret i 2011, trekkes frem som et positivt eksempel.

Deltakerne pekte på at det i dialogen med myndighetene kan bære preg av at de ulike organisasjonene og undergruppene konkurrerer om å få fram hvem som har det verst. En bedre måte å sørge for tilbakemelding fra organisasjonene vil være å knytte konkrete indikatorer til hvert enkelt tiltak som organisasjonene så må rapportere på. Dette gjelder spesielt tilskuddsordningen, tiltak 25. Organisasjonene ga også uttrykk for at de var usikre på i hvilken grad rapporteringene de sender inn blir brukt og fulgt opp.

Med hensyn til forskning og utvikling, føler de store organisasjonene seg godt ivaretatt. De har deltatt i flere referansegrupper og har gitt innspill både i forkant og etterkant av relevante forskningsprosjekter. Enkelte av de mindre organisasjonene, derimot, ga uttrykk for at de av og til har opplevd å bli satt på sidelinjen.

Anbefalinger for videre arbeid

På spørsmål om hva som gjenstår for å gjennomføre handlingsplanens intensjoner, var deltakerne nokså samstemte. De ga uttrykk for at det fortsatt er et godt stykke igjen før handlingsplanens mål er nådd. Her er en liste over de utfordringene som deltakerne var mer eller mindre enige om at er de viktigst i tiden fremover:

- Det må gjennomføres nasjonale levekårs- og folkehelseundersøkelser som inkluderer og gir representative data om lhbt-befolkningen.
- Det må gjøres varige, strukturelle endringer for å inkludere lhbt-perspektivet hos myndigheter, tjenester og arbeidsgivere.
- Det trengs en helhetlig strategi for lhbt-undervisningen i skolen.
- Transpersoner uten diagnose/behandlingsløp er den gruppen med størst utfordringer. For denne gruppen er det stort behov både for konkrete tiltak og strukturelle (juridiske) endringer.
- Det viktigste kunnskapshullet på lhbt-feltet er helseutfordringer blant lesbiske kvinner. På dette feltet bør det gjennomføres mer forskning.

Behov for ny handlingsplan?

Deltakerne diskuterte også hvorvidt det er behov for å videreføre arbeidet i en ny handlingsplan. Det var stor enighet om at det trengs minst en handlingsplanperiode til. Begrunnelsene gikk særlig på at målene i den nåværende handlingsplanen ikke er oppnådd og at flere tiltak ennå ikke er fullført. Dessuten har arbeidet med handlingsplanen avdekket nye problemområder, blant annet knyttet til ulike former for dobbeltdiskriminering.

Det ble uttrykt en viss skepsis mot tanken å ha en felles handlingsplan for alle de ulike diskrimineringsgrunnlagene. Ettersom lhbt-området fortsatt er nytt og ukjent, mente deltakerne at det høyst sannsynlig vil tape i konkurransen om ressurser og oppmerksomhet i en felles handlingsplan. Imidlertid var de fleste positive til en løsning hvor en felles overordnet strategi for alle grunnlag er overbygning for spesifikke handlingsplaner på tiltaksnivå for hvert enkelt diskrimineringsgrunnlag, herunder lhbt.

Deltakerne var opptatt av at tiltakene i en eventuell ny handlingsplan må være mer enda mer konkrete enn i nåværende handlingsplan og at det må være tydeligere kriterier for hva som skal til for at de skal kunne kvitteres ut. Dessuten bør det stilles strengere krav til rapportering på mål og tiltak. Organisasjonene gir selv uttrykk for at rapporteringskravene som har vært stilt til dem i nåværende handlingsplanperioden har vært for lette. Myndighetene kan gjerne stille strengere til rapportering fra organisasjonene, også i forbindelse med driftstilskudd.

Deltakerne understreket betydningen av at en eventuell ny handlingsplan er godt forankret og at alle relevante departementer gir sin tilslutning til den. De mente at det er viktig at organisasjonene får være med i utformingen av mål og tiltak, og at ideer og initiativer vil utvikles i tett dialog mellom organisasjonene og myndighetene. Det er stort behov både for særtiltak rettet mot sårbare undergrupper og generelle tiltak rettet mot lhbt-befolkningen som helhet.

Utfordringer fremover - forslag til nye tiltak

Deltakerne ble bedt om å si noe om hvilke målgrupper som bør prioriteres i en eventuell ny handlingsplan. Deltakeren var opptatt av at det må gjøres en ekstra innsats for å nå de mest sårbare gruppene. Tilsynelatende er det sånn at de fleste lesbiske, homofile og bifile «fikser livet greit», men organisasjonene anslår at minst én av ti opplever store utfordringer. Det ble pekt på at utfordringene er enda større for transpersoner og at det innenfor denne gruppen kan være så mange som 9 av 10 som har store problemer. En av de mest sårbare gruppene er arbeidsledige transpersoner, som ofte har alkoholproblemer i tillegg. Andre sårbare grupper som ble trukket frem er:

- Bifile kvinner og menn, særlig de som lever skjult
- Lhbt-innvandrere, særlig lesbiske kvinner, hiv-positive menn og personer som lever i strenge religiøse miljøer
- Ungdom som har en seksuell orientering eller en kjønnsidentitet som bryter sterkt med forventningene i det lokalmiljøet de vokser opp i («annerledes-ungdom»)
- Lhbt-personer fra ressursvake og marginaliserte familier
- Lhbt-personer som ikke er åpne og/eller er inne i en komme-ut-prosess.

Flere av deltakerne mente at trans- og kjønnsidentitetsgruppa trenger et eget kapittel i ny handlingsplan. Viktige tiltak som ble foreslått for denne gruppa var:

- Avskaffelse av sterilisering som krav for endring av juridisk kjønn
- Lavterskeltilbud for transpersoner. Bortsett fra Helsestasjon for lhbt-ungdom finnes det offentlige tilbud. Det fins heller ingen lavterskeltilbud utenfor Oslo og Kapp.
- Støtte til Stensveen Ressurssenter for transpersoner.
- Opprettelse av behandlingstilbud for flere enn personer med diagnosen f 64.0. Som et akutt-tiltak for transpersoner uten behandlingstilbud bør det dannes nettverk for erfaringsutveksling med faginnhold.
- Velge ut ETT legesenter (evt ett i hver region) som skal ha spesialkompetanse på kjønnsidentitetstematikk og transpersoner.
- Konkrete tiltak for barn med annet kjønnsuttrykk (her det ble vist til Bufdirs interne rapport «Hva trenger barn og unge med alternativt kjønnsuttrykk og deres familier?»)
- Alskens folk må bli fulgt opp av et nytt forskningsprosjekt. Her må man få med innvandrerdelen av transbefolkningen.
- Et filmprosjekt knyttet til Alskens folk vil kunne nå mye lenger ut enn den skriftlige rapporten.

Her er en utdyping av hva organisasjonene ser som de viktigste innsatsområder på ulike sektorer i årene fremover. Det følger også enkelte forslag til konkrete tiltak under hver kulepunkt.

- Strukturelle endringer i offentlig sektor som plasserer ansvar for at lhbt-perspektivet blir inkludert i alle sektorer. Forslag til tiltak her er:
 - Minstekrav til lhbt-kunnskap.

- Sørge for at krav til lhbt-kompetanse synliggjøres i tildelingsbrev fra departementene.
- Sørge for at fagplaner for profesjonsutdanningene inkluderer lhbt-perspektivene godt nok.
- Gjøre kunnskap om seksuell orientering og kjønnsidentitet til fast del av læreplanen for politi, sykepleie, lege, psykologi, lærere, førskolelærere, helsesøstre og sosialarbeidere.
- Det trengs en overordnet strategi for lhbt-undervisning i skolen og for hvordan man kan stimulere utdanningssektoren til å ta tematikken mer på alvor. Problemet i dag er at «man kommer inn her og der, men at det ikke fins noen overordnet plan for å komme inn i skolen som helhet». Forslag til tiltak er:
 - Utvikle metoder og kvalitetssikret metodemateriell for informasjonsarbeid i skolen, på alle trinn.
 - Gjennomgang og kvalitetssikring av læreplaner og lærebøker.
 - Legge til rette for at elevundersøkelsen inkluderer spørsmål om seksuell orientering og kjønnsidentitet/kjønnsuttrykk.
 - Tiltak mot mobbing av lhbt-ungdom i skolehverdagen. Å øke kunnskapsnivået blant lærere om ulike diskrimineringsmekanismer bør inngå som en del av dette.
 - Forankre arbeidet med tiltaksplaner mot lhbt-mobbing hos elev- og læringsombudet.
- Videreutvikle metoder for levekårsundersøkelser som inkluderer lhbt-personer, helst med deltakelse fra sentrale forskningsmiljøer som Statistisk sentralbyrå.
 - Øke utvalget i SSBs helse- og levekårsundersøkelser
 - Sørge for regelmessige kartlegginger av lhbt-personers helse, med fokus på både risikofaktorer og beskyttende faktorer.
 - Utvikle metoder for å gjennomføre forskningsprosjekter om ulike minoriteter i minoritetene.
- Mer fokus på lesbiske og bifile kvinners helse. Forslag til tiltak her er:
 - Målrettede (likekvinne-basert) helse- og livsstilkurs for lesbiske kvinner.
 - Etablering av og støtte til rusfrie møteplasser for lesbiske kvinner spesielt og lhbt-befolkningen generelt.
 - Utføre forskning om lesbiske og bifile kvinners helse etter modell av det svenske prosjektet «Hälsa på lika villkor».
 - Ingen har kontakt med lesbiske innvandrere (eller bifile innvandrerkvinner), egen satsing for å nå disse kvinnene. Lavterskeltilbud? Samtalegrupper?

- Justis: Asylmottak og forebyggende arbeid.
- Forebyggende arbeid på asylmottak og blant asylsøkere og innvandrere generelt
 - Eget «lhbt-mottak» plassert i nærheten av større by.
 - Sørge for gode retningslinjer for å sikre lhbt-personer som lever på asylmottak.
 - Utvikle kompetansehevingsopplegget «Rosa kompetanse asyl» og gjøre det til del av introduksjonsprogrammet.
 - Målrettet innsats for å forebygge hatkriminalitet, vold og diskriminering som rammer lhbt-personer med innvandrerbakgrunn.
 - Utelivspatruljer, natttravner og andre tiltak for å forebygge trakassering av lhbt-personer på åpen gate.
 - Aktivt informasjonsarbeid om den nye diskrimineringsloven.
- Regionalt støtteapparat for lhbt-personer i småbyer og på landsbygda.
 - Støtte til interesseorganisasjonene slik at de kan opprettholde lokallag og skape møteplasser lokalt.
 - Støtteapparat via internett, seminarer, treff. Støtte for å reise inn til sentrale arrangementer, kurs, leiere mm.

Oppsummering

Handlingsplanen har vært viktig for å synliggjøre og videreutvikle lhbt-organisasjonenes arbeid. Deltakerne i rundebordsamtalen hadde i all hovedsak positive erfaringer fra arbeidet med handlingsplanen. Alle organisasjonene mener at det er behov for å videreføre en helhetlig innsats for å bedre livskvaliteten for lhbt-personer gjennom en ny handlingsplan. De peker også på at en slik handlingsplan har stor symbolsk betydning ved at den viser at dette er en tematikk myndighetene ønsker å løfte frem. Deltakerne trekker frem at tiltakene i en eventuell ny handlingsplan bør bli mer konkrete og forpliktende, og at det bør jobbes enda mer med forankring av handlingsplanen i de sektorene den skal dekke.

Representantene for sivilt samfunn er svært opptatt av å få på plass mer statistikk og forskningsbasert kunnskap om lhbt-personers livssituasjon og levekår. De mente at man må fortsette det arbeidet som er påbegynt i nåværende handlingsplan med å inkludere spørsmål om seksuell orientering og kjønnsidentitet i SSBs nasjonale levekårsundersøkelser.

Sivilt samfunn støtter målene om å arbeide med å inkludere lhbt-perspektiver i den generelle politikken (mainstreaming), men peker på at det fremdeles er behov for særegne tiltak på mange innsatsområder. Videre pekte deltakerne på at det er behov for strukturelle endringer, bl.a. knyttet til kompetanseheving innenfor profesjonsutdanningene. Det er ønskelig at det utvikles gode og

standardiserte undervisningsopplegg som kan brukes i skolen. Det pekes også på at det er et behov for tydeligere føringer fra utdanningsmyndighetene for å sikre at lhbt-perspektivene blir ivaretatt i skolen.

9. Internasjonale føringer

Europarådets ministerkomité vedtok i mars 2010 en egen anbefaling om hvordan medlemslandene bør utforme sin politikk overfor lhbt-personer (CM rec 2010/5, se vedlegg). Anbefalingens formål er å sikre menneskerettigheter for lhbt-personer, bekjempe diskriminering på grunn av seksuell orientering og kjønnsidentitet og fremme aksept og inkludering av lhbt-personer i samfunnet. Europarådet hadde våren 2013 en gjennomgang av status for gjennomføringen av anbefalingen.

I og med at Europarådets anbefaling ble vedtatt etter at den norske handlingsplanen var igangsatt, er det grunn til å tro at Europarådets anbefaling ikke har fått like stor oppmerksomhet i ansvarlige departementer som handlingsplanen har. I det videre arbeidet vil det derfor være viktig å belyse om det er områder og anbefalinger fra Europarådet som ikke i tilstrekkelig grad har vært dekket i den norske satsingen.

Oppfølging av Europarådets anbefalinger

Den norske gjennomgangen viser at Norge fremdeles har forbedringspunkter på flere av anbefalingens områder for å nå målet om at norsk politikk og regelverk skal imøtekomme forventningene i anbefalingen (CDDH 2013). Den norske gjennomgangen fra våren 2013 gir status for hvor langt Norge har kommet i å implementere anbefalingene, og noen anbefalinger fremstår som tema der vi trenger ekstra innsats. Dette gjelder følgende anbefalinger:

4. *Medlemslandene bør iverksette egnede tiltak for å ivareta sikkerheten og verdigheten til alle personer som soner i fengsel, eller som på andre måter er frarøvet sin frihet, inkludert lesbiske, homofile, bifile og transpersoner. Det bør i særdeleshet innføres beskyttelsestiltak mot fysiske angrep, voldtekt og andre former for seksuelle overgrep – om de så er begått av inn- eller ansatte. Tiltak bør iverksettes for å beskytte og respektere kjønnsidentiteten til transpersoner og kjønnskorreksjonspasienter på en adekvat måte.*
20. *Tidligere krav, deriblant endringer av fysisk art for rettslig anerkjennelse av kjønnskorreksjon, bør regelmessig gjennomgå for å fjerne krenkende krav.*
21. *Medlemslandene bør iverksette egnede tiltak for å sikre full rettslig anerkjennelse av en persons kjønnskorreksjon i alle deler av livet, særlig ved å gjøre det mulig å endre navn og kjønn i offentlige dokumenter på en rask, transparent og tilgjengelig måte. Medlemslandene bør også sørge for samme anerkjennelse av endringer hos ikke-statlige ansatte når det gjelder viktige dokumenter, for eksempel vitnemål eller arbeidssertifiseringer.*
25. *Tatt i betraktning at barnets beste skal ligge til grunn for beslutninger om foreldreansvaret for, eller formynderskap av, et barn bør medlemslandene sikre at slike beslutninger tas uten diskriminering på grunnlag av seksuell orientering eller kjønnsidentitet.*
33. *Medlemslandene bør ta egnede lovgivningsmessige tiltak for å sikre at en høyest mulig helsestandard kan oppnås uten diskriminering på grunnlag av seksuell orientering eller kjønnsidentitet. Det bør særlig tas hensyn til de spesielle behovene til lesbiske, homofile, bifile og transpersoner i utviklingen av nasjonal helsepolitikk, inkludert selvmordsforebyggende*

tiltak, helseundersøkelser, medisinske læreplaner, kurs og materiale - og ved overvåking og evaluering av kvaliteten på helsetjenester.

35. *Medlemslandene bør iverksette egnede tiltak for å sikre at transpersoner og personer med kjønnsidentitetstematikk får effektiv tilgang til egnede behandlingstilbud, inkludert psykologisk, endokrinologisk og kirurgisk ekspertise innenfor transhelse, uten å måtte underlegges urimelige krav. Ingen skal bli utsatt for kjønnskorrigerende behandling uten samtykke.*

Dette er de tiltakene der vi vurderer at Norge fremdeles har utfordringer. Det vil være viktig at disse områdene gjøres til del av den fremtidige innsatsen for å sikre at vi størst mulig grad oppfyller Europarådets anbefalinger. I en eventuell ny handlingsplan bør disse anbefalingene i sin helhet gjøres til del av innsatsen.

10. Samlet vurdering

Her følger en punktvis oppsummering av funnene og vurderingene i som er gjort i de foregående kapitlene:

- Handlingsplanen er den første i sitt slag både i Norge og internasjonalt. Den har vært banebrytende og har skapt økt bevissthet og ny kunnskap om livssituasjonen til lhbt-personer i Norge.
- Handlingsplanen har definert ambisiøse mål og ønsker å få til systemendringer som sørger for at lhbt-befolkningen inkluderes i samfunnet og sikres velferdstjenester på lik linje med andre. Samtidig er det viktig at målbeskrivelser og virkemidler for å nå disse har klare kriterier for måloppnåelse, slik at det er mulig å måle fremgangen i arbeidet og vurdere i hvilken grad målene er nådd. Her har handlingsplanen flere forbedringspunkter.
- Enkelte av handlingsplanens mål kan forstås som langsiktige visjoner som det er lite realistisk å realisere innenfor handlingsplanens virkeperiode. Videre er ordlyden i en del av tiltakstekstene for generell, noe som gjør det vanskelig å avgjøre om og i hvilken grad de er gjennomført. En eventuell ny handlingsplan bør tydeliggjøre hva som skal til for at et gitt tiltak skal kunne regnes som fullført.
- Sammenhengen mellom de overordnede målene som settes opp i starten av hvert kapittel og de enkelttiltakene som skisseres på hvert enkelt område er heller ikke god nok. Det gjør det vanskelig å avgjøre hvorvidt de overordnede målene er nådd selv i de tilfellene hvor alle de underliggende tiltakene er gjennomført.
- En stor andel av de saksbehandlerne og lederne som har svart på spørreundersøkelsen mener at handlingsplanen er godt kjent i deres eget departement/direktorat. De mener også at tiltakene i handlingsplanen er blitt fulgt opp, om enn i varierende grad. De største utfordringene som trekkes frem er knyttet til forankring og koordinering av arbeidet. Åtte departementer har vært involvert i utarbeidelsen av planen og har hatt ansvar for oppfølging av tiltak. Til tross at flere peker på gode erfaringer med interdepartementalt samarbeid, ser ikke handlingsplanen ut til å ha blitt et sektorovergripende felleseie.
- Oppfølgingen av og rapporteringen på de ulike tiltakene har heller ikke vært optimal. Rapporteringen fra enkelte departementer ser ut til å ha vært mangelfull og til dels misvisende. Flere ansatte i departementer og direktorater etterlyser bedre rutiner for rapportering.
- Flere av sektormyndighetene har erfaringer med å integrere lhbt-perspektivet i politikkutviklingen. Mainstreaming av lhbt-perspektivet ser ut til å være lettest å få til i prosjekter og planer der mangfold, likestilling, inkludering, diskriminering og mobbing inngår som tema. Det ser ut til å være vanskeligere å innarbeide lhbt-perspektivet i virksomhetens innsats for arbeidsmiljøet og i retningslinjer for det ordinære tjenestetilbudet.

- Viktige utfordringer som trekkes frem av ansatte i departementer og direktorater er mangel på statistikk/datagrunnlag, samt internasjonale utfordringer knyttet til negative holdninger til lhbt-personer i enkelte land.
- Når det gjelder forskning og kunnskapsutvikling, har målene i Handlingsplanen stort sett blitt nådd. Men det er fremdeles utfordringer knyttet til kunnskapsgrunnlaget, noe vi vil komme tilbake til i neste kapittel. Forum for likestillingsdata har kommet med flere viktige anbefalinger i sin rapport.
- Selv om det fortsatt er stort behov for ytterligere forskningsinnsats, har handlingsplanen vært et langt skritt i riktig retning når det gjelder å styrke kunnskapsgrunnlaget. Det ser ut til at samtlige mål på området forskning og kunnskapsforvaltning er eller er i ferd med å bli nådd innen utgangen av den forlengede handlingsplanperioden (dvs. innen utgangen av 2013). Det har etter vår vurdering vært en riktig strategi fra Regjeringens side å sette ressurser inn på å framskaffe et solid kunnskapsfundament. Dette bør nå følges opp med nye tiltak for kompetanseheving og tjenesteutvikling.
- I tillegg til utfordringer knyttet til manglende representativitet i utvalgsundersøkelser og lite tilgjengelig statistikk om lhbt-gruppen, fremhevet forskerne behovet for mainstreaming av lhbt-perspektivet i annen forskning. De trakk også fram at funn i gjennomførte forskningsprosjekter ikke i tilstrekkelig grad blir fulgt opp med tiltak og politikkutvikling. Videre etterlyses særlig forskning om grupper med sammensatt minoritetsstatus: lhbt-personer med innvandrerbakgrunn, lhbt-personer med hiv, eldre lhbt-personer, osv.
- Det er varierende i hvilken grad kompetanseheving av ansatte i departement/direktorat og på kommunalt/etatsnivå har funnet sted. Siden ansvaret for gjennomføringen av tiltakene i handlingsplanen ligger hos ansvarlig departement, er det viktig med kompetanseheving av departementsansatte. Utvikling av e-læringsverktøy kan være en alternativ måte å gjennomføre slik kompetanseheving på.
- Flere av tiltakene i handlingsplanen dreier seg helt eller delvis om kompetanseheving. Det er varierende hvor langt man har kommet i kompetansehevingsarbeidet på de ulike innsatsområdene, og innsatsen fremstår som lite systematisk. Et positivt unntak er den kompetansehevingen som finner sted i norske politidistrikter. Der kompetansehevingsopplegg er blitt gjennomført er erfaringene overveiende positive.
- Det framgår av rapporteringen på de tiltakene som går på utvikling av standarder, rutiner, veiledere og undervisningsmateriell, at det gjenstår mye arbeid før målene i handlingsplanen er nådd. Samtidig viser rapporteringen at mye godt arbeid er igangsatt. En kritisk gjennomgang av stikkprøver fra rapporteringene til BLD viser at i hvert fall noe av rapporteringen er mangelfull.
- Det ser ut til å være utfordringer knyttet til i hvilken grad standarder, rutiner, veiledere og undervisningsmateriell faktisk blir brukt etter at de er blitt utviklet, noe som krever aktivt pådriverarbeid og oppfølging fra ansvarlig sektormyndighet.

- Tjenesteutvikling ser ut til å være det virkeområdet hvor det gjenstår mest arbeid. Men arbeidet på dette området er nært knyttet til de øvrige virkeområdene. Eksempelvis er forskning og kunnskapsutvikling viktige forutsetninger for mange former for tjenesteutvikling.
- Erfaringene fra tiltakene vi har sett på, viser at arbeidet med tjenesteutvikling kan være svært omfattende. Det kan være nødvendig at slik tjenesteutvikling først skjer i enkelte utvalgte sektorer slik at erfaringer fra dette arbeidet siden kan brukes i tjenesteutviklingsarbeid i andre sektorer.
- Representantene fra sivilt samfunn er samstemte om at handlingsplanen har vært viktig for å sette søkelys på lhbt-problematikk og at den har gitt organisasjonene flere muligheter til å gjøre noe for sin målgruppe. De peker på at det å ha en egen lhbt-handlingsplan har stor symbolverdi og bidrar til synliggjøring og positiv oppmerksomhet. For eksempel er det første gangen ordet «transperson» er blitt brukt i et offentlig dokument.
- Basert på sine erfaringer fra lhbt-arbeid, ga sivilt samfunn tilbakemeldinger om at handlingsplanen i større grad trenger forankring også i andre departementer enn BLD. En annen utfordring organisasjonen trakk frem er at handlingsplanen har svært mange tiltak. De kunne ha ønsket seg færre tiltak som ble grundigere gjennomført og implementert. Lhbt-organisasjonene fremhever også at handlingsplanen til en viss grad bærer preg av manglende kunnskap om hvilke grupper som er mest sårbare innenfor lhbt-befolkningen og hvor trykket bør settes inn. Flere tiltak har et nokså generelt preg.
- Sivilt samfunn etterlyser mer oppfølging av forskningen som gjennomføres på lhbt-tematikk.
- Gjennom Rosa Kompetanse har LLH bidratt til gjennomføringen av flere tiltak i handlingsplanen, særlig tiltak knyttet til kompetanseheving. LLH har opplevd det som utfordrende å få virksomheter til å delta i kompetanseheving, f.eks. innenfor skolesektoren. Det oppleves som utfordrende at ansvaret for gjennomføring av kompetanseheving innenfor en hel sektor delegeres til LLH uten tydeligere føringer mot sektoren fra sektormyndighet.
- Organisasjonene mener de har blitt involvert og har deltatt i arbeidet underveis, bl.a. gjennom å gi tilbakemeldinger og peke på viktige områder for videre innsats. Konferansen «Skeivt nok» trekkes frem som et positivt tiltak der organisasjonene ble hørt.
- I gjennomføring av tiltakene påpeker lhbt-organisasjonene at det lett blir slik at egenvurderingen bærer preg av konkurranse om hvem som har det verst. Det bør være konkrete evalueringer av tiltak, med indikatorer man må rapportere på for utvikling og fremdrift. Dette gjelder spesielt tilskuddsordningen, tiltak 25. Det er usikkerhet knyttet til hva som skjer med rapporteringer fra organisasjonene, og det er ønskelig at rapporter som utarbeides på bakgrunn av disse spres tilbake til organisasjonene.

11. Anbefalinger

Dette avsluttende kapitlet oppsummerer våre forslag og anbefalinger knyttet til strategiske grep og tiltak som kan inngå i en ny handlingsplanperiode. Vurderingene er basert på funnene presentert i de foregående kapitlene, samt på LHBT-senterets egne erfaringer. Vi vil først vurdere spørsmålet om det er behov for en ny handlingsplan og hvilke strategiske grep som bør inngå. Deretter vil vi presentere det vi vurderer som de viktigste innsatsområdene for det fremtidige arbeidet på lhbt-området.

Behov for en ny handlingsplan og strategiske grep

Nåværende handlingsplan har vært viktig ved at den har løftet frem livssituasjonen til lhbt-personer.

Den har definert visjoner om et samfunn preget av åpenhet, toleranse og inkludering.

Handlingsplanen har bidratt til å belyse at likestilling handler om mer enn kvinne og mann, og at mangfold handler om mer enn etnisitet. Satsingen på lhbt er en del av en bred likestillingstilnærming som også omhandler kjønn, nedsatt funksjonsevne, etnisitet og alder.

Vi vil anbefale en ny handlingsplan for økt livskvalitet for lhbt-personer som bygger på erfaringene fra den første handlingsplanperioden. På sikt vil kanskje en felles handlingsplan for hele likestillingsfeltet være det beste verktøyet, men lhbt-feltet er ikke tilstrekkelig etablert som et likestillingsområde til at vi vil anbefale en felles handlingsplan der lhbt er ett av flere diskrimineringsgrunnlag. Det er behov mer kunnskap, mer erfaring med kompetanseheving og tjenesteutvikling og mer systematiske arbeidsrutiner før feltet er modent nok til å innlemmes i en slik bred tilnærming uten en særegen satsing.

Anbefalinger fra ansatte i departement og direktorat, forskere, sivilt samfunn og LHBT-senterets faglige råd er samstemte når det gjelder behovet for at satsningen videreføres gjennom en ny handlingsplan på lhbt-feltet. Samtidig er det viktig å fortsette å integrere (mainstreame) tematikken i annen politikkutforming og i andre handlingsplaner.

Handlingsplanperioden har bidratt til å involvere sivilt samfunn på lhbt-feltet. Organisasjonene melder at de opplever å bli inkludert og konsultert, og departements- og direktoratansatte gir tilbakemelding om et godt og konstruktivt samarbeid med lhbt-organisasjonene. Lhbt-organisasjonene har også spilt viktige roller i planleggingen og gjennomføringen av forskningsprosjekter. De har bidratt til å gjøre forskningsprosjekter kjent i sine miljøer gjennom deltakelse i referansegrupper. Det er viktig at det konstruktive samarbeidet med sivilt samfunn blir videreført. Noen av organisasjonene, som for eksempel LLH, har i tillegg blitt direkte involvert i implementering av tiltak i handlingsplanen. Dette gjelder særlig kompetansehevingstiltak.

Gjennom evalueringsprosessen har det kommet frem en del svakheter i organiseringen av arbeidet med handlingsplanen. For det første har ikke forankringen av arbeidet og involveringen av underliggende etater vært god nok. Vi anbefaler at ansvaret for å koordinere gjennomføringen av handlingsplanen legges til én overordnet instans. Berørte departementer skal fremdeles ha ansvar for implementering av tiltak i sin sektor, men én aktør må ha ansvar for de målene som er felles og overordnede. Det bør rapporteres årlig på aktivitet, og det må utvikles rutiner og strukturer for en

samlet rapportering for hele handlingsplanen. Slik rapportering er viktig for å sikre fremdrift og for å gi nødvendig feedback. Det bør presiseres at etatsledere i berørte sektorer har det overordnede ansvaret for gjennomføring og rapportering.

For det andre bør det defineres tydelige kriterier for måloppnåelse, både på overordnet nivå og for det enkelte tiltak. Tydelige kriterier for måloppnåelse vil oppleves som mer forpliktende for involverte aktører. Det vil videre være nyttig å tydeliggjøre hva som er langsiktige mål og visjoner og hva som er konkrete mål som man ønsker å oppnå i løpet av handlingsplanperioden. Vi viser til handlingsplanen «Likestilling 2014», der hvert mål har definerte tiltak og definerte indikatorer for å måle tiltakenes effekt.

For det tredje mener vi det er viktig å fortsette søkelyset på sektorovergripende samarbeid. Den interdepartementale gruppen trekkes frem av flere av deltakerne som et viktig forum for samarbeid. Gruppen fremstår som et vellykket, både som del av arbeidet med å utarbeide planen spesielt og som arena for erfaringsutveksling generelt. Vi vil også anbefale at det opprettes lignende koordineringsgrupper på flere nivåer. I arbeidet med strategiplanen for hiv og Aids har Helsedirektoratet nedsatt en arbeidsgruppe med representanter fra berørte direktorater. Arbeidsgruppen har bidratt til fremdrift i arbeidet og har gjort det lettere å se ulike sektorer i sammenheng. En slik arbeidsgruppe/koordineringsgruppe på direktoratsnivå vil være hensiktsmessig også for gjennomføringen av en ny handlingsplan på lhbt-feltet.

Satningsområder for lhbt fra 2014

Det er syv områder som trenger særlig oppmerksomhet i det fremtidige arbeidet. Fire av disse områdene kan sees på som nye i forhold til nåværende handlingsplan. Dette gjelder:

1. Utvikling av levekårsindikatorer for lhbt-personer
2. Implementering av ny diskrimineringslov (forutsatt at den blir vedtatt)
3. Forebygge vold, trakassering og psykisk uhelse i lokalmiljøet
4. Økt innsats i kommunal sektor

Forslagene under er videreføringer av innsats som allerede er påbegynt i nåværende handlingsplan. Dette gjelder:

5. Forskning – mainstreaming og tette kunnskapshull
6. Sikre trygge og åpne offentlige tjenester
7. Sikre en lhbt-inkluderende skole

Vi vil her gå nærmere inn på hva vi mener er viktig i oppfølging og satsing på disse syv områdene.

Utvikling av levekårsindikatorer for lhbt-personer

Gode data om hele og grupper av lhbt-befolkningen er noe som etterspørres jevnlig av så vel politisk ledelse som ulike sektormyndigheter. Mer systematisk kunnskapsinnhenting gjennom nasjonale undersøkelser og registerdata som gir representative data om lhbt-gruppene er det satsingsområdet det er størst samstemmighet om i denne evalueringen: Tilbakemelding fra forskere, representanter

fra sivilt samfunn, LHBT-senterets faglige råd, og ansatte i departement og direktorat peker på at det er mangel på tilgjengelig statistikk og at det må ha førsteprioritet fremover. Så langt har forskning på lhbt vært preget av mindre forskningsprosjekter, i all hovedsak oppdragsforskning på bestilling fra myndighetene. Denne forskningen har fått frem problemstillinger som lhbt-personer opplever som viktige og har bidratt til begrepsutvikling. Vi har i mindre grad lyktes i å få frem god kvantitativ forskning som kan si noe omfang av ulike levekårsutfordringer for lhbt-gruppen eller komparative studier av lhbt-gruppen og befolkningen for øvrig. Lhbt-personer er en gruppe som stiller forskningen overfor noen vesentlige utfordringer knyttet til representativitet, utvalgssammensetning og validitet. Dette var noen av grunnene til at for eksempel SSB konkluderte med at de ikke ønsket å fortsette å inkludere seksuell orientering som bakgrunnsvariabel etter dette ble forsøkt i levekårsundersøkelsen på helse i 2008.

Ifølge mandatet til LHBT-senteret er en av våre viktige langsiktige oppgaver å utvikle et indikatorsett som kan brukes til å følge med på levekårsutviklingen for lhbt-befolkningen over tid. UniHelse jobber for tiden med en levekårsundersøkelse blant lesbiske, homofile og bifile i Norge på oppdrag for Bufdir som vil bli ferdigstilt i løpet av høsten 2013. Denne undersøkelsen vil være et svært godt utgangspunkt for arbeidet med å utvikle levekårsindikatorer. Undersøkelsen gir også viktige metodiske innspill i og med at denne undersøkelsen har lyktes i få et representativt utvalg av såpass størrelse at det er mulig å generalisere fra funnene. Erfaringer fra dette arbeidet viser at en undersøkelse som skal nå en stor nok gruppe lhbt-personer til at funn kan regnes som robuste, må ha et bruttutvalg på om lag 40-50 000 personer. Det er med andre ord kostnadskrevende. Dette er sammenliknbart med de svenske folkehelseundersøkelsene som også inkluderer seksuell orientering som bakgrunnsvariabel (se for eksempel Roth mfl. 2006) og er et betydelig større utvalg enn det SSB opererer med i dag. Vi mener allikevel at dette er noe som burde vurderes, også med tanke på behovet for bedre levekårsdata for andre minoritetsgrupper.

Vi ser for oss at arbeidet med å utarbeide et indikatorsett for levekår blant lhbt-personer som et arbeid som må gjøres i flere stadier:

Det første stadiet i arbeidet er utvikling av et indikatorsett på grunnlag av ny forskning. Vi anbefaler at det nedsettes en arbeidsgruppe bestående av relevante fagpersoner og forskere som kjenner til forskning på levekår og livskvalitet generelt og levekår for lhbt spesielt.

Det andre stadiet i arbeidet er knyttet til å identifisere datagrunnlag for indikatorsettet. Det er nødvendig med en gjennomgang av hva som eventuelt er mulig å få svar på ved hjelp av eksisterende undersøkelser og datainnsamling, og om det er behov for nye undersøkelser eller spørsmål i eksisterende undersøkelser. Her er særlig undersøkelsene til SSB av vesentlig betydning, men også annen offentlig statistikk og større undersøkelser som gjennomføres av norske myndigheter.

Et tredje ledd er arbeidet for å inkludere seksuell orientering og kjønnsidentitet i SSBs nasjonale undersøkelser, med bakgrunn i erfaringer og anbefalinger fra arbeidsgruppens arbeid. Arbeidet bør ikke begrenses til seksuell orientering og kjønnsidentitet, men også inkludere hvordan nasjonale undersøkelser bedre kan ivareta kunnskap om levekår blant minoriteter generelt i det norske samfunnet, som for eksempel mennesker med nedsatt funksjonsevne.

Vi vil anbefale at LHBT-senterets kunnskapsbase benyttes til formidling av denne kunnskapen, jf. andre dokumentasjonssoppgaver Bufdir har på likestillings- og ikke-diskrimineringsområdet.

Implementere ny diskrimineringslov om seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk

Våren 2012 la regjeringen frem forslag til ny diskrimineringslov som bl.a. sikret et bedre diskrimineringsvern knyttet til seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk. Seksuell orientering har tidligere hatt vern i arbeidsmiljøloven og boliglovene, men det har ikke vært diskrimineringsvern knyttet til kjønnsidentitet eller kjønnsuttrykk. Den nye loven sikrer gruppene et langt bedre vern, og diskrimineringsvernet er harmonisert med de andre diskrimineringslovene. Forslaget til lov inkluderer også aktivitets- og rapporteringsplikt knyttet til seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk.

Tidligere erfaringer knyttet til innføring av nye diskrimineringslover, som for eksempel Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven, viser at det er viktig å jobbe med kompetanseheving og bevisstgjøring knyttet til gruppene som er inkludert i det nye lovverket. LHBT-senteret mener at det er viktig å se nærmere på tiltak som kan legge til rette for god praksis knyttet til den foreslåtte diskrimineringsloven. Dette arbeidet vil være viktig både knyttet til arbeidslivet, men også tjenesteytelse i offentlig sektor. Vi foreslår følgende tiltak:

- Utarbeide veiledere og faglige standarder. For å sikre god implementering av den nye diskrimineringsloven, vil veiledere og utvikling av faglige standarder kunne være viktige verktøy og virkemidler. Det vil også være viktig med kompetansehevingsarbeid og bevisstgjøring av tematikken, samt sikre at veiledere og faglige standarder blir gjort kjent og anvendes i praksis. FADs arbeid med mangfold i den statlige arbeidsgiverpolitikken, for eksempel PM 2010-08, er et viktig utgangspunkt for slikt arbeid.
- Utvikling av standarder for et inkluderende språk knyttet til seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk. Dette gjelder for eksempel språkbruk og kategorier som anvendes i spørreskjemaer, søknadsblanketter, skjemaer, informasjonsbrosjyrer osv. Det er viktig at det skapes bevissthet knyttet til betydning av å anvende et inkluderende språk også på lhbt-området.
- Utvikling av kursopplegg for systematisk kompetanseheving av offentlig ansatte på departements- og direktoratsnivå knyttet til mangfold og likestilling generelt og lhbt-perspektiver spesielt. Kursopplegget bør ta utgangspunkt i den foreslåtte diskrimineringsloven og knyttes til en definisjon av hva som bør være minstekrav til kompetanse om likestilling og mangfold.
- Utarbeide en veileder for mainstreaming av lhbt-perspektiver for etatsledere i offentlig sektor. Mainstreaming trekkes frem som hovedstrategi i den nåværende handlingsplanen og har stått sentralt i arbeidet med innføring av ny diskrimineringslov. Veilederen bør ha særlig søkelys på pliktene knyttet til den nye diskrimineringslovgivningen.
- Revidere BLDs veileder «Konsekvenser for likestilling – Utredning i forhold til kjønn, nedsatt funksjonsevne, etnisk opprinnelse, religion mv.» slik at den inkluderer seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk. Dette vil sikre at lhbt-perspektiver i større grad vurderes og integreres i prosjekter og planer der mangfold, likestilling, inkludering, diskriminering og mobbing inngår som tema.

- Opprette en anonym meldetjeneste på internett for lhbt-personer som opplever diskriminering og trakassering på arbeidsplassen. Én mulighet er å gi tilskudd til LLH slik at de kan inkludere arbeidslivsdiskriminering i sitt internettbaserte prosjekt «Ikke finn deg i det», hvor lhbt-personer oppfordres til å rapportere inn hatkriminalitet. LLHs erfaringer med denne siden tilsier at antallet som melder fra anonymt er langt høyere enn antallet som anmelder av saker til politiet.
- Markering av den internasjonale «komme-ut-dagen» 11. oktober. For å markere norske myndigheters offensive inkluderingspolitikk og sette standard for åpne og ikke-diskriminerende lokalsamfunn, foreslår vi at norske myndigheter markerer den internasjonale «komme-ut» dagen. En slik markering vil gi mulighet til å synliggjøre så vel diskrimineringsloven som myndigheters og arbeidsgiveres ansvar. Myndighetene kan for eksempel oppfordre virksomheter å heise regnbueflagget for å vise sin støtte til arbeidet med inkludering av lhbt-personer.

Forebygge vold, trakassering og psykisk uhelse i lokalmiljøet

Lesbiske, homofile, bifile og transpersoner skal føle seg trygge på gaten, på bussen og i nabolaget hvor de bor. For at lhbt-personer skal oppleve en uttalt nulltoleranse for hets, trusler, usynliggjøring, vold og andre former for diskriminering på grunn av seksuell orientering eller kjønnsidentitet, vil det være viktig med lavterskeltilbud i lokalmiljøet. Følgende tiltak kan være aktuelle:

- Øke innsatsen rettet mot lhbt-personer i komme-ut-fasen ved å støtte sosiale tiltak, selvhjelpsgrupper og bidra til å muliggjøre deltakelse på kurs og leire. Dette er særlig viktig knyttet til unge lhbt-personer som bor utenfor storbyene og som i mindre grad har tilgang til et etablert miljø med lhbt-personer.
- Vurdere igangsetting av et pilotprosjekt knyttet til utvikling av regionale psykososiale tilbud til transpersoner, særlig rettet mot transpersoner uten diagnose. Denne gruppen står uten tilbud i dag og opplever ofte å bli møtt med kunnskapsmangel i tjenesteapparatet (se også anbefalinger i Van der Ros 2013).
- Utrede behovet for å opprette et pilotprosjekt med «omreisende ressursteam» for å støtte barn og unge med kjønnsidentitetstematikk i eget lokalmiljø. Barn og ungdom som eksperimenterer med egen kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk og deres familier trenger ofte hjelp og støtte i lokalmiljøet der de vokser opp. Personer innenfor det offentlige hjelpeapparatet har behov for kompetanse for å bistå disse barna og ungdommene, men mangler i dag konkrete kompetansemiljøer de kan kontakte. Et slikt team kan også være tilgjengelig som et støttetiltak for barn og unge med alternativt kjønnsuttrykk gjennom for eksempel et internettilbud (chat-tjeneste).
- Sikre at lhbt-organisasjonene også har et tilbud som strekker seg utover storbyene. Dette gjelder ikke bare organisasjoner som LLH, men også en organisasjon som Skeiv Verden og Skeiv Ungdom.

Økt innsats i kommunal sektor

Mye viktig arbeid knyttet til tjenesteutøvelse skjer i kommunal regi. Det er derfor av stor betydning at kommunene involveres enda sterkere i en eventuell ny handlingsplan. Basert på liknende tiltak i andre land (for eksempel Nederland) anbefaler vi derfor at det igangsettes en ordning med foregangskommuner, heretter kalt «regnbuekommuner». Etablering av slike regnbuekommuner kan bidra til å synliggjøre kommunal innsats på lhbt-området og medvirke til at kommuner inspireres av hverandre til å jobbe systematisk for inkludering og antidiskriminering.

Lokale myndigheter trenger å få tilført øremerkede ressurser for å få til endring på lhbt-området. Det kan opprettes en tilskuddsordning for tiltaksutvikling i kommunene. Kommuner som velger å bli regnbuekommuner får tilført økonomisk støtte og rådgivning over en periode på flere år. Tiltak med sikte på å skape faste strukturer for det lokale kompetansehevingsarbeidet bør gis prioritet. Det vil være avgjørende å få med kommuner av ulik størrelse og fra flere deler av landet. Som ledd i gjennomføringen av en ordning med regnbuekommuner kan følgende tiltak være aktuelle:

- Invitere kommuner som har hatt kommunale handlingsplaner på lhbt-feltet til å presentere sine erfaringer fra dette arbeidet. Erfaringene fra disse kommunene vil, sammen med erfaringene fra Nederland, danne grunnlag for en mer konkret utforming av kriterier og aktivitetskrav til regnbuekommunene.
- Alle norske kommuner inviteres til å delta. Vi tenker oss at det i startfasen velges ut mellom 7 og 19 kommuner, fortrinnsvis én i hvert fylke.
- Legge til rette for gjensidig inspirasjon og erfaringsutveksling, samle og gjøre eksempler på god praksis, informasjonsmateriell, veiledere og andre hjelpemidler tilgjengelig.
- Bistå regnbuekommunene i utvikling av lhbt-planer og strategier for inkluderings- og antidiskrimineringsarbeidet. Kompetansehevingstiltak for kommunalt ansatte bør være en del av denne bistanden. Her kan det tenkes at et ambulerende rådgivningsteam vil være hensiktsmessig.
- Innlede samarbeid og få til erfaringsutveksling med andre land i Europa som enten har eller er i ferd med å opprette ordninger med regnbuebyer eller regnbuekommuner.

Forskning: mainstreame og tette kunnskapshull

I tillegg til utvikling av levekårsindikatorer vil vi peke på noen andre innsatsområder som bør videreføres.

Myndighetene bør styrke innsatsen for å inkludere (mainstreame) lhbt-perspektiver i større undersøkelser. Til nå har det meste av forskningen på feltet vært begrenset til mindre undersøkelser som dreier seg spesifikt om lhbt-tematikk. I det fremtidige arbeidet med forskning på lhbt-feltet, vil det være avgjørende å sikre at seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk inkluderes i de vurderingene som gjøres i prosjekter som Forskningsrådet støtter i sine forskningsprogrammer. For å sørge for at lhbt-perspektivene inkluderes i relevante forskningsprogrammer er det nødvendig med tett dialog med programstyrene i relevante forskningsprogrammer. Representanter for relevante sektormyndigheter må sørge for å løfte fram lhbt-perspektiver som del av programstyrenes

vurderinger. Disse perspektivene må også inkluderes i arbeidet med å styrke forskning, utvikling og innovasjon på omsorgsfeltet, blant annet gjennom forskningsrådets budsjettsatsing Flere aktive og sunne år.

Det er fortsatt behov for mer målrettede undersøkelser knyttet til spesielt utsatte grupper innenfor lhbt-befolkningen og temaer som vi i dag har begrenset kunnskap om. Noen slike kunnskapshull har kommet fram gjennom denne evalueringen. Disse er:

- Lesbiske og bifile kvinners helse
- Biseksualitet og bifil identitet
- Eldre lesbiske, homofile, bifile og transpersoner
- Lhbt-barn og lhbt-ungdom i barnevernsinstitusjoner og fosterhjem
- Personer med sammensatt minoritetsstatus (eksempelvis lhbt-personer med innvandrerbakgrunn eller lhbt-personer med nedsatt funksjonsevne).

Trygg og åpen førstelinjetjeneste

Det bør arbeides videre med å sikre at lhbt-personer mottar likeverdige tjenester og blir inkludert som en naturlig del av brukergruppen i alle deler av førstelinjetjenesten. Myndighetene må sørge for at ikke lhbt-personer blir usynliggjort eller på andre måter diskriminert i situasjoner hvor de som hjelpetrengende er avhengige av offentlige velferdstjenester. De enkelte utøverne av velferdsstatens yrker spiller en nøkkelrolle i så måte. Vi foreslår følgende tiltak:

- For å sikre at lhbt-perspektiver er godt nok ivaretatt i førstelinjetjenesten, anbefaler vi at det gjennomføres en systematisk gjennomgang av læreplaner og pensum for profesjonsutdanningene.
- Arbeidet med kompetanseheving av ansatte i førstelinjetjenesten må videreføres. Det er flere gode eksempler på kompetansehevingsopplegg utarbeidet som del av gjennomføringen av tiltak i den nåværende handlingsplanen, men disse må implementeres på en mer forpliktende og systematisk måte i de ulike delene av førstelinjetjenesten.
- Skape møteplasser mellom studenter innenfor helse- og sosialfag, personer fra praksisfeltet, lhbt-organisasjonene og forskningsmiljøene. En slik møteplass kan skapes gjennom et årlig arrangement som setter søkelys på så vel erfaringer knyttet til tjenesteutvikling som ny forskningsbasert kunnskap. Vi anbefaler at et slikt arrangement bygges opp etter mønster av det årlige britiske arrangementet «Lgbt health summit» som er blitt gjennomført med gode tilbakemeldinger i flere år. Det er viktig at et slikt arrangement også involverer kommuner som har erfaring med å løfte frem lhbt-tematikken i arbeidet sitt (se avsnittet om foregangskommuner).

En lhbt-inkluderende skole

LHBT-ungdom går ofte gjennom de viktigste fasene i sin identitetsutvikling mens de er i skolealder. Likeledes er skolen utvilsomt en av de viktigste arenaene for holdningsarbeid og undervisning knyttet

til seksualitet og samliv. Selv om skole og utdanning allerede er et sentralt innsatsområde i nåværende handlingsplan, mener vi at denne sektoren er såpass viktig at den bør løftes også i den videre satsingen:

- Lærere og annet undervisningspersonell bør få veiledning og bistand slik at de blir tryggere når det gjelder å snakke om temaer knyttet til seksuell orientering og kjønnsidentitet. Det bør iverksettes mer systematiske kompetansehevingstiltak for ansatte i grunnskolen og den videregående skolen. Rosa Kompetanse har allerede gjennomført flere slike kurs på oppdrag for KD, men frem til i dag har det vært liten systematikk i hvor kursene skal gjennomføres i og med at det har vært opp til den enkelte skole å vurdere om de ønsker slike kurs.
- Det bør utarbeides en plan for videre arbeid med læreplaner, pensum og skolebøker. Planen bør innbefatte samarbeid med forlagsredaktører som arbeider med skolebøker. For å sikre god undervisning, er det viktig at det fins gode lærebøker som tar opp tematikken på en naturlig og balansert måte.

Referanser

- BLD (2008), *Regjeringens handlingsplan: Bedre livskvalitet for lesbiske, homofile, bifile og transpersoner 2009-2012*.
- BLD (2007), *Trygghet og mangfold. En skeiv erfaringskonferanse. Rapport fra konferanse 13. Og 14. September 2007*.
- BLD (2010) *Veileder til utredningsinstruksen – Konsekvenser for likestilling. Utredning i forhold til kjønn, nedsatt funksjonsevne, etnisk opprinnelse, religion mv.*
- BLD (2011), *Statusrapport 2011 – Regjeringens handlingsplan. Bedre livskvalitet for lesbiske, homofile, bifile og transpersoner*.
- BLD (2011), *Handlingsplan: Likestilling 2014. Regjeringens handlingsplan for likestilling mellom kjønnene*.
- BLD (2013) *Handlingsplan mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet. (2013–2016)*
- BLD (2013), *Rapport fra arbeidet i Forum for likestillingsdata*
- Bufdir (2012) *Skeivt Nok? Rapport fra rundebordskonferanse 24.11.2011 om handlingsplanen «Bedre livskvalitet for lesbiske, homofile, bifile og transpersoner 2009-2012»*. Oslo: Bufdir
- CDDH (2013), *Questionnaire on the implementation of Committee of Ministers' Recommendation CM/Rec (2010)5 on measures to combat discrimination on grounds of sexual orientation or gender identity. Reply from Norway*.
- Chepstow-Lusty, L-A, B. U. Moseng og R. Angeltvedt (2008), *Gay kids – Kule barn som også finnes*. Oslo: Abstrakt forlag
- Departementene (2009) *Strategi: Aksept og Mestring. Nasjonal hivstrategi (2009-2014)*
- The European Commissioner for Human Rights (2011), *Discrimination on grounds of sexual orientation and gender identity in Europe (2nd ed.)*. Strasbourg: Council of Europe.
- Europarådet (2010), *Anbefaling CM / Rec (2010) 5 fra ministerkomiteen til medlemsstatene om tiltak mot diskriminering på grunnlag av seksuell legning eller kjønnsidentitet (uoffisiell oversettelse til norsk gjennomført av LHBT-senteret, Bufdir)*.
- FAD (2010), *PM 2010-08 Inkluderende arbeidsliv, HMS-arbeid og mangfold i staten*
- Fjær, E. G., T. Gundersen og S. Mossige (under arbeid), *Lesbiske, homofile, bifile og transpersoners utsatthet for vold i nære relasjoner - En kunnskapsoversikt*. NOVA rapport 5/2013.
- Folkehelseinstituttet (2012), *Rapport fra EMIS 2010 – Europeisk menn som har sex med menn internettundersøkelser: norske resultater*. Oslo: Folkehelseinstituttet

- Grønningsæter, A. G. og B. R. Nuland (2009), *Lesbiske og homofile i Sapmi, En narrativ levekårsundersøkelse*. Fafo –rapport 2009:26. Oslo: Fafo
- Grønningsæter, A. G. og B. R. Lescher-Nuland (2010), *Lesbiske, homofile og bifile arbeidstakere i storbyen. Undersøkelse blant ansatte i Bergen kommune*. Fafo-rapport 2010:33. Oslo: Fafo
- Grønningsæter, A. B og H. Haualand (2012), *Usynlig og selvlysende – Å være lesbisk, homofil, bifil eller transperson med nedsatt funksjonsevne*. Fafo-rapport 2012:53. Oslo: Fafo
- Hegna, K., H. W. Kristiansen & B. U. Moseng (1999), *Levekår og livskvalitet blant lesbiske kvinner og homofile menn*. NOVA rapport 1/99. Oslo: NOVA Oslo kommune handlingsplan
- Hope, K. L. og S. Neby (2010), *Kartlegging av familievernets og barnevernets tjenestetilbud til lesbiske, homofile, bifile og transpersoner*. Rapport 6-2010. Bergen: Uni Rokkansenteret
- Huitfeldt, A. og K. O. Linn (2009), *Skapsprengere – komme ut av skapet historier*. Oslo: Ashehoug
- Innst. O. nr. 63 (2007-2008), *Innstilling fra familie- og kulturkomiteen om lov om endringer i ekteskapsloven, barnelova, adopsjonsloven, bioteknologiloven mv. (felles ekteskapslov for heterofile og homofile par)*
- JD (2012), *Handlingsplan mot vold i nære relasjoner 2012*
- Lescher-Nuland, B. R. og H. Gautun (2010), *Helse- og omsorgsbehov blant eldre lesbiske og homofile. En litteraturgjennomgang*. Fafo-rapport 2010:38. Oslo: Fafo
- LLH (2010), *Ta ikke for gitt at pasienten er heterofil*. Oslo: LLH
- Moseng, B. U. (2007), *Vold mot lesbiske og homofile tenåringer. En representativ undersøkelse av omfang, risiko og beskyttelse. Ung i Oslo 2006*. NOVA rapport 19/07. Oslo: NOVA.
- NOU 2009:8 *Kompetanseutvikling i barnevernet - Kvalifisering til arbeid i barnevernet gjennom praksisnær og forskningsbasert utdanning*
- NOU 2009:14 *Et helhetlig diskrimineringsvern* (Graverutvalget)
- NOU 2010:1 *Medvirkning og medbestemmelse i arbeidslivet*
- NOU 2011:10 *I velferdsstatens venterom. Mottakstilbudet for asylsøkere*
- NOU 2011:18 *Struktur for likestilling* (Skjeie-utvalget)
- NOU 2012:15 *Politikk for likestilling* (Skjeie-utvalget)
- Oslo Economics (2013), *Evalueringsplan av Regjeringens handlingsplan for universell utforming og økt tilgjengelighet 2009-2013*. Oslo Economics 2013-4. Oslo: Norge
- Oslo Kommune, Byrådet (2006), *Handlingsplan mot diskriminering av lesbiske, homofile og bifile – for mangfold og likeverd*. Oslo: Oslo kommune
- Oslo politidistrikt (2009), *Hatkriminalitet: Anmeldelser registrert i Oslo politidistrikt i 2007*.

Ot.prp. nr. 33 (2007-2008) *Om lov om endringer i ekteskapsloven, barnelova, adopsjonsloven, bioteknologiloven mv. (felles -ekteskapslov for heterofile og homofile par)*

Prop. 88L (2012-2013) Diskrimineringslovgivning (diskrimineringsloven om seksuell orientering, likestillingsloven, diskrimineringsloven om etnisitet, diskriminerings- og tilgjengelighetsloven)

Ramm, J. og B. Otnes (2013), *Personer med nedsatt funksjonsevne: Indikatorer for levekår og likestilling*. SSB rapport 8/2013. Oslo: SSB

Roland, E. og G. Auestad (2009), *Seksuell orientering og mobbing*. Stavanger: Senter for atferdsforskning, UiS

Roth, N., G. Boström & K. Nykvist (2006), *Hälsa på lika villkor? hälsa och livsvillkor bland HBT-personer*. Stockholm: Statens Folkhälsoinstitut

Rundskriv Nr.: GI-07/2012 «Instruks om tolkning av Utlendingsloven § 28 første ledd bokstav a – forfølgelse på grunn av seksuell orientering og kjønnsidentitet».

Normann T. M. og E. Gulløy (2010), *Seksuell identitet og levekår. Evaluering av levekårsrelevans og datafangst*. Rapporter 13/2010. Oslo: SSB

Stortingsmelding nr. 25 (2000-2001) «Levekår og livskvalitet blant lesbiske og homofile i Noreg»

Stortingsmelding nr. 29 (2010-2011) «Felles ansvar for eit godt og anstendig arbeidsliv»

Stortingsmelding nr. 13 (2011-2012) «Utdanning for velferd – Samspill i praksis»

Stortingsmelding nr. 15 (2012-2013) «Forebygging og bekjempelse av vold i nære relasjoner»

Stortingsmelding nr. 29 (2012-2013) «Morgendagens omsorg»

Stortingsmelding nr. 34 (2012-2013) «Folkehelsemeldingen»

Van der Ros, J. (2013), *Alskens folk – Levekår, livssituasjon og livskvalitet for personer med kjønnsidentitetstematikk*. Hamar: Likestillingssenteret.

Vedlegg

- 1) Spørreskjemaene (forskere og departement direktorat)
- 2) Europarådets anbefalinger CM 2010/05