

## **ARP- Aktivitets og redegjørelsesplikten som styringsverktøy i likestillingsarbeid**

*Finnes det en korrelasjon mellom anvendelse, forankring og implementering av ARP-metodikken på de ulike personalområder?*

RASHA ABDALLAH

### **VEILEDERE**

Øystein Sæbø og Lars Kolberg

**Universitetet i Agder, 2023**

Fakultet for samfunnsvitenskap

Institutt for statsvitenskap og ledelsesfag

## **Forord**

Masteroppgaven markerer slutten av et deltidsstudium som er blitt gjennomført over fire år, med oppstart høsten 2019. I 2022 fikk jeg ny jobb som rådgiver ved Senter for likestilling og det var motivasjonen for å utforske feltet. Kunnskapen jeg har fått har vært både viktig, arbeidsrelevant og nyttig. Det har vært veldig lærerikt å få muligheten til å fordype meg innen tematikken likestilling og arbeidsliv.

Prosessen har vært preget av faglige diskusjoner, refleksjoner og analyser samt tolkning av teori og empiri med god hjelp og kloke innspill fra både veiledere, kollegaer og dyktige kommuneansatte som har delt av sin kompetanse og erfaring fra arbeidet med likestilling på kommunenivå.

Det er mange som har bidratt i oppgaven og jeg vil først begynne med å takke mine veiledere Øystein Sæbø og Lars C. Kolberg. Takk til Øystein for å ha holdt en stødig hånd over prosessen, oppbyggingen, fremdriften og strukturen. Takk til Lars for å dele med sin kunnskap, kompetanse og faglighet. Det har tilført oppgaven spennende perspektiver, og gitt et faglig løft til innholdet og analysene.

Jeg vil også takke informantene som tok seg tid i en travel hverdag til å svare på skjema og stille på intervjuer. Kollegaer ved Senter for likestilling fortjener også en takk for gode diskusjoner, inspirasjon og innspill.

Til slutt vil jeg takke min familie. Takk til Simen og Sebastian og mamma for støtte, tålmodighet og for at dere alltid har troa på mine prosjekter!

Rasha Abdallah, Kristiansand 14.12.2023

## Sammendrag

Hensikten med oppgaven har vært å belyse hvordan det jobbes med likestilling i arbeidslivet. For å forstå det har jeg sett på policy og styringsdokumenter og hvordan problemstillingen har relevans i dagens samfunn.

Problemstillingen tar for seg ARP – Aktivitets- og redegjørelsesplikten, som styringsverktøy i likestillingsarbeid, og jeg søker å finne ut: «*Finnes det en korrelasjon mellom anvendelse, forankring og implementering av ARP-metodikken på de ulike personalområder*»? Den er geografisk avgrenset til Agder som region, og i tid er den avgrenset til etter skjerpelsen av lovkravet i 2020. Utvalget er de 25 Agderkommunene.

Den metodiske tilnærmingen er av en kombinasjon av dokumentanalyse av policy og styringsdokumenter, kvantitativ og kvalitativ metode, altså mixed-method eller metodetriangulering. Det er gjennomført en spørreundersøkelse i de 25 kommunene i utvalget, som så er supplert med tre kvalitative intervjuer.

Den teoretiske tilnærmingen tar utgangspunkt i utviklingstrekk innen likestillingspolitikken og utformingen av denne, organisasjonsteori og teori på styringsverktøy i offentlig sektor.

Oppsummert understøtter resultater og hovedfunn tidligere forskning og rapporter om sammenheng mellom forankring, implementering, organisering og effekter. Basert på empiri og funn er det indikasjoner på at det kommunene og kommuneledelsen har størst oppmerksomhet på, også er det som organisasjonen jobber med og har aktivitet knyttet til. På bakgrunn av denne undersøkelsen synes det å være arbeidet med heltid og rekruttering. Det kan videre også ha en sammenheng med politiske vedtak eller strategier for å imøtekomme utfordringer knyttet til bemannings- og kompetansebehov. Resultatene må tolkes med forsiktighet da datasettet er begrenset, men det er mulig å konkludere med at noen funn kan indikere samspillseffekter som kommer til uttrykk på spesifikke personalområder gjennom aktivitet og tiltak knyttet til dem.

## Innholdsfortegnelse

<b>Forord</b> .....	ii
<b>Sammendrag</b> .....	iii
1. Innledning .....	1
2. Bakgrunn og relevans .....	5
3. Problemstilling .....	7
4. Teori .....	10
4.1 Organisasjonsteori- den strukturelle og politiske forståelsesrammen.....	11
Den strukturelle rammen .....	11
Den politiske rammen .....	12
4.2 Likestillingskompromiss .....	13
4.3 Likestilling som politikk .....	13
4.4 ARP som styringsverktøy .....	14
4.5 Organisasjonsteori, styringsverktøy og politikk som forståelsesramme .....	16
5. Forskningsdesign.....	16
5.1 Metodevalg.....	17
5.2 Grafisk modell.....	18
5.3 Undersøkelsesdesign .....	20
5.4 Undersøkelsen.....	20
5.5 Utvalg .....	23
5.6 Svarprosent.....	24
5.7 Frafall.....	24
5.8 Pålitelighet og validitet.....	25
5.9 Feiltolkninger og feilkilder.....	25
6. Empiri og funn.....	27
6.1 Presentasjon av empiri.....	28
6.2 Presentasjon av funn.....	31
7. Analyse og diskusjon.....	32
7.1 Arbeid med ARP metodikk og effekter på personalområdene .....	33
Metodikk og personalområder .....	33
7.2 Forankring, implementering og effekt på personalområder .....	38
8. Avslutning og implikasjoner.....	43
Litteraturliste.....	44

## 1. Innledning

I oppgaven ønsker jeg å belyse lovkravet om Aktivitets- og redegjørelsesplikten for arbeidsgivere i det offentlige som styringsverktøy på likestilling. Jeg ønsker å se på hvordan arbeidsgiverne i Agder jobber med likestilling og hvordan anvendelsen av metodikken og forankring påvirker effekten av aktivitets- og redegjørelsesplikten, heretter ARP

Lovkravet ble skjerpet i 2020 og det er lite forskning på tematikken etter skjerpelsen, selv om flere forskningsprosjekt er etablert og er i gang, blant annet ved CORE Senter for likestillingsforskning. Min overordnede problemstilling er formulert slik «*Finnes det en korrelasjon mellom anvendelse, forankring og implementering av ARP-metodikken på de ulike personalområder?*»

ARP er et lovkrav som innebærer at arbeidsgivere i Norge har en plikt til å jobbe aktivt, målrettet og planmessig for å skape mer likestilling og hindre diskriminering på arbeidsplassen. Det innebærer at virksomhetene som er omfattet av lovkravet skal iverksette tiltak og jobbe forebyggende for økt likestilling, og være i forkant for å forhindre diskriminering. Pliktene varierer mellom offentlige-, og store og små private virksomheter og er hjemlet i Likestillings- og diskrimineringsloven (kap.4) som også lister opp de ulike diskrimineringsgrunnlagene arbeidsgivere skal jobbe utfra. Diskrimineringsgrunnlagene omfatter forhold som kjønn, graviditet, permisjon ved fødsel eller adopsjon, omsorgsoppgaver, etnisitet, religion, livssyn, funksjonsnedsettelse, seksuell orientering, kjønnsidentitet, kjønnsuttrykk, eller kombinasjoner av disse grunnlagene (Aktivitets- og redegjørelsesplikt (ARP) for arbeidsgivere, Bufdir, 2022).

Likestilling mellom kjønnene er FNs 5. bærekraftsmål. Bærekraftsmålet omhandler diskriminering, trakassering, lønn og posisjon så vel som seksuell vold, barneekteskap og tilgang til utdanning og sikre helsetjenester. Tematikken kan derfor sies å ha en internasjonal relevans og treffer kjernen i målet om å «Sikre kvinner fullstendig og reell deltakelse og like muligheter til ledende stillinger på alle nivåer der beslutninger tas, i det politiske, det økonomiske og det offentlige liv» (Bærekraftmålene, FN 2021). Norge har videre forpliktet seg både til FNs kvinneskillekonvensjon og FNs rasediskrimineringskonvensjon.

Den juridiske definisjonen av likestilling finner vi i Likestillings- og diskrimineringsloven. Her er likestilling definert slik «*Med likestilling menes likeverd, like muligheter og like rettigheter. Likestilling forutsetter tilgjengelighet og tilrettelegging. Loven tar særlig sikte på å bedre kvinners og minoriteters stilling. Loven skal bidra til å bygge ned samfunnskapte*

*funksjonshemmende barrierer, og hindre at nye skapes*». I definisjonen vektlegges elementene *likeverd, like muligheter og like rettigheter*. Denne definisjonen bygger på en norm eller en ide om at mennesker har en lik verdi, eller er likeverdige og bør sikres like muligheter. Den vektlegger også like rettigheter. Vektleggingen av rettigheter kan også forstås som at likestilling innebærer et fravær av diskriminering. Det kan også komme til uttrykk gjennom prinsippet for likebehandling og likhetsprinsippet som står sterkt i Norge.

I Norge finner vi likevel ulike former for særbehandling som bryter med likebehandlingsprinsippet som omtales som positiv særbehandling. Positiv særbehandling innebærer ordninger som forskjellsbehandler for å fremme likestilling, og er i den forstand i tråd med lovens intensjon om «å bidra til å bygge ned samfunnsskapt og funksjonshemmende barrierer». Kvotering vil f.eks. sortere inn under dette. Det er videre slik at ikke all form for forskjellsbehandling er ulovlig. I likestillings- og diskrimineringslovens §9 presiseres det at forskjellsbehandling ikke er i strid med loven om den har et saklig formål, er nødvendig for å oppnå formålet, og ikke utgjør en uforholdsmessig inngripen overfor den/de som forskjellsbehandles.

I forskningen brukes resultatlikhet for å måle likestilling. Det innebærer gjerne resultatlikhet på gruppenivå som f.eks. at grupper får den andel av goder og byrder som tilsvarer deres andel av befolkningen. Det kan innebære fordelinger mellom kjønn og at skjevheter i kjønnsbalansen kan oppfattes som et avvik eller indikere en illegitim ulikhet. I denne forståelsen kan mulighetsulikhet på individnivå gi utslag som manglende resultatnivå på gruppenivå (Holst, 2013, s. 193).

Diskrimineringsloven gir blant annet vern mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion mv. Den ble vedtatt i 2005, og trådte i kraft fra 1. januar 2006. Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven som innførte et vern mot diskriminering på bakgrunn av nedsatt funksjonsevne, ble vedtatt i 2008 og trådte i kraft fra 1. januar 2009 (NOU 2011:18 s.36).

Likestilling i norsk sammenheng innbefatter altså flere former for diskriminering og omhandler ikke utelukkende likestilling mellom kjønn, men har et bredere perspektiv som også tematiserer sammensatt diskriminering.

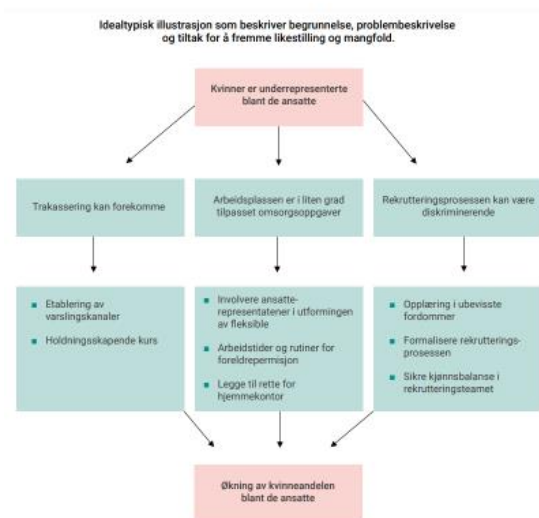
I utredningen «*Struktur for likestilling*» beskriver utvalget blant annet hvordan «*Praksis og organisasjonskultur hos arbeidsgiverne kan ha en diskriminerende virkning som arbeidsgivere ikke alltid er bevisst på. Det er derfor behov for at arbeidsgivere arbeider for å forebygge diskriminering. Dette var bakgrunnen for at aktivitets- og redegjørelsesplikten for*

*arbeidsgivere når det gjelder kjønn, etnisitet, religion og nedsatt funksjonsevne ble innført.»*  
(NOU 2011:18 s.48)

Det er av interesse å finne ut om det er en korrelasjon mellom måten styringsverktøyet anvendes, forankres og implementeres av arbeidsgivere i offentlig sektor, og videre se på samvariasjon mellom dette og effekten på de ulike personalområdene i virksomhetene.

Det er et tema som jeg finner spennende da jeg selv jobber med likestilling i arbeidslivet som fagområde. Senter for likestilling har i samarbeid med NORCE lansert en kartlegging av Agder-kommunene i april 2023. I rapporten trekkes følgende funn frem: *«Selv om de aller fleste måtte ha gode intensjoner, viser vår kartlegging at disse rapporteringskravene oppleves som for arbeidskrevende å imøtekomme. Gjennomgangen av redegjørelsene for de mindre kommunene kan peke i retning av at det er behov for støtte i arbeidet med redegjørelsene. Bevisstheten om ARP synes å være varierende i kommunene, men er avgjørende for å svare ut redegjørelsen. Årsberetningene vi har lest vitner om at offentlige og private virksomheter har litt ulikt fokus, men bare et fåtall synes å arbeide strukturert med feltet. Vår gjennomgang viser at det fort blir krevende å imøtekomme ARP om en ikke har et bevisst forhold til systematisk likestillingsarbeid over tid»* (Jentoft, Rapport nr. 11-2023).

Funnene i rapporten tyder på at det er et potensiale for vår region når det gjelder utviklingen av systematisk likestillingsarbeid. CORE - Senter for likestillingsforskning gav ut et notat våren 2023 der de presenterer en studie av hvordan de femti største norske virksomhetene (etter omsetning) oppfyller aktivitets- og redegjørelsesplikten i likestillings og diskrimineringsloven. I notatet finner vi en idealtypisk illustrasjon som beskriver begrunnelse, problembeskrivelse og tiltak for å fremme likestilling og mangfold (Core- Senter for likestillingsforskning, 2023).



I min oppgave ønsker jeg å utforske effekten dette styringsverktøyet kan ha på de ulike personalområder. Personalområdene er valgt med utgangspunkt i diskrimineringsgrunnlagene og innholdet i lovkravet som sier noe om områdene arbeidsgiverne skal rette sin aktivitet mot. I lovkravet står det listet opp at arbeidet skal som et *minimum* omfatte områdene rekruttering, lønns- og arbeidsvilkår, forfremmelse og utviklingsmuligheter, tilrettelegging, og mulighet for å kombinere arbeid og familieliv. Deltid er også tatt med da det har stor relevans for regionen og konteksten for undersøkelsen. Jeg vil forsøke å få kunnskap om dette gjennom å belyse hvordan det jobbes med av arbeidsgivere, og bruke illustrasjonen fra CORE i utarbeidelsen av indikatorer og spørreskjema. Det er også hensiktsmessig å se nærmere på hva som formuleres av overordnede mål fra politisk og administrativ ledelse i kommunene og hvordan policy, strategistyringsdokumenter og forankring hos ledelsen påvirker arbeidet med likestilling i virksomhetene. Bakgrunn for likestillingspolitikk, relevans og utviklingstrekk vil bli redegjort for i kapittel 2. Det etterfølges av en presentasjon av problemstilling med underspørsmål i kapittel 3. For å kunne belyse problemstillingen vil jeg bruke teoretiske rammer fra organisasjonsteorien. De vil kunne gi en god forståelsesramme av sammenhengen mellom policy, forankring og arbeidet med likestilling i de ulike virksomhetene. I arbeidet med teorien vil jeg blant annet bruke eget arbeid fra relevante emner på kurset som blant annet *ORG 929- Styringsverktøy i offentlig sektor* og *ORG 916 - En offentlig sektor i endring*.

I kapittel 4 presenterer jeg organisasjonsteorien som en teoretisk ramme, med vekt på den strukturelle og den politiske rammen. Den strukturelle rammen vil være hensiktsmessig for å tilnærme seg kommunene som er de virksomhetene jeg ønsker å se på, mens den politiske rammen gir en forståelse av hvordan lovkrav og styringsverktøy blir til. Det vil være av



betydning for å forstå intensjonen bak lovkravet og policyen. Videre ønsker jeg å se dette i en større sammenheng for å utforske hvordan samspillet mellom sentrale myndigheter, politikk og praksisfelt kan bidra til større samfunnsendringer som f.eks. et enda mer likestilt arbeidsliv som er intensjonen bak lovkravet ARP. Empirien vil bli analysert i lys av disse teoriene. Metodevalg blir presentert og begrunnet i kapittel 5. Empiri og funn legges frem i kapittel 6. I kapittel 7 analyseres og drøftes funn før oppgaven avsluttes med en oppsummering og implikasjoner i kapittel 8.

## 2. Bakgrunn og relevans

Temaet har en relevans for samfunnsdebatten nasjonalt, og samfunnsutviklingen der likestilling er en betydningsfull variabel for forståelsen av det kjønnsdelte arbeidsmarkedet, kjønnsdelte utdanningsvalg, levekår, deltakelse i arbeidslivet og ulikhet i lønn og muligheter. ARP er relevant i denne sammenheng fordi ARP har potensiale til å påvirke rammene i arbeidslivet som igjen får innvirkning på arbeidsdeltakelse, levekår, lønn og muligheter.

Likestillingsloven ble vedtatt i 1978 og året etter ble både likestillingsombudet og klagenemnda for likestilling etablert.

På det tidspunktet ble det i den offentlige debatten snakket om fenomenet «statsfeminisme» inspirert av 70-tallsfeminismen. Statsfeminismen betegnes som alliansen mellom velferdsstaten, kvinner og forskere som drev frem positive holdninger til offentlig innblanding for å fremme likestilling (Hernes 1982, 1987).

Staten fikk dermed en rolle i å bygge ut og forsvare ulike velferdsordninger som f.eks. barnehager, foreldrepermisjon, økonomiske støtteordninger og juridiske vern gjennom regler og lover mot diskriminering. Statsfeminismen bidro til å styrke omsorgs- og familiepolitikken, uten at tilsvarende oppmerksomhet ble viet kvinners stilling i arbeidslivet, og kvinners muligheter til karriereutvikling og lønnsdannelse. Dette arbeidet så ut til å bli overlatt til arbeidslivets parter og forhandlingsinstituttet.

I St.meld. nr. 69 (1984–85) «*Om tiltak og virkemidler i likestillingspolitikken*» inntok staten en pådriverrolle for en mer offensiv likestillingspolitikk. På 90-tallet kom St.meld. nr. 70 (1991–92) «*Likestillingspolitikk for 1990-åra*». Den slo fast at de viktigste uløste problemene var likestilt omsorg og likelønn (NOU 2008:6, s. 16-18).

Regjeringen Brundtland III oppnevnte Arbeidsvurderingsutvalget. I NOU 1997: 10 la utvalget frem forslag om arbeidsvurdering som metode for likelønn mellom kvinner og menn, og i den

sammenheng foreslo de endringer i likestillingsloven om sammenlikninger på tvers av fag og tariffgrenser. De foreslåtte endringer ble vedtatt i 2002 (Mld.St.6 (2010-2011), s.12).

Fra 2002 har arbeidsgivere hatt plikt til å arbeide aktivt for likestilling innenfor deres ansvarsområder. Likestillingslovens §1a annet ledd var en såkalt proaktiv bestemmelse som pålegger en aktiv handling. Etter revisjonen i 2002 ble aktivitetsplikten utvidet til også å gjelde privat sektor (Skjeie & Teigen,(2003) s. 88). Vi kan si at diskrimineringsvernet i Norge er blitt utviklet i etapper, og startet med kjønnsdiskriminering før det ble bredd ut til å inkludere homofiles og lesbiskes rettigheter. Et mer generelt diskrimineringsvern etablert både for diskrimineringsgrunnlagene etnisitet og religion kom i 2005, og diskrimineringsgrunnlaget for nedsatt funksjonsevne ble først inkludert i 2008 (NOU 2012:15, s.27).

I 2019 vedtok Stortinget en styrking av aktivitets- og redegjørelsesplikten. Endringene trådte i kraft 1. januar 2020, og gjelder nå alle virksomheter i Norge med over 50 ansatte.

I Norge er likestillingsansvaret organisert i egne kontroll- og iverksettingsapparater. *«Fylkesmannsembetene, fylkeskommunene og kommunene er som arbeidsgivere og offentlige myndigheter (myndighetsutøvere og tjenesteytere) pålagt å arbeide aktivt, målrettet og planmessig for å fremme likestilling knyttet til kjønn, etnisitet, religion og funksjonsnedsettelse. BLD har tildelt Fylkesmannen ansvaret for å være en pådriver for at kommunene arbeider aktivt for å fremme likestilling knyttet til ulike diskrimineringsgrunnlag»* (Mld. St. 44 (2012-2013), s.108). Det offentlige legger rammene for all samfunnsvirksomhet, i arbeidsliv, næringsliv, og sivil sektor. Rammene legges gjennom politiske prioriteringer og styringsmekanismer og kommer til uttrykk gjennom regelverk, budsjetter, og ulike velferds- og finansieringsordninger.

Samfunnsutviklingen kan tyde på at potensialet i å bygge ut velferdsordningene er tatt ut, og at blikket nå vendes mot arbeidslivet for å hente ut gevinster på likestilling, blant annet gjennom ARP som styringsverktøy.

Likestillings- og mangfoldsarbeid har en stor regional relevans da vi har noen særskilte utfordringer på dette feltet på Agder, som er et stadig tilbakevendende tema i samfunnsdebatten. *«Agder er den regionen i Norge som har lavest andel av innvandrere i arbeid, og har i tillegg lav andel kvinner i lederstillinger og høy andel kvinner i deltidsstillinger. Inntektsulikhetene på Agder og andelen barn som lever i familier med vedvarende lavinntekt har økt. Et rausere og mer likestilt samfunn vil bidra til bedre*

*folkehelse og mer inkludering»* står det blant annet i Regionplan Agder når regionens utfordringsbilde skal skisseres (s.7-8 Regionplan Agder 2030, u.å.).

SSB kom med oppdaterte tall i desember 2022 på hvordan bildet ser ut på Agder når det gjelder likestillingsindikatorer for 2021.

Tallene bekrefter den nasjonale trenden med kjønnsdelte utdanningsvalg og kjønnsdelt arbeidsliv. Delingen er både vertikal og horisontal. Den vertikale delingen kommer til uttrykk ved at kvinner er overrepresentert på de lavere nivåer i organisasjonene, gjerne i støttefunksjoner mens menn er overrepresentert på det operative nivå. Det bildet bekreftes også i Topplederbarometeret for 2022 utviklet av CORE- Senter for Likestillingsforskning (Topplederbarometer, 2022) der det blant administrerende direktører kun var 15,5 % kvinner, og blant styreledere kun 13% kvinner.

Den horisontale delingen i arbeidsmarkedet viser at bransjer og sektorer er kjønnsdelte i arbeidsmarkedet, der kvinner utgjør en stor andel av ansatte i offentlig sektor i omsorgsbransjen, og menn er dominerende i privat sektor innen f.eks. bygg og industri (*Klubben, 2022*). SSB tall viser også at det er langt færre kvinner blant ledelsen, og at andelen fedre som tar ut hele fedrekvoten ligger under landsgjennomsnittet for Agder. ARP kan i den sammenheng være et verktøy som kan gi en kartlegging, og være en inngang til diskusjoner om tiltak for å utjevne skjevheter både horisontalt og vertikalt.

På Agder ser vi i tillegg til de nasjonale trendene en enda større andel kvinner som jobber deltid, og noe mindre uttak av foreldrepermisjon. Innad på Agder er det også variasjoner, men det store bildet kan tyde på at likestillingen går sakte nasjonalt, og kanskje enda saktere på Agder, til tross for bevegelse mot større likestilling.

Likestilling er koblet til samfunnsutfordringer på regionalt, nasjonalt og internasjonalt plan, og er knyttet opp til dagsaktuelle og relevante problemstillinger som fattigdom, inkludering, utenforskap, økende forskjeller, yrkesdeltakelse og verdiskaping. Dette er igjen tema som har vært gjennomgående i samfunnsdebatten de siste årene.

### 3. Problemstilling

Problemstillingen for oppgaven er følgende:

*«Finnes det en korrelasjon mellom anvendelse, forankring og implementering av ARP-metodikken på de ulike personalområder?»*

Problemstillingen kan defineres som eksploderende da fenomenet anses som relativt ukjent. Blant annet fordi skjerpelsen kom i 2020 og har ikke vart i tilstrekkelig tid til at det eksisterer mye forskning eller litteratur på akkurat dette, altså hvordan virksomhetene jobber etter skjerpelsen kom. Problemstillingen er beskrivende fordi den skal fortelle oss noe om innholdet i arbeidet som gjøres av virksomhetene, omfanget og variasjoner.

Når det gjelder kontekst vil jeg avgrense oppgaven til Agderregionen, og da se nærmere på kommunene på Agder. Jeg vil ta utgangspunkt i en rapport som er utarbeidet av NORCE og Senter for likestilling der er gjennomført en systematisk gjennomgang av likestillingsredegjørelsene for de 25 kommunene på Agder.

Innledningsvis vil jeg gjennomgå relevant litteratur og presentere teori knyttet til organisasjonsteori, styringsverktøy, og politikk/samfunnsutvikling knyttet til likestillingsfeltet. Deretter ønsker jeg å se nærmere på sekundærdata fra SSB og tallgrunnlag for rapporten jeg viser til ovenfor. Videre ønsker jeg å gjennomføre en kvantitativ tverrsnittsundersøkelse der jeg søker å få svar på mine forskningsspørsmål. Den vil bli supplert med kvalitative intervju for å utdype det den kvantitative undersøkelsen ikke klarer å besvare. Bakgrunnen for suppleringen er også å løfte nyanser og perspektiver som kan belyse de kvantitative data. Jeg legger altså til grunn en mixed method-tilnærming for å belyse mine spørsmål. Det vil også være nyttig å analysere svarene i lys av virksomhetenes egne policydokumenter og årsrapporter.

Mitt overordnede forskningsspørsmål er følgende:

*Finnes det en korrelasjon mellom anvendelse, forankring og implementering og ARP-metodikken på personalområdene?*

For å belyse dette har jeg valgt følgende underspørsmål:

1) *Hvordan anvendes ARP metodikken av virksomhetene?*

Dette spørsmålet vil kunne gi meg informasjon om hvorvidt virksomhetene tar metodikken i bruk, og på hvilken måte det gjøres. Gjøres det i tråd med lovkravet, bare delvis eller ikke i det hele tatt? Det vil svare på hovedspørsmålets element som omhandler anvendelse.

2) *På hvilken måte er arbeidet forankret i virksomheten?*

Bakgrunnen for dette spørsmålet er å få innblikk i hvordan likestillingsarbeidet er forankret i virksomheten gjennom strategi/planer, eller hvor i organisasjonen arbeidet er forankret og hvem som har det overordnede ansvaret.

3) *Hvordan er likestillingsarbeidet organisert i deres kommune?*

Dette henger sammen med spørsmålet om forankring og vil gi kunnskap om hvor i virksomheten arbeidet er organisert, og hvem som er involvert i arbeidet, eventuelt på hvilken måte arbeidet inkluderer flere ledd, og om det skjer i ressursgrupper eller andre fora.

4) *Hvem sitter med ansvaret for implementering i deres kommune?*

Dette spørsmålet henger også sammen med både organisering, og kan også knyttes til spørsmålet om metodikk. Det vil gi kunnskap om hvilke nivå i virksomheten som ansvaret er delegert til, og kanskje svare ut på hvilken kompetanse og verktøy de med funksjonen har i organisasjonen, eventuelt hvem den rapporterer til.

Bakgrunnen for forventningen om samvariasjon eller samspillseffekter underbygges i rapporten fra NORCE der det blant annet står *«En del av årsberetningene nevner ikke ARP og har ikke et bevisst forhold til innhold eller metodikk. Kommunene kan likevel ha tiltak som kan tenkes å fremme likestilling. Tiltakene kan ha en begrenset effekt dersom arbeidet ikke er godt forankret og iverksatt i alle ledd i organisasjonen. Det forutsetter at det etableres strukturer, styring og systemer som understøtter ARP-metodikken. Andre virksomheter har et aktivt forhold til ARP, god kjennskap til metodikken og har utviklet systemer for å understøtte denne. Det som kjennetegner disse virksomhetene er høy grad av forankring og eierskap hos ledelsen, en organisering som sikrer at ARP arbeidet er kjent og iverksatt i alle ledd i organisasjonen og rutiner/policy som understøtter et systematisk arbeid»* (Jentoft, Rapport nr. 11-2023, s. 21).

Noe av det samme påpekes også i en rapport Oxford Research har utarbeidet på oppdrag av Integrerings- og mangfoldsdirektoratet som belyser mangfoldarbeid i statlig sektor. Blant funnene står det følgende: *«Våre data viser at en viktig forutsetning for å lykkes med mangfoldarbeid er at virksomhetene har en mangfoldsstrategi. Som et minimum bør virksomheten ha en arbeidsgiverstrategi som også omfatter mangfoldarbeid. Noen av informantene fra casestudien var opptatte av at strategier både må ha høye ambisjoner og være operasjonalisert i konkrete tiltak for hvordan nå målene. Ifølge informantene er det med andre ord ikke godt nok med gode intensjoner for å styrke mangfoldet. Strategien må også*

*omhandle hva som konkret skal gjøres for at mangfoldstiltak skal realiseres, hvem som har ansvaret for tiltak og hvordan samtlige ansatte skal få kjennskap til strategien og hvilket ansvar de har for å realisere ambisjonene» (Oxford Research , 2022, s. 72). I samme rapport står det følgende om forholdet og sammenhengen mellom forankring og involvering: «Forankring er et stikkord som går igjen i litteraturen når det er snakk om å lykkes med mangfoldsstrategier. Det kan både være snakk om forankring i ledelsen og i virksomhetene som helhet. I rapporten «Velmenende likegyldighet», fant man at mangfoldsarbeidet stoppet opp på veien fra toppledelsens idealer og ned til gjeldende praksis (Rogstad og Solbrække, 2012)» (Oxford Research , 2022, s. 41). Denne forventningen om samspill mellom de ulike variablene vil være utgangspunktet for utformingen av spørsmålene for både den kvantitative og den kvalitative undersøkelsen.*

## 4. Teori

Innledningsvis ble det presentert hvilken teori som legges til grunn. Relevant teori i denne sammenhengen er litteratur som er gjort på organisasjonsteori, kjønnsforskning og styringsverktøy.

ARP som styringsverktøy er ikke nytt, men skjerpelsen og utvidelsen av lovkravet er relativt nytt. Det pågår nå et forskningsprosjekt ved CORE- Senter for likestillingsforskning på ARP. Prosjektet hadde oppstart i år og skal slutføres i 2026.

Senter for likestilling har i samarbeid med NORCE utarbeidet en rapport der årsberetningene fra de 25 Agderkommunene, i tillegg til et utvalg private bedrifter gjennomgås for å se på hvordan det arbeides med lovkravet i de ulike virksomhetene. Det finnes allerede en del litteratur på kjønnsforskning som er mulig å se til, og da vil Kilden kjønnsforskning og publikasjonene der være av interesse. Politiske styrings- og policydokumenter vil være en kilde til forståelsen av ARP, og intensjonen bak, sammen med organisasjonsteorien som vil være nyttig for å belyse både de politiske beslutningsprosesser som ligger til grunn for styringsdokumenter, men også prosessene som foregår ute i kommunene når det gjelder å forankre, organisere og implementere ARP som verktøy. I organisasjonsteorien vektlegger jeg den strukturelle og den politiske forståelsesrammen som en tilnærming til mine forskningsspørsmål.

#### 4.1 Organisasjonsteori- den strukturelle og politiske forståelsesrammen

For å studere forholdet mellom forankring, implementering, organisering og metodisk arbeid i virksomhetene vil det være hensiktsmessig å legge til grunn en organisasjonsforståelse. Det er derfor naturlig å se til organisasjonsteorien for å finne en teoretisk forståelsesramme. I organisasjonsteorien er det mange ulike forståelser. I litteraturen deles forståelsene inn i fire ulike rammer, den strukturelle rammen, HR-rammen, den politiske rammen og den symbolske rammen. Jeg vil vektlegge betydningen av den strukturelle og den politiske rammen for å belyse mine forskningsspørsmål. Når vi skal se på effekter på personalområdene i organisasjonene vil organisasjonsteorien være naturlig å bruke som litteratur og den vil kunne gi noen nyttige briller og perspektiver for å forstå sammenhengen mellom organisasjonsform, organisering, forankring og implementering. Jeg legger den strukturelle fortolkningsrammen til grunn da kommunene som skal undersøkes vil kjennetegnes av å ha en formell struktur, der oppgaver, roller, ansvar og myndighet er grunnleggende elementer for måloppnåelse, og rasjonalitet står sterkt. Det vil også være et betydelig innslag av regler/rutiner og prosedyrer på hvordan arbeidet skal utføres. Det kan tenkes å sammenfalle godt med metodikken i ARP-verktøyet som gir klare føringer på hvordan arbeidet skal innrettes.

##### Den strukturelle rammen

Den strukturelle tilnærmingen vektlegger tanken om rasjonalitet, og fremhever to hoveddimensjoner i sin forståelse av organisasjoner. Den strukturelle rammen vier mye oppmerksomhet til dimensjonene om arbeidsdeling og samordningen som følger av arbeidsdelingen (Bolman & Deal 2018 s.71). Fordelingen av oppgaver, roller, ansvar og myndighet har i denne tilnærmingen stor betydning for at organisasjonen og deltakerne i den skal yte maksimalt og oppnå sine mål. Grunnantakelsen er at organisasjonen er til for å nå bestemte mål. Organisasjonene skal derfor utforme strategier som kan oppfylle de ønskede målene. Effektiviteten økes i hovedsak gjennom en hensiktsmessig oppgave- og rolleinndeling, og spesialisering. Inndelingen baserer seg på en form for samordning og kontroll av oppgavene/arbeidet for å sikre at deltakerne og de ulike enhetene fungerer. Eksternt press fra omgivelsene og personlige preferanser bør holdes under kontroll da det oppfattes som et forstyrrende element for rasjonaliteten. Strukturene anses kun som effektive når de til enhver tid er i tråd med organisasjonenes behov. Strukturene må derfor endres/justeres dersom yteevnen eller effektiviteten i organisasjonen går ned (Bolman & Deal 2018 s.76). Denne forståelsesrammen har sine røtter i det Fredrik W. Taylor omtalte som «vitenskapelig ledelse» der fokuset er på maksimal effektivitet gjennom bruk av

spesialisering, kontroll og delegering av myndighet/ansvar. Den strukturelle rammen er også påvirket av Max Webers strukturteori om «monokratisk byråkrati» der organisasjonsformen er drevet av ønsket om maksimal effektivitet og rasjonalitetsnormer med en fastlagt arbeidsdeling, et hierarki, regler, og prosedyrer. Organisasjonene blir i denne forståelsen oppfattet som fabrikker eller produksjonssystemer. Problemene oppstår når strukturen ikke stemmer med situasjonen, behovet, eller når organisasjonen presterer dårligere. Beslutninger tas av autoriteter som har det lovlige formelle mandatet til å foreta beslutninger for organisasjonen. Den politiske rammen er valgt fordi det er en interessant forståelsesramme for ARP da den sier noe om de politiske drakampene og forhandlingene som ulike lovkrav eller reguleringer utvikles i. Forhandlinger, kompromisser og kjøpslåingsprosesser kan bidra til å gi tvetydige eller utydelige føringer. Det kan også tenkes at valg av styringsverktøy kan være et uttrykk for dette som f.eks. grad av regulering, equity, manageability og politisk legitimitetse modellen til Salamon presentert på s. 15.

#### Den politiske rammen

I den politiske rammen forstås organisasjonene mer som en jungel enn en familie. Pfeffer (1992) definerer makt som «den potensielle evnen til å innvirke på atferd, endre begivenhetenes gang, overvinne motstand, og få folk til å gjøre det de ellers ikke ville ha gjort» (Bolman & Deal 2018 s.228). Forståelsen bygger på grunnantakelsen om ressursknapphet og motsetninger mellom ulike interesser. Dynamikken i organisasjonene vil i denne forståelsen ofte være preget av koalisjoner, konflikter, forhandlinger og kjøpslåingsprosesser. I denne forståelsen vil målene, strukturen og strategien til organisasjonen ikke nødvendigvis komme som bestemmelser fra toppen, men i større grad skapes gjennom forhandlinger mellom de ulike koalisjonene.

Hovedaktørene i denne rammen vil ifølge Gamson (1996) være makthavere og partisaner. Makthaverne har makt og rett til å ta beslutninger, og partisaner er mottakere av beslutninger. Dynamikken dem imellom er preget av at makthaverne er mål for påvirkning, og partisanene er igangsettere av påvirkning (Bolman & Deal 2018 s.234). Begge aktørene har mange kilder til makt. Partisanenes tilgang til disse kildene vil medføre en begrensning av makthavernes evne til å ta bindende beslutninger (Bolman & Deal 2018 s.238).

Den kan også gi en forståelse av dynamikken mellom politikere som vedtar lovreguleringer og krav, og kommuneledelsen eller «partisanene» som har ansvaret for å iverksette dem. Perspektivet kan være hensiktsmessig for å forstå hvor tydelig eller utydelige lovkrav kan



oppfattes av partisaner, og hvorvidt det eventuelt kan få konsekvenser for de beslutningene som tas i kommunene for å imøtekomme kravet.

#### 4.2 Likestillingskompromiss

Likestillingsprinsippet kommer til stadighet i konkurranse og konflikt med andre interesser, normer, perspektiver og prioriteringer som forvaltes av tunge samfunnsinstitusjoner. Det medfører forhandlinger der likestilling gjerne blir et slags kompromiss.

Likestillingskompromisset kan forstås i den politiske rammen som at beslutninger og prioriteringer skapes gjennom forhandlinger mellom ulike interessenter. Når vi diskuterer likestilling som et fremforhandlet kompromiss må det forstås innenfor rammen av en tradisjonell historisk kontekst av «den norske styringsmåten». Denne styringsmåten omhandler forholdet mellom makt og demokrati innenfor rammen av et sosialdemokratisk styresett.

Det er spesielt to teorier som kan gi en bedre forståelse av den norske styringsmåten. I sin bok trekker Skjeie og Teigen frem både «statsfeminismen» og «genussystemet» som relevante teorier for å forstå likestilling som et fremforhandlet kompromiss (Skjeie & Teigen, 2003, s. 31-32).

#### 4.3 Likestilling som politikk

Innledningsvis har jeg gjort rede for statsfeminismen og det nordiske likestillingskompromisset som har vært en premissleverandør for politikktutvikling i Norge. Det kommer gjerne til uttrykk gjennom familiepolitikken, men også gjennom ulike lovreguleringer og vern gjennom arbeidslivspolitikken.

Styringsmyndighetens visjoner og føringer for likestilling og utjevning av forskjeller kommer til uttrykk gjennom offentlige styringsdokumenter. Styringsdokumentene gir føringer på retning og prioritering. I handlingsplanen for likestilling mellom kjønnene fra 2014 er målformuleringen at «Regjeringen vil føre en politikk som har som mål å:

- gi kvinner og menn like formelle rettigheter og bekjempe all diskriminering
- sikre kvinner og menn reell likestilling gjennom lik fordeling av goder, ansvar og makt
- se kjønn i sammenheng med etnisitet, seksuell orientering, funksjonsnedsettelse, alder og klasse»

Handlingsplanen er fulgt opp av Stortingsmeldingen – *Likestilling i praksis-like muligheter for kvinner og menn* der likestilling presenteres som både mål i seg selv, men også som

virkemiddel. Det er formulert slik «*Likestilling er først og fremst et mål i seg selv, men også et virkemiddel for å oppnå andre samfunns mål. Likestilling bidrar til å styrke samfunnets bærekraft*». Det kjønnsdelte arbeidslivet skisseres som en utfordring for likestilling sammen med deltidsarbeid og manglende kjønnsrepresentasjon i ledelsen i større bedrifter (Mld. St.7 (2015-2016), s. 9)

I en pressemelding datert den 8.3.2023 presenterer Kultur- og likestillingsdepartementet et nytt løft og ny innstas for likestilling i Norge. Regjeringen ønsker å forsterke innsatsen gjennom *Strategi for likestilling mellom kvinner og menn*. Det begrunnes blant annet med at utviklingen går saktere enn ønskelig, og at kjønnsbalansen i arbeidslivet er for dårlig. Likestillingsstrategien skal ta for seg økonomisk selvstendighet og likestilt arbeidsliv. Strategien skal ferdigstilles innen 8.mars 2024.

#### 4.4 ARP som styringsverktøy

En del av tankegodset i likestillingspolitikken omhandler nettopp dette med å utjevne ulikheter i makt. Jeg vil derfor bruke Skjeie og Teigens bok for å belyse likestilling som et offentlig ansvar, som institusjonell politikk, og et samfunnsprosjekt. Likestillingspolitikken utformes og utvikles gjennom forhandlede premiss. Skjeie og Teigen bruker begrepet «*Likestillingskompromiss*» for å vise til en ramme for politiske beslutningsprosesser. Den er ment å fange opp både styringsresultat og premiss (Skjeie & Teigen,(2003) s. 44).

Når det gjelder forståelsen av ARP som et styringsverktøy vil jeg ta utgangspunkt i Salamon (2002) sin definisjon og sine kriterier for forståelsen av styringsverktøy. Salamon definerer et styringsverktøy med: «*A tool, or instrument, of public action can be defined as an identifiable method through which collective action is structured to address a public problem*» (Salamon, 2002, s. 19). Se også tabell under for kriteriene Salamon skisserer for styringsverktøy (Salamon, 2002, s. 26).

TABLE 1-6 Policy Tools Grouped by Degree of Coerciveness

Degree of Coerciveness	Illustrative Tools	LIKELY IMPACTS				
		Effectiveness	Efficiency	Equity	Manageability	Legitimacy/Political Support
Low	Tort liability Information Tax expenditures	Low	Moderate	Low	Moderate	High
Medium	Vouchers Insurance Grants-in-aid Government corporations Loan guarantees Direct loans Contracting Labeling requirements Corrective taxes	Moderate	High	Moderate	Moderate	Moderate
High	Economic regulation Social regulation	High	High/Low	High	Low	High/Low

Det vil være spesielt interessant å se på sammenhengen mellom regulering, equity, manageability og legitimitet.

Managability sier noe om hvor lett eller vanskelig ett styringsverktøy lar seg implementere. Det passer med min problemstilling da jeg blant annet skal spørre om anvendelsen av ARP i organisasjonene.

Salomon refererer til politiske forskere og iverksettingsteori, for å underbygge viktigheten av å vurdere styringsverktøyets forutsetning for implementering i tillegg til de øvrige fire evalueringskriterier (Salamon, 2002, s. 24). Jeg vil redegjøre for politikktutvikling på feltet for å sette det i en passende kontekst og vil blant annet se på likestillingsprinsippet og likestillingskompromisset som har formet den norske likestillingspolitikken.

Et kritisk kriterium for evaluering av styringsverktøy er equity. Det har to forskjellige betydninger. Den første betydningen, equality, kan forstås som graden av rettferdighet i fordelingen av goder/velferd og utgifter, og hvorvidt fordelingen oppleves som rettferdig. I denne forståelsen vil et styringsverktøy, som fordeler velferden jevnt uavhengig av hvor man bor i landet oppfattes som rettferdig, fordi velferden vil være tilgjengelig for alle og gi samme muligheter. I den andre betydningen, equity, vektlegges omfordelingen av velferd/avgifter. Her evalueres styringsverktøyet utfra evnen til å sikre omfordeling eller utjevning (Salamon, 2002, s. 23–24).

Utjevning kan være et viktig rasjonale og samfunnsmandat i den offentlige styringen, og kjennetegner også likestillingspolitikken der det offentlige søker å utjevne forskjeller i muligheter og makt mellom kjønnene gjennom utbygging av velferdsordninger og sikring av vern mot diskriminering. Barnetrygd er f.eks. et jevnt fordelt gode for alle innbyggerne. Det

er en universell velferdsordning og et eksempel på den første betydningen, mens den andre betydningen vil ha behovsprøvde eller selektive velferdsordninger som retter seg mot spesielle målgrupper med formål om å utjevne eller gi like muligheter. Sistnevnte kan f.eks være ordninger som kjønnskvoltering. ARP kan anses som et verktøy for å utjevne forskjeller mellom kvinner og menn, slik at alle får like muligheter uavhengig av kjønn, etnisitet, funksjonsvariasjon eller funksjonsnedsettelse. Ulike rettferdige formler kan brukes i fordelingen av offentlige tjenester. De er basert på fire generelle prinsipper: Like betalinger, lik output, lik input, og lik tilfredsstillelse av etterspørsel.

Anvendelsen av disse prinsippene illustreres ved henvisning til offentlige tjenester. Å oppnå en slik omfordeling er faktisk en av de viktigste begrunnelsene for offentlig handling/styring. I dette perspektivet prøver regjeringen å jevne ut ulikhetene og sikre lik mulighet og tilgang for alle.

#### 4.5 Organisasjonsteori, styringsverktøy og politikk som forståelsesramme

For å svare ut forskningsspørsmålene og senere belyse empirien er det behov for å tydeliggjøre den teoretiske konteksten. Organisasjonsteorien vil kunne tilby en nyttig ramme for å svare ut hvordan arbeidet er forankret, iverksatt, og organisert/fordelt i virksomhetene. Det er bakgrunnen for at den strukturelle rammen er valgt for å belyse forskningsspørsmålene. Den vil kunne gi en forståelse av overnevnte variabler og i hvilken grad metodikken anvendes på de ulike personalområdene i virksomheten. Den politiske rammen tilbyr en god tilnærming for å kunne forstå bakgrunn, utviklingen av lovkravet og forhandlingene som ligger bak. Likestillingskompromisset er her trukket frem som et eksempel for å illustrere hvordan likestillingspolitikken utformes og utvikles gjennom forhandlinger og kompromisser mellom ulike interessenter og samfunnsaktører. Det igjen vil kunne være til hjelp når vi skal bruke Salomon sin modell for å kunne si noe om ARP som styringsverktøy, og sammenhengen mellom regulering, equity, manageability og legitimitet.

### 5. Forskningsdesign

Forskningen søker å frembringe gyldig og troverdig kunnskap om virkeligheten. Forskeren må derfor ha en strategi for hvordan han eller hun skal gå frem for å finne frem til denne kunnskapen. Denne strategien betegnes som metoden (*Jacobsen, 2022, s. 13*). Metoden kan forstås som «*de teknikker som anvendes for å tilegne seg kunnskap om virkeligheten*» (*Jacobsen, 2022, s. 25*).

I hovedsak skiller vi mellom kvantitative metoder og kvalitative metoder. Det er videre forskjellige tilnærminger som kan benyttes, som den positivistiske tilnærmingen eller den fortolkningsbaserte. Begge tilnærmingene har sine styrker og sårbarheter som forsker må ta stilling til. Det jeg har landet på som den mest hensiktsmessige tilnærmingen er en kombinasjon av metodene, såkalt mixed-method.

## 5.1 Metodevalg

Utgangspunktet for denne oppgaven er en ontologisk tilnærming. Denne tilnærmingen ser virkeligheten som noe som er menneskeskapt og konstruert. Den vektlegger regelmessigheter og sannsynlighet fremfor lovmessigheter og vil derfor egne seg godt for å studere styringsverktøy, forankring og implementering som er menneskeskapt, og konstrueres i samspill og dynamiske prosesser. Denne tilnærmingen vil være fortolkningsbasert (hermeneutisk) fordi den har utgangspunkt i en dynamisk og menneskeskapt virkelighet.

Det vil være mest hensiktsmessig å bruke en kombinasjon av flere metoder for å få en god forståelse av dette. I starten vil jeg derfor gjennomføre en litteraturstudie for å få oversikt over utviklingstrekk, forskning og politikk som har dannet fundamentet for ARP som styringsverktøy. Deretter ønsker jeg å gjennomføre en kvantitativ undersøkelse for å få en oversikt over, og et øyeblikksbilde av hvordan status er for Agderkommunene når det gjelder implementering, anvendelse, organisering og forankring. Denne empirien vil jeg supplere med å gjennomføre kvalitative intervjuer med relevante personer på grunnlag av innsamlingen i den kvantitative undersøkelsen. Intervjuene vil bidra til å pakke ut og belyse spørsmål som den kvantitative undersøkelsen i begrenset grad kan gå i dybden på. Til sammen tenkes denne metodetrianguleringen å gi en god forståelse av både implementering, anvendelse, organisering og forankring.

Kunnskapen presentert innledningsvis vil jeg bruke *deduktivt* for å skape noen forventninger jeg ønsker å teste gjennom å samle empiri i form av tall som kan være til hjelp for å forstå kollektiver, generalisere eller plassere funnene i en større sammenheng (Jacobsen, 2022, s. 27-28). Det er slik at både implementering, anvendelse, forankring og organisering ikke skjer i et vakuum, men i et dynamisk samspill som involverer både mennesker og prosesser. Derfor vil jeg supplere med en kvalitativ undersøkelse, altså kvalitative intervjuer som vil ha sin styrke i å gi både nyanser og dybde til empirien som er innhentet i den kvantitative undersøkelsen. Den kvalitative metoden har sin tradisjon i en fortolkningsbasert hermeneutisk tilnærming som kan hjelpe oss å komme nærmere å forstå hvilke forståelser som finnes av

ARP og hvordan de skapes og endres ute i virksomhetene (Jacobsen, 2022, s. 29). Både ARP og prosessene skapes, styres og endres av mennesker og deres forståelse. Den tilnærmingen tenkes derfor å gi en dypere forståelse, og en kontekst for empirien. Dermed blir fremgangsmåten en blanding av litteraturstudie, kvantitativ, og kvalitativ metode, såkalt mixed- method og det blir behov for en abduktiv tilnærming der det legges til grunn en vekselvirkning mellom teori og empiri. En abduktiv tilnærming vektlegger at «*funn leder til nye undringer og igjen leder til nye spørsmål som igjen må undersøkes*» (Jacobsen, 2022, s. 29).

## 5.2 Grafisk modell

Når det antas at noen forhold kan henge sammen, og at f.eks. anvendelse av lovkrav, implementering, organisering og forankring hos ledelsen kan ha en samvariasjon med en virkning, som effekten av ARP-metodikk på personalområdene i kommunen, kan det være nyttig å illustrere det i en grafisk modell. Det vil gi økt klarhet om problemstillingen og gjøre det lettere for andre å kritisere eller komme med innspill (Jacobsen, 2022, s. 91).

Utgangspunktet for min undersøkelse vil være Jentofts rapport (Jentoft, Rapport nr. 11-2023).



Figuren over viser forventning om korrelasjon mellom de ulike variablene.

Modellen presenterer en forventning om en samvariasjon eller korrelasjon mellom variablene implementering, metodebruk, forankring og organisering, der jeg ønsker å utforske

samspillseffekter langs de oransje aksene for å se hvilke effekter variablene har på å svare ut lovkravet.

Jeg vil spørre om indikatorer som kan belyse personalområder, ansvarsområder, varslingsrutiner og HMS, samt kvalitetssystemene, for å kunne forstå om de uavhengige variablene som går på forankring, organisering og implementering korrelerer med effektmål på ARP-metodikken.

Plan, policy og strategidokumenter vil kunne belyse graden av forankring. Kommunenes organisering av arbeidet vil ses i sammenheng med målene i plan og strategidokumentene.

Det virksomhetene kommuniserer ut til sine ansatte og utad vil også kunne gi en indikasjon på deres oppfatning av ARP. Her vil det f.eks. være interessant å se på hva som kommuniseres i årsrapporter og beretninger og hva som kommuniseres til ansatte i egen organisasjon f.eks. gjennom fagdager, temadager eller arrangement som setter søkelys på likestillingsarbeidet i virksomheten. Det vil kunne inngå som spørsmål i undersøkelsen.

Det vil videre være hensiktsmessig å bryte effektmålet ned i to nivåer, da det vil kunne gjøre det lettere å isolere effekten av variablene. Jeg vil derfor bryte det ned i følgende nivåer:

- 1) Output – som sikter til prosessmål og mer kortsiktig oppgaveorientert på tiltak knyttet til personalområdene.
- 2) Outcome – som sikter til effektmål på mer langsiktig måloppnåelse sett opp mot visjon/strategi.

Output vil kunne si noe om hvilke aktiviteter virksomhetene har satt i gang eller hvor de er i prosessen med å innfri lovkravet. Det vil peke på forhold som virksomhetene i stor grad initierer og styrer selv som f.eks. utformingen av personalpolitikk på de ulike personalområdene og kvalitets- og styringssystemer.

Sistnevnte vil ta lengre tid, så her vil det være usikkert om det vil være mulig å måle noen effekt da jeg vil måle for de tre siste årene etter at skjerpelsen av lovkravet ble vedtatt, altså 2020.

Effektene på outcome vil også i større grad være avhengig av større og tyngre samfunnsstrukturer som f.eks. det kjønnsdelte arbeidsmarkedet og den norske forhandlingsmodellen.

### 5.3 Undersøkellesdesign

I den kvantitative undersøkelsen valgte jeg å ta utgangspunkt i å gjennomføre et ekstensivt opplegg, fordi jeg ønsket å gå i bredden og undersøke mange enheter for på denne måten å kunne generalisere funn, det vil si foreta en statistisk/formell generalisering (Jacobsen, 2022, s. 100). Omfanget av data ble likevel for begrenset til dette, og ble derfor kombinert med den kvalitative undersøkelsen som er av intensiv art. Det vil kunne gi grunnlag for en teoretisk generalisering.

Valget av metodetriangulering har som tidligere nevnt sin bakgrunn i ønske om økt forståelse av *hvordan* forhold kan henge sammen, og en synliggjøring av nyanser, kontekst og dybde. Dermed har det blitt en triangulering, altså en kombinasjon av varianttilnærming til kausalitet og det som ligger nærmest små N-studier som i større grad vektlegger fenomenforståelse og skaper et bredere perspektiv og flere nyanser på fenomenet (Jacobsen, 2022, s. 116).

### 5.4 Undersøkelsen

Den kvantitative undersøkelsen vil være utformet som en tverrsnittundersøkelse som vil passe godt inn i det ekstensive opplegget, da det vil innbefatte mange enheter. Fordelen med en slik undersøkelse er blant annet at den både gir en presis beskrivelse av en tilstand (på et gitt tidspunkt), og hvilke fenomener som varierer sammen på et gitt tidspunkt. Den vil altså kunne gi et øyeblikksbilde av det jeg ønsker å undersøke. Det vil være interessant å se på variasjoner i den politiske sammensetningen, organisering, overordnede mål, og visjoner som er nedfelt i plan eller strategidokumenter. Slike undersøkelsesopplegg kan også kalles for korrelasjonelle design (Nachmias & Nachmias 1992). Korrelasjonen kan sies å være undersøkelsens sterke side (Jacobsen, 2022, s. 102).

Den mest hensiktsmessige og praktiske metoden for å besvare mine problemstillinger vil være bruk av eksisterende datakilder (sekundærkilder), og web-baserte surveyer da det er ressursbesparende, effektivt, og et verktøy som utvalget vil være kjent med å bruke. Web-baserte datainnsamlingsmetoder har også sin sterke side i *lave kostnader* og at de er *arbeidsbesparende* (Jacobsen, 2022, s. 289). Det vil likevel være noe arbeid knyttet til forberedelsene da det vil være behov for å kategorisere *før* datainnsamlingen. Denne tilnærmingen vil legge sterke føringer på informasjonen respondentene gir fra seg (Jacobsen, 2022, s. 139). En klar fordel ved kvantitative data er at de er standardiserte og enkelt kan behandles ved hjelp av statistikkprogrammer. Fordeling av svarene vil kunne presenteres i



prosent eller antall/andel. Tilnærmingen vil også kunne gi respondentene en kritisk avstand som kan være en fordel for å bevare avstanden mellom forsker og undersøkelsesobjekt. Forarbeidet og forberedelsene er svært viktig i utformingen av spørreskjemaet, dette fordi det er små muligheter for å justere skjemaet når det først er sendt ut. Det vil være noe jeg må ta hensyn til i utformingen av spørrebatteriet for den kvantitative undersøkelsen og spørre innledningsvis om rolle eller ansvarsområde i organisasjonen. Det er hensiktsmessig at spørrebatteriet også tar utgangspunkt i diskrimineringsgrunnlagene i loven og hvordan arbeidsgiver jobber med dette etter 4-trinnsmetodikken i ARP. Det bør også inngå spørsmål om hvilke tiltak som er iverksatt for å fremme likestilling og hindre diskriminering enten i rekrutteringsarbeidet eller organisasjonsutviklingen.

I forarbeidet legges det vekt på å operasjonalisere, det vil si konkretisere, det jeg skal måle, og utforme spørsmålene på en slik måte at jeg unngår uønskede resultater. I dette arbeidet har jeg sett til personalområdene som er omtalt i ARP. Der står det listet opp at arbeidet som et minimum skal omfatte områdene rekruttering, lønns- og arbeidsvilkår, forfremmelse og utviklingsmuligheter, tilrettelegging, mulighet for å kombinere arbeid og familieliv. Ufrivillig deltid er tatt med fordi det er et område Agder historisk sett har hatt høyere innslag av enn landsgjennomsnittet ifølge SSB-tall. Til slutt må jeg ta stilling til hvordan spørreskjemaundersøkelsen skal gjennomføres (Jacobsen, 2022, s.264). Jeg har valgt å utføre en nettbasert spørreskjemaundersøkelse, og vil operasjonalisere det til følgende spørsmål:

*Har ARP betydd noe for personalpolitikken?*

- Rekruttering
- Tilrettelegging for kombinasjon arbeid og familieliv
- Lønn og arbeidsvilkår
- Forfremmelse og utviklingsmuligheter
- Tilrettelegger for mennesker med funksjonsvariasjoner
- Ufrivillig deltid

*Har virksomheten gjort endringer som følge av ARP siden skjerpelsen av lovkravet i 2020 på følgende områder?*

- Rekruttering
- Tilrettelegging for kombinasjon arbeid og familieliv
- Lønn og arbeidsvilkår

- Forfremmelse og utviklingsmuligheter
- Tilrettelegger for mennesker med funksjonsvariasjoner
- Ufrivillig deltid

*Hvilke endringer er gjort siden skjerpelsen av lovkravet i 2020?*

- Rekruttering
- Tilrettelegging for kombinasjon arbeid og familieliv
- Lønn og arbeidsvilkår
- Forfremmelse og utviklingsmuligheter
- Tilrettelegger for mennesker med funksjonsvariasjoner
- Ufrivillig deltid

*Har endringene som er blitt gjort ført til måloppnåelse på de ulike områdene?*

- Rekruttering
- Tilrettelegging for kombinasjon arbeid og familieliv
- Lønn og arbeidsvilkår
- Forfremmelse og utviklingsmuligheter
- Tilrettelegger for mennesker med funksjonsvariasjoner
- Ufrivillig deltid

Den kvalitative undersøkelsen vil være utformet som små N-studier. N-studier kjennetegnes av at det velges kun et fåtall enheter som gjerne vil fokusere på et spesielt fenomen. Det vil passe godt til problemstillingen, den grafiske modellen og metodetrianguleringen jeg har lagt til grunn. I disse studiene er det fenomenforståelsen som får størst plass, og det vil kunne belyse fenomener som forankring, samarbeid/samspill i virksomhetene og gi en forståelse av hvordan det jobbes med implementering av ARP. Det vil kunne få frem variasjoner og nyanser i de ulike virksomhetene som kanskje ikke er blitt fanget godt nok opp i det kvantitative studiet. Denne tilnærmingen vil ha sin styrke i at den vil tilføre undersøkelsen en rikere beskrivelse av fenomenet der flere perspektiver kommer frem (Jacobsen, 2022, s. 116-117). Den kvalitative metoden er godt egnet til å etablere kausalmekanismer og avdekke forutsetninger for at noe skal ha en effekt (Jacobsen, 2022, s. 255).

Jeg har valgt å gjennomføre intervjuene som åpne individuelle intervju. To av intervjuene er gjennomført fysisk og et er gjennomført på Teams. Et kvalitativt intervju har ulik grad av åpenhet. Jeg har valgt å gjennomføre intervjuet som et pre-strukturert og åpent intervju der

det legges opp til samtale på bakgrunn av forhåndsutvalgte temaer. Temaene for intervjuene har vært forankring, organisering, arbeid på de ulike personalområdene, arbeid med metodikk, og samspill mellom strategisk og operativ ledelse. Valg av tema har vært på bakgrunn av svarene fra den kvantitative undersøkelsen og hvilke tematikker/fenomener jeg ønsket å utforske nærmere.

Datasettet fra den kvantitative undersøkelsen presenteres i univariate oversikter. Det foretas en bivariat analyse i form av krystabeller da den kan egne seg godt for å belyse mulig korrelasjoner eller samvariasjon.

Analysen av den kvalitative undersøkelsen vil gjennomføres som en induktiv innholdsanalyse. Denne formen tar utgangspunkt i selve teksten som empiri og beveger seg fra denne til teori. I denne tilnærminger ses utdrag og setninger som et uttrykk for latent innhold. Tekstene analyseres gjennom en mikroanalyse etter prinsipper fra den hermeneutiske spiralen som beveger seg fra del og helhet og helhet og del i en vekselvirkning (Jacobsen, 2022, s. 216-218).

## 5.5 Utvalg

Informasjon vil være det grunnleggende utvalgsriteriet. Respondentene som velges vil være dem jeg tenker kan gi mye og god informasjon. Det kan være de besitter mye kunnskap som er av interesse, er gode til å formulere seg eller antas å ha mye informasjon som kan belyse tematikken (Jacobsen, 2022, s.196). Arbeidet med ARP er et ledelsesansvar. Det vil være naturlig å adressere lederne og tenke dem inn som naturlige respondenter til undersøkelsen da de kan tenkes å ha mye informasjon. Ansvaret kan også være delegert til andre deler av organisasjonen som HR-avdelinger. De vil også kunne gi nyttig info om hvordan ARP-arbeidet organiseres, og jobbes med i organisasjonene.

Populasjonen vil være avgrenset til politisk og administrativ ledelse i kommunen, da de sitter med det overordnede ansvaret for å oppfylle lovkravet. Det ville vært spennende å se ARP fra et tillitsvalgtperspektiv, og utforske hvordan arbeidstakerorganisasjonene bruker det som verktøy. Jeg har likevel valgt å avgrense det til populasjonen som har det overordnede og formelle ansvaret, som altså er politisk og administrativ ledelse, eventuelt dem med delegert myndighet. Kandidater til de kvalitative intervjuene vil være dem i utvalget som har besvart det kvantitative spørreskjemaet. Dette vil gi et bedre utgangspunkt for å utdype informasjon som den kvantitative undersøkelsen ikke svarer ut.

## 5.6 Svarprosent

Undersøkelsen ble sendt til respondenter som representerer den politiske/administrative ledelsen i de 25 Agderkommunene. Noen av kommunene har en likestillingskoordinator, disse fikk også undersøkelsen tilsendt. I alt ble undersøkelsen sendt ut til 79 epostadresser. Undersøkelsen ble sendt ut med to ukers svarfrist og senere utvidet med en uke til. Det ble sendt ut påminnelse til respondentene. Undersøkelsen ble besvart av 30 respondenter som gir en svarprosent på 37,97%. Beregningen er gjort etter en enkel formel der svarprosenten regnes ut gjennom å dele totalt antall enheter som har besvart på totalt antall enheter i opprinnelig utvalg og gange med 100 (Jacobsen, 2022, s. 315).

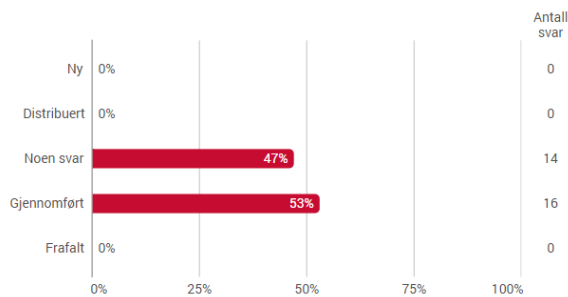
## 5.7 Frafall

Undersøkelsen har hatt et betydelig frafall av respondenter til tross for påminnelser og utvidet frist. Det er imidlertid ikke hvor mange som faller fra som er hovedproblemet, men *hvem* som faller fra. Systematisk frafall vil være det som avgjør om resultatene er usikre. Hvorvidt det er et systematisk frafall i undersøkelsen, er vanskelig å besvare da undersøkelsen er sendt ut på epost og besvares anonymt. Det kan være flere årsaker til frafall eller manglende svar. Forskning på ikke-svar viser at frafallet ofte ikke er tilfeldig, og at det er noen grupper som systematisk ser ut til å falle fra. Generelt synes de som faller fra å være:

- De som ikke er interessert i problemstillingen
- De som ikke har kunnskap om problemstillingen
- De som ikke ønsker å uttale seg om problemstillingen

(Korkeila et al. 2001; Peytchev, 2013 og Steeh, 1981) i (Jacobsen, 2022, s. 316). Det kan også ha sammenheng med en økning av web-baserte undersøkelsesformer som i sin tur bidrar til en tretthet blant respondentene og kanskje kommer til uttrykk gjennom at svarprosenten generelt avtar.

Det har også vært frafall på enkeltspørsmål eller variabler. Det vil si at de som har besvart undersøkelsen ikke har besvart alle spørsmål. Fordelingen av frafall på enkeltspørsmål vises i figuren under.



Frafallet på enkeltspørsmål har vært diskusjonstema i veiledning, og har blitt vurdert. Jeg er kommet til at alle svarene tas med da utvalget anses som for lite til at jeg kan tillate meg å forkaste viktige data som kan bidra til å belyse problemstillingen.

### 5.8 Pålitelighet og validitet

Metodetriangulering, også kalt «mixed-methods», er valgt for å gi undersøkelsen en styrket grad av pålitelighet og validitet. Gjennomgangen av kunnskapsgrunnlaget har sikret en hensiktsmessig utforming av spørsmål til den kvantitative undersøkelsen. Det er likevel noen sårbarheter eller begrensninger som vil kunne oppstå. Datasettet jeg endte opp med ble f.eks. noe begrenset. Begrensningene i den kvantitative empirien kan suppleres med kvalitative data og på denne måten bidrar det til å styrke påliteligheten og validiteten. Det kvantitative datasettet ble sendt til informantene i forkant av de kvalitative intervjuene og jeg tok utgangspunkt i innsamlede data for å få til en samtale rundt ARP-arbeidet i kommunene.

Jeg la opp til åpne samtaler for å utforske om informantene kjenner seg igjen i dataene. Spørsmålene omhandlet forankring av ARP i deres organisasjon, hvordan ARP-arbeidet er organisert, bruk av ARP-metodikken, hvordan samspeillet er mellom strategisk og operativ ledelse, hva de vil si de lykkes med på de ulike personalområdene og hvilke hindringer de har identifisert for implementering av ARP-metodikken. Denne kombinasjonen av metodene tenkes å bidra til å styrke validiteten i undersøkelsen ved at jeg får utdypet noe av informasjonen i datasettet (Jacobsen, 2022, s. 151).

### 5.9 Feiltolkninger og feilkilder

Det kan aldri generaliseres til noe annet enn den populasjonen utvalget er trukket fra, på det tidspunktet undersøkelsen ble foretatt. Det finnes altså begrensninger i både tid og rom som setter rammene for undersøkelsens gyldighetsområde. Det er videre slik at det også må stilles spørsmål til hvorvidt måten undersøkelsen ble gjennomført på kan ha påvirket resultatene fra

undersøkelsen. I den forbindelse er det viktig å være bevisst ulike feilkilder som kan ha hatt innvirkning på resultatene. Feilkildene kan finnes i selve utformingen av spørreskjemaet, enten ved at det stilles ledende eller utydelige spørsmål eller at det er en ledende kontekst.

I utformingen av spørreundersøkelsen har jeg tatt noen aktive valg for å unngå dette, blant annet ved å ta stilling hvor mye informasjon som skal «gis» til respondentene innledningsvis før de svarer på skjemaet. Jeg har videre lagt opp til åpne spørsmål og svarkategorier som er nøytrale som f.eks. kategorien «vet ikke». Det er vanskelig å vurdere om noen av spørsmålene kan ha vært utydelige eller vanskelig å besvare. På bakgrunn av utvalget som er gjort er det grunn til å anta at respondentene vil sitte med kunnskap som gjør dem i stand til å svare på undersøkelsen. I undersøkelsen svarer 60% av respondentene at de har noe eller god kjennskap til ARP og det understøtter min antakelse. Det er likevel slik at det er vanskelig å kontrollere hvordan respondentene svarer på spørsmålene, hvorvidt de svarer strategisk eller opplever seg tvungne til å krysse av på noen kategorier, eller svarer tilfeldig uten helt å ha kunnskap om spørsmålet. Dette vil være forhold som er viktig å være bevisst og som vil kunne utgjøre feilkilder som er egnet til å påvirke reliabiliteten (Jacobsen, 2022, s. 384-387).

Den kvalitative undersøkelsen vil også måtte vurderes utfra intern gyldighet, pålitelighet og ekstern gyldighet. Mens de to førstnevnte kan si noe om forskeren har beskrevet fenomenet på en riktig måte ser sistnevnte på i hvilken grad funnene kan generaliseres til andre enn dem som er undersøkt (Jacobsen, 2022, s.255). For å svare på intern gyldighet må kvaliteten på kildene vurderes. Har kildene god kunnskap om tematikken som skal undersøkes? Har de nærhet til fenomenet det er ønskelig å studere? Har kildene motiver for å lyve? Kommer informasjonen fra flere uavhengige kilder? Når i undersøkelsesprosessen kommer kildene inn? Hvordan vektlegges data som kommer uoppfordret fra respondent? (Jacobsen, 2022, s.244). Mine kilder har hatt god kompetanse om tematikken og nærhet til fenomenet da de arbeider med det i sitt daglige virke. Det er vanskelig å fastslå at de skulle ha noen motivasjon for å lyve, og resultatene de legger frem synes ikke å være overdrevne og fremstår i samsvar med informasjon fra tidligere kartlegginger gjort av kommunene. De vurderes derfor som troverdige. Det er videre flere uavhengige kilder da de alle kommer fra ulike kommuner. De kom inn etter at den kvantitative undersøkelsen var gjennomført og fikk mulighet til å kommentere på funn. Kildene har delt åpent og uoppfordret om sin kunnskap, og tematikken synes ikke å oppleves som sensitiv av dem. Den kvalitative undersøkelsen vurderes å ha høy intern gyldighet. For å svare på undersøkelsens pålitelighet må det stilles spørsmål om

undersøkelsesopplegget, datainnsamlingen eller analysen kan ha påvirket resultatet. To av intervjuene ble gjennomført fysisk og et på Teams.

Alle intervjuene var avtalt og planlagt. Respondentene fikk innblikk i en kort oversikt over funn i den kvantitative undersøkelsen som spørsmålene tok utgangspunkt i. Det ble tatt lydopptak, og intervjuene ble transkribert for å sikre god registrering av data. Det er vanskelig å si noe om hvorvidt planleggingen og informasjonen om den kvantitative undersøkelsen og deltakelsen i denne har påvirket kildene, og om funnene ville vært annerledes dersom kildene ikke var forberedt. Forberedelse ble likevel gjort for å sikre at kildene var mest mulig komfortable i situasjonen, da det ble vurdert som et godt utgangspunkt for å sikre gode data (Jacobsen, 2022, s.251). Påliteligheten vurderes å være god da undersøkelsesopplegget og analysen ikke tenkes å ha påvirket svarene. Når det gjelder den eksterne gyldigheten, altså hvorvidt funnene kan gi grunnlag for å generalisere til andre kontekster og for enheter som ikke er studert, kan være vanskelig å fastslå. Det kan bare argumenteres for at funn kan generaliseres gjennom at det sannsynliggjøres. Det er likevel tre typer utvalg som kan øke denne sannsynligheten. Det kan enten skje ved «det typiske utvalget», altså at utvalget vårt kan sies å være «gjennomsnittskommunen» av de kommunene vi undersøker. Det kan samsvare med respondentene som kommer fra ulike kommuner, to fra mindre kommuner og en fra den største. Det kan også styrke vilkåret om «spredning» som øker sannsynligheten. Det tredje måten å styrke sannsynligheten på er gjennom å velge de minst sannsynlige enheter. Det er ikke blitt gjort i dette studiet (Jacobsen, 2022, s.256-267). Det er likevel mulig å argumentere for at to av tre måter å styrke sannsynligheten på er oppfylt, uten at det kan fastlåst at det er et representativt utvalg.

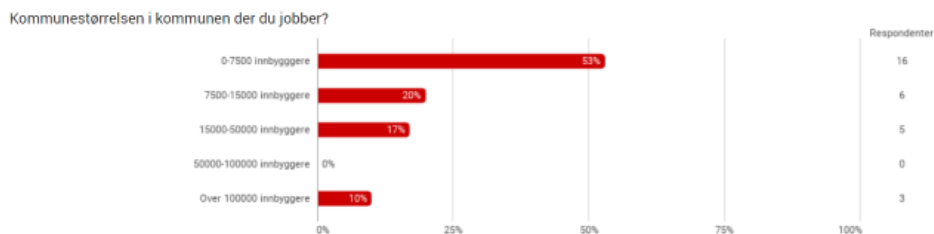
## 6. Empiri og funn

Datasettet fra den kvantitative undersøkelsen anses som relativt lite. Derfor vil det være hensiktsmessig å presentere det i univariate oversikter og foreta en bivariat analyse i form av krysstabeller. Krysstabeller vil også egne seg godt for statistisk hypotesetesting, og tas derfor med for å belyse korrelasjoner eller samvariasjon mellom variablene.

Innledningsvis vil jeg derfor presentere deskriptive data fra datasettet. Videre skal datasettet analyseres gjennom krysstabeller som kan belyse funn i undersøkelsen. Utdrag fra de kvalitative intervjuene tas også med for å supplere tabellene og gi en dypere forståelse av resultatene som vises i tabellene. Som nevnt tidligere blir analysen av den kvalitative undersøkelsen gjennomført som en induktiv innholdsanalyse.

## 6.1 Presentasjon av empiri

Respondentene jobber i hovedsak i kommuner med mindre enn 15000 innbyggere. 22 av dem jobber i mindre kommuner, mens de resterende 8 som har besvart spørsmålet jobber i større kommuner.



60% av respondentene svarer at de har noe eller god kjennskap til ARP. 13% svarer at de ikke har kjennskap til ARP.



Når det gjelder metodikken svarer 30% av de ikke vet om metodikken benyttes i deres virksomhet og 20% at metodikken ikke benyttes i det hele tatt. Halvparten av respondentene benytter metodikken helt eller delvis.

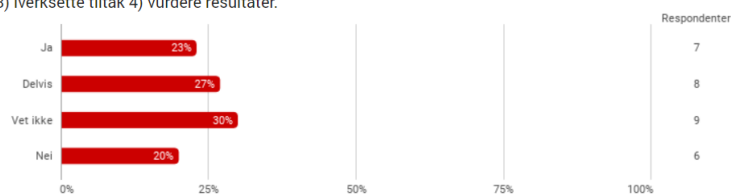
I kvalitative intervju med informanter opplyser en av informantene at den svarte nei på dette spørsmålet. Informanten forklarer sitt svar og sier: «Kanskje jeg heller ser på det i ettertid, hvordan bruke jeg denne prosessen? Hvordan jobbet jeg med det? Hvorfor gjorde jeg det? Altså mente jeg å se tilbake etterpå, ja, det var derfor jeg gjorde det slik. Så jeg må jo egentlig svare nei». Informanten viser til at den er kjent med metodikken og benytter den for i etterkant av vurderinger for å kvalitetssikre arbeidet, men ikke som et grunnlag for arbeidet og derfor ble svaret nei. Samme informant beskriver videre hvordan det arbeides med ARP i deres kommune: «For det var noen ting som var veldig sånn der at ok da er det med i rapporteringen, ok det her må vi si. Vi viser til den hjemmelen. Det er mange som ikke viser til sånn og sånn hjemmel, da må jeg få gjort det». I refleksjonen over egen praksis sier informanten følgende «Så tenkte jeg at det kan bli litt fella det, og at det nå er det nesten sånn



der kjekk checkbox for å rapportere riktig når det er det at en egentlig skal rapportere på at en jobber riktig.»

En annen informant viste til at det er vanskelig å få med seg mellomlederne på å ta i bruk metodikken fordi den oppleves som veldig overveldende og detaljert. Informanten forklarer at det i en kommune der store ressurser er bundet i drift oppleves som uhåndterlig av deres kommunale ledere. Informanten sier: «Vi har hatt en organisasjon der ledere har frihet til å bruke ulike verktøy for å oppnå resultater. Vi får motstand når de skal tvinges inn i denne metodikken. Det er i utgangspunktet et godt verktøy for å skape bevissthet. Vi har sikkert rundt 60 mellomledere og ledere i vår kommune og vi kan ikke forvente at alle er på samme kunnskaps- og bevissthetsnivå på hvorfor dette er viktig, men for dem som har fått den forståelsen så blir det lettere å jobbe med.»

Benytter dere arbeidsmetodikken/4- trinnsmodellen i ARP jfr. §26 i din virksomhet? Metodikken er en 4- trinnsmodell med følgendepunkt: 1)) Kartlegge og undersøke 2) Analysere 3) iverksette tiltak 4) vurdere resultater.



På spørsmål om forankring er det noe frafall. Av 30 respondenter på undersøkelsen totalt er det 23 som besvarer dette spørsmålet. Av dem som har besvart svarer flest at de ikke vet eller bare delvis kjenner til strategier for forankring og organisering av ARP i deres virksomhet.

Forankring og organisering: Kjenner du til strategier for forankring og organisering av ARP i din virksomhet?



Av de 23 respondentene som har svart på spørsmålet om forankring, svarer 39% at arbeidet er organisert under administrasjon/HR-området. En respondent svarer at arbeidet er organisert i politisk utvalg. I det kvalitative intervjuet svarer alle informantene at arbeidet er forankret politisk i utvalg. Den ene informanten viser til at det har tatt tid å få en god politisk forankring av likestillingsarbeidet. Informanten forteller at: «Når jeg begynte her så var så var det jo med LIM- (Likestilling, inkludering og mangfold) planen, og da jeg la den fram i

*formannskapet, og de ble litt irritert på meg. Det var lite interesse for planarbeidet blant politikere og en holdning om at det ikke var noen likestillingsutfordringer i kommunen».*

Informanten forklarer videre at det har skjedd en utvikling de siste 10-12 årene og at de er kommet langt siden den gang. Likestillingsarbeidet er nå forankret i et underutvalg og det mener informanten også åpner opp for gode diskusjoner rundt likestillingsarbeidet i kommunen. Det er en erkjennelse fra politikerne om at det er en vei å gå og det er mulig å diskutere strukturelle utfordringer som f.eks. fire dagers skole og dens betydning for kvinners deltakelse i arbeidslivet, og arbeidet med heltid. Informanten forteller at utvalget som jobber med likestilling i kommunen la fram forslag om gratis SFO i budsjett i fjor slik at det skulle være mulig for alle å jobbe den dagen skolen var stengt. Det var tverrpolitisk enighet om å tilrettelegge for at begge foreldrene kunne jobbe heltid ifølge informanten.



En del av respondentene svarer også at de ikke vet hvem som har ansvaret for ARP i deres virksomhet. Noen svarer personalsjef/personalkontoret. Andre peker på at kommunedirektør og kommunalsjef har det øverste ansvaret Flere trekker frem at ansvaret ligger hos organisasjonssjef som har det operative ansvaret mens kommunaldirektøren har det overordnede.

Når det gjelder det metodiske arbeidet er respondentene delt i svarene, uavhengig av størrelse på kommunene de kommer fra. To av tre respondenter som jobber i den største kommunen svarer «vet ikke» eller «nei» på spørsmål om de benytter ARP-metodikken. I intervju forteller en av informantene at: «*Vi blir lei av styringsverktøy som utelukkende handler om sjekklister og avkrysning. Vi ønsker en struktur for utvikling, ikke en struktur for rapportering. Vi ønsker oss en læringskultur, en utviklingskultur og ikke en avkrysningskultur. Jeg har tro på ulike verktøy for læring, refleksjon over egen praksis og som en metode for å involvere alle*».

Her presenteres svarene fra respondentene på spørsmål knyttet til forankring og metodisk arbeid fordelt på kommunestørrelse. Flest respondenter svarer at de har noe eller god kjennskap til ARP, mens de resterende ni svarer at de har ingen, eller liten kjennskap til ARP. Det er flere respondenter totalt som svarer på spørsmålet om ARP-metodikken. En av informantene har følgende refleksjon rundt samspillet mellom strategisk og operativ ledelse: *«Det er store prosesser som skal skape eierskap og involvere alle. Når ting er abstrakte så er det en ting, når ting blir konkrete så er det noe annet for det begynner å utfordre folks oppfatninger, verdier og synspunkter. Den øverste toppledelsen er trygg på dette, altså direktørnivå. På nivåene under er det behov for å jobbe videre med det og det leddet er vi avhengig av for å nå ut til alle også på tjenestesiden. Da må vi har øvd og styrket vår «kjernemuskulatur» (ref. anm. trepartssamarbeidet) for å tåle denne øvelsen.»*

## 6.2 Presentasjon av funn

Undersøkelsens funn viser at over halvparten oppgir å ha noe eller god kjennskap til ARP som styringsverktøy. Halvparten vet ikke om eller benytter seg ikke av ARP-metodikken.

I intervjuene som er gjennomført er det gjennomgående at metodikken oppfattes som svært detaljert, lite anvendelig, og flere peker på at fokuset på rapportering synes å skape motstand innad i virksomhetene mot implementering av metodikken. Videre blir det trukket frem at trange handlingsrom i kommunen gjør det krevende å balansere rapporteringen oppimot driften som synes å legge beslag på det meste av kapasitet i kommunene. Det gis også uttrykk for at kommunene synes innholdet er godt og stiller seg bak intensjonen i verktøyet, men ønsker seg større frihet i anvendelsen av metodikken og ser det i sammenheng med øvrig organisasjonsutvikling som skjer ellers i kommunene.

Samspillet mellom strategisk, politisk, og operativ administrativ ledelse synes å fungere godt. Flere peker på at de opplever bevissthet rundt, og større engasjement om likestilling, og at det har vært en positiv utvikling, samtidig som det er noen utfordringer knyttet til å få kommunisert dette ut i alle ledd og sørge for god involvering også på leder-, mellomleder- og ansattnivå. Et styrket trepartssamarbeid trekkes frem som en løsning på dette sammen med opplæring og kompetanse på mangfold og likestillingsarbeid som kan gjøre lederne bedre i stand til å identifisere gode tiltak, arbeide systematisk, og med høy bevissthet rundt både diskrimineringsgrunnlag og likestilling som et utvidet begrep som ikke kun omhandler kjønn.

På personalområdene er det tydelig at det er størst interesse for og oppmerksomhet på personalområdene rekruttering og deltid/ufrivillig deltid. I enkelte kommuner har de måtte gjøre endringer på strukturnivå som ved å tilby SFO for å motvirke effektene av firedagersskolen på heltidsarbeid og yrkesdeltakelse.

Når det gjelder personalområdet lønn og arbeidsvilkår svarer flere at det er begrenset med handlingsrom for arbeidsgiver når det gjelder tiltak på lønn og arbeidsvilkår fordi det i offentlig sektor er regulert gjennom tariff og lønnsstiger/spenn som styres igjen av formelle kvalifikasjoner/kompetanse og ansiennitet. I intervjuene trekkes det likevel frem at det er bra å bli bevisst skjevheter gjennom rapportering, og at det sånn sett bidrar til å fremme diskusjoner og kanskje etter hvert endringer i retning av likelønn.

På området som omhandler kombinasjonen av arbeid og familieliv svarer 70% at de ikke vet eller ikke har gjort noen endringer. Noen peker imidlertid på at de har gode ordninger for fleksibilitet og hjemmearbeid uten at det kan dateres til 2020, eller at de gjør tilpasninger etter behov/muligheter i virksomheten. Det synes å være et område som kommunene har lite oppmerksomhet på og få konkrete tiltak knyttet til.

## 7. Analyse og diskusjon

I dette kapittelet skal jeg drøfte mine forskningsspørsmål i lys av teorien og funnene som er analysert. Den overordnede problemstilling jeg har ønsket å finne svar på er: *«Finnes det en korrelasjon mellom anvendelse, forankring og implementering og ARP-metodikken på de ulike personalområdene?»*

Underspørsmålene er allerede besvart og presentert i funn. Funn peker på at metodikken anvendes i noe eller liten grad. Når den anvendes skjer det delvis og med en lokal variasjon og fortolkning/tilpasning ute i virksomhetene. Arbeidet synes å være forankret i plan og policydokumenter enten helt eller delvis, uten at alle respondentene hadde kjennskap til forankringen. Når det gjelder organisering svarer flesteparten at arbeidet er organisert under administrasjon/HR. I den kvalitative intervjuene forteller flere om at det jobbes med i politiske utvalg og i ressursgrupper i kommunen.

Jeg vil innlede med en presentasjon av krysstabeller, der den første tabellen viser forholdet mellom forankring og metodikk før jeg presenterer en nærmere analyse av forholdet mellom forankring, implementering og effekt på personalområder

## 7.1 Arbeid med ARP-metodikk og effekter på personalområdene

Tabellene under viser forholdet mellom forankring og metodikk, samt hvilke effekter metodikken har på de ulike personalområdene som rekruttering, kombinasjon av arbeid og familieliv, lønn og arbeidsvilkår, forfremmelse og utvikling, tilrettelegging, og ufrivillig deltid. Det er i den sammenheng viktig å understreke at en samvariasjon ikke nødvendigvis er det samme som sammenheng. Jeg bruker samvariasjon fordi jeg ikke har kontroll på følgende forhold:

- 1) At årsak kom før virkning
- 2) At det faktisk er en samvariasjon mellom årsak og virkning
- 3) At jeg har kontroll over alle andre relevante variabler (Jacobsen, 2022, s. 366).

Det jeg kan si noe om er derfor kun at det er noe samvariasjon blant de som har iverksatt metodikken helt eller delvis. Det synes også å være de samme som svarer at de har gjort tiltak helt eller delvis.

Tabellen under viser forholdet mellom forankring og metodikk. Kjennskap til ARP og forankring synes å ha innvirkning på hvorvidt respondentene benytter seg av metodikken.

Forankring og organisering: Kjenner du til strategier for forankring og organisering av ARP i din virksomhet? * Benytter dere arbeidsmetodikken/4- trinnsmodellen i ARP jfr. 26 i din virksomhet? Metodikken er en 4- trinnsmodell med følgende punkter: 1) Kartlegge og undersøke 2) Analysere 3) iverksette tiltak 4) vurdere resultater. Crosstabulation		Benytter dere arbeidsmetodikken/4- trinnsmodellen i ARP jfr. 26 i din virksomhet? Metodikken er en 4- trinnsmodell med følgende punkter: 1) Kartlegge og undersøke 2) Analysere 3) iverksette tiltak 4) vurdere resultater.				Total
Count		Ja	Delvis	Vet ikke	Nei	
Forankring og organisering: Kjenner du til strategier for forankring og organisering av ARP i din virksomhet?	Har ingen kjennskap til policy/strategi p ARP	1	0	1	2	4
	Har lite kjennskap til policy/strategi p ARP	0	2	3	0	5
	Har noe kjennskap til policy/strategi p ARP	0	4	1	3	8
	Har god kjennskap til policy/strategi p ARP	3	2	0	1	6
<b>Total</b>	<b>4</b>	<b>8</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>23</b>	

Av respondentene som delvis har gjort endringer er det stort sett de samme som svarer at de helt eller delvis kjenner til metodikken.

### Metodikk og personalområder

En gjennomgang av hvert enkelt av personalområdene sett opp mot svarene på metodikk kan bidra til å gi oss en bedre oversikt over hvordan det jobbes med i kommunene, og hvorvidt det er satt inn tiltak på personalområdet eller ikke.

Rekruttering:

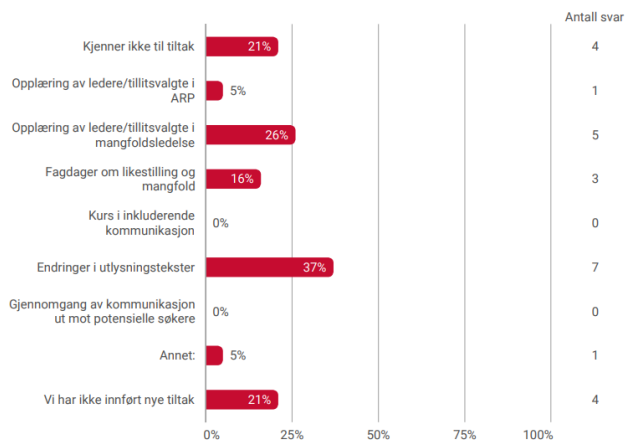
Flere respondenter er også usikre og svarer «vet ikke» på spørsmål om det er gjort endringer. I intervjuene forteller alle respondentene at de jobber med rekruttering og at det er stor interesse for det blant ledere, blant annet fordi behovet for arbeidskraft er så stort at det tvinger seg fram. Den ene informanten formulerer det slik: «Vi trenger alle mann på dekk, vi har ikke råd til å se på om du heter det ene eller det andre eller hudfarge eller etnisitet. Vi trenger flinke fagfolk og tar alle. Vi merker allerede nå at det kommer en bemanningskrise, ikke bare i helse, men vi merker det i skole og barnehage».

**Benytter dere arbeidsmetodikken/4- trinnmodellen i ARP jfr. ♦26 i din virksomhet? Metodikken er en 4- trinnmodell med følgende punkt: 1) Kartlegge og undersøke 2) Analyser 3) iverksette tiltak 4) vurdere resultater. \* Rekruttering: Det er kommet en skjerpelse av lovkravet i 2020. Har dere gjort endringer i rekrutteringspolitikken som følge av dette? Crosstabulation**

Count		Rekruttering: Det er kommet en skjerpelse av lovkravet i 2020. Har dere gjort endringer i rekrutteringspolitikken som følge av dette?				Total
		Ja	Delvis	Vet ikke	Nei	
Benytter dere arbeidsmetodikken/4-trinnmodellen i ARP jfr. ♦26 i din virksomhet? Metodikken er en 4-trinnmodell med følgende punkt: 1) Kartlegge og undersøke 2) Analyser 3) iverksette tiltak 4) vurdere resultater.	Ja	0	2	0	1	3
	Delvis	1	3	1	3	8
	Vet ikke	0	0	2	0	2
	Nei	1	1	2	2	6
Total		2	6	5	6	19

Tabellen under viser de konkrete tiltak som er gjennomført på personalområdet rekruttering.

Rekruttering: Hvilke tiltak er gjennomført hos dere på dette område? (Mulig å krysse av på flere kategorier)



Når det gjelder personalområdet som omhandler tilrettelegging for å kombinere arbeid og familieliv er det ingen av de 17 respondentene som har besvart spørsmålet som svarer at det er gjennomført endringer.

Muligheter for å kombinere arbeid og familieliv:

**Benytter dere arbeidsmetodikken/4- trinnsmodellen i ARP jfr. ♦26 i din virksomhet? Metodikken er en 4- trinnsmodell med følgende punkt: 1) Kartlegge og undersøke 2) Analyser 3) iverksette tiltak 4) vurdere resultater. \* Mulighet for ♦ kombinere arbeid og familieliv: Har dere gjort endringer knyttet til dette som følge av skjerpelsen av lovkravet i 2020?**

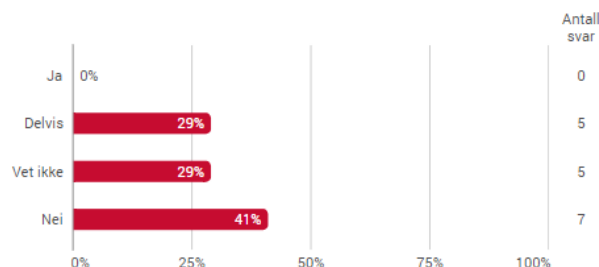
**Crosstabulation**

Count

		Mulighet for ♦ kombinere arbeid og familieliv: Har dere gjort endringer knyttet til dette som følge av skjerpelsen av lovkravet i 2020?			Total
		Delvis	Vet ikke	Nei	
Benytter dere arbeidsmetodikken/4-trinnsmodellen i ARP jfr. ♦26 i din virksomhet? Metodikken er en 4-trinnsmodell med følgende punkt: 1) Kartlegge og undersøke 2) Analyser 3) iverksette tiltak 4) vurdere resultater.	Ja	1	1	1	3
	Delvis	3	2	2	7
	Vet ikke	0	2	0	2
	Nei	1	0	4	5
Total		5	5	7	17

Tabellen over viser hvordan respondentene svarer på om de har gjort tiltak på området arbeid og familieliv. Det er flest av dem som ikke benytter metodikken som ikke har gjort tiltak. Det illustreres også i oversikten under der 70% svarer de ikke vet eller ikke har gjort noen endringer. I kommentarfeltet peker imidlertid noen av respondentene på at de har gode ordninger for fleksibilitet og hjemmearbeid uten at det kan dateres til 2020 eller at de gjør tilpasninger etter behov/muligheter i virksomheten. En respondent svarer at de har en aktiv diskusjon om hva som ligger i heltid, uten at det utdypes nærmere. En annen informant viser til at: «Vi har masse som blir gjort overalt, det skal jeg love deg. Det jobbes veldig bra med dette, men det er lite bevissthet rundt. De vet ikke at det er likestillingsarbeid de holder på med. Når jeg sier likestilling, inkludering og mangfold så tenker alle særtiltak også tenker de likestilling er damer... Vi må knekke det ned i arbeidsverktøy og hjelpe dem å forstå hvordan det er likestilling».

Mulighet for å kombinere arbeid og familieliv: Har dere gjort endringer knyttet til dette som følge av skjerpelsen av lovkravet i 2020?



### Lønn og arbeidsvilkår:

Det er noe variasjon i svarene fra respondentene når det gjelder endringer knyttet til lønn og arbeidsvilkår etter skjerpelsen av kravet. Flere oppgir at de enten delvis eller ikke i det hele tatt har gjort endringer. Flere av respondentene peker på at det er begrenset med handlingsrom

for arbeidsgiver når det gjelder tiltak på lønn og arbeidsvilkår fordi det i offentlig sektor er regulert gjennom tariff og lønnsstiger/spenn som igjen styres av formelle kvalifikasjoner/kompetanse og ansiennitet.

**Benytter dere arbeidsmetodikken/4- trinnsmodellen i ARP jfr. ♦26 i din virksomhet? Metodikken er en 4- trinnsmodell med følgende punkt: 1) Kartlegge og undersøke 2) Analyser 3) iverksette tiltak 4) vurdere resultater. \* Lønn og arbeidsvilkår: Har dere gjort endringer i lønns- og arbeidsvilkår som følge av skjerpelsen av lovkravet i 2020?**  
Crosstabulation

Count		Lønn og arbeidsvilkår: Har dere gjort endringer i lønns- og arbeidsvilkår som følge av skjerpelsen av lovkravet i 2020?				Total
		Ja	Delvis	Vet ikke	Nei	
Benytter dere arbeidsmetodikken/4- trinnsmodellen i ARP jfr. ♦26 i din virksomhet? Metodikken er en 4- trinnsmodell med følgende punkt: 1) Kartlegge og undersøke 2) Analyser 3) iverksette tiltak 4) vurdere resultater.	Ja	1	1	0	1	3
	Delvis	1	1	1	4	7
	Vet ikke	0	0	2	0	2
	Nei	0	0	1	4	5
Total		2	2	4	9	17

### Forfremmelse og utvikling:

Forfremmelse og utvikling er det personalområdet det synes å være minst tiltak eller aktivitet knyttet til. Punktet er også beskrevet i korte trekk i rapporten fra NORCE der de 25

Agderkommunene er gjennomgått, og blir i liten grad adressert i de kvalitative intervjuene.

Det kan forklares med det store fokuset på drift, og det trange handlingsrommet som pekes på i kommunene, der drift synes å legge beslag på kapasiteten og rommet for utvikling styres av kommunenes driftsbehov. Det kan også være et uttrykk for tydelig arbeidsdeling og et stort innslag av profesjoner eller manglende bevissthet rundt de utdannings- kompetanseutviklingstiltak som kan inngå i dette personalområdet.

**Benytter dere arbeidsmetodikken/4- trinnsmodellen i ARP jfr. ♦26 i din virksomhet? Metodikken er en 4- trinnsmodell med følgende punkt: 1) Kartlegge og undersøke 2) Analyser 3) iverksette tiltak 4) vurdere resultater. \* Forfremmelse og utviklingsmuligheter: Har dere gjort endringer i lønnspolitikken og planer for karriereutvikling som følge av skjerpelsen av lovkravet i 2020?**  
Crosstabulation

Count		Forfremmelse og utviklingsmuligheter: Har dere gjort endringer i lønnspolitikken og planer for karriereutvikling som følge av skjerpelsen av lovkravet i 2020?			Total
		Delvis	Vet ikke	Nei	
Benytter dere arbeidsmetodikken/4- trinnsmodellen i ARP jfr. ♦26 i din virksomhet? Metodikken er en 4- trinnsmodell med følgende punkt: 1) Kartlegge og undersøke 2) Analyser 3) iverksette tiltak 4) vurdere resultater.	Ja	1	0	2	3
	Delvis	2	0	5	7
	Vet ikke	0	1	1	2
	Nei	0	0	5	5
Total		3	1	13	17

### Tilrettelegging:

Når det gjelder tilrettelegging er det en variasjon i svarene. På tiltakssiden synes den meste av tilretteleggingen å foregå innen rammene for IA (Inkluderende arbeidsliv) – avtalen. Den ene



informanten peker på at noen må gjøre jobben og at det er dilemmaet med å skulle tilrettelegge for familier i småbarnsfasen, ha en livsfasepolicy og tilrettelegge for funksjonsvariasjoner. Informanten beskriver hvordan de jobber med tilrettelegging slik: «Vi tilrettelegger i den grad det er mulig, men noen må gjøre jobben. Jobber du i barnehage eller jobber du i turnus så er det vanskelig å endre på vaktlengden. Vi strekker oss også langt for våre ansatte som får nedsatt funksjonsevne.»

**Benytter dere arbeidsmetodikken/4- trinnsmodellen i ARP jfr. 26 i din virksomhet? Metodikken er en 4- trinnsmodell med følgende punkt: 1) Kartlegge og undersøke 2) Analyser 3) iverksette tiltak 4) vurdere resultater. \* Tilrettelegging: Har dere gjort endringer i rutiner for tilrettelegge for arbeidstakere som har behov for det?**  
**Crosstabulation**

Count		Tilrettelegging: Har dere gjort endringer i rutiner for tilrettelegge for arbeidstakere som har behov for det?				Total
		Ja	Delvis	Vet ikke	Nei	
Benytter dere arbeidsmetodikken/4-trinnsmodellen i ARP jfr. 26 i din virksomhet? Metodikken er en 4-trinnsmodell med følgende punkt: 1) Kartlegge og undersøke 2) Analyser 3) iverksette tiltak 4) vurdere resultater.	Ja	0	0	0	2	2
	Delvis	0	2	0	5	7
	Vet ikke	1	0	1	0	2
	Nei	1	2	0	2	5
Total		2	4	1	9	16

Tilrettelegging for mennesker med funksjonsnedsettelse/ variasjoner:

I tabellen ser vi at IA avtalen, avtalen om inkluderende arbeidsliv mellom partene i arbeidslivet for å forbygge sykefravær og frafall fra arbeidslivet, er det tiltaket respondentene samler seg om.



Ufrivillig deltid:

I det kvalitative intervjuet svarer en av informantene: «Ja, vi har en ordfører som stadig sier heltid deltid, heltid, deltid, heltid! Og så sier man, mener du heltidskultur? Hva mener du i forhold til skal vi da kan pålegge? Nei, nei, det må være frivillig». En av de andre informantene sier: «Når det gjelder heltid/deltid er det det vi jobber iherdig med, men som vi også har størst etterslep på. På Sørlandet er vi konservative og har tradisjonelle holdninger,

vi ligger langt under gjennomsnittet i Norge. Men vi har innført årsturnus, vi har begrensninger knyttet til utlysninger og tar inn folk som velger å jobbe redusert inn til en samtale». Begge informantene peker på behovet for arbeidskraft og kompetanse for å kunne levere på de kommunale tjenestene og at arbeidet med heltid ses i sammenheng med det voksende bemanningsbehovet i kommunene. De viser også til utfordringer knyttet til omgivelsene og kulturelle forventninger om tradisjonelle normer som utgjør en utfordring for deres arbeid med likestilling. En informant peker også på noen strukturelle barrierer de har måttet adressere for å fremme heltidsarbeid. Informanten forteller om firedagersskole som er en struktur som anses å være en driver for at innbyggerne, i hovedsak kvinner, jobber deltid. «Det er en utfordring og skal jobbe for å fremme likestilling samtidig som vi har onsdagsfri» Informanten forteller at det nå i deres kommune er tverrpolitisk enighet om å tilby gratis SFO som et tiltak for å fremme likestilling og tilrettelegge for at flere skal kunne jobbe heltid.

**Benytter dere arbeidsmetodikken/4- trinnsmodellen i ARP jfr. ♦26 i din virksomhet? Metodikken er en 4- trinnsmodell med følgende punkter: 1) Kartlegge og undersøke 2) ♦Analyse 3) iverksette tiltak 4) ♦vurdere resultater. \* Ufrivillig deltid: Har dere gjort endringer i deres systemer som følge av skjerpelsen av lovkravet i 2020? Crosstabulation**

Count		Ufrivillig deltid: Har dere gjort endringer i deres systemer som følge av skjerpelsen av lovkravet i 2020?				Total
		Ja	Delvis	Vet ikke	Nei	
Benytter dere arbeidsmetodikken/4- trinnsmodellen i ARP jfr. ♦26 i din virksomhet? Metodikken er en 4- trinnsmodell med følgende punkter: 1) Kartlegge og undersøke 2) ♦Analyse 3) iverksette tiltak 4) ♦vurdere resultater.	Ja	0	1	0	1	2
	Delvis	5	1	0	1	7
	Vet ikke	1	0	1	0	2
	Nei	1	1	1	2	5
Total		7	3	2	4	16

## 7.2 Forankring, implementering og effekt på personalområder

Innledningsvis presenterte jeg styringsdokumenter, utredninger samt rapporter fra både NORCE og Oxford Research som har studert forankring i likestillings- og mangfoldarbeid. I policydokumentene gjøres det rede for visjonen, intensjonen og formålet med ARP som styringsverktøy. I begge rapportene pekes det på at forankring er avgjørende for å bringe arbeidet fra «gode intensjoner» og idealer til systematisk arbeid med konkrete tiltak som kan sies å ha en effekt. Det understrekes at tiltakene vil kunne ha begrenset effekt dersom arbeidet ikke er godt forankret i alle ledd, noe som i sin tur forutsetter strukturer, styring og systemer som understøtter arbeidet. Forventningen om sammenheng og samspill mellom de ulike variablene har vært et utgangspunkt også for utformingen av spørsmålene i undersøkelsen jeg har utarbeidet. Denne forventningen underbygges både av rapportene og styringsdokumentene som ligger til grunn for oppgaven.

Funnene viser at forankring er det spørsmålet der det er noe frafall. Av 30 respondenter på undersøkelsen totalt er det kun 23 som besvarer dette spørsmålet. Av de som har besvart svarer flest at de ikke vet eller bare delvis kjenner til strategier for forankring og organisering av ARP i deres virksomhet. Funnene gir støtte til og underbygger funn i rapportene det vises til. Bevisstheten om, og forankringen av ARP synes å være varierende i kommunene. I intervjuene viser noen av informantene til at de har lyktes i forankringen, men at det har vært noe de har måttet jobbe med aktivt og over tid for å få den politiske ledelsen på lag.

Sammenstillingen av den kvalitative og kvantitative empirien peker på at forankring er av betydning for å få til et systematisk og metodisk arbeid med lovkravet. Det er vanskelig å måle hvor stor grad det har og hvilke variabler som har størst betydning. NORCE viser til at årsberetningene viser at bare et fåtall synes å arbeide strukturert med feltet, og at det derfor blir krevende å imøtekomme kravene når en ikke har et bevisst forhold til systematisk likestillingsarbeid over tid. Legger vi organisasjonsteorien til grunn og den strukturelle rammen kan det se ut til at kommuneorganisasjonen i utgangspunktet skulle hatt gode forutsetninger for å lykkes med implementering av verktøyet. Kommunene kjennetegnes av en formell struktur, der oppgaver, roller, ansvar og myndighet er grunnleggende elementer for måloppnåelse. Det vil også være et betydelig innslag av regler/rutiner og prosedyrer på hvordan arbeidet skal utføres. Det kan tenkes å sammenfalle godt med metodikken i ARP-verktøyet som gir klare føringer for hvordan arbeidet skal innrettes. Likevel peker flere av intervjuobjektene på at det er motstand mot verktøyet internt blant annet fordi det oppleves som veldig detaljstyrende og krevende å håndtere. Den politiske rammen belyser hvordan det eventuelt bidrar til en motstand, forhandling og drakamp internt i virksomhetene. Flere trekker frem et trangt handlingsrom og ressursknapphet i form av pressede ressurser som en forklaring på denne motstanden.

Det vil sannsynligvis stille krav til at ledere er både trygge og tydelige på hvorfor det skal jobbes med dette kravet som forutsetter en god forståelse, bevissthet og forankring. Det er interessant at lovkravet i seg selv ble utformet nettopp gjennom en politisk drakamp og i likhet med mye av likestillingspolitikken ble utformet i et slags kompromiss som synes å forfølge det helt ned til organisasjonsnivå. I Salamons forståelse av styringsverktøyets «managability» som sier noe om hvor lett/vanskelig ett styringsverktøy lar seg gjennomføre synes ARP å være et verktøy som oppfattes dels vanskelig å håndtere av ledere på kommunalt nivå.

Det er en variasjon mellom kommunene og tilgangen på støtteapparat som er tilgjengelig for å understøtte arbeidet. I den sammenheng synes ikke kommunestørrelsen å være av betydning. Det er interessant at to av tre respondenter som jobber i den største kommunen svarer «vet ikke» eller «nei» på spørsmål om de benytter ARP-metodikken.

Salomon refererer til politiske forskere og iverksettingsteori for å underbygge viktigheten av å vurdere styringsverktøyets forutsetning for implementering i tillegg til de øvrige fire evalueringskriterier som er «effectiveness», «efficiency», «equity» og «legitimacy». ARP scorer høyt på politisk støtte og legitimitet. Det er bred enighet om at kommunene skal jobbe for å fremme likestilling og likeverdighet eller «equity». Det anses som en legitim satsing med våre felles skattepenger fordi den kommer så mange til gode.

Det er interessant i seg selv at flere svarer på dette enn spørsmålet som omhandler forankring. Det kan være mange årsaker til dette. De kan være et uttrykk for at respondentene er bedre kjent med metodikken enn styrings- og strategidokumentene i sin egen virksomhet eller at ARP ikke er omtalt eksplisitt i styrings- og strategidokumentene. Det reiser også spørsmål knyttet til hvor godt kommunisert likestillingsarbeidet er i organisasjonen på de ulike nivå og hvordan samhandlingen fungerer mellom strategisk ledelse og operativ ledelse. Det er spørsmål som ble forsøkt svart ut gjennom de kvalitative intervjuene det refereres til.

Verktøyet oppfattes likevel som krevende å håndtere og basert på tilbakemeldingene i intervjuene vanskelig å forsvare effektiviteten av i konkurranse med alle andre kjerne- og driftsoppgaver som også skal løses av kommunene.

Det er videre verdt å merke seg at halvparten av respondentene svarer de ikke vet om, eller ikke benytter seg av ARP-metodikken. Det er en høyere andel enn de som svarer på spørsmål knyttet til forankring som synes å være tydeligere for respondentene.

I intervjuene har jeg forsøkt å utforske hva som skjer på veien fra forankring til implementering av metodikken. I intervjuene som er gjennomført er det gjennomgående at metodikken oppfattes som svært detaljert, lite anvendelig og flere peker på at fokuset på rapportering synes å skape motstand innad i virksomhetene mot implementering av metodikken. Metodikken oppfattes som noe rigid og som er vanskelig å skape eierskap til i de lavere nivå i organisasjonen. Det igjen reiser spørsmål om eierskap, kommunikasjon og involvering av ansatte i alle organisasjonens ledd.

Det fremstår som at samspillet mellom strategisk/politisk ledelse og den administrative ledelsen er preget av gode samarbeidsrelasjoner, samtidig som ledelsen ikke helt lykkes med å

kommunisere sitt eierskap ut i alle organisasjonens ledd. I den forbindelse synes organisering å spille en rolle og det er noe varierende bevissthet rundt det i virksomhetene. Organisering kan ha betydning for kommunikasjonen, involveringen av ansatte og sikringen av systematisk arbeid. Det kan også bidra positivt til å skape engasjement eller motivasjon for arbeidet som f.eks. mellomledere kan ta med videre til sin avdeling. Respondentene som mener å ha lykket med å få til tiltak i sine virksomheter viser også til at arbeidet er organisert enten i ressursgrupper eller utvalg med en representasjon fra ulike deler av virksomheten og tillitsvalgte. Den ene informanten har beskrevet prosessen med å involvere, skape eierskap og benytte trepartssamarbeidet som «kjernemuskulaturen» som må aktiveres for å oppnå effekt. Samme informant sier de har lykket med å få til det systematiske arbeidet og det drypper nedover og det jobbes videre med å få det inn i lederopplæringen.

Informantene identifiserer også barrierer på veien, den ene peker på at det er enkelt å vedta noe som er abstrakt, men mer krevende når det skal operasjonaliseres og konkretiseres for de ansatte. Det kan skape både usikkerhet og motstand. Når denne informasjonen sammenstilles med Salomons fire evalueringskriterier, «effectiveness», «efficiency», «equity» og «legitimacy», synes det å oppstå sårbarheter når det gjelder implementering blant annet knyttet til effektiviteten og nytteeffekten av verktøyet. Det er også interessant å se dette i lys av at styringsverktøyet i seg selv er blitt til gjennom politiske forhandlinger og kanskje nettopp av den grunn kan være vanskelig å konkretisere. I det implementeringen skal gjennomføres og det skal føres fra forankring til implementering synes det å åpne opp for nye forhandlingsrunder i organisasjonen rundt konkretiseringen av verktøyet.

Det kan også forklare hvorfor respondentene er delt når det gjelder metodikken og kan være et uttrykk for at det er enklere å samles om det abstrakte og overordnende i forankringen, mens det kan være vanskeligere å enes om hvordan dette konkret skal se ut. Et annet moment er at forankringsprosessen involverer færre interessenter, og det gir kanskje bedre forutsetninger for enighet og konsensus, mens implementeringen involverer flere ansatte med det mangfold av synspunkter og interesser som skal prege prosessen. Det kan tenkes at både motstand og konflikter kan komme til uttrykk og påvirke effektiviteten og nytten av ARP.

Personalområde som skiller seg ut med minst omtale og som heller ikke adresseres i intervjuene er forfremmelse og utvikling. Det er også lite å finne om det i rapporten fra NORCE der kommunenes arbeid på de ulike områdene er gjennomgått. Det til tross for at alle intervjuobjektene var opptatt av utviklings- og innovasjonsarbeidet som pågår i kommunene. Det kan tenkes at dette området ikke er utforsket nok, eller det kan være et uttrykk for at

oppmerksomheten på drift gir lite handlingsrom til å satse på utvikling og karrieremuligheter for ansatte. Det er interessant at dette punktet ikke ses i sammenheng med behov for kompetanse og bemanning slik tilnærmingen er til personalområdet rekruttering og deltid/ufrivillig. Arbeidet kommunene rapporterer på heltid/deltid synes i tydeligere grad å gjenspeile kommunenes økende behov for arbeidskraft og kompetanse for å løse samfunnsoppgavene som ligger i deres mandat, og en forutsetning for å levere gode tjenester. Det kan tyde på at kommunene ser på disse områdene også i sammenheng med tjenestekvalitet og utvikling.

Funnene viser høy bevissthet og flere tiltak knyttet til personalområdet rekruttering. Endring i utlysningstekster og opplæring av ledere og tillitsvalgte synes å være de tiltakene som det er høyest oppslutning om blant respondentene. Det er kanskje det tiltaket som gir størst effekt målt opp mot innsatsen da det er et tiltak som er lett å standardisere og gjøre til en rutine for hele organisasjonen.

Tilrettelegging vies også noe oppmerksomhet, da det er et område som synes å henge sammen med de overnevnte forhold som å beholde kompetanse og arbeidskraft. IA-avtalen trekkes frem i denne sammenheng som det mest brukte verktøyet for å forbygge sykefravær og frafall fra arbeidslivet. Det kan være et uttrykk for at IA-avtalen tilbyr et godt rammeverk for tilretteleggingen, eller at det er et veletablert og kjent tiltak for kommunene. IA-avtalen ble inngått mellom myndighetene og partene i arbeidslivet i 2001, det er altså et godt etablert tiltak i kommunene og oppfattes muligens som både godt fungerende og «lavhengende frukt» av respondentene når det gjelder arbeid med tilrettelegging.

Personalområdet som omhandler lønn og arbeidsvilkår er i liten grad omtalt. Det kan være det ikke er behov for det, da Norge generelt har små lønnsforskjeller, og den sammenpressede lønnsstrukturen kommer tydelig til uttrykk i offentlig sektor som kommunene er en del av.

Det er også noe som underbygges i rapporten fra NORCE. Men her trekkes Risør frem som en kommune som bruker tiltak på dette området både for å sikre seg arbeidskraft, og bidra til mindre lønnsforskjeller. *«Spesielt har kommunen i en periode opprettet et tiltak hvor sykepleiere og vernepleiere som ansettes i Risør kommune får lønn tilsvarende minst åtte års lønnsansiennitet ved oppstart. Sykepleieryrket er svært kvinnedominert, og dette kan sann sett sees på som et tiltak som bidrar til mindre lønnsforskjeller mellom kvinne- og mannsdominerte yrker»* (Jentoft, Rapport nr. 11-2023, s. 23).

Det fremstår som at det på personalområdene er enklere å enes om de områdene hvor alle synes å ha en felles forståelse som f.eks. økt kompetanse og bemanningsbehov i kommunene. Denne forståelsen synes å være samlende for de områdene der ARP virker å ha størst effekt, som på rekruttering og deltid/ufrivillig deltid. Det er muligens også et uttrykk for at kommunene ser for seg at det er her de kan hente størst gevinster av verktøyet og at det ses i sammenheng med de store samfunnsoppgavene kommunene står overfor. Det kan også være at disse områdene er enkle å måle effekter og måloppnåelse på.

## 8. Avslutning og implikasjoner

Avslutningsvis kan vi si at bildet er sammensatt med flere variabler som spiller inn. Funnene i min studie understøtter tidligere rapporter og kan tyde på at både anvendelse, forankring og implementering påvirker sluttresultatet og effekten av styringsverktøyet. Kommunene som har tiltak på flere av personalområdene er også de som rapporterer om godt samspill mellom strategisk og politisk ledelse, en tydelig forankring, og har organisert arbeidet.

Organiseringen av arbeidet synes å ha innvirkning på hvor systematisk kommunen klarer å jobbe med å svare ut lovkravet. Det er imidlertid vanskelig å isolere variablene eller fastslå tydelige sammenhenger, dette forblir indikasjoner basert på en begrenset studie. Det er også vanskelig å si noe om det er bevisstheten hos den enkelte rundt lovkravet, organiseringen eller den tydelige forankringen som driver det systematiske arbeidet og hva som eventuelt kommer først.

Basert på empiri og funn er det likevel noe som tyder på at det kommunene og kommuneledelsen har størst oppmerksomhet på, også er det som organisasjonen jobber med og har aktivitet knyttet til. På bakgrunn av denne undersøkelsen synes det å være arbeidet med heltid og rekruttering. Det kan videre også ha en sammenheng med politiske vedtak eller strategier for å imøtekomme utfordringer knyttet til bemannings- og kompetansebehov. Det er ikke rom for å studere denne sammenhengen videre i dette studiet, men det ville vært av faglig interesse å finne ut hvilke «drivere» kommunene har for å jobbe med likestilling utfra et kommuneperspektiv, og hvordan kommunene selv vurderer både nytten og effekten av dette arbeidet.

## Litteraturliste

Indikatorer for kjønnslikestilling. Grunnlagstall (K) 2008 - 2021-PX-Web SSB.

SSB. Hentet 13. desember 2022, fra <https://www.ssb.no/system/>

Ahmed, Sara. (2007). "You end up doing the document rather than doing the doing": Diversity, race equality and the politics of documentation". *Ethnic and Racial Studies* <https://doi.org/10.1080/01419870701356015>

*Aktivitets- og redegjøringsplikt (ARP) for arbeidsgivere.* (2022). Bufdir. Hentet 13. desember 2022, fra

[https://ny.bufdir.no/fagstotte/produkter/aktivitets\\_og\\_redegjorelsesplikt\\_for\\_arbeidsgivere/](https://ny.bufdir.no/fagstotte/produkter/aktivitets_og_redegjorelsesplikt_for_arbeidsgivere/)

Meld. St. 6 (2010–2011) *Likestilling for likelønn*

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld-st-6-20102011/id625636/>

Meld. St. 44 (2012-2013) *Likestilling kommer ikke av seg selv*

<https://www.regjeringen.no/contentassets/173618e9a22744fc919d561189bad4f1/no/pdfs/stm201220130044000dddpdfs.pdf>

Meld. St. 7 (2015–2016) *Likestilling i praksis-Like muligheter for kvinner og*

*menn*<https://www.regjeringen.no/contentassets/cd129c6dfff54129b42a1b82071913f0/no/pdfs/stm201520160007000dddpdfs.pdf>

Anne-Jorunn Berg, Anne Britt Flemmen og Berit Gullikstad (red.) (2011) «Likestilte norskheter. Om kjønn og etnisitet» *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 2011, Vol.52 (2), p.278-281

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet:

[https://ny.bufdir.no/fagstotte/produkter/aktivitets\\_og\\_redegjorelsesplikt\\_for\\_arbeidsgivere/](https://ny.bufdir.no/fagstotte/produkter/aktivitets_og_redegjorelsesplikt_for_arbeidsgivere/)

Bøgh Andersen m. fl (2. utgave) (2020): «*Offentlige styringsparadigmer.*» Jurist og Økonomforlaget

Bolman, L. G., & Deal, T. E. (2018). *Nytt perspektiv på organisasjon og ledelse: Strukturer, HR, politikk og symboler* (6. utg.). Gyldendal.

Bovaird, T. & Löffler, E. (eds.) (2009/2015/2016): *Public Management and Governance*. Routledge.

Brenna, L.R. (2018). *Mangfoldsledelse: Mangfold og likestilling som bærekraftigkonkurransfortrinn*. Cappelen Damm.



Anne Lise Ellingsæter og Ragni Hege Kitterød «Den mannelige forsørgeren- Endringer i praksis og idealer ved utvalgte forskningsbidrag» (2022) *Core, Senter for likestillingsforskning*

Furseth, Inger og Everett, Euris Larry Everett (3. utgave, 2020), kap. 1 og 7 *Masteroppgaven- Hvordan begynne- og fullføre*

Gressgård, Randi. (2013). «Interseksjonalitet» *Tidsskrift for kjønnsforskning*, Vol 37(1), s. 64–67.

Halrynjo, Sigtona og Teigen, Mari (red.) *Ulik likestilling i arbeidslivet* (1.utgave, 2016) Gyldendal Akademisk

Holst, Chatrine (2013) *Tidsskrift for kjønnsforskning*, Vol.37 (2), s. 191-198

Jacobsen, D. I. (2022). *Hvordan gjennomføre undersøkelser?: Innføring i samfunnsvitenskapelig metode* (4. utgave.). Cappelen Damm akademisk.

Jentoft, N., Bjørnarå, H.B., Abdallah, R. og Einstabland, Å.L.H (2023). *Aktivitets- og redegjøringsplikten i Agder – Hva er status og hvor går veien videre?* En gjennomgang av likestillingsredegjørelser for 2021 i offentlig og privat sektor. Rapport nr. 11-2023 NORCE Helse og samfunn. <https://narceresearch.brage.unit.no/narceresearch-xmlui/handle/11250/3063810>

Institutt for samfunnsforskning: <https://www.samfunnsforskning.no/prosjekter/aktivt-likestillingsarbeid>

Joyce, P. (1999). *Strategic management for the public services* Open University

Kilden Kjønnsforskning: <https://kjonnsforskning.no>

Klubben, Ada (2022) *Det handler ikke om å telle, det handler om å prøve å få ut potensialet En kvalitativ studie om likestilling og mangfold på norske arbeidsplasser i lys av arbeidsgivers aktivitets- og redegjøringsplikt* (Masteroppgave, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet)

Likestilling 2014 -Regjeringens handlingsplan for likestilling mellom kjønnene, Barne- likestillings-og inkluderingsdepartementet  
[https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/bld/likestilling/likestilling\\_2014.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/bld/likestilling/likestilling_2014.pdf)

Pierre, Lascoumes og Patrick, Le Gales (2007) *Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments—From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation* Governance (Oxford) Vol.20 (1), s.1-21

Pressemelding nr. 10/23 datert 8.3.2023 Kultur- og likestillingsdepartementet  
<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/starter-arbeid-med-likestillingsstrategi/id2965851/>

*Lov om likestilling og forbud mot diskriminering (likestillings- og diskrimineringsloven)*  
Hentet fra lovdata: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2017-06-16-51>

Likestillings- og diskrimineringsombudet <https://www.ldo.no/jobbe-for-likestilling/i-arbeidslivet/Aktivitets-og-redegjorelsesplikten/>

Notat (2023) «Aktivt likestillingsarbeid. En analyse av rapportering i de 50 største norske virksomhetene». CORE – senter for likestillingsforskning  
[https://www.samfunnsforskning.no/core/publikasjoner/core-indikator-status/a4\\_core\\_faktaflak\\_arp\\_digital\\_v2.pdf](https://www.samfunnsforskning.no/core/publikasjoner/core-indikator-status/a4_core_faktaflak_arp_digital_v2.pdf)

NOU 2008: 6 (2008) «Kjønn og lønn- Fakta, analyser og virkemidler for likelønn» Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet

NOU 2011:18 (2011) «Struktur for likestilling» Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet

NOU 2012: 15 (2012) «Politikk for likestilling» Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet

Oxford Research (2022) *Mangfold i statlig sektor: Tiltak, forutsetninger og gevinster*  
<https://www.imdi.no/contentassets/cfcec8ad869a48fca3e830a76bd0dcf0/mangfold-i-statlig-sektor.pdf>

*Regionplan Agder 2030*. Agder Fylkeskommune.

Salamon, L. M. (Red.). (2002). *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. Oxford University Press, USA.

Hege Skjeie og Mari Teigen (2003) «Menn imellom : mannsdominans og likestillingspolitikk» Gyldendal Akademisk

*Topplederbarometer 2022*. CORE- Senter for likestillingsforskning.  
<https://www.samfunnsforskning.no/core/publikasjoner/core-indikator-status/core-topplederbarometer/2022/index.html>

United Nations «The Sustainable Development Goals (SDGs)», 2021. United Nations; United Nations. Hentet 13. desember 2022, fra <https://www.un.org/en/desa/sustainable-development-goals-sdgs>

