



**FORSVARET**  
Forsvarets høgskole

**Implementering av Regjeringens  
handlingsplan i kommunen**

*I tjeneste for Norge*

**Marianne Johannessen**

Masteroppgave  
Forsvarets høgskole  
vår 2020

---

---

# Forord

Denne avhandlingen er den avsluttende oppgaven av min masterstudie på Forsvarets høgskole.

Jeg vil rette en stor takk til mine forelesere og medstudenter ved FHS for et spennende studie. Takk til kommunene som har stilt opp i intervju i en hektisk hverdag. Samtlige kommuner har vist et stort engasjement for arbeidet med anerkjennelse og ivaretagelse av veteranene.

Jeg vil også rette en stor takk til min veileder Torunn Laugen Haaland. Dine råd og veiledning har vært til stor hjelp.

Å skrive en masteravhandling på 20 % ved Forsvarets høgskole har vært en spennende reise og utrolig mange gode samtaler med utrolig dyktige mennesker som jobber med veteraner og veteranarbeid. På den andre siden skal jeg ikke legge skjul på at dette har vært et intensivt år med høyt arbeidspress. Jeg vil takke mine sjefer Oberst Reidun Anita Gussiås og oberst løytnant Frode Østreng i FSAN for at jeg har fått muligheten til å ta dette studiet. Aller mest vil jeg takke familien min, min mann og barna mine. Jeg vil takke svigermor og mamma for barnepass, middager, for støtte og oppmuntring, og uten alle dere hadde ikke det vært mulig å gjennomføre denne studien.

Oslo, 15 oktober 2020

Marianne Johannessen

---

# Sammendrag

*Introduksjon:* St.meld. nr. 34 (2008–2009) «*Fra vernepliktig til veteran*» Om ivaretagelse av personell før, under og etter deltakelse i internasjonale operasjoner var det første skrittet mot en helhetlig nasjonal veteranpolitikk. Hensikten var å stille hele samfunnet til ansvar for ivaretagelse og oppfølging av veteranen. I 2011 kom Regjeringens handlingsplan «*I tjeneste for Norge*» som en videreføring av St.meld.nr. 34 (2008-2009). Planen inneholdt 126 tiltak rettet helt spesielt mot personell som hadde tjenestegjort i internasjonale operasjoner.

Studien tar for seg implementering av tiltak 100, 101, 102 og 103 i Regjeringens handlingsplan «*I tjeneste for Norge*» (2011). Disse fire tiltakene er rettet mot det kommunale hjelpeapparatet og omhandler ivaretagelse av veteranen og veteranfamilier gjennom kunnskap og kompetanse. Tiltakene blir sett på samlet og ikke undersøkt en og en. Hensikten er å se på implementeringsprosessen, ikke tiltakene spesielt.

Med bakgrunn i dette vil jeg forsøke å besvar følgende problemstilling:

*Hvilke forhold har fremmet og hemmet kommunenes implementering av Regjeringens handlingsplan «I tjeneste for Norge»?*

*Metode:* Studien omfatter 6 kommuner og deres erfaring med implementering av de fire tiltakene. Mitt empiriske grunnlag består av 6 individuelle semistrukturerte dybdeintervjuer fra seks kommuner og dokumentanalyser. I teoridelen brukes Fixsen, et al. (2005) sitt rammeverk for implementering. Teorien er valgt for å forsøke å identifisere og drøfte fremmende og hemmende faktorer knyttet til implementering av handlingsplanen i kommunene. I drøftingen vil jeg se på hvordan teorien møter funnene i intervjuene og om de utfyller hverandre.

*Funn:* Funnene viser flere faktorer som informantene opplever som fremmende og hemmende for implementeringen av tiltakene. En særskilt fremmende faktor er kompetanse og formidling av denne. Kompetanseheving for ansatte i kommunen på hvem veteranen er, hva veteranen har opplevd, og hva veteranen trenger hjelp til er gjennomgående i alle intervjuene. En annen fremmende faktor har vært kommunenes mulighet til å tilpasse planene til lokale forhold. Andre faktorer som har vært sentrale både fremmende og hemmende er faktorer som ledelse, tid, økonomi, bemanning og resurser.

*Konklusjon:* Veterankontaktene var alle enig om at anerkjennelse og ivaretagelse av veteranen var en viktig jobb og et kommunalt like mye som nasjonalt ansvar. Formaliseringen av St. meld. nr. 38 (2008-2009) og Regjeringens handlingsplan har vært viktige faktorer for gjennomføringen av implementeringen. Kommunikasjon eksternt og internt sammen med kompetanse og kunnskap fremheves som suksess kriterier for implementeringen i samtlige kommuner.

---

# Summary

*Introduction:* St.meld. nr. 34 (2008–2009) «*Fra vernepliktig til veteran*» *Om ivaretagelse av personell før, under og etter deltakelse i internasjonale operasjoner*» was the first step towards a comprehensive national veteran policy. The purpose was to make the whole nation responsible for the care and follow-up of the veteran. In 2011, the Government's action plan "*I tjeneste for Norge*" came as a continuation of St.meld.nr. 34 (2008-2009). This plan contained 126 measures aimed specifically at personnel who had served in international operations.

The study deals with the implementation of measures 100, 101, 102 and 103 in the Government's action plan "In the service of Norway" (2011). These four measures are aimed at the municipal aid apparatus and deal with the care of the veteran and veteran families with knowledge and competence. The measures are looked at together and not examined one by one. The purpose is to look at the implementation process, not the measures in particular.

Based on this, I will try to make the following issue:

*What factors have promoted and hampered the municipalities' implementation of the Government's action plan "I tjeneste for Norge"?*

*Method:* The study includes 6 municipalities and their experience with the implementation of the four measures. My empirical basis consists of 6 individual semi-structured in-depth interviews from six municipalities and document analyzes. Fixsen et al. (2005)'s framework for implementation is used as a theoretical basis, and is chosen to try to identify and discuss promoting and inhibiting factors related to the implementation of the action plan in the municipalities. In the discussion, I will discuss how the theory meets the findings in the interviews and whether they complement each other.

*Findings:* The findings show several factors that the informants experience as promoting and inhibiting the implementation of the measures. A special promoting factor is competence and dissemination of this. Competence development for employees in the municipality on who the veteran is, what the veteran has experienced, and what the veteran needs help with is consistent in all interviews. Another promoting factor has been the municipalities' ability to adapt the plans to local conditions. Other factors that have been central both promoting and inhibiting are factors such as management, time, finances, staffing and resources.

*Conclusion:* The veteran-contacts all agreed that recognition and care of the veteran is an important job and a municipal as much as national responsibility. The formalization of St. meld. No. 38 (2008-2009) and the Government's action-plan have been important factors in the implementation.

Communication externally and internally together with competence and knowledge are emphasized as success criteria for implementation in all municipalities.

---

# Innholdsfortegnelse

|          |   |           |
|----------|---|-----------|
| <b>1</b> | <b>Innledning</b> .....   | <b>1</b>  |
| 1.1      | TEMA OG MOTIVASJON.....   | 1         |
| 1.2      | PROBLEMSTILLING.....  | 2         |
| 1.3      | AVGRENSINGER .....  | 3         |
| 1.4      | OPPGAVENS STRUKTUR.....   | 3         |
| <b>2</b> | <b>Veteraner og veteranarbeid</b> .....                                 | <b>3</b>  |
| 2.1      | HVEM ER VETERAN? .....  | 4         |
| 2.2      | HVOR HAR VETERANENE TJENESTEGJORT? .....                                | 4         |
| 2.3      | HVOR I NORGE ER VETERANENE BOSATT? .....                                | 5         |
| 2.4      | VETERANPOLITIKKEN .....   | 6         |
| 2.5      | VETERANORGANISASJONER .....   | 7         |
| 2.6      | REGJERINGENS TILTAK FOR Å IVARETA VETERANEN.....                        | 7         |
| 2.6.1    | Stortingsmelding nr. 34 (2008-2009) «Fra vernepliktig til veteran»..... | 8         |
| 2.6.2    | Regjeringens handlingsplan «I tjeneste for Norge» (2011) .....          | 9         |
| 2.6.3    | Oppfølgingsplanen «I tjeneste for Norge» (2014).....                    | 9         |
| 2.7      | VETERANUNDERSØKELSER .....  | 10        |
| 2.7.1    | Afghanistanundersøkelsen 2012 .....                                     | 10        |
| 2.7.2    | UNIFIL undersøkelsen 2016 .....   | 11        |
| 2.7.3    | Statistisk sentral byrås levekårsundersøkelse av veteraner.....         | 11        |
| 2.7.4    | Riksrevisjonens veteran undersøkelse .....                              | 12        |
| 2.7.5    | Evaluering av Regjeringens oppfølgingsplan «I tjeneste for Norge» ..... | 14        |
| 2.8      | VETERANPLAN – KOMMUNENES TILTAK FOR Å IVARETA VETERANEN .....           | 14        |
| 2.8.1    | Oslo kommune .....  | 15        |
| 2.8.2    | Vestby kommune .....  | 15        |
| 2.8.3    | Bærum kommune.....  | 15        |
| 2.8.4    | Kongsberg kommune .....   | 15        |
| 2.8.5    | Elverum kommune .....   | 16        |
| 2.8.6    | Ullensaker kommune .....  | 16        |
| 2.8.7    | Oversikt over innholdet i veteranplanene i de 6 kommunene.....          | 16        |
| 2.8.8    | Analyse av veteranplanene i kommunene .....                             | 18        |
| <b>3</b> | <b>Teori</b> .....  | <b>18</b> |
| 3.1      | IMPLEMENTERING: DEFINISJONER.....                                       | 19        |
| 3.2      | IMPLEMENTERING SOM FENOMEN I ET HISTORISK PERSPEKTIV .....              | 19        |
| 3.3      | IMPLEMENTERINGSPROSESSEN, HVORDAN SKJER DEN? .....                      | 20        |
| 3.4      | FIXSEN ET AL. (2005) OVERSIKTSMODELL FOR IMPLEMENTERING .....           | 21        |
| 3.5      | FIXSEN ET AL. (2005) 6 FASER I IMPLEMENTERINGSPROSESSEN .....           | 24        |
| 3.6      | IMPLEMENTERINGSDRIVERE .....  | 25        |
| <b>4</b> | <b>Metode</b> .....   | <b>29</b> |
| 4.1      | METODISK TILNÆRMING.....  | 29        |
| 4.2      | FORSKNINGSSTRATEGI .....  | 30        |
| 4.3      | OPPBYGGING OG UTFORMING AV INTERVJUGUIDEN .....                         | 31        |
| 4.4      | VALG AV INFORMANTER OG GJENNOMFØRING AV INTERVJUENE .....               | 32        |
| 4.5      | BEARBEIDELSE OG ANALYSE AV INTERVJU OG DOKUMENTER.....                  | 34        |
| 4.6      | FORSKNINGSKVALITET .....  | 35        |
| 4.7      | ETISKE OG PRAKTISKE AVVEININGER .....                                   | 36        |
| <b>5</b> | <b>Analyse og drøfting av implementeringen</b> .....                    | <b>37</b> |
| 5.1      | KILDEN .....  | 38        |
| 5.1.1    | Implementering av Regjeringens handlingsplan, kjernekomponentene .....  | 38        |
| 5.1.2    | Organisatoriske faktorer:.....  | 38        |
| 5.2      | KOMMUNIKASJONFORBINDELSEN .....   | 42        |

---

|          |   |           |
|----------|---|-----------|
| 5.3      | DESTINASJON .....                                 | 47        |
| 5.3.1    | Programlojalitet .....                            | 47        |
| <b>6</b> | <b>Oppsummering og konklusjon .....</b>           | <b>49</b> |
| 6.1      | EGNE REFLEKSJONER.....                            | 52        |
|          | <b>Litteraturliste .....</b>                      | <b>54</b> |
|          | <b>Vedlegg.....</b>                               | <b>1</b>  |
|          | Vedlegg A Forkortelser .....                      | 1         |
|          | Vedlegg B Samtykkeerklæring for respondenter..... | 2         |
|          | Vedlegg C Intervjuguide.....                      | 5         |
|          | Vedlegg D Tilråding fra NSD .....                 | 9         |

---

# 1 Innledning

Denne delen av oppgaven er en beskrivelse av bakgrunnen for denne studien. Den gir en introduksjon av problemstillingen og forskningsspørsmål, oppgavens avgrensninger og avsluttes med et kort utdrag av litteraturen i problemstillingen, nøkkelbegreper og en oversikt over oppgavens oppbygging.

## 1.1 Tema og motivasjon

Forsvarskomiteen understreket i Innst. S. nr. 318 (2007–2008) og i St. prp. nr. 48 (2007–2008) «*Et forsvar til vern om Norges sikkerhet, interesser og verdier*», at det norske samfunn og myndigheter har et ansvar for å sikre en god oppfølging av personell som deltar for Norge i internasjonale operasjoner. Tiltak for å forbedre oppfølgingen av veteraner resulterte i St.meld. nr. 34 (2008–2009) "*Fra vernepliktig til veteran*" Om ivaretagelse av personell før, under og etter deltakelse i utenlandsoperasjoner, jf. Innst. S. nr. 298 (2008–2009). Som et ledd i arbeidet med veteraner fikk Arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV) i 2009-2010 tilført betydelig økte midler til drift og interne arbeidsprosesser for å forbedre kvaliteten i saksbehandlingen.

I St. meld. 34 (2008-2009, s. 7) blir det fremhevet at «de aller fleste soldater føler de kommer hjem med positive erfaringer, styrket kompetanse og gode minner». Likevel vil noen personer som har deltatt i operasjoner både oppleve å få psykiske skader så vel som fysiske skader. I 2011 ble Regjeringens handlingsplan «*I tjeneste for Norge*» utarbeidet i et interdepartementalt samarbeid. Denne handlingsplanen inneholdt 126 konkrete tiltak for å sørge for økt anerkjennelse og ivaretagelse av veteraner. I 2014 kom oppfølgingsplanen med 27 tiltak som bygget videre på «*I tjeneste for Norge* og St. Meld. Nr. 34 (2008-2009). De spesifikke tiltakene rettet mot helse- og familieproblematikk i Regjeringens handlingsplan kom som en følge av at Elverum og Åmot kommune gjentatte ganger hadde tatt opp med sentrale myndigheter bekymringer angående dette temaet. Bekymringsmeldingen førte til etableringen av Pilotprosjekt Østerdalen og et interdepartementalt samarbeid for å bedre oppfølgingen av veteraner og deres familier. Prosjektets hensikt var å ha fokus på tverrfaglig helseoppfølging av veteranen, samt deres familier. Den Interdepartementale Arbeidsgruppen (IDA) som ble etablert, var både eier og styringsgruppe for prosjektet (Handlingsplan for veteraner, 2011, s. 65 og Pilotprosjekt Østerdalen, 2012, s. 3). I prop. 73 S (2011-2012) «*Et forsvar for vår tid*», gjentas målet om å ivareta personell som reiser ut i internasjonale operasjoner. Proposisjonen viser også til at personellet som har deltatt i internasjonale operasjoner sitter med gode erfaringer og kompetanse og kan være en ressurs for både Forsvaret og det norske samfunnet. Samtidig påpeker denne proposisjonen at en slik tjeneste også kan være en belastning. Det presiseres i proposisjonen at



---

Forsvaret skal både ha forebyggende tiltak og samarbeide med andre sektorer for å sørge for at veteranen blir ivaretatt.

Denne studien har til hensikt å se på hva som fremmer og hemmer implementeringsprosessen av tiltak 100, 101, 102 og 103 i Regjeringens handlingsplan fra 2011 «*I tjeneste for Norge*» og implementering av kommunal veteranplan fra oppfølgingsplanen fra 2014. Premisset for de ovenfor nevnte tiltakene ligger i tiltak 108 hvor FD, HOD, BLD, Forsvaret, BUFetat, NAV og kommunene Elverum og Åmot ble bedt om å utvikle gode modeller for samarbeid på tvers av sektorer som sikrer koordinert og effektiv oppfølging av den enkelte veteran. Tiltak nr. 108 i handlingsplanen vil ikke bli nærmere omtalt i studien.

Det er i skrivende stund ti år siden stortingsmeldingen «Fra vernepliktig til veteran» ble lagt frem for Stortinget, og jeg undres over om implementeringen av tiltakene har lyktes.

## 1.2 Problemstilling

På bakgrunn av dette har jeg formulert følgende problemstilling:

*Hvilke forhold har fremmet og hemmet kommunenes implementering av Regjeringens handlingsplan «I tjeneste for Norge»?*

For å belyse problemstillingen og forskningsspørsmålene, har jeg forankret denne studien i Fixsen et al. sitt rammeverk for implementering fra 2005 (s. 15-17). Forskningen er basert på intervjuer av totalt 5 veterankontakter og en leder i NVIO i 6 kommuner i Norge. En veterankontakt for regionen Oslo og Viken, og en NAV-arbeider ved NAV-Elverum kompetansesenter for veteraner har også blitt intervjuet for at jeg skulle få et mer helhetlig bilde av hva som er gjort sentralt og hvilke utfordringer som ligger kommunalt. Teoridelen i denne studien har til hensikt å se på hvilke faktorer og forutsetninger som ligger til grunn for å få til en god implementering av veteran-tjenestene. Analysen av de funn jeg har gjort i dokument- og intervju undersøkelsen vil bli knyttet til de teoretiske forventningene. Med dette som grunnlag for studien, har undersøkelsen til hensikt å finne ut om implementeringen lykkes i de seks forskjellige kommunene.

Med bakgrunn i problemstillingen har jeg utledet følgende forskningsspørsmål:

Kartlegging av hva som har skjedd:

- Hvordan har Regjeringens handlingsplan fra 2011 blitt implementert i 6 utvalgte kommuner?

---

Teoretisk spørsmål som skal drøftes:

- I hvilken grad kan Fixsen et al. (2005) sitt rammeverk for implementering bidra til å forklare implementeringsprosessen i de 6 kommunene?

### **1.3 Avgrensinger**

Undersøkelsen omfatter kun implementering av Regjeringens handlingsplan og oppfølgingsplan for veteraner som er Forsvarspersonell og som har tjenestegjort etter 1945 i militære operasjoner i utlandet. Politiet og andre konsulære tjenestemenn vil ikke bli omtalt. Jeg har også i denne masteren avgrenset datainnsamlingen til 6 kommuner der det er registrert bosatt over 100 veteraner. Det er valgt å ikke intervju sluttbruker/veteraner i denne studien.

### **1.4 Oppgavens struktur**

I innledende kapittel presenteres problemstillingen og tema. Videre blir det gjort rede for hvilke avgrensninger som er foretatt og hvilken litteratur som har vært relevant for studien. I kapittel to gis en innføring i hvem som er veteran og utviklingen av veteranpolitikken fra andre verdenskrig frem til i dag. Det blir også gjort rede for veteranundersøkelser og kommunale veteranplaner. I kapittel tre presenteres det teoretiske grunnlaget. For å kunne analysere og drøfte funnene i intervjuene og dokumentanalysene brukte jeg Fixsen et al. (2005) sitt rammeverk for implementering. I det fjerde kapittelet blir valg av metode og design for innsamling av data beskrevet. Det redegjøres for utvalg av hvilke kommuner og valg av informanter og hvordan dette bidrar til å besvare problemstillingen. Kapittelet tar også for seg validitet og reliabilitet for å diskutere forskningskvaliteten. I kapittel fem drøftes problemstillingen opp mot teori og empiriske funn. Implementeringen av Regjeringens handlingsplan skal tolkes og betraktes med bakgrunn i implementeringsteori og dokumentanalyser opp mot informantens subjektive opplevelse. Det siste kapittelet, kapittel seks er oppsummering og konklusjon av mine funn sett opp mot teorien som ble presentert i kapittel tre.

## **2 Veteraner og veteranarbeid**

I dette avsnittet gir jeg en innføring i hvem veteranene er og en geografisk oversikt over fordelingen av veteraner i Norge. Deretter vil jeg ta for meg utviklingen av veteranpolitikken fra 1945 til dags dato. Til slutt presenteres funn i dokumentanalyser av Regjeringens tiltak for ivaretagelse av veteranene gjennom stortingsmeldinger, Forsvarets Sanitets (FSAN) veteranundersøkelser og de seks kommunenes veteranplaner.

---

## 2.1 Hvem er veteran?

Det etymologiske opphavet kommer fra fransk *vétéran*, som betyr «gammel erfaren soldat», og fra latinsk *veteranus*, som betyr gammel og eldet, noe som har vært lenge i bruk, eller gamle soldater (Online etymology dictionary).

I Norge, utarbeidet Forsvarsdepartementet (FD) i Stortingsmelding nr. 34 (2008-2009, s.10) en definisjon på veteraner som har tjenestegjort i internasjonale operasjoner etter 1945 som følger: «personell som på vegne av den norske stat har deltatt i en militær operasjon». I Regjeringens oppfølgingsplan (2014, s. 8) blir veteraner gitt en bredere definisjon som omfatter: «alle norske statsborgere som har deltatt eller deltar i fredsbevarende, fredsopprettende eller statsbyggende innsats i andre land, fra utenriks-, justis- og forsvarssektoren». I oppfølgingsplanen fra 2014 går regjeringen bort i fra å bruke ordet veteran og bruker heller en fellesbetegnelse «personell», men i en fotnote (Oppfølgingsplanen, 2014, s. 8) til denne teksten står det: «For Forsvarets personell omfatter dette veteraner som deltar, eller har deltatt, i internasjonale operasjoner». Internasjonale operasjoner blir i Odelstingsproposisjon nr. 60 (2003-2004, s. 51) om Lov om personell i Forsvaret, definert som: enhver operasjon i utlandet som krever bruk av militære styrker, og som er godkjent av norske myndigheter. Når personell reiser ut i internasjonale operasjoner og stasjoneres i styrker og støttefunksjoner brukes begrepet deployering. Deployeringstiden personellet tjenestegjør er tiden fra utreise i internasjonale operasjoner, til den dagen personellet er hjemme igjen.

## 2.2 Hvor har veteranene tjenestegjort?

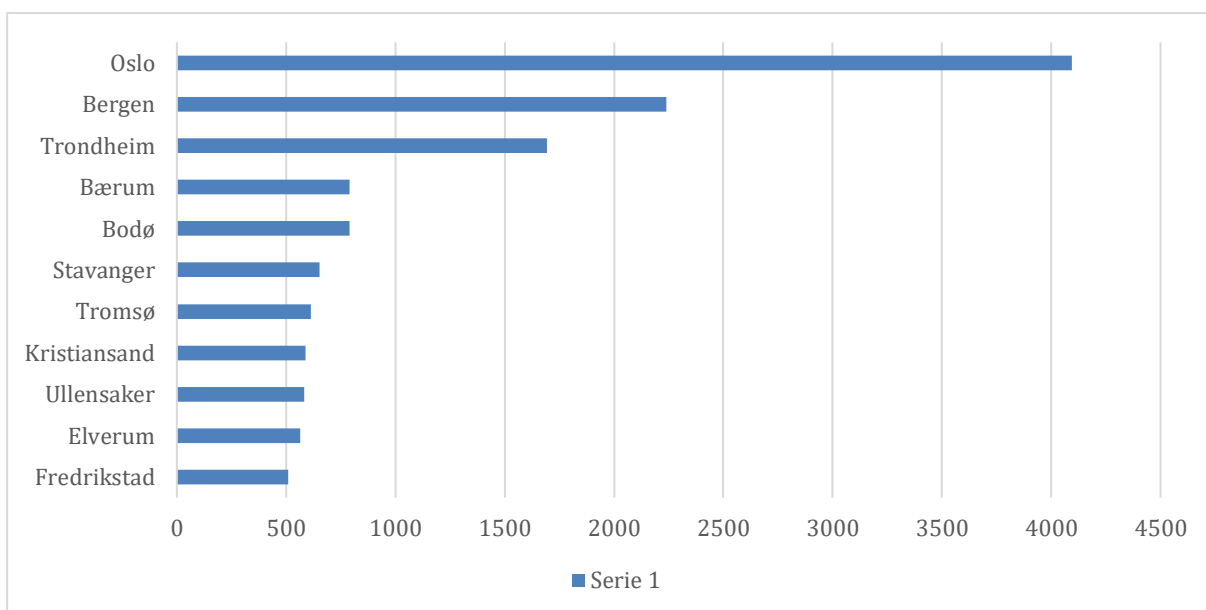
Siden 1947 har Norge deltatt i over 100 internasjonale operasjoner i 40 land og i 4 verdensdeler med over 120 000 menn og kvinner (Gjeseth 2012, s. 6). De fleste veteranene har vært involvert i operasjoner i Europa. Tysklandsbrigaden utgjør de to største operasjonene etter 1947 sammen med de 26 operasjonene på Balkan fra 1992-2017. Afghanistan er den operasjonen som har vært den største og lengste over tid i Asia. Den startet allerede i 2001, da Norge sendte sine første soldater til «Operation Enduring Freedom» (OEF) for å rydde miner på Kandahar og Kabul flyplass. Det foregår fortsatt operasjoner i Afghanistan i dag (2020). I Afrika har Norge også bidratt i operasjoner. Mest kjent er operasjoner i Mali, Kongo og Libya.

| Hvor            | Antall |
|-----------------|--------|
| <b>Midøsten</b> | 20     |
| <b>Afrika</b>   | 26     |
| <b>Asia</b>     | 17     |
| <b>Europa</b>   | 35     |
| <b>Amerika</b>  | 3      |
| <b>Sum</b>      | 101    |

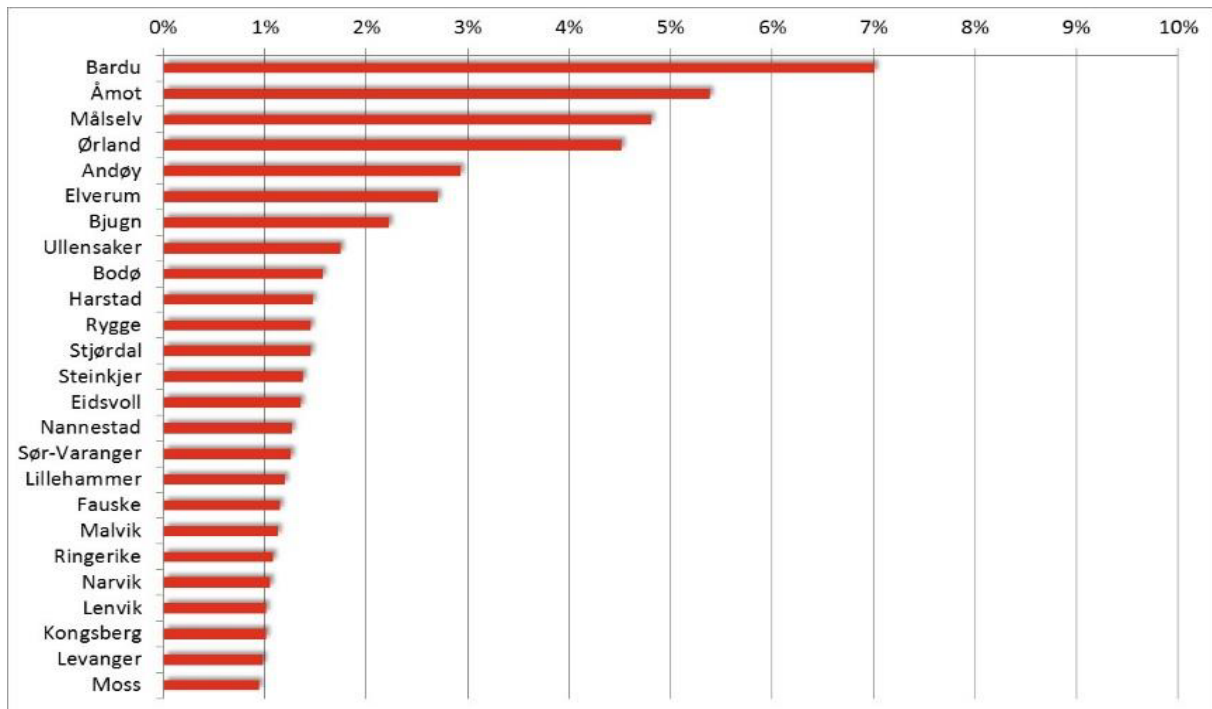
Figur 1 Geografisk fordeling av antall operasjoner (PwC, 2017, s. 11)

## 2.3 Hvor i Norge er veteranene bosatt?

Pr 1.1.2016 har Norge 38 000 forsvarsveteraner (PwC, 2017, s. 11). Flesteparten av veteranene er bosatt i store og mellomstore byer.



Figur 2 Kommuner med over 500 veteraner pr 1.1.2016 (PwC, 2017, s.12)



Figur 3 Prosentvis andel av befolkningen i kommuner med minst 100 veteraner i kommunen pr 1.1.2016 (PwC, 2017, s.13)

## 2.4 Veteranpolitikken

I dag er norsk deltakelse i utenlandstjeneste er en viktig del av norsk sikkerhets- og forsvarspolitik (St.meld. 34, 2008-2009, s.7 og St.prp.nr. 73 S, 2011-2012, s. 33) og ansvaret for utviklingen av veteranpolitikken ligger hos myndighetene. Militære operasjoner fører med seg alvorlige konsekvenser som personskader og tap av liv. I dagens samfunn forutsettes og forventes det at det er staten som har ansvaret for å rehabilitere menneskene som har pådratt seg skader som følge av deltakelse i internasjonale operasjoner. I St.prp.nr. 48 (2007-2008) «*Et forsvar til vern om Norges sikkerhet, interesser og verdier*» fremgår det at personellet som deltar i utenlandsoperasjoner skal føle seg sikker på at de får den oppfølgingen de skulle ha behov for. I samme innstilling presiseres det fra forsvarskomiteen på Stortinget at Norge har et ansvar for å sikre god oppfølging av veteranene (Innst. S. nr. 318 (2007–2008)). Denne selvfølgheten har ikke alltid vært der, og forkjemperne av disse rettighetene har brukt mye tid og energi for å oppnå de resultatene veteranene kan lene seg på i dag. I «Norsk veteranpolitikk etter 1945» beskriver Gullow Gjeseth (2012) hovedaktørene i veteranpolitikken til å være myndighetene sammen med sivile organisasjoner. Gjeseth legger vekt på den norske samfunnsmodellen som en sentral faktor for hvordan de sivile organisasjonene har tatt initiativ til politiske endringer og fremmet ønsker og krav på vegne av sine medlemmer. «Organisasjonene får dermed rollen som både pressgruppe og samtalepartner» (Gjeseth, 2012, s. 23). Etter andre verdenskrig var det Sosialdepartementet sammen med Rikstrygdeverket som var ansvarlig

---

for veteranenes rettigheter mens Forsvarsdepartementet på denne tiden ikke var spesielt involvert i veteransaker.

## 2.5 Veteranorganisasjoner

Krigsveteraner etter andre verdenskrig som hadde vært fanger på Grini og Sachsenhausen var tidlig ute med å opprette foreninger. Allerede i 1947 ble Krigsdeltagerforbundet stiftet og medlemskapet var basert på tjenestegjørende fra felttoget i Norge i 1940 og de som hadde tjenestegjort i de norske styrkene i utlandet under andre verdenskrig (Luihn, 1990, s.50). Krigsenkene organiserte seg også og etablerte et eget forbund for å stå sterkere sammen i ansvarliggjøringen av myndighetene i forbindelse med pensjonsspørsmål. I begynnelsen var det ikke så mange organisasjoner men innen 1999 ble det registrert 36 foreninger med utgangspunkt i andre verdenskrig (Gjeseth, 2012, s. 24). De fleste av disse foreningene var distriktsforeninger som ivaretok veteraner lokalt. De to store landsomfattende organisasjonene var Krigsinvalidforbundet og Norges Krigsseilerforbund. Krigsinvalidforbundet som ble etablert i 1954, etter initiativ fra Krigsdeltagerforbundet, skulle ivareta behovene til krigsinvalid. Forbundet var en viktig pådriver til endringer i krigsinvalidelovgivningen av 1946. Forbundet hadde da 12 000 medlemmer. Rundt denne tiden var både lovverket og forvaltningen av loven komplisert. Like komplisert var det å fastslå i hvilken grad veteranen var invalidisert. I 1957 ble motstandsmannen Jan Baalsrud valg til formann av Krigsinvalidforbundet. Baalsrud var blant annet med på å etablere rekreasjonshjemmet Bæreia, i dag kjent som Forsvarets veteransenter. Antall saker i løpet av forbundets levetid var vel over 100 000. Forbundet ble lagt ned i 2013 (SNL, 2018). «De nye veteranene», de som reiste ut i Forente Nasjoners (FN) fredsbevarende styrker etter andre verdenskrig, etablerte i 1960 Norske militære FN-observatørers forening. I 1966 ble det endret til FN-befalets landsforening. Hensikten var å etablere et forbund som ivaretok medlemmenes økonomiske og tjenestelige interesser. Deltagelsen i krigen på Balkan gjorde det klart at norske soldater ikke bare kom til å være i operasjoner ledet av FN, selv om operasjonen hadde FN-mandat. For å favne alle veteraner endret forbundet navn til Norges Veteranforbund for Internasjonale Operasjoner (NVIO) i 2009 (Aabrek, 2010, s. 150-154 i Gjeseth, 2012, s. 26). I 2003 ble foreningen Skadde i Internasjonale Operasjoner (SIOPS) etablert. Forbundet skulle spesielt ivareta personer som hadde skadet seg både fysisk og psykisk i internasjonale operasjoner. Bidraget fra forbundet skulle være å fokusere på å få erstatningskrav, juridisk bistand og riktig medisinsk behandling for sine medlemmer.

## 2.6 Regjeringens tiltak for å ivareta veteranen

På 1990-tallet sendte Norge styrker til Balkan, Libanon og Somalia. Forsvarets rekrutteringskriterier til Libanon i 1978 var i hovedsak personell som kun hadde gjennomført førstegangstjeneste.

---

Opptreningen i Norge før deployering var kort og mangelfull (UNIFIL-undersøkelsen, s. 78). Som følge av pågangen av veteraner som etter opphold i Libanon krevde erstatninger for post-traumatisk stress og andre skader, ble det derfor stilt strengere krav til militære fagkunnskaper for de som dro til Balkan. Dette førte til at Forsvaret hadde et økt behov for yrkespersonell, og at personellet kunne beordres til å delta i internasjonale operasjoner. Dette resulterte i at det ble fremmet krav om at Forsvaret skulle ha et helseregister. I 2001 ble helseregisteret etablert. Registerets hensikt var å sikre at erfaringer fra operasjoner skulle trygge tjenesten og arbeidsmiljøet (Ot.prp. nr. 60 (2003–2004), s. 5–6, og s. 51–53). I 2005 ble helseregisteret lovfestet. Noe av årsaken for registreringen kom som en følge av amerikanernes erfaringer fra den første Gulfkrigen, der flere soldater utviklet det såkalte «Gulf-syndromet». Norge hadde også fått tilfeller der veteraner hadde utviklet liknende symptomer fra Gulfkrigen og fra Balkan. For å bøte på den økende veksten av skadde veteraner satte regjeringen i gang et arbeid for å se på veteranenes rettigheter. Dette resulterte i at Forsvarsdepartementet i 2006 nedsatte to arbeidsgrupper som skulle se på veteranenes økonomiske rettigheter sett opp mot folketrykkløven og på arbeidsgivers ansvar for personell som hadde deltatt i internasjonale operasjoner. Resultatet av de to arbeidsgruppene var at Regjeringen i 2009 la frem en stortingsmelding med tittelen «*Fra vernepliktig til veteran*». Denne stortingsmeldingen omhandlet ivaretagelsen av personellet før, under og etter oppdrag i internasjonale operasjoner.

### **2.6.1 Stortingsmelding nr. 34 (2008-2009) «Fra vernepliktig til veteran»**

Formålet med Stortingsmelding nr. 34 «*Fra vernepliktig til veteran*» er å «*sikre best mulig ivaretagelse for Forsvarets personell før, under og etter tjenestegjøring i utenlandsoperasjoner*» (St.meld.nr 34, 2008-2009, s. 7). Meldingen legger opp til at soldaten skal styrkes i de tre fasene gjennom 23 satsningsområder som inkluderer blant annet styrking av veteranenes rettigheter, erstatningsvern, ivaretagelse av fysisk og psykisk helse. Dette skulle gjøres ved å forebygge sykdom, skader og ivareta de rettslige rammene for den enkelte, og sikre legitimiteten til oppdraget. Det ble vektlagt soldatens behov for støtte og oppfølging innen helse, miljø og sikkerhet under alle fasene, samt et års oppfølging av soldatens psykologiske behov etter hjemkomst fra Forsvarets side. Andre tiltak var å sikre soldatens familie. Tiltakene for personellet ble ansett som et felles samfunnsansvar og forpliktet samarbeid på tvers av sektorer. Det som traff kommunene i denne meldingen var det ansvaret kommunen har for å yte primærhelsetjenester og det lovpålagte ansvaret for å sørge for nødvendig helsehjelp til alle som bor eller oppholder seg midlertidig i kommunen, jf. kommunehelsetjenesteloven § 2-1 første ledd. Det sivile helsevesenet har med sin overordnede rolle et ansvar for de veteraner som har behov for helseoppfølging.

---

## 2.6.2 Regjeringens handlingsplan «*I tjeneste for Norge*» (2011)

Handlingsplanen «*I tjeneste for Norge*» fra 2011 var en oppfølging av St.meld. nr. 34 (2008-2009) «*Fra vernepliktig til veteran*». Handlingsplanens overordnede mål var å sørge for å ivareta og styrke anerkjennelsen av personellet før, under og etter tjeneste. Den skulle også ivareta personellens individuelle behov og pårørendes behov. Handlingsplanen la opp til en større satsning og kartlegging av personell i internasjonale operasjoner for å gi kunnskap om ytterligere tiltak til veteranene i fremtiden. De 126 tiltakene i handlingsplanen hadde utgangspunkt i de 23 satsingsområdene i St.meld.nr. 34 (2008-2009). De ble nå tematisk inndelt og ansvaret ble tildelt de rettmessige sektorene. «*I tjeneste for Norge*» ble utarbeidet av et tverrfaglig samarbeid mellom de berørte departementene: Forsvarsdepartementet (FD), Arbeidsdepartementet, Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD), Helse- og omsorgsdepartementet (HOD), Justis- og beredskapsdepartementet (JD) og Utenriksdepartementet (UD). Denne samarbeidsgruppen ble kalt Den interdepartementale arbeidsgruppen (IDA). De underlagte etatene: Forsvarsstaben ved Veterantjenesten, NAV, Statens pensjonskasse og Forsvarets sanitet fikk som følge hovedansvaret for å gjennomføre denne statlige politikken.

Handlingsplanen omhandler tiltak som skulle redusere skader og generelt bidra til at psykiske skader ble oppdaget og erkjent. Tiltakene skulle legge til rette for bedre oppfølging av informasjon til familier og pårørende og handlingsplanen skulle ha et overordnet prinsipp om at skadet personell skulle følges opp av samfunnets ordinære helse- og omsorgstjenester og sosialfunksjoner. Handlingsplanen påpeker også at Norge har en god helse- og omsorgstjeneste og et godt velferdssystem, men at det likevel var behov for mer kunnskap om den enkelte veterans situasjon. Den påpekte også at koordineringen av eksisterende tilbud kunne bli bedre. Handlingsplanen er helt klar på at dersom man blir skadet i tjeneste for Norge, skal man føle seg trygg på at en blir ivaretatt både medisinsk og økonomisk hele livet ut.

## 2.6.3 Oppfølgingsplanen «*I tjeneste for Norge*» (2014)

Det overordnede målet med oppfølgingsplanen var atter en gang å styrke samfunnets anerkjennelse og ivaretagelse av personell, før under og etter internasjonal tjeneste for Norge. Dette skulle skje gjennom å øke kunnskapen og samhandlingen i sivil sektor. Oppfølgingsplanen ble spisset inn mot kommunene der behovet for kunnskap og samhandling var størst. Målene i oppfølgingsplanen var på nasjonalt nivå sektorovergripende og det ble definert fire sektorovergripende mål:

1. Regjeringen vil forebygge mulige negative konsekvenser av internasjonal tjeneste, gjennom kartlegging og god informasjon om rettigheter og støtteordninger.
2. Regjeringen vil bidra til aktiv formidling av samfunnets anerkjennelse.



- 
3. Regjeringen vil arbeide for at personellet og deres pårørende får god oppfølging basert på behov og rettigheter.
  4. Regjeringen vil arbeide for å bedre kompetansen i det sivile hjelpeapparatet, basert på kunnskap gjennom forskning.

Under hvert sektorovergripende mål er det også definert delmål og tiltak (Oppfølgingsplanen, 2014, s. 21). Det ble presisert at den sivile helsetjenesten måtte ha god kunnskap om veteranenes hverdag i internasjonale oppdrag for å kunne gi et godt og tilpasset tilbud.

## 2.7 Veteranundersøkelser

For å sikre forskningsbasert kunnskap om forhold knyttet til veteraners liv og helse var det i Regjeringens handlingsplan 2011 tiltak om undersøkelser av veteranens opplevelser og oppfølging før, under og etter deployeringer til Afghanistan og UNIFIL. Staten ble også pålagt å gjennomføre en levekårsundersøkelse av veteraner med den hensikt å «få en økt innsikt i veteraners og andre utsendtes livssituasjon for videre oppfølging». I 2017 ba FD, PwC, om å få evaluert oppfølgingsplanen «*I tjeneste for Norge*», for å undersøke om veteranen hadde fått den anerkjennelse og ivaretagelse som var intensjonen i handlingsplanen. I de påfølgende kapitlene vil det være et utdrag av disse undersøkelsene.

### 2.7.1 Afghanistanundersøkelsen 2012

I handlingsplanen (2012, s. 36) tiltak 69 ble FSAN pålagt å videreføre etterundersøkelser av veteraner. Afghanistanundersøkelsen fra 2012 tegner et bilde av veteraner som har tjenestegjort fra 2001 til 2012. Hovedformålet med studien var å fremskaffe forskningsbasert kunnskap om forhold knyttet til psykisk helse hos norsk militært personell som har tjenestegjort i Afghanistan 2001-2011 (Afghanistanundersøkelsen 2012, s. 9). Undersøkelsen kartla også hvordan veteranen opplevde sosial støtte, anerkjennelse, livskvalitet og post traumatisk stressreaksjoner/stresslidelse, angst, depresjon, søvn og rus. Undersøkelsen hadde en svarprosent på 56,7%. Resultatet i undersøkelsen viste at Afghanistan-veteraner har god psykisk helse. De fleste avga fravær eller særdeles lave nivåer at psykiske problemer. En god andel avga en skår som viser til positiv personlig utvikling etter tjenesten i Afghanistan (Afghanistanundersøkelsen, 2012, s. 10). De positive tilbakemeldingene fra undersøkelsen er relevant for kommunene fordi den viser at Afghanistanveteranen klarer seg veldig bra og er en ressurs for samfunnet.

---

## 2.7.2 UNIFIL undersøkelsen 2016

UNIFIL undersøkelsen fra 2016 er på lik linje som Afghanistanundersøkelsen i 2012 et resultat av tiltak 69 i Regjeringens handlingsplan (2012, s. 36). Oppdraget er til FSAN og er også en videreføring av etterundersøkelsen av veteraner. Oppdragsbrevet fra Forsvarsstaben 16. juni 2011 side 1 «(...) undersøkelsen har til hensikt å beskrive omfang og alvorlighetsgrad av psykiske plager/skader hos personell etter deltagelse i utenlandstjeneste». (UNIFIL-undersøkelsen, 2016, s. 9). Denne veterangruppen tjenestegjorde fra 1978 til 1998. Undersøkelsen avdekket at 12.5% mest sannsynlig hadde en psykisk plage eller lidelse og at 6% oppfyller undersøkelsens kriterier for posttraumatisk stresslidelse (UNIFIL-undersøkelsen, 2016, s. 63). Faktorene som blir oppsummert i hovedfunnene viser til at UNIFIL-veteranene sammenliknet med veteranene fra Afghanistanundersøkelsen er at UNIFIL-veteranene hadde tre ganger høyere forekomst av psykiske plager og lidelser. Rapporten viste til faktorer som lavere utdanningsnivå på UNIFIL-veteranene både sivilt og militært. Det påstås i rapporten at høyere utdanning gir mindre sannsynlighet for å få psykiske plager og lidelser. En annen faktor er at gjennomsnittsalderen på UNIFIL-veteranen er 53 år og Afghanistan-veteranen er 35. Statistisk sett er det høyere sannsynlighet for psykiske lidelser blant befolkningen i aldersgruppen 45-66 år enn i aldersgruppen 25-44 år (Statistisk sentralbyrå, 2012, i UNIFIL-undersøkelsen, 2016, s. 78). En tredje faktor rapporten vektlegger er forskjellen i forberedelser og forventninger, selv om UNIFIL-veteranene i rapporten melder om at de følte de fikk tilstrekkelig opplæring og opptrening før deployering (UNIFIL-undersøkelsen, 2016, s.79). Tilbakemeldingen fra veteranene i UNIFIL-undersøkelsen tegner et annet bilde av behov enn behovet til Afghanistanveteranene. For kommunen betyr det at tilbudene og tilnærmingen til disse veteranene vil være annerledes ettersom, basert på undersøkelsen. De er eldre, har lavere utdanning og har gått lenger uten en systematisk tilnærming til ivaretagelsen av dem som veteraner.

## 2.7.3 Statistisk sentral byrås levekårsundersøkelse av veteraner

Hensikten med Levekårsundersøkelsen for veteraner publisert i 2013, var for å få kunnskap om levekårene til personer som har vært ute på internasjonale oppdrag for Forsvaret eller politiet i perioden 1975 til 2012. Frem til 2013 eksisterte det ikke noen norsk datakilde som kunne gi et bilde på veteranenes levekår. Handlingsplanen (2011) tiltak 73 er å gjennomføre en levekårsundersøkelse. «Dette for å få en økt innsikt i veteraners og andre utsendtes livssituasjon for videre oppfølging» (Handlingsplanen, 2011, s. 36).

Resultatet av undersøkelsen var at det ble trukket ut et utvalg på 3000 veteraner som hadde deltatt i internasjonale operasjoner fra Forsvaret fra 1978 frem til 2012, og 500 personer som hadde vært på oppdrag for Politiet. Personellet fra Forsvaret hadde deltatt en eller flere ganger i regionene: Libanon, Balkan, Irak og/eller Afghanistan (SSB, 2014, s.7). Resultatet av undersøkelsen viste at veteraner ikke

---

er et tverrsnitt av befolkningen (SSB, 2014, s.11). De fleste av forsvarsveteranene er menn i alderen 45-66 år, gift eller samboende og differensierte på dette lite fra referansegruppene. 51 % hadde utdanning på videregående nivå, mens 35% hadde høyere utdanning. Veteranene rapporterte at de i så mange som 1,6 oppdrag hadde vært involvert i alvorlige hendelser i tjenesten, 50 % hadde opplevd akutt livsfare og 44 % har vært vitne til alvorlig skade eller død blant sivile og 27% hadde vært i situasjoner der medsoldat ble alvorlig skadet eller drept (SSD, 2013, s. 23). Veteranene har også høy grad av deltakelse i arbeidsmarkedet og sykefraværet er på samme nivå som referansegruppen. Undersøkelsen viste også at veteranen har høy inntekt, få betalingsproblemer og står sterkt på boligmarkedet (SSB, 2012, s. 30-31). Undersøkelsen viser dermed at det for kommunene ikke er negativt å ha en høy andel veteraner boende. De bidrar ikke til økt ressursforbruk av tjenester innenfor helse- og sosialsektoren, de langt fleste har formell utdanning, en god andel av disse på høyere nivå og de er i større grad enn tverrsnittet av befolkningen sysselsatte med ordnede økonomiske forhold.

#### **2.7.4 Riksrevisjonens veteran undersøkelse**

Riksrevisjonens undersøkelse av ivaretagelse av veteraner fra internasjonale operasjoner dokument 3:9 (2013-2014) og Innst. 42 S (2014-2015).

I 2013-2014 gjennomførte Riksrevisjonen en undersøkelse av ivaretagelse av veteraner fra internasjonale operasjoner. Noen av hovedfunnene var at:

- «Veteraner med psykiske helseplager får i mange tilfeller ikke den hjelpen de trenger»
  - «Varierende tilbud innen psykisk helse i spesialisthelsetjenesten og til dels lange ventetider»
- «Kompetanse om veteraner er ikke i tilstrekkelig grad gjort tilgjengelig for alle deler av det sivile hjelpeapparatet»

Selv om Riksrevisjonen ser det som positivt at Forsvaret er blitt bedre på oppfølgingen av veteranene, løftes det frem at ikke alle veteraner føler de har hatt reell tilgang på dette tilbudet. Årsaken er at behandlingen i stressmestringsteamene ikke gir veteranen rett på refusjon av reiseutgifter. Det ble også gjort funn om varierende tilbud innen psykisk helse i spesialisthelsetjenesten. Det påpekes at det i undersøkelsen ble avdekket at ti prosent av veteranene opplevde fristbrudd. Gjennomsnittlig ventetid for klientgruppen var 65 dager, men enkelte opplevde en ventetid på mellom 138 til 681 dager. Andre funn var at det er store variasjoner mellom Distriktpsikiatriske sentre (DPS), både innen tidsfrister og vurderinger om hvor stor andel av veteranene som skulle få nødvendig helsehjelp. Det er en konklusjon at veteranene blir i møte med sivil helsevesen vurdert veldig forskjellig.

Riksrevisjonens funn om kompetanse om veteraner er at denne kunnskapen ikke er blitt distribuert slik det var intendert. Det nevnes eksplisitt av for at veteranene skal følges opp av samfunnets ordinære

---

helse- og omsorgstjenester og sosialfunksjoner, stilles det ifølge komiteen svært høye krav til disse tjenestenes fleksibilitet, rådgivning og veiledning og kompetanseoppbygging (Riksrevisjonen 2013-2014, s. 13).

Videre beskriver undersøkelser at det er satt i gang en rekke tiltak for å sikre at kompetanseoverføringen skal skje mellom sektorene, men at den har hatt begrenset effekt. Det fremgår av undersøkelsen at DPSene har liten kjennskap til ressursnettverkene som er etablert for å koordinere etaters arbeid. Det fremgår innen opplæring i militærpsykiatri for leger og psykologer. Der var det kun to av femten DPSer som var kjent med tiltakene. Det beskrives også at tolv av femten DPSer melder om behov for å heve kompetansen om veteraner. Ettersom veteraner utgjør en veldig liten andel av brukerne/klientene i det sivile helsevesenet, sammen med den manglende kompetanseoverføringen om denne klientgruppen, kan dette være en av årsakene til at veteranene ikke får den hjelpen de trenger. Riksrevisjonens anbefalinger var at FD sammen med HOD måtte vurdere tiltakene og sikre at flere veteraner fikk hjelp til psykiske helseplager innen normert tid.

#### *Oppfølging av Dokument 3:9 (2013–2014) Riksrevisjonens undersøkelse av ivaretagelse av veteraner fra internasjonale operasjoner*

Riksrevisjonen stilte i brev av 23. mai 2018 Forsvarsdepartementet flere spørsmål om utviklingen fra forrige undersøkelse og fram til i dag. De sentrale temaene som ble undersøkt var «Tjenestegjøring i internasjonale operasjoner og hjemmetid, psykisk helsehjelp til veteraner innen rimelig tid, oppfølging av erstatningssaker for veteraner med psykiske belastningsskader og informasjons- og opplæringstiltak om veteraner i det sivile hjelpeapparatet. Konklusjonen fra denne undersøkelsen, som favner denne studien, var at Helse og omsorgsdepartementet hadde etablert regionale fagnettverk for veteraner som hadde fått en sentral rolle innen planlegging og gjennomføring av kompetansetiltak, og dette fungerte gjennomgående og etter intensjonen. Oppfølgingen rapporterer også om at opplæringspakken som ble utviklet innen militærpsykiatri for leger og psykologer er videreført. Et spesielt viktig funn var at RVTS-Øst kunne melde om at oppslutningen rundt de åpne kursene til den kommunale helsetjenesten og spesialhelsetjenesten var relativ lav og at det var utfordrende å nå frem til fastleger da de i liten grad meldte seg på kurs. Arbeidet med fagnettverkene blir koordinert og ledet av regionale RVTS-er og drives frem av regionale prioriteringer. Ettersom det er forskjellige behov i de forskjellige regionene vil innholdet være noe forskjellig. Departementet ser på kompetanseoppbyggingen i RVTS-ene som meget positiv og et av de viktigste grepene for å utvikle målrettet og tilpasset opplæring. For kommunene betyr dette at tilbudene om kompetanseheving er etablerte, men at de i større grad må nytte seg av det.

---

### **2.7.5 Evaluering av Regjeringens oppfølgingsplan «I tjeneste for Norge»**

I 2017 ba FD om å få evaluert Oppfølgingsplanen «I tjeneste for Norge» for å undersøke hvorvidt Oppfølgingsplanen hadde bidratt til å styrke samfunnets anerkjennelse og ivaretagelse av personell før, under og etter internasjonale tjenester for Norge. Et av problemstillingene evalueringen skulle ta opp var «Hvordan har tiltakene styrket det sivile hjelpeapparatets kompetanse om ivaretagelse av personell og deres pårørende?» (PwC, 2017, s. 5). I evalueringen ble det brukt både dokumentanalyser og intervjuer. Konklusjon i evalueringen innen kompetanse og kunnskap i det sivile hjelpeapparatet var at den oppleves som styrket. RVTS'ene har gjennomført en rekke kompetansehevende tiltak for første- og andrelinjetjenesten. Det hadde blitt utviklet «standardiserte opplæringspakker» for leger og psykologer. Det hadde også blitt utviklet dagskurs for NAV-ansatte og helsepersonell som fokuserer på utfordringer for barn og familier. Utfordringer evalueringen så var at det var mindre erfaringsutveksling på tvers av RVTS'ene og lite samarbeid om felles prosjekter. Innen traumebehandling generelt er opplæringstilbudet styrket med et ettårig program for behandlere i DPS. Oppsummert beskriver evalueringen at 50% av personellet som har tjenestegjort i internasjonale operasjoner for Forsvaret at de synes at regjeringens tiltak har bidratt til å nå Oppfølgingsplanens samfunns mål.

## **2.8 Veteranplan – kommunenes tiltak for å ivareta veteranen**

Hovedintensjonen med en kommunal veteranplan er at den kan bidra til å etablere og gjennomføre en systematisk oppfølging av veteraner og deres familier, samt gi heder og anerkjennelse til alle veteraner. Dette arbeidet kan kommunene gjøre ved å ha en plan med en overordnet målsetting om å gjøre kommunen i stand til en helhetlig ivaretagelse av veteraner og deres familie ved å tilby rett hjelp, til rett tid. Dette bør gjøres gjennom allerede etablerte ordninger, men kommunene må gjøre et kompetanseløft på veteraner og deres utfordringer. Planen trenger ikke å være altomfattende, men bør ivareta et tverrsektorielt samarbeid da flere kommunale instanser blir involvert. Dette er føringene fra Forsvarets veileder om etablering av veteranplan i kommunen. I de neste avsnittene blir kommunene i studien presentert.

---

### **2.8.1 Oslo kommune**

Oslo er en forsvarskommune med lange forsvarstradisjoner. Med Hans Majestet Kongens Garde på Huseby, etterretningstjenesten på Lutvann og Hærens krigsskole på Linderud utdannes det offiserer og befal samt utøves skarpe tjenester hver eneste dag. Oslo har også HV02 med territorialansvar for Oslo og gamle Akershus og kommunen huser forsvarsstaben, Forsvarets høgskole, Forsvarets museet, Forsvarets mediesenter, Forsvarets musikk og Forsvarets stabsmusikkorps på Akershus festning. Antall veteraner i kommunen ligger på ca 4000. I 2014 skrev Oslo kommune sin veteranplan som var den første i Norge. Planen åpner med et ønske om å være en god kommune for veteraner og vil bidra til at de veteranene som er bosatt i Oslo kommune blir i varetatt med verdighet og forståelse.

### **2.8.2 Vestby kommune**

Vestby kommune har ingen militær leire og er ikke en forsvarskommune. Det bor 150 veteraner i kommunen. Veteranplan i Vestby ble vedtatt i 2019 etter at kommunestyret i forbindelse med handlingsprogram 2018-2021 (k-sak 85/17) ba rådmannen om å utrede en kommunal veteranplan i løpet av 2018. Hovedfokuset skulle være på a, heder og anerkjennelse, b, omsorg og oppfølging, c, ivaretagelse av familien og d, utnyttelse av veteranens kompetanse.

### **2.8.3 Bærum kommune**

Bærum kommune er en forsvarskommune. Kolsås leir huser flere avdelinger: Forsvarets logistikkorganisasjon, Forsvarsmateriell, Cyberforsvaret, Nasjonal sikkerhetsmyndighet, Forsvarsbygg og Oslo garnisonsforvaltning. Bærum kommune har ca. 850 veteraner og vedtok sin veteranplan på slutten av året 2018. Planen skulle bidra til å sikre veteraner med særlige behov, en optimal oppfølging fra kommunen og NAV samt bidra til ivaretagelse av behov hos alle veteraner og deres familier og pårørende. Hovedtemaene i planen var å øke anerkjennelsen hos veteranens samfunnsinnsats, samt at kommunen skulle kunne nyttiggjøre seg av veteranens særlige kompetanse.

### **2.8.4 Kongsberg kommune**

Kongsberg kommune er ikke en forsvarskommune i dag, men har lange tradisjoner som forsvarskommune. Heistadmoen leir ble etablert i 1909 og i 2003 ble den overført til HV 03. Kongsberg kommunes veteranplan ble vedtatt første kvartal 2020. Kongsberg kommune vil bidra til at veteranenes anerkjennelse i det offentlige øker og legge til rette for at veteranene kan bidra positivt i lokalsamfunnet. Anerkjennelse av innsatsen og positiv omtale av tjenesten er viktig for at erfaringene

soldatene og de sivile har hatt oppleves som positive. Kongsbergs 260 veteraner skal i varetas med de tre satsningsområdene anerkjennelse, ivaretagelse og oppfølging

## 2.8.5 Elverum kommune

Elverum kommune er en forsvarskommune. Både Rena leir og Terningmoen er under Østerdal garnison. På Terningmoen er Gardens rekruttskole, Heimevernsstaben, Opplandske heimevernsdistrikt 05, Forsvarets personell- og vernepliktssenter (Forsvarets AFA), Hærens våpenskole med Forsvarets vinterskole, Forsvarsbygg og Forsvarets logistikkorganisasjon base Østerdalen. Elverum kommune godkjente sin veteranplan i kommunestyret 2 oktober 2019. Planen har tittelen Strategisk Plan: Veteraner i Elverum 2019 til 2023, I tjeneste for Norge – med bosted Elverum. Det er bosatt ca. 600 veteraner i kommunen pr 2018/2019 som har tjenestegjort i internasjonale operasjoner siden 1978.

## 2.8.6 Ullensaker kommune

Ullensaker kommune er en forsvarskommune. Leiren på Sessvollmoen/Trandum huser flere av avdelingene til Forsvaret, men blir dominert av fem store avdelinger: Forsvarets sanitet, Forsvarsbygg, Forsvarets logistikkorganisasjon, Regional støttfunksjon Base Viken og Forsvarets kompetansesenter for logistikk. På Gardermoen flystasjon holder 335 skvadronen med C-130J Hercules og 717 skvadronen med DA-20-Jet Falcon. Ullensaker kommunes veteranplan ble vedtatt 14.05.2019. Tittelen på planen er «interkommunal veteranplan for kommunene i Gardermoen regionen» og er en plan som omfatter kommunene: Hurdal, Gjerdrum, Nannestad, Eidsvold, Nes og Ullensaker kommune. I regionen er det ca. 1300 veteraner, og i Ullensaker alene bor det ca. 600 veteraner. Planen referer til statlige føringer og til Forsvarets «grunnlag for utarbeidelse av veteranplan i kommunen».

## 2.8.7 Oversikt over innholdet i veteranplanene i de 6 kommunene

I tabellen under er en oversikt over innholdet i veteranplanene til de 6 utvalgte kommunene. Jeg har brukt forslagene i «Forsvarets grunnlag for utvikling av kommunal veteranplan» sett de opp mot veteranplanene i kommunene.

| <b>Kommunal veteranplan</b> |   | <b>Oslo</b> | <b>Vestby</b> | <b>Bærum</b> | <b>Kongsberg</b> | <b>Ullensaker</b> | <b>Elverum</b> |
|-----------------------------|---|-------------|---------------|--------------|------------------|-------------------|----------------|
| <b>Anerkjennelse</b>        | <b>Seremonier og markeringer</b>            |             |               |              |                  |                   |                |
|                             | 8. Mai markering                            | X           | X             | X            | X                | X                 | X              |
|                             | 17. Mai markering                           | X           | X             | -            | X                | X                 | X              |
|                             | FN dagen 24 oktober                         | X           | -             | X            | X                | X                 | X              |
|                             | Minnesmerker                                | X           | X             | -            | X                | X                 | X              |
|                             | Andre markeringer                           | X           | X             | -            | X                | X                 | X              |
|                             | <b>Støtte til aktiviteter til veteraner</b> |             |               |              |                  |                   |                |
|                             | Samarbeid med lokalveteran org              | X           | X             | X            | X                | X                 | X              |
|                             | Støtte til lokale aktiviteter               | X           | X             | X            | X                | X                 | X              |
|                             | Hus eller lokale til møter                  | X           | -             | -            | -                | X                 | -              |

|   |  |   |   |   |   |   |   |
|---|--|---|---|---|---|---|---|
|   | <b>Veteraners kompetanse</b>   |   |   |   |   |   |   |
|   | Brukes veteranene som en ressurs?  | X | X | X | X | - | - |
|   | Brukes veteraner i skole for undervisning?   | - | - | - | - | - | - |
| <b>Ivaretagelse</b>                             | <b>Forebygging og kompetanseheving</b>   |   |   |   |   |   |   |
|   | Etablert nettside  | X | X | X | X | X | X |
|   | Informasjonsbrosjyre   | X | X | X | X | X | X |
|   | Informasjonsbrev med veteraners særlige behov  | X | X | X | X | X | X |
|   | Etablering av samarbeidsforum med veteranorg, NAV, RVTS, BUFetat og andre offentlige instanser   | X | X | X | X | X | X |
|   | Samarbeid med lokale militære avdelinger   | X | X | X | X | X | X |
|   | Utpeke veterankontakt  | X | X | X | X | X | X |
|   | Årlig oppdatering for kommunens ansatte som har befattning med veteraner   | X | - | X | X | X | X |
|   | <b>Kommunehelsetjenesten</b>   |   |   |   |   |   |   |
|   | Sammen med RVTS tilby meritterende kurs for leger og helsepersonell  | X | - | X | - | - | X |
|   | <b>Skole og barnehage</b>  |   |   |   |   |   |   |
|   | Opplæring av ansatte i barns mulige reaksjoner på foreldres tjenestegjøring i internasjonaleoperasjoner  | X | - | X | - | - | X |
| Opprette kontaktperson i PPT og opplæring i PPT | X  | - | - | - | X | X |   |
| <b>Oppfølging</b>                               | <b>Kommunehelsetjenesten</b>   |   |   |   |   |   |   |
|   | Helsestasjoner informert og kurset   | X | X | X | X | X | X |
|   | Helse- og velferdskontoret skal ha en koordinerende rolle for veteraner ved rehabilitering.  | X | X | X | X | X | X |
|   | <b>Skole og barnehage</b>  |   |   |   |   |   |   |
|   | Kurs for økt kompetanse om veteranen. RVTS   | X | - | X | X | X | X |
|   | <b>Familie</b>   |   |   |   |   |   |   |
|   | Lavterskeltilbud om samtale med psykolog for veteran og deres familie  | X | X | X | X | X | X |
|   | Tilrettelegging av arbeid for partnere til personell i internasjonaleoperasjoner   | - | - | - | - | - | X |
|   | <b>Distriktpsikiatrisk senter (DPS) og barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk (BUP)</b>  |   |   |   |   |   |   |
|   | Kommunen skal gjennomføre kurs for å øke kompetansen om veteraner, deres erfaringer og utfordringer, samt mulige følger av tjeneste i internasjonale operasjoner | X | X | X | X | X | X |
| <b>NAV</b>                                      |  |   |   |   |   |   |   |
| Kurs for å øke kompetanse om veteraner          | X  | X | X | X | X | X |   |

Figur 4 Oversikt over handlingsplan i 6 kommuner pr. 10.09.2020



---

## 2.8.8 Analyse av veteranplanene i kommunene

Oversikten i figur 7 tar utgangspunkt i Forsvarets grunnlag for utvikling av kommunal veteranplan og viser innholdet i de 6 kommunenes veteranplan. Alle kommunene har planlagt og vedtatt med det meste som veilederen anbefaler, men ikke alle punktene er gjennomført eller påbegynt da jeg intervjuet veterankontaktene våren 2020. Alle kommunene hadde fått på plass «anerkjennelse av veteranen» med markering 8. mai. De fleste hadde også flere markeringer i regi av kommunen. Det var kun to kommuner som hadde eget oppholdssted, men bare en av kommunene hadde dette sponset av kommunen. Årsaken til at de andre kommunene ikke har egne lokaler var begrunnet med økonomi og nyetablerte veteranplaner. Å bruke veteranen som en ressurs var blitt gjennomført i fire kommuner, men ingen av kommunene brukte veteraner aktivt inn i skolen og undervisning. Når det gjelder «ivaretagelse av veteranen» har alle kommunene etablert nettsider med informasjon, laget brosjyrer med informasjon til lege- og helsekontor om veteranen. Alle kommunene hadde etablert samarbeidsforum med veteranorganisasjon, NAV, RVTS, BUFetat og andre offentlige instanser, samarbeid med veteran og militærorganisasjoner samt utpekt veterankontakt. Veterankontakten i kommunene hadde veldig forskjellig utgangspunkt. Enkelte hadde forsvarsbakgrunn og god kompetanse på veteranene, mens andre hadde så vel som ingen anelse om hvem veteranen er. En kommune hadde også gitt veterankontaktoppgaven til en person som ikke har norsk opphav, noe som kom veldig tydelig frem i intervjuet. Kommunene hadde fått tilbud om å gjennomføre meritterende kurs for leger og helsepersonell. Dette hadde blitt gjennomført i 5 av 6 kommuner, med varierende oppmøte. I en kommune jobbet de med å få på plass en kompensasjonsordning slik at legene ville ta kurset. Årsaken til dette var at legene ikke møtte til kursstart på grunn av tapt inntekt de dagene kurset pågår. I «oppfølging av veteranen» hadde 5 av 6 kommuner fått på plass kurs for helsestasjonene gjennom nærmeste RVTS. En kommune innrømmet at de ikke hadde fått på plass kursing i skole og barnehage slik de ønsket, men at de jobbet med saken og regnet med å ha det på plass i løpet av året 2020. Alle kommunene tilbød lavterskeltilbud om samtale og familieterapi til veteranen og dens familie, men ingen kommuner hadde bestemte tiltak for å tilrettelegge for partner til den tjenestegjørende når den ene partneren var i internasjonale operasjoner. Alle 6 kommunene hadde gjennomført kurs og kompetanseheving om veteraner, deres erfaringer og utfordringer, samt mulige følger av tjeneste i internasjonale operasjoner på DPS, BUP og NAV.

## 3 Teori

I dette kapitlet presenterer jeg det teoretiske grunnlaget for oppgaven. Formålet er å se på hva som hemmer og fremmer implementeringsprosessen av Regjeringens handlingsplan «*I tjeneste for Norge*» (2011) i kommunen. Jeg vil beskrive implementeringsteori og redegjøre for

---

implementeringsprosessen, implementeringsdrivere, implementeringskvalitet og rammeverk for implementering.

### **3.1 Implementering: definisjoner**

Ordet implementering kommer opprinnelig fra latin; implere og den opprinnelige betydningen er «fylle, gjøre ferdig» (Snl, 2018). Implementere betyr å iverksette eller gjennomføre, og gjennom implementeringsprosess skapes det endring i organisasjonen (Roland & Westergård 2015, s. 11). Fullan (2007, s. 84) beskriver implementering som: «Implementation consist of the process of putting into practice an idea, program, or set of activities and structures new to the people attempting or expecting to change». Fullan fremhever prosess som det sentrale begrepet og vektlegger det nye som skal implementeres. Fixsen et al. (2005, s. 5) definerer implementering som: «implementation is defined as a specified set of activities designed to put into practice an activity or program of known dimensions». Både Fullan og Fixsen et al. beskriver implementering som en kompleks prosess der forskningsbaserte tiltak etableres og brukes i praksis.

Det er flere sentrale teoretikere som har forsøkt å lage modeller for å forklare faktorer og elementer i implementering. I litteratursøket kom jeg over flere teoretikere jeg har sett nærmere på: Pressman og Widavskys bok «Implementation» (1973) beskrives som grunnleggerne innen implementeringsteori. Van Meter og Van Horn lagde i 1975 et rammeverk og en modell som viser til hvordan ulike variabler påvirker implementering, og er en videreføring av Pressman og Widavskys forskning. Etter det er det utgitt flere analyser av implementeringsprosesser, for eksempel Fullan (2007, s. 84) sine ni faktorer for å lykkes med en implementeringsprosess i boken «*The new meaning of educational change*», Durlak og Dupre (2008) sin metaanalyse i åtte faktorer de anser som sentrale i implementeringsprosessen i «*Implementation Matters*» og Fixsen et al. (2005) sine seks faser i implementering i «*Implementation research: a synthesis of the literature*». Denne studien har tatt utgangspunkt i Fixsen et al. (2005) rammeverk og vil bli presentert i kapittel 3.5.

### **3.2 Implementering som fenomen i et historisk perspektiv**

Implementering som fenomen har vært gjenstand for studier siden 1930-tallet. Ordet implementering har ikke alltid vært brukt i alle sammenhenger i forskningen, men rundt 1970 ble begrepet innført i teorien. Forskningen ble spesielt rettet mot hva som skjer etter at offentlige vedtak ble besluttet. Årsaken var at offentlige tiltak ofte ikke ble oppnådd eller at målene ble fordreid underveis i prosessen. Dette forsøkte forskerne å finne en god forklaring på (Kjellberg & Reitan, 1995, s. 131). Duncan C. Meyers, Joseph A. Durlak og Abraham Wandersman (2012, s. 3) skrev i sin artikkel «The

---

Quality Implementation Framework: A Synthesis of Critical Steps in the Implementation Process” at de fleste implementeringsprosesser ikke vil bli gjennomført på bakgrunn av at det er utfordrende å etablere et troverdig teorigrunnlag basert på studier av kliniske prosesser. Ettersom kommunene har varierende antall innbyggere, areal og politisk sammensetting vil de forskjellige kommunestyrene ha forskjellig kompetanse og politisk holdning. Meyers et al. (2012) hevder at som følge av variasjoner i institusjonene, blir det utfordringer med å beskrive hva som er en effektiv implementering for den enkelte kommune basert på ander institusjoners erfaring med implementering. Det vil si at det som hemmer eller fremmer implementeringsprosessen vil variere fra kommune til kommune. I 1973 publiserte Pressman og Wildavsky boken «Implementation» hvor nettopp temaet var hvorfor ikke nasjonale reformer lykkes lokalt. Pressman og Wildavsky mente at begrepet implementering tilhørte politikken og det som skjer fra en politisk beslutning blir tatt og frem til et målbart resultat. De mente at utfordringene i implementeringsprosessene lå i alle lagene med byråkrati og avgjørelsespunkter som krevde godkjenninger fra flere ulike aktører. Dette terrenget hadde et hav av muligheter for å miste retningen. Deres forskning på flernivåstyring er et godt eksempel på hvordan implementeringsprosessen påvirkes, og at styring gjennom nettverk på flere nivåer forekommer ved nasjonale reformer og programmer (Kjellberg & Reitan, 1995, s. 139-141). I implementeringsteorien skilte det seg nå ut to ulike perspektiver. På den ene siden er det top-down perspektiv og på den andre siden er det bottom-up perspektiv. Top-down eller ovenfra og ned perspektivet ser primært på hvordan offentlige planer og vedtak blir iverksatt ovenfra og dyttes nedover i organisasjonen og delegeres ut ifra et hierarki. Ovenfra og ned teorien forklarer hvorvidt det er skille mellom politikk og administrasjon (Hill & Hupe, 2002, s. 44). Hensikten er å sørge for at implementering foregår slik politikerne ønsker, og beslutninger blir tatt på høyt nivå for å unngå at beslutninger blir tatt på lavere nivåer senere i prosessen. Dette gjelder spesielt for offentlige institusjoner, reformer og innføring av lover. Bottom-up perspektivet fokuserer på byråkrater som jobber på lavere nivå i hierarkiet. En bottom-up-tilnærming fokuserer på formelle og uformelle forhold innenfor metodiske og teoretiske aspekter ved implementeringen. Denne forskningen er opptatt av at det er vanskelig for styresmakter å kontrollere implementeringsprosessene, da aktørene tar egne beslutninger basert på individuelle mål, preferanser og kunnskap (Hill & Hupe, 2002, s. 53-56).

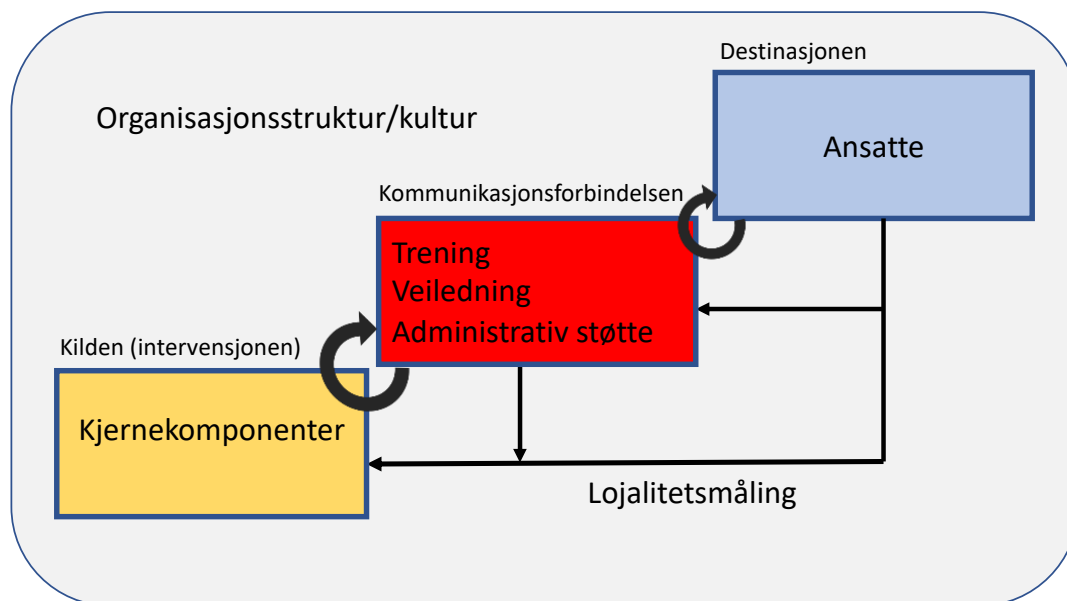
### **3.3 Implementeringsprosessen, hvordan skjer den?**

Implementeringsfasen er en krevende og kompleks fase i en endringsprosess. Det er stor enighet blant teoretikerne om at denne endringsprosessen er forbundet med utfordringer i organisasjonen, men at den er helt sentral for å få til en endring (Fullan, 2007, s. 21). Fullan peker også på at å forstå implementeringsfaktorene er helt avgjørende for å kunne gjennomføre endringsprosesser på en effektiv måte. Eksempler på slike faktorer er ledelse, ansattes motivasjon og forpliktelse,

organisasjonens motivasjon og forpliktelse, kompetanse innen endring og opplæring. Å implementere krever at det blir en endring av atferd, men det er stor forskjell på å komme med en ide og det å implementere denne i praksis. For å møte på utfordringene nevnt over er det viktig å anerkjenne at det mest trolig vil oppstå friksjon og motstand nedover i hierarkiet, da endringene ikke passer inn i den virkelighetsoppfatningen som eksisterer på lavere nivåer i organisasjonene. Fixsen et al. (2005, s.3) gjennomførte i sin implementeringsforskning et omfattende litteratursøk i den hensikt å finne fellesnevner for betingelser og faktorer som påvirker implementering. Inkluderingskriterier var at studiene skulle være empiriske, inneholde en metaanalyse, og publisert på engelsk etter 1970. Resultatet av granskingen førte til Fixsen et al. (2005) seks faser i implementeringsprosessen som blir presentert i kapittel 3.5.

### 3.4 Fixsen et al. (2005) oversiktsmodell for implementering

#### Rammeverk for implementering. (Fixsen et al. 2005)



Figur 5. Rammeverk for implementering etter Fixsen et al. (2005, 33) Oversatt til norsk av Roland, illustrert av Roland og Ertesvåg (2018, s. 58).

Fixsen et al. (2005) har utviklet en modell (figur 4) som illustrerer en god forståelsesramme av det som skjer i implementeringsprosessen, og er oppgavens grunnleggende teoretiske utgangspunkt. Modellen består av fem elementer: intervensjonen, implementeringsdrivere, de ansatte, lojalitetsmåling og organisasjonskultur (Fixsen et al. 2005, s. 32-34). I modellen er det kommunikasjonsforbindelsen (trening, veiledning og administrativ støtte) som er nøkkelfaktoren

---

mellom det som skal implementeres (kjernekomponentene i Regjeringens handlingsplan) og de som skal implementere tjenestene i kommunen (de ansatte). Det er i hovedsak kommunikasjonsforbindelsen som i denne studien som får mest fokus.

1. *Kilden/intervensjonen (source)*: er et illustrert bilde i figur 4. Kilden er da de aktuelle endringene eller programmet som skal implementeres. Dette kan være tiltak, metoder, program og praksis for å gi noen eksempler. For å lykkes med et godt resultat i implementeringsprosessen, legges det vekt på at utøverne må ha god kjennskap til kjernekomponentene i intervensjonen. Kjernekomponenter er hovedelementene eller helt bestemte tiltak som skal innføres (Fixsen et al. 2005, s. 32-34). I denne studien er det tiltakene nr. 100-103 i Regjeringens handlingsplan som er kjernekomponentene som skal implementeres. Man kan tenke seg at jo klarere tiltak, metoder, programmer og praksiser er formulert i kilden, jo bedre blir implementeringsprosessen. Motsatt – vagt formulerte kjernekomponenter gir et dårligere utgangspunkt for en implementeringsprosess.
2. *Mottaker (destination)*: I den blå boksen oppe til høyre i figur 4, er organisasjonen/kommunen som skal implementere tiltakene i Regjeringens handlingsplan. Det er de ansatte i kommunen som skal motta, innføre og omsette kjernekomponentene (tiltakene) i Regjeringens handlingsplan som omfatter kommunene, og det er veteranene som skal motta effekten av tiltakene og implementeringene. For at læringsprosessene i forbindelse med innføringen av tiltakene skal kunne finne sted, må de ansatte være åpne og villig til endring. En annen grunnleggende faktor er grunnkompetansen til de ansatte som skal foreta endringen (Roland & Ertesvåg, 2018, s. 60). Mottakere som er åpne for endring og har god kompetanse om veteraner og de deler av forvaltningen som berører denne gruppen, vil ha det lettere med implementeringsprosessen. Motsatt – mottakere som er negative til endring og har dårlige kunnskaper, vil kunne hindre en god implementeringsprosess.
3. *Kommunikasjonsforbindelsen (communication link)*: For å sikre at kjernekomponentene i Regjeringens handlingsplan (kilden) til kommunen (destinasjonen) blir mottatt, er kommunikasjon helt avgjørende. Denne kommunikasjonsforbindelsen er vist i den røde boksen i midten på figur 4. I denne boksen ligger elementene, trening, veiledning og administrativ støtte som Fixsen et al. (2005) kaller implementeringsdrivere. Implementeringsdriverne må vær til stede for at kjernekomponentene i Regjeringens

---

handlingsplan skal kunne benyttes/overføres/læres i kommunen. For å sørge for at programmet blir implementert med høy kvalitet, må implementeringsdriverne i følge Blase et al. (2012) være tydelige og kunne relateres direkte til kjernekomponentene i Regjeringens handlingsplan (Blase et al. 2012, s. 21). Trening i denne konteksten handler om hvordan de ansatte i kommunen tilegner seg opplæringsmodeller og undervisning av kjernekomponentene til Regjeringens handlingsplan. Veiledning betyr i denne sammenheng, rådgivning og oppfølging under opplæring og implementering av tiltakene både fra kommuneledelsen, kollegaer, eksterne aktører som RVTS, PP-tjenesten, NVIO, SIOPS og andre veteranorganisasjoner og andre. Administrativ støtte er ansvaret ledelsen i kommunen har for å motivere, tilrettelegge og tildeling av økonomi. En god kommunikasjonsforbindelse, det vil si opplæring og undervisning i kjernekomponentene i kilden, veiledning av mottakere og motivering, tilrettelegging og økonomiske tildelinger fra ledelsen, vil lette implementeringsprosessen. Motsatt - dårlig kommunikasjon av mål og forventninger kan gi et helt annet resultat en intensjon. Dersom opplæring, undervisning og veiledning uteblir, kan mottakere miste motivasjon og interesse. Dårlig tilrettelegging og tilbakehold av økonomi vil også trolig tære på motivasjon.

4. *Tilbakemelding (feedback)*: Nede til høyre i figur 4 er lojalitetsmåling tegnet opp med en pil fra destinasjon (de ansatte) til både kommunikasjonsforbindelsen (implementeringsdriverene) og til kilden (126 tiltak/kjernekomponentene i regjeringens handlingsplan). Denne tilbakemeldingen handler om lojalitet til programmet som skal implementeres og kalles «programlojalitet». Programlojalitet er en mekanisme som vurderer hvor godt en endring har blitt implementert i forhold til det originale innholdet. I følge Fixsen et al. (2005) oppnår en sjelden 100% program lojalitet, men i de tilfeller med høy programlojalitet der trening, veiledning og informasjon har vært i fokus, lykkes implementeringen best. Det behøver ikke å være negativt at det ikke er 100% programlojalitet, da en av forutsetningene for at implementeringen skal lykkes i kommunene er de ansattes oppslutning og tilpasning rundt arbeidet med tiltakene. For å sikre at de ansatte ønsker å bidra til endring og implementere de nye tiltakene, må de ansatte oppleve at tiltakene er nyttig (Roland & Ertesvåg, 2018).
5. *Påvirkning (influence)*: Øverst til venstre i figur 4 er organisasjonsstruktur og kultur. Implementeringsprosessen vil trolig bli påvirket at den eksisterende kulturen i kommunen (Fixsen et al. 2005, s.33). Faktorer som vil påvirke vil være de politiske føringene, finansiering, regulering, deltakelse og samhandling.

---

## 3.5 Fixsen et al. (2005) 6 faser i implementeringsprosessen

Fixsen et al. (2005, s. 15-17) introduserer faser innen innovasjons- og endringsprosesser som et verktøy for å lettere kunne orientere seg i komplekse situasjoner. Ved å fokusere på faktorer som både er fremmende og hemmende i implementeringsprosessen vil man i større grad kunne ha suksess. Slike suksessfaktorer kan være trening, veiledning og tydelig ledelse. Barrierene må også adresseres, dette kan være mangelfulle ressurser, uklarhet i arbeidet og mangelfull lojalitet blant ansatte (Fixsen et al., 2005, Roland & Westergård, 2015, s. 26).

### **Fase 1 – *Utforskning og adopsjon/tilegnelse***

Planfasen innebærer at organisasjonen blir presentert for et nytt tiltak og en implementeringsplan for hva som skal skje videre. Dette innebærer mulige endringer av tjenester eller arbeidsoppgaver som samsvarer med de behovene som foreligger, (tjenester rettet spesielt mot veteraner) og tar et valg blant disse (tiltak og modeller). For å lykkes involveres personalet slik at det etableres et eierforhold til prosjektet og beslutningsprosessen (Roland & Westergård, 2015, s. 26).

### **Fase 2 – *Prosjektetablering/programinstallasjon***

I denne fasen handler det om å forberede organisasjonen på hva som skal skje ved å etablere en langsiktig implementeringsplan og en opplæringsplan. Hensikten med disse planene er å utvikle lojalitet til endringene og en realistisk forventning til resultatet av den. Det handler om å sikre finansieringsstrømmer, sikre nødvendige ressurser, forankre endringsprosjektet på kommunalt nivå slik at prosjektet kan realiseres (Fixsen et al., 2005, s. 16).

### **Fase 3 – *Innledende implementering***

I denne fasen begynner arbeidet med å omsette den valgte modellens teori i praksis. Implementering krever endring, og endring kan være mer eller mindre skremmende for enkelt personer og organisasjoner. Fasen preges ofte av motstand mot endring og elementært i denne prosessen er fokus på informasjon og kunnskap både til individet og til organisasjonen (Fixsen et al., 2005, s. 16)

### **Fase 4 – *Full gjennomføring/drift***

Implementering av innovasjonen kan først skje når ny kunnskap blir integrert i praksis, gjennom nye måter å jobbe på med støtte i politiske prioriteringer og beslutninger. I denne fasen oppnår prosjektet full bemanning i «staben», fulle klientlister og realiteten ved at alt er «i full sving» overdøper det nylige innførte implementeringsmodellen. Fasen er ofte preget av motsetningene mellom stress og begeistring, endringsvilje og endringsmotstand (Fixsen et al., 2005, s. 16-17).

### **Fase 5 – *Innovasjon***

Innovasjon betyr at noe er endret til det bedre (Roland & Westergård, 2015, s.26). En vellykket implementering av en innovasjon gir muligheten for å lære noe om modellen og hvilke faktorer som

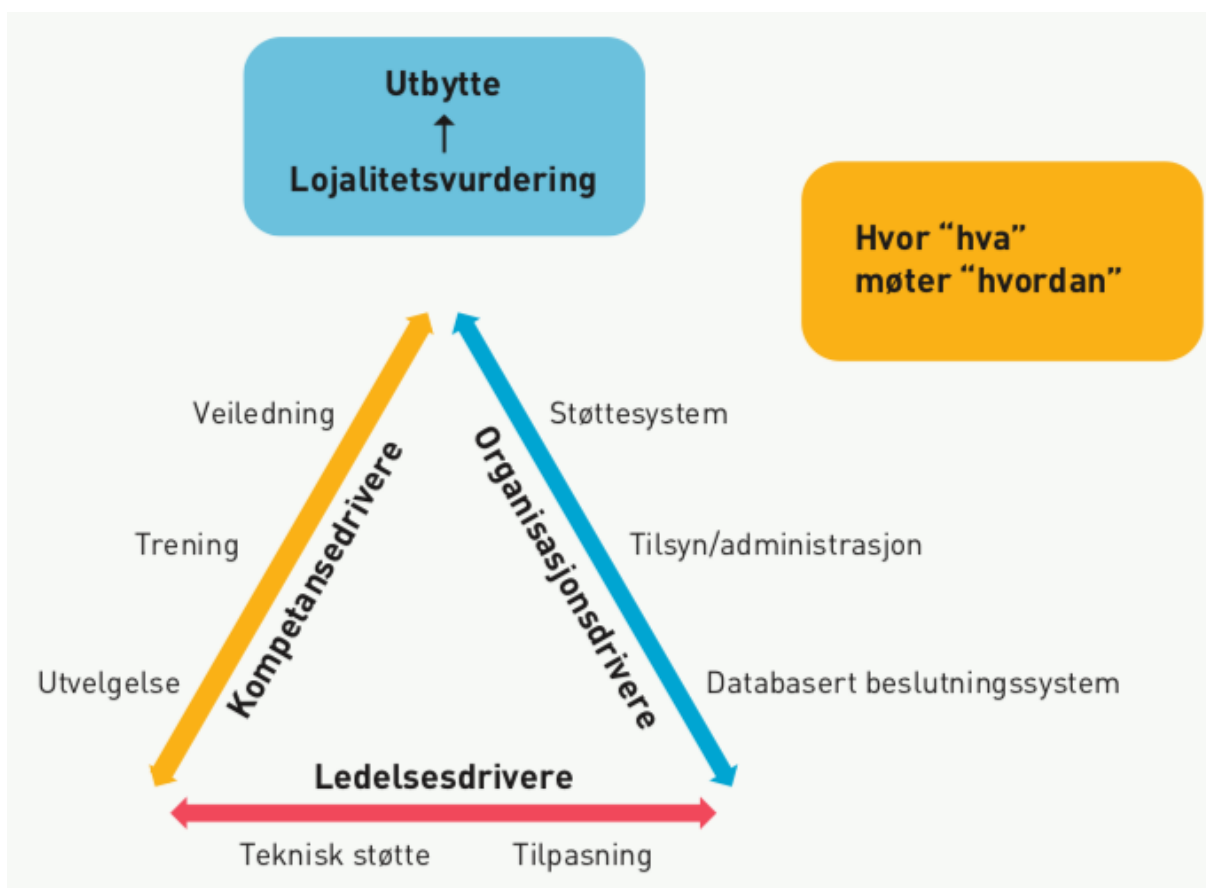
har vært nødvendige for å oppnå gode resultater. Resultatet kan være til inspirasjon til å påvirke innholdet ved neste endringsprosjekt (Fixsen et al., 2005, s. 17).

### Fase 6 – Bærekraftig videreføring/implementering

I denne fasen er det elementært at endringen holdes aktiv over en lengre tidsperiode samt ivareta de virksomme elementene i modellen. Det kreves en jevnlig utvikling av det som allerede er implementert og utdanning og opplæring av nyansatte. (Fixsen et al., 2005, s. 17).

Oppsummert oppleves disse seks fasene som en ryddig og strukturert oversikt over hvordan en implementeringsprosess kan være. Faseinndelingen gjør det enklere å følge implementeringsprosessen og gir et effektivt planleggingsverktøy i møte med utfordringer og at implementering drives av både eksisterende utfordringer og nye impulser (Fixsen et al., 2005, s. 18).

## 3.6 Implementeringsdrivere



Figur 6 Implementeringsdrivere (Blase et al., 2012, s. 16) i Roland & Ertesvåg (2018, s 66).



---

I metaanalysen fokuserte Fixsen et al. i 2005 (s. 33) på å finne faktorer som påvirket implementeringen og de ble kalt implementeringsdrivere. Fixsen et al. (2005, s.24) definerer ulike implementeringsdrivere følgende:

*Core components refer to the most essential and indispensable components of an intervention practice or program or the most essential and indispensable components of an implementation practice or program (core implementation components).*

Implementeringsdrivere kategoriseres i tre grupper: Ledelse, organisasjon og kompetanse og kjernekomponenter i Fixsen et al. (2005, s 29). Fixsen et al. (2005) kom frem til 8 implementeringsdrivere som hadde betydning for effekten av implementeringen.

1. Personalutvelgelse

Referer til personalet som skal gjennomføre endringene. Seleksjonen bør skje på bakgrunn av kompetanse og erfaring med implementeringsarbeid. Vedrørende Regjeringens handlingsplan vil dette være enkelte i kommunal ledelse, det vil være sjef/ansatte innen NAV, helse og sosialkontor.

2. Opplæring og kompetansebygging

For å oppnå best effekt av implementeringen vil opplæring i metoden være en nøkkelfaktor. Treningen/kompetansebyggingen kan være teoretisk eller praktisk, og gjerne en kombinasjon av disse to.

3. Coaching og veiledning

Implementering av forskningsbasert praksis krever atferdsendring på flere nivåer. Både i utøvende ledd, på veiledning og med administrativ støtte. Coaching og veiledning er premissgivere for atferdsendring hos det utvalgte personalet helt i begynnelsen av implementeringen og gjennom hele prosessen. I Regjeringens handlingsplan fra 2011 oppnevnes NAV-Elverum som et kunnskapscenter for alle kommuner med behov for veiledning på veteraner.

4. Personalevaluering

Evaluering av personalet er viktig for å måle fremgang hos den enkeltes tilegnede ferdigheter fra undervisning, trening, konsultasjoner og coaching. Disse vurderingene av

---

utøverne gir nyttige tilbakemeldinger til ledere om implementeringsarbeidets fremdrift og nytten av treningen og coachingen.

#### 5. Programevaluering

Programevaluering er en evaluering om man bruker programmet som skal implementeres i henhold til intensjon. Den måler direkte på kjernekomponentene for å avdekke om det er noe som ikke er implementert. Resultatene blir brukt til å fokusere på de områdene som ikke har oppnådd ønskelig effekt. I Regjeringens handlingsplan 2011 har Forsvarets sanitet fått i oppgave å gjennomføre undersøkelser på veteraner vedrørende opphold i internasjonale operasjoner. Tilbakemeldingen fra disse undersøkelsene vil gi en tilbakemelding til kommunene om hva de gjør bra, og hva de må gjøre bedre. Med disse tilbakemeldingene kan kommunen ta opp temaer og vanskeligheter og evaluere det opp mot arbeidet personalet gjør.

#### 6. Ledelse

Ledelsen skal ha et overordnet ansvar gjennom hele prosessen med implementering. Ledere skal gjennom hele implementeringsprosessen være en mentor, veileder, beslutningstaker og tilrettelegger.

#### 7. Systemintervensjoner

Systemintervensjoner er strategier for å jobbe med eksterne systemer. Altså systemer som skal sikre tilgjengeligheten av økonomiske, organisatoriske og menneskelige ressurser som kreves for å støtte arbeidet til de som gjennomfører implementeringen.

#### 8. Datasystemer

Datasystemer skal sikre at grunnlaget for beslutning er riktig. Det kan være resultater fra kvantitative undersøkelser av veteraner jf Regjeringens handlingsplan eller det kan være evaluering av arbeidet kommunene har gjort i forbindelse med implementeringen av Regjeringens handlingsplan.

Oppsummert kan man si at Fixsen et al. (2005) implementeringsdrivere beskriver det som må til for å drive implementeringen fremover i en organisasjon og kan beskrives som drivstoffet i prosessen (Fixsen et al. 2005, s. 30).

---

I 2012 tok Blase, Van Dyke, Fixsen & Bailey og videreutviklet Fixsen et al. (2005) sin oversiktsmodell. I Roland & Westergård, (2015, s. 32) beskrives implementeringsdrivere som ... *ulike prosesser som er nødvendige for å kunne implementere endring i en organisasjon. De er nødvendige for å oppnå endring, og bidra til at endring blir bærekraftig over tid.* Blase et al. (2012, s. 16) vektla i stor grad implementeringsdriverne som avgjørende suksessfaktorer for implementering i en ny modell. Modellen som ble utviklet er fremstilt i en trekant. Hvert ben i trekanten representerer hoveddrivere for implementering og disse er kompetanse, ledelse- og organisasjonsdrivere. Disse driverene representerer ulike prosesser som er avgjørende for å få lykkes med implementering. Driverene påvirker og overlapper hverandre og må ses i sammenheng.

*Kompetansedriver* er de komponentene som sørger for utvikling, forbedring og opprettholdelse av evnen til å innføre endringer/implementeringer samtidig som de ansatte er lojale mot implementeringsplanen (Blase et al., 2012, s. 23). Underpunktene i kompetansedriver er veiledning, trening og utvelgelse. Veiledning og coaching betyr støtte og tilbakemeldinger på hvordan implementeringsprosessen går. Veiledere bør ha gode kunnskaper om organisasjonen som skal utføre implementeringen og hva og hvilke kjernekomponenter som skal implementeres (Blase et al., 2012, s.24-25). Trening i denne modellen betyr å hjelpe de ansatte i å tilegne seg kjernekomponentene i implementeringen, og i denne studien vil det være tiltakene i Regjeringens handlingsplan. For å lykkes med endring i en organisasjon hevder Roland & Ertesvåg (2018, s. 124) at dette gjøres best gjennom å lære i fellesskap, positiv samhandling og samarbeid. Utvelgelse i modellen er hvilke ansatte som skal implementere tiltakene i Regjeringens handlingsplan i kommunen og hvordan de blir selektert. Dette kan også omfatte hvilke prosjektgrupper som blir satt sammen og hvordan disse gruppene blir organisert. Det kan være flere faktorer som legges til grunn for utvelgelsen. Eksempler på dette kan være faglig, motivasjon og erfaringer (Roland & Ertesvåg, 2018, s. 67).

*Ledelsedriver* handler om ledelsesstrategier som gir grunnlag for gode beslutninger og mulighet for gjennomføring og tilpassinger av implementeringstiltakene i organisasjonen. Blase et al. (2012, s. 26-27) beskriver i modellen at lederens oppgaver er å administrere implementeringsdriverne og hvordan endringen blir gjort. Underpunktene er teknisk støtte og tilpasning. Teknisk støtte handler om beslutningskompetanse. Lederen må ha evne til å ta hensiktsmessige beslutninger for organisasjonen for å oppnå effektiv endring. I denne studien betyr tilpasning hvordan kjernekomponentene i Regjeringens handlingsplan tilpasses den kommunen som skal implementere, og sentrale oppgaver for lederen er så sørge for at prosessen blir evaluert gjennom hele prosessen (Roland & Ertesvåg, 2018, s. 69).

---

*Organisasjonsdrivere* er hvordan gode strukturer i organisasjonen bygges og skaper de forutsetningene som skal til for at endring skal kunne skje i hele organisasjonen. Organisasjonsdriverne består av et beslutningsstøttesystem, administrativt tilsyn og systemendringer. Et beslutningsstøttesystem innehar faktorer i endringsprosessen som lojalitet og om kjernekomponentene (tiltakene i Regjeringens handlingsplan) har blitt implementert (Roland & Ertesvåg, 2018, s. 69). Administrativt tilsyn omhandler hvordan kommuneledelsen eller andre sentrale aktører påvirker læringsprosessene. Det er viktig at ledere støtter, oppmuntrer og legger til rette for at endring og utvikling kan skje. Det er flere nivåer både i og utenfor organisasjonen som skal samhandle når systemendringene foregår (Blase et al., 2018, s. 25-26). Dette gjelder spesielt endringer som henger om å stimulere systemer som innebærer politikk og lover. I denne studien vil slike endringer være endringen av lovgivning relatert til veteraner for å få økonomiske midler til kompetanseheving og kompetanse utvikling.

Oppsummert er modellen for implementeringsdrivere et bilde på hva som bør være til stede for å oppnå varig endring i organisasjonen. Fixsen et al. (2005, s. 30) sier at implementeringsdrivere er en forutsetning for oppnåelse av en intervensjon, at de er drivstoffet i prosessen.

## 4 Metode

Hensikten med dette kapittelet er å beskrive hvordan jeg har gått frem metodisk for å besvare problemstillingen om hva som fremmer og hemmer implementering av Regjeringens handlingsplan og etablering av veteranplan i kommunen med utgangspunkt i Fixsens et al. (2005) sitt rammeverk. Jeg har valgt en kvalitativ tilnærming med intervju som hovedkilde for forskningen sammen med dokumentanalyser.

### 4.1 Metodisk tilnærming

Hensikten med metode er å gi forskeren en strategi for innsamling av data til temaet og problemstillingen (Jacobsen, 2018, s. 15-16). Valg av metode er de planene og prosedyrene ved forskning som spenner over trinnene for brede antagelser om detaljerte metoder for datainnsamling, analyse og tolking. Denne planen involverer flere beslutninger. Jacobsen hevder at skillet mellom kvalitativ og kvantitativ tilnærming i prinsippet ikke er så forskjellige. Begge metodene har til hensikt å samle empiri, men metodene har forskjellige funksjoner og egner seg i ulike sammenhenger (Jacobsen, 2018, s. 41). Utvalget av forskningstilnærming er også basert på bakgrunn for forskningsproblemet eller problemstillingen som blir adressert, forskernes personlige erfaringer og det publikum studien er ment for (Cresswell & Cresswell, 2018 s. 3).

---

I denne studien har jeg brukt kvalitativ tilnærming. Det er fordeler og ulemper knyttet til kvalitative data. Fordelen ved å innhente informasjon ved hjelp av intervju er at intervjuobjektet får mulighet til å beskrive sin subjektive forståelse av problemstillingen, og at svarene blir på deres premisser. Jacobsen hevder at med dette kan man påstå at kvalitative tilnærminger ofte vil ha høy relevans (2018, s.129). Utfordringer ved dybdeintervjuer er å sørge for at intervjuet forblir om temaet og at forskeren ikke fokuserer på andre fenomener enn problemstillingen. Kvalitative intervjuer og data vil ofte bli svært nyanserte ettersom intervjuobjektet gir sine fortolkninger og meninger. Jacobsen (2018, s. 130) beskriver dette som nyanserikdom. I tillegg til nyanserikdom er fleksibilitet en viktig faktor som kvalitativ tilnærming gir. Med fleksibilitet kan forskeren endre problemstilling og datainnsamlingsmetode mens undersøkelsen pågår som følge av informasjon intervjuene gir. Ulemper med å velge kvalitativ data er at det krever mye ressurser å gjennomføre intervjuer. Cresswell & Cresswell (2018, s. 186) skriver at antall intervjuobjekter avhenger av hvilken type kvalitativ design man velger, men det anbefales mellom 3-10 intervjuobjekter. Anbefalingen er på bakgrunn av kompleksiteten i elementene rundt forberedelser, selve gjennomføringen av intervjuet, transkriberingen og analysen. Denne prosessen tar veldig lang tid. Fleksibiliteten som tidligere er blitt nevnt som en fordel kan også bli en krevende eksersis. Ved å få ny informasjon og mer kunnskap i intervjuene, kan det føre til at man aldri føler seg ferdig, og det blir vanskelig å avslutte og begrense undersøkelsen. En annen utfordring med kvalitativ tilnærming er at det er vanskelig å få generalisert funnene. Utfordringen ligger i antallet personer det er mulig å rekke over, som gjør at validiteten med representativiteten til de vi spør kan bli utfordret (Jacobsen, 2018, s. 131). Sett opp mot min problemstilling og forskningsspørsmål, anser jeg det kvalitative intervjuet vil gi en mer nyansert beskrivelse av hva som har fremmet og hemmet implementeringen i de forskjellige kommunene.

## 4.2 Forskningsstrategi

For å kunne svare på problemstillingen har det vært essensielt å få en god forståelse av Regjeringens handlingsplan «*I tjeneste for Norge*» fra 2011 og oppfølgingsplanen fra 2014. I tillegg har det vært viktig for studien å lese rapporter, forskning, prosjekter, norske lover, offentlige dokumenter og organisering av offentlig sektor som omhandler anerkjennelse og ivaretagelse av veteranen i tilknytting til Regjeringens handlingsplan.

Jeg anser også implementeringsteori som den best egnede teorien for min undersøkelse. Det jeg har lyst til å finne ut i min undersøkelse er hvilke faktorer som påvirker implementeringen i kommunene.

---

I studien har jeg som nevnt valgt en kvalitativ tilnærming. Dette for å forstå hvordan implementeringen av Regjeringens handlingsplan i kommunen har foregått, og for å identifisere forhold som har påvirket selve gjennomføringen. Gjennom intervju av aktørene som har vært involvert i implementeringen, vil det være mulig å gå i dybden på prosessene i kommunene, samt få frem nyansene ved implementeringen som kan være unik for de forskjellige kommunene (Jacobsen, 2018, s. 133-134.) For å tilnærme meg problemstillingen og temaet jeg har valgt, vil det være hensiktsmessig å velge en pragmatisk tilnærming som kalles abduksjon. Jacobsen beskriver at i flere tilfeller vil det være vanskelig å basere seg på kun én metode. Deduktiv metode tar utgangspunkt i å samle empiri for å se om forventningene stemmer overens med virkeligheten (fra teori til empiri) (Jacobsen, 2018, s. 25). Induktiv metode er å se på funnene og deretter anvende teori (fra empiri til teori) (Jacobsen, 2018, s. 28). Ved å velge en kombinasjon av de ulike tilnærmingene kan man finne en god og også en nødvendig løsning for å få frem kvaliteter i forskningen (Jacobsen, 2018, s. 35). Hadde jeg valgt en kvantitativ forskningsmetode, ville jeg muligens kunne fått tak i et større utvalg kommuner og flere meninger. utfordringen med denne metoden er at jeg ville trolig mistet fortolkningen hos den enkelte, ettersom kvantitative undersøkelser har låste spørsmål og forståelse. En kvantitativ undersøkelse ville heller ikke gitt meg mulighet til å omformulere spørsmål, eller stille oppfølgingsspørsmål dersom noe av dataen kom tilbake helt annerledes enn hva jeg hadde forventet.

Oppgaven er ugradert i henhold til Lov om Nasjonal sikkerhet (Sikkerhetsloven, 2018). Dette med ønske om at undersøkelsen skal kunne offentliggjøres.

### **4.3 Oppbygging og utforming av intervjuguiden**

Utformingen av intervjuguiden skrev jeg samtidig med teorikapittelet. Teorien gav gode innspill for å aktualisere problemstillingen og forskningsspørsmålene. Teorien la også grunnlaget for analysen, og var med på å forme spørsmålene til intervjuet. Intervjuguiden (se vedlegg C) er et semi-strukturert intervju der spørsmålene ble knyttet opp til de seks ulike fasene i Fixsens et al. (2005) seks faser i implementeringsprosessen. Intervjuguiden ble utformet for å sikre at jeg ikke skulle miste kontrollen på samtalen, og sikre at jeg kommer inn på de viktige temaene som jeg ønsket å belyse (Jacobsen, 2018, s. 150). Forskningsspørsmålene ble stilt mot slutten av intervjuet, hvor informantene fikk mulighet til å utdype sin erfaring ytterligere med implementeringen i kommunen. Det jeg la vekt på i oppbyggingen av intervjuguiden, var den enkeltes opplevelse og forståelse av hvordan implementeringen hadde foregått sett opp mot Fixsens et al. (2005) seks faser. De fleste spørsmålene ble utformet som åpne spørsmål. Dette for å forsøke å gi informanten mulighet til å svare fritt og ikke la seg lede eller påvirkes av mine antagelser. Før det første ordentlige intervjuet gjennomførte jeg to prøveintervju. Dette ble gjort med en veterankontakt som hadde ansvaret for å følge opp veterankontaktene i alle kommuner i region øst, og av en veterankontakt i Vestby kommune. Etter

---

dette prøveintervjuet gjorde jeg enkelte endringer for å korte ned intervjuet og konkretisere det mer til analysemodellen. Jeg fant også flere overlappende spørsmål, men lot allikevel noen av spørsmålene forbli i intervjuguiden i tilfelle noen av informantene trengte oppfølgingsspørsmål, eller synes det var utfordrende å bare fortelle.

## **4.4 Valg av informanter og gjennomføring av intervjuene**

Her vil jeg kort gjøre rede for hvordan informanter og kommuner ble valgt ut, samt hvilke kilder som er valgt for så begrunne disse. Jeg vil også gi en oversiktlig vurdering av hvilke styrker og svakheter dette utvalget har.

Siden alle norske kommuner har fått i oppdrag av staten å implementere Regjeringens handlingsplan fra 2011 var alle kommuner i utgangspunktet interessante respondenter. Utvelgesprosessen av informanter var først og fremst å identifisere hvilke målgrupper/kommuner som best kunne gi gyldige data til å belyse problemstillingen (Jacobsen, 2018, s. 179). Deretter ble prosessen å finne informanter som hadde hatt en sentral rolle i implementeringen i kommunen. Dette utgjorde en nokså stor gruppe, og jeg så det hensiktsmessig å gjøre et utvalg av disse (Jacobsen, 2018, s. 180). Beslutningen falt på kommuner med flere enn 100 veteraner. Årsaken var at jeg ønsket at det skulle være noe volum på veteranene bosatt i kommunen. Det er flere kommuner i Norge som har over 100 bosatte veteraner. Utvalget av de seks kommunene var med hensyn til om de var forsvarskommuner eller ikke. Jeg ville ha minst tre kommuner som var forsvarskommuner og minst to som var ikke-forsvarskommuner. Dette for å se om det var noen forskjell på fremmende og hemmende faktorer ved implementering. Valget av de seks kommunene ble også gjort med tanke på tiden jeg hadde til rådighet. Jeg valgte kommuner på Østlandet med relativt kort reisevei med tanke på intervju. Seks kommuner er ikke et representativt utvalg for å lage en statistisk generalisering, men det er tilstrekkelig til å se noen felles tendenser og variasjon i implementeringsprosessene.

I de kommunene som ble valgt har jeg forsøkt å intervju personer på samme nivå, med forholdsvis like jobber, ansvar og fagekspertise. Målgruppen har i hovedsak vært personell ansatt i kommunen og som har tilleggsvervet veterankontakt. Dette er valgt for å sikre at der dataene viser sammenhenger vil de ha validitet. En svakhet med å kun velge respondenter som sitter i utøvende ledd, er at de ikke har vært med i beslutningsprosesser på høyere nivå i kommunen.

Informantene ble kontaktet først pr telefon. Etter telefonsamtalene sendte jeg intervjuguiden og samtykkeskjema for deltakelse. Som følge av de formelle prosessene rundt forskning, skal forsker ha godkjent metode for innhenting av data og hvordan denne skal lagres. Denne godkjenningen gis av

---

Personvernombudet for forskning (Personvernombudet, 2018) og skal sikre personvernet og eventuelt ønsket anonymitet til respondenter.

Intervjuene var i utgangspunktet planlagt med å møtes ansikt til ansikt i hjemkommunen til veteranrepresentanten. Valget var med bakgrunn i at informanten skulle føle seg trygg og dermed trolig være mer oppriktig og ærlig i svarene. I det tidspunktet intervjuene var planlagt gjennomført ble det erklært pandemi, Covid 19 Sars 2 i verden og den norske Regjeringen stengte ned Norge (12. mars 2020). Det norske samfunnet ble strengt regulert, og det ble ikke anledning til å møtes slik avtalt. Løsningen ble å gjennomføre intervjuene per telefon. En av utfordringene ved å gjennomføre intervjuene på telefon var at jeg som intervjuer ikke kunne se den jeg intervjuet. Jeg kunne heller ikke se hvilke omgivelser informanten befant seg i, og jeg opplevde i noen av intervjuene at informantene foretok seg andre praktiske oppgaver mens de ble intervjuet. Jeg kunne heller ikke kontrollere om informanten var alene underveis i intervjuet, eller om de ble påvirket av andre. For å få oppriktige og ærlige svar hevder Jacobsen (2018, s.152) at det er størst mulighet å få til i informantens naturlige rammer. Derfor ble det opp til informant å sette tidspunkt for når det kunne passe å ringe. Selv om Jacobsen (2018, s.152) også hevder at ingen kontekster er helt nøytrale, vurderte jeg det dit hen, at informantene skulle få bestemme rammene for intervjuet selv. Ingen av spørsmålene som ble stilt ble sendt ut i forkant, men informantene ble tilsendt informasjon om temaet og hvilke sentrale dokumenter jeg kom til å stille spørsmål om. Hensikten med intervjuet ble kommunisert med en åpningsamtale hvor informanten og jeg snakket litt løst og fast om hvem vi var, tidshorisont på intervjuet og behandling av datamaterialet. Jeg gjennomgikk også hovedtrekkene ved forskningsdesignet mitt og designet for intervjuguiden. Alle intervjuene ble gjennomført på tilnærmet lik måte. Jeg noterte ned noen stikkord ved behov, og fulgte opp med oppfølgingsspørsmål i de tilfeller samtalen stoppet litt opp. Intervjuene ble tatt opp på diktafon etter samtykke fra informanten. Samtlige intervjuer ble transkribert.

Primærkilder informanter:

| Nr.         | Kortnavn i teksten | Etat                              | Dato for intervjuet |
|-------------|--------------------|-----------------------------------|---------------------|
| Informant 1 | I1                 | Veterankontakt for Oslo og Viken  | 2020-04-06          |
| Informant 2 | I2                 | Veterankontakt Vestby kommune     | 2020-04-07          |
| Informant 3 | I3                 | Veterankontakt Oslo kommune       | 2020-04-14          |
| Informant 4 | I4                 | Veterankontakt Bærum kommune      | 2020-04-15          |
| Informant 5 | I5                 | Veterankontakt Ullensaker kommune | 2020-04-15          |



|             |    |                                   |            |
|-------------|----|-----------------------------------|------------|
| Informant 6 | I6 | Leder NVIO<br>Kongsberg kommune   | 2020-04-18 |
| Informant 7 | I7 | NAV<br>Elverum kommune            | 2020-05-14 |
| Informant 8 | I8 | Veterankontakt<br>Elverum kommune | 2020-22-06 |

I tillegg til respondentene i intervjuene har jeg benyttet sekundærkilder. Forskningsartikler, stortingsmeldinger, proporsjoner, rapporter og fagbøker som er valgt til oppgaven er brukt for å få mer kunnskap om spesielt implementering og handlingsplanen samt effekten av handlingsplanen. Jeg har også benyttet offentlige dokumenter fra åpne kilder. Dokumentene som er benyttet er brukt for å belyse rammer for implementering i det offentlige. Jeg har benyttet råd fra veileder. Det er gjort søk på internett og databaser som Idunn, Oria og Google Scholar.

## 4.5 Bearbeidelse og analyse av intervju og dokumenter

Jacobsen (2018, s. 198) skriver at analyse av kvalitative data dreier seg om å redusere tekster til mindre bestanddeler. Denne hermeneutiske metoden består av å dokumentere, utforske, systematisere og sammenbinde dataene og målet er å hente ut valid informasjon som er samlet inn. For å kunne analysere svarene fra informantene har jeg brukt Fixsens 6 faser for implementering i intervjuene å systematisk kunne se etter sammenhenger og fellestrekk ved svarene fra informantene. De transkriberte intervjuene ble printet ut og lest og mulige mønstre ble notert fortløpende. Mulige koder ble notert ned der flere av informantene hadde lignende meninger. Denne utforskningen av intervjuene gav meg mulighet til å trekke konklusjoner om implementeringen av Regjeringens handlingsplan ved å se på organisering, tilrettelegging og opplæring av ansatte i kommunene. Temaene som kom frem av analysen var: 1, organisatoriske faktorer, 2, ressurser, 3, individuelle faktorer, 4, NAV Elverum kompetansesenter, 5, suksessfaktorer. Sammen med Fixsens et al. (2005) rammeverk for implementering og impementeringsdrivere ble resultatene samlet til tre hovedtemaer med undertemaer fra analysen. Undertemaene er utledet fra de tre implementeringsdriverene «ledelse, kompetanse og organisasjon.

| Hovedtema  | Undertema  | Koder  |
|--|--|--|
| Rammeverket Fixsen et al. (2005) og impementeringsdrivere  |  |  |
| <b>Kilden</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Kilden</li> <li>- Intervensjonen</li> <li>- Kjernekomponentene</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Organisatoriske faktorer</li> <li>• Ledelse og ansvar</li> <li>• Struktur</li> <li>• Formalisering</li> <li>• Evaluering</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ansvar</li> <li>• Roller/rolleavklaringer</li> <li>• Planlegging</li> <li>• Samarbeid</li> <li>• Ressurser/økonomi</li> </ul> |

|  |  |  |
|--|--|--|
| <b>Ledelsesdrivere</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Teknisk støtte</li> <li>- Tilpasning</li> </ul>  |  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tid</li> <li>• Ildsjeleer</li> <li>• Evaluering</li> <li>• Suksessfaktorer</li> </ul>   |
| <b>Kommunikasjonforbindelsen</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Trening</li> <li>- Veiledning</li> <li>- Administrativ støtte</li> </ul><br><b>Kompetansedrivere</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Veiledning</li> <li>- Trening</li> <li>- Utvelgelse</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kommunikasjon</li> <li>• Kompetanse</li> <li>• Oppfølging</li> <li>• Veteranorganisasjoner</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kommunikasjon</li> <li>• Kompetanse internt/eksternt</li> <li>• Veiledning</li> <li>• NAV Elverum kompetansesenter</li> <li>• Trening</li> <li>• Støtte (adm/teknisk)</li> <li>• Personeltildeling</li> <li>• SIOPS/NVIO/veteran møter veteran/kameratstøtte og andre forsvarsorganisasjoner</li> </ul> |
| <b>Destinasjon</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ansatte</li> <li>- Programlojalitet</li> </ul><br><b>Organisasjonsdrivere</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Støttesystemer</li> <li>- Tilsyn/Administrasjon</li> <li>- Databasert beslutningssystem</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Programlojalitet</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Målsetting</li> <li>• Målgruppe</li> <li>• Krav</li> <li>• Motivasjon hos de ansatte</li> <li>• Lokale tilpasninger</li> </ul>  |

Figur 7 Oversikt over hovedtema, undertema og koder ved intervjuanalyse

## 4.6 Forskningskvalitet

Forskningens validitet (gyldighet/relevans) og reliabilitet (pålitelighet/troverdighet) avhenger av at den empirien som blir samlet inn faktisk gir svar på de spørsmålene som er stilt (Jacobsen, 2018, s. 17). I dette avsnittet vil studiens gyldighet og pålitelighet diskuteres.

Jacobsen (2018) beskriver to typer gyldighet. Den interne gyldigheten og den eksterne gyldigheten. Den interne gyldigheten i forskningen vurderes ut ifra å være kritisk til de verktøy for innsamling av data (empiri) som danner grunnlaget for de slutninger som trekkes (Jacobsen, 2018 s. 228). Jacobsen påpeker at det er særlig to forhold som må vurderes. Den ene er om dataene som er samlet inn kommer fra riktig kilde, og den andre er om kilden oppgir riktig informasjon. I denne studien har informantene blitt selektert med deres rolle i kommunen som veterankontakt. Dette er bevisst valgt for å få utfyllende informasjon på hvordan gjennomføringen av implementeringen har foregått i kommunen,

---

noe som ikke kommer godt frem i de undersøkelsene jeg har lest. Gyldigheten til studien ligger i utvalget av informanter, og sammen med intervju og dokumentanalyse bidrar det til å styrke studiens funn (Jacobsen, 2018, s. 238). Det som var essensielt for å få inn god data til undersøkelsen var at informanten hadde god oversikt sin jobb og var kjent med styrende dokumenter som omhandlet veteranene. De skriftlige kildene jeg har brukt i studien har i hovedsak vært publikasjoner, meldinger til stortinget og anerkjent forskning på veteraner i Norge. Disse dokumentene gjenspeilte de tiltak og fokus informantene beskrev i intervjuene.

Den eksterne gyldigheten beskriver i hvilken grad funnene kan generaliseres og overføres til andre studier med kongruente problemstillinger eller tema (Jacobsen, 2018, s. 237). Jeg har valgt å skrive en kvalitativ studie som omhandler implementering av veteran tjenester i kommunen. En slik type implementering er i seg selv ikke noe nytt for kommunene, men klientgruppen veteraner kan fremtone seg om fremmed og ukjent for ansatte i det kommunale hjelpeapparatet. Spørsmålet blir derfor hvorvidt funnene i studien kan overføres til andre implementeringer i kommune med spesielt hensyn til klientgruppen. Studien undersøker hva som har fremmet og/eller hemmet implementeringen i kommunene sett opp mot Fixsens et.al (2005) sitt rammeverk og seks faser for implementering.

Studiens pålitelighet handler om ifølge Jacobsen om «det er trekk ved selve undersøkelsen som har skapt de resultatene vi har kommet frem til» (Jacobsen, 2018, s. 241). Videre hevder Jacobsen at det er flere forhold som kan innvirke og skape effekter på resultatet. I studien har jeg latt det være helt opp til informantene å sette opp tid for intervju. Siden intervjuene har vært gjennomført på telefon, har også informantene hatt anledning til å skape de rammene de har hatt behov for rundt intervjusituasjonen selv og informantene har hatt kontroll på alle variablene for utenom selve spørsmålsformuleringen. Sett opp mot teorien har jeg hatt forventinger til funn til problemstillingen. For å sørge for at jeg ikke påvirket informanten med mine forventninger og forutinntatte holdninger, har jeg i spørsmålsformuleringen forsøkt å stille åpne spørsmål uten å avbryte informant, samt bruke samme intervjuguide til alle informantene.

## **4.7 Ethiske og praktiske avveininger**

I tillegg til å konseptualisere skriveprosessen, må forskeren forutse etiske dilemmaer som kan forekomme (Creswell & Creswell, 2018, s. 88). Jacobsen (2018, s. 46) henviser til Kants etiske lover som sier: «Du skal aldri ville bruke menneske som bare et middel». I min studie har jeg brukt intervju som primærkilde til data. For å sikre informantens rettigheter og forståelse har jeg bedt alle informantene om skriftlig samtykke til gjennomføringen av intervjuet. I første samtale med informantene gjorde jeg meg opp en formening om informanten var kompetent til å bestemme om

---

han/hun ville delta, at undersøkelsen var frivillig og at de hadde en forståelse av hva det var jeg ville undersøke. Jeg vurderte også om hvilke mulige konsekvenser studien kunne ha for informantene, og kom frem til at konsekvensene ikke ville gi noen av informantene utfordringer i etterkant, da mye av informasjonen de tilførte ikke ville ha en direkte konsekvens for informanten. Det ble i forkant av intervjuet informert om at jeg kom til å ta lydopptak, og at opptaket ble transkribert rett etter intervjuet. Det ble også informert om at disse datakildene ble oppbevart av forsker, og at de var tilgjengelig for informant frem til undersøkelsen avsluttes etter innvilget søknad (vedlegg D) fra Norsk senter for forskningsdata (NSD). Informantene ble også informert om at de når som helst kunne trekke seg fra undersøkelsen uten å oppgi årsak. Informantene var innforstått med at personopplysninger som ble kjent for forsker ble behandlet konfidensielt, og at for og etternavn ikke ville bli brukt i tekst i studien. Det ble allikevel avtalt med alle informanter at jeg kunne bruke stedskommunen og tittel/stilling på intervjuobjekt. Dette gir ikke fullstendig anonymitet, men alle informantene samtykket til dette. I min vurdering av funn, analyse og drøfting er disse kravene innfridd, og med bakgrunn i dette mener jeg at en offentliggjøring av denne studien ikke vil ha noen konsekvens for informantene eller kommunene.

## **5 Analyse og drøfting av implementeringen**

I dette kapittelet er formålet først og fremst å drøfte de empiriske funnene om hva som fremmer og hemmer implementeringen av Regjeringens handlingsplan fra 2011 i 6 utvalgte kommuner. Hvordan handlingsplanen har blitt implementert i kommunene og i hvilken grad Fixsen et al. (2005) sin teori om rammeverk for implementering kan bidra til å forklare implementeringsprosessene i kommunene vil bli belyst gjennom intervju- og dokumentanalyse.

Først omtales organisatoriske forhold. Dette innbefatter ledelse, struktur, formalisering og evaluering. Deretter vurderes det Fixsen et al. (2005) kaller kommunikasjonsforbindelsen nærmere. For å kunne overføre eller omsette de aktuelle endringene til destinasjonen (de ansatte), er det helt avgjørende med en god kommunikasjonsforbindelse. Hovedelementene innebefatter trening, veiledning og administrativ støtte, og er også omtalt av Fixsen et al. (2005) som implementeringsdrivere. Avslutningsvis evalueres det Fixsen et al. (2005) kaller programlojalitet, altså vurderingen av hvor godt en endring implementeres ut ifra den opprinnelige planen. I programlojalitet finner vi målsettinger, målgruppe og tilpassing.

---

## 5.1 Kilden

### 5.1.1 Implementering av Regjeringens handlingsplan, kjernekomponentene

I kapittel 2 ble det redegjort for Regjeringens handlingsplan «*I tjeneste for Norge*» med 126 tiltak som skulle implementeres samt oppfølgingsplanen med oppfordring til etablering av kommunal veteranplan. I følge Fixsen et al. (2005) sitt rammeverk er de 126 tiltakene, kjernekomponenter. Tiltakene er formet som oppdrag og krav til de respektive departementene og underliggende etater. Denne studien omhandler de tiltakene som er gitt til kommunen, nærmere bestemt tiltak 100, 101, 102 og 103, som omhandler oppretting av kurs til ansatte i NAV, om å legge til rette for fag- og kompetanseutveksling på tvers av etater og å etablere kontakt med veteranorganisasjoner. Den kommunale veteranplanen er en plan som strukturerer tiltakene og er i så måte et verktøy for kommunen i arbeidet med implementeringen.

### 5.1.2 Organisatoriske faktorer:

I følge Fixsen et al. (2005) vil organisatoriske forhold både kunne fremme og hemme en implementeringsprosess. Med organisatoriske forhold menes i denne studien de strukturelle og formelle betingelsene på en arbeidsplass og med organisatoriske faktorer ledelse, struktur, formalisering og evaluering. Det var flere organisatoriske faktorer ved implementeringen av tiltakene i Regjeringens handlingsplan som var med på å påvirke gjennomføringen. I følge Fixsen et al. (2005) er de tre hoveddriverene i implementeringsarbeidet ledelse, organisasjon og kompetanse. For å få til en god implementering må samtlige drivere være til stede i større eller mindre grad for å oppnå implementering. Funn i studien viser at samtlige informanter oppfattet Regjeringens handlingsplan som et positivt løft for veteranene og som et godt gjennomarbeidet dokument. Formaliseringen gjennom St. prp. nr. S. 71 og St. meld. nr. 34 (2008-2009) ble trukket frem i alle veteranplanene som avgjørende driver for å innføre tiltakene i handlingsplanen. En faktor som også var sentral for alle kommunene var selve evalueringsbiten av implementeringen av tiltakene. Enkelte kommuner har innsett at de må legge evaluering som et punkt i veteranplanen. Kommuner som hadde opparbeidet erfaringer så gevinsten med evaluering årlig eller annethvert år.

#### *Ledelse og ansvar*

I Blase et al. (2012) sin modell for implementering er ledelsesdriveren en av de tre store implementeringsdriverne. Ledelsesdriveren handler i følge Blase et al. (2012) om å ta gode beslutninger og sørge for tilpassing av kjernekomponentene til organisasjonen. Blase et al. (2012)

---

trekker også frem dynamisk ledelse som en nøkkel for å lykkes i implementeringsprosessen. Alle de 6 kommunene hadde forskjellig tilnærming til hvem som har og har hatt lederrollen under implementeringen av Regjeringens handlingsplan. I følge Fixsen et al. (2005) og Blase et al. (2012) har lederen flere sentrale roller i implementeringsprosessen. De viktigste rollene er å være en mentor, veileder, beslutningstaker og tilrettelegger med administrativ støtte. Disse faktorene spiller en avgjørende rolle for hvordan tiltakene (kjernekomponentene) i Regjeringens handlingsplan blir tilpasset lokale forhold i den enkelte kommune. I en av kommunene kom initiativet til å utarbeide en veteranplan fra veteranorganisasjonene. I tre andre kommuner var det rådmannen eller ordfører som har stått for utarbeidelsen. I de to siste kommunene har det vært ildsjeler i kommunestyret med dype røtter inn i Forsvaret som har tatt ledelsen på utforming av veteranplanen. Ildsjeler i denne sammenheng er individer med et personlig engasjement for veteranen og veteransaken. Noen av disse ildsjelene hadde sentrale roller i kommunestyrene, andre i lokale foreninger. Funn i studien viser at det tilsynelatende ikke ser ut til å spille noen rolle hvem som initierte utarbeidelsen av planen. Det som ser ut til å spille en stor rolle er den politiske deltakelsen i utforming av veteranplanen. De kommunene hvor veteranplanen var forankret på et høyt politisk nivå ledet av Rådmannen, opplevde større engasjement og veiledning fra ledelsen enn de kommunene der veteran tjenesten var satt til å forvalte seg selv. I de kommunene der ildsjeler og veteranorganisasjonene har tatt initiativet, ser det ut til at det tar litt lenger tid å få planen vedtatt. En informant mente det hadde med prioriteringen av saker i kommunen, og at det derfor måtte initieres av veteranorganisasjonen for å få presset politikerne til å prioritere til et vedtak. Informanten fortalte også at da veteranplanen ble presentert, ble den godt mottatt og vedtatt med få endringer.

En informant beskrev at det var vanskelig å be om hjelp da informanten ikke helt visste hvem som kunne svare på spørsmålene.

Sitat:

*«Jeg fikk bare planen og tittelen veterankontakt. Jeg har ikke vært med på å utforme den. Jeg har heller ikke hatt vervet i kommunen så lenge». (I5)*

### *Strukturelle forhold*

Et funn i studien var at rolleavklaringen og tildelingen av veterankontakt i kommunene er forskjellig. Det fremgår ikke i Regjeringens handlingsplan eller veilederen fra Forsvaret hvem i kommunen som bør være veterankontakt eller hvilken kompetanse vedkommende bør ha. I de seks kommunene i studien er I1 heltidsansatt veterankontakt for Oslo og Viken, I2 er personal og organisasjonssjef, I3 jobber i avdeling for psykisk helse og avhengighet, I4 er avdelingsleder NAV, I5 jobber i

---

tildelingsenheten, I6 er pensjonert fra Forsvaret og sjef for NVIO i sin kommune, I7 fristilt 100% veterankontakt NAV medarbeider og I8 er konsulent og rådgiver for idrett og nærmiljø. Som følge av at veteranrepresentantene sitter i så vidt forskjellige stillinger i kommunen er det rimelig å anta at dette kan ha en betydning for implementeringsprosessen. En fremmede faktor er at kommunene står fritt til å velge en person med mye innsikt, kompetanse og personlig engasjement. I to av kommunene svarte veterankontaktene at stillingen de satt i hadde godt samsvar med det de jobbet med til daglig, og at overføringsverdien var stor. En hemmende faktor med tilfeldig plassering er at det ikke er krav til sammenheng mellom stilling og oppdrag. For den ansatte kan det i noen tilfeller trolig bli for fri form på handlingsplanen. To av informantene oppga at de opplevde strukturen for implementering litt utfordrende i begynnelsen. Det var enkelt å implementere brukergruppen «veteran» i kommunen, men det var utfordrende å finne en oppskrift på hvordan kommunen skulle helt konkret gå frem for å få etablert gode tiltak. Fixsen et al. (2005, s. 34) omtaler struktur og maler som en viktig driver for implementering. I implementeringen av veterantjenester i kommunen, sto kommunene fritt til å innføre lokale tiltak.

Sitat 1:

*«Vi fikk jo helt frie tøyler til å utforme veteranplanen som vi ville, men vi leste andres planer og Forsvarets planer. Det var rådmannen som var pådriveren, og han ville vi skulle ta utgangspunkt i dokumenter som allerede var laget. Vi hadde gode diskusjoner i forhold til endelig plan, og fikk innarbeidet detaljer. Ved neste rullering er vi enda nærmere 10'ern i blinken» (I8).*

Sitat 2:

*«Jeg fikk ikke planen før den var laget av byrådsavdelingen som er mye høyere over meg. Det ble bestemt at veteranprosjektet skulle legges til helseetaten, der jeg jobber med psykisk helse og avhengighet. Planen var lagt, men vi tok planen og lagde våre egne system for å nå veteranen på en god måte.» (I3)*

Funnene som omhandler struktur og stilling overlapper med kompetanse, som vil bli drøftet under avsnittet om kompetanse.

### *Formalisering*

I dette avsnittet benyttes begrepet formalisering om de skriftlige policyer og prosedyrer som finnes i en organisasjon. Målet med formalisering er å oppnå klarhet, sikkerhet, hurtighet, effektivitet, kontroll og likhet i en organisasjon, men jo mer formalisert en organisasjon blir, jo mindre fleksibel blir den.

---

Regjeringens handlingsplan er formaliseringen av ivaretagelse av veteranen. Implementeringen skulle gjennomføres i henhold til tidsfrister og hadde klare målsettinger. Handlingsplanen gav lite fleksibilitet når det gjaldt selve implementering av tiltakene, men gav større fleksibilitet i hvordan. Fixsen et al. (2005) viser til at de ansatte opplever større motivasjon når de har innflytelse og medbestemmelse i prosessene. Alle seks veteranplanene i denne studien henviser til St.prp.nr. S. 71 og St.meld. nr. 34 som er en formalisering av oppdraget. Hovedhensikten er først og fremst anerkjennelse og ivaretagelse av veteranen. Disse politiske føringene, sammen med et fåtall ildsjeler, er ifølge informantene den største pådriveren for implementeringen. Fixsen et al. (2005, s. 33) påpeker at det er kombinasjonen med lokale politiske føringer og organisasjonens strukturelle og kulturelle vesen som avgjør hvordan implementeringsprosessen blir samkjørt. Blase et al. (2012, s.25-26) viser til at de politiske føringene er en av de viktige organisasjonsdriverne som må være til stede for å nå ønsket endring. Alle informantene hadde en oppfatning om at veteranplanen ville bidra til større anerkjennelse og ivaretagelse av veteranen, samt gi kommunen og dens underliggende etater et kompetanseløft om veteranen og hvilken ressurs veteranen kunne være.

Informantene som hadde skrevet veteranplan i 2017-2019 mente at strukturen på innholdet i «Grunnlag for utvikling av veteranplan» utgitt av Forsvaret i 2017 var et sentralt dokument for etablering av veteranplanen, implementeringen og ansvarsfordelingen av tiltakene i Regjeringens handlingsplan «*I tjeneste for Norge*». Enkelte av informantene hadde vært med i selve utarbeidelsen av veteranplanen, mens andre bare hadde fått planen tildelt av Rådmannen. I de kommunene der informantene hadde vært med i selve utformingen av planen mente de at den lokale tilpassingen av planen var suksesskriteriet for implementeringen. De samme informantene sa også de hadde brukt andre kommuners planer og sett på dem for å få inspirasjon. Flere av veteranplanene henviser også til veteranundersøkelser gjort av FSAN og SSB (omtalt i kapittel 2.7) som kilde for å belyse veteranens behov ytterligere med tallgrunnlag og tilbakemeldinger.

Sitat

*«I etableringen av prosjektet i kommunen brukte vi hovedtemaene i «Grunnlag for utvikling av en veteranplan» fra Forsvaret, samt snakket med andre kommuner som allerede hadde vedtatt en veteranplan. Vi så til spesielt Oslo og Bergen sine veteranplaner». Vi brukte også NAV Elverum kompetansesenter for råd og veiledning» (I7).*

*Evaluering*



---

Alle informantene svarte at behovet for en intern kommunal evaluering av veteranplanen etter 1 til 2 år absolutt var gjeldende. Alle kommunene mente at det er viktig å evaluere tiltakene i Regjeringens handlingsplan og den kommunale veteranplanen og så på det som et fremmede tiltak, og at evalueringen vil bidra til å øke kvaliteten på tilbudet. En informant mente det var uheldig at evaluering ikke hadde vært et eget punkt i kommunens vedtatte veteranplan. Ettersom fire av kommunene ganske nylig vedtok veteranplanene sine, ville de helst ha litt erfaring med planen før de ønsket å revidere den. I studiens teoretiske rammeverk er evaluering en av implementeringsdriverene. Evaluering er en viktig faktor for å sikre programmet og vedlikeholde intensjonene (Fixsen et al., 2005). Ved å evaluere vil kommunene ha mulighet til å forbedre og endre programmet basert på erfaringer og tilbakemeldinger. Velger kommunene å la være kan verdifull kunnskap bli glemt, etablerte nettverk forvitte og påbegynte oppgaver ikke bli gjennomført fordi personalet ikke har kunnskap om hvordan prosessene har vært (Fixsen et al., 2005 i Roland & Ertesvåg, 2018). Blase et al. (2012) legger alt ansvaret for evaluering og tilsyn til lederen av organisasjonen. I kommunene ser det ut til å være veterankontaktene som har dette ansvaret. Dette kan både være fremmede og hemmende. Fremmede fordi veterankontakten er nærmest utøverne i planen og klientene. Dette kan øke kvaliteten på tilbudene ettersom kommunikasjonen mellom utøverne/klientene er nærmere og veterankontaktene vet hvor skoen trykker. Motsatt kan det være hemmende fordi veterankontaktene ikke sitter som beslutningstakere i kommunen og er avhengig av andre i organisasjonen for å få gjennomført endringer som fremkommer som nødvendige i en evaluering.

Sitat:

*På slutten av etableringen av planen evaluerte vi hva vi hadde gjort. Så har vi gitt evaluering i årlige rapportert til evalueringsavdeling. Tilbakemelding på tiltakene vi har gjort. Resultatet av tilbakemeldingen har sørget for at kommunen fortsetter å ha den veterankontakten i en 20% stilling i to år til (I1)*

## **5.2 Kommunikasjonforbindelsen**

### *Kommunikasjon intern og ekstern*

Samtlige informanter trakk frem kommunikasjon som en selvfølge for at implementeringen skulle lykkes. Den eksterne kommunikasjonen har vært med veteranforeninger som NVIO, SIPOS, Veteran møter Veteran, Kameratstøtte, andre forsvarsforeninger og Forsvaret. Veteranforeningene og Forsvaret har vært viktige bidragsyttere i etablering av veteranplanene da de representerte brukerne og hadde lang erfaring med hva brukerne egentlig hadde behov for. Veteranorganisasjonene ble også trukket frem som viktige bindeledd mellom veteranene og kommunen. Andre kommunikasjonskanaler var til

---

primærhelsetjenesten, barnehager, skoler, RVTS og NAV. I en av kommunene beskriver veterankontakten at det nettverket som allerede var etablert i forbindelse med andre deler av jobben med sammenfallende problemstillinger, var nøkkelfaktoren for kommunikasjon, samarbeid og nytenking. Tidlige møter med RVTS-øst og NKVTS som forsket på barn og veteraner ble arrangert, og kunnskap med stor overføringsverdi til veteraner ble brukt i arbeidet for å etablere tiltak rettet spesielt til veteranen og veteranens familie.

Sitat

*«Vi etablerte en samarbeidsavtale med NVIO om en kompetanseplan, samt gode samarbeidsarenaer med RVTS om hvordan vi skulle nå veteranene» (II).*

Funn i studien viser at den interne kommunikasjonen mellom veterankontaktene og kommunen er noe varierende. En forklaring kan være kompetansen og kunnskapen hos veterankontakten i kommunen. Ikke alle veterankontaktene hadde bakgrunnskunnskap om Forsvaret eller veteraner. I to kommuner hadde mangel på kunnskap trigget nysgjerrigheten så mye at de selv hadde oppsøkt Forsvaret og veteranorganisasjoner for å få kunnskap.

Sitat:

*«Veteraner sier jo ikke til deg at de er veteran når du snakker med dem, og de er skeptiske til deg som behandler hvis du ikke forstår Forsvaret. Men hvis du kan noe, våkner de, og da har de mye å fortelle. Det kommer kanskje frem i samtale eller kun ved direkte spørsmål om de er veteraner, og den erfaringen var veldig nyttig å ta med seg i videre arbeid med denne spesielle gjengen. For veteraner og forsvarsfolk er utrolig flinke til å inkludere alle mennesker og se ressursen hvert enkelt menneske er, men de vil sjelden fortelle hva de har opplevd eller trenger hjelp til, til oss ikke-forsvarsfolk. Med den erfaringen skjønte jeg at jeg måtte lære mer»*

Organisasjonskulturen i de forskjellige kommunene veterankontaktene er ansatt i kom tydelig frem i hvordan de omtalte den interne kommunikasjonen. I tre av kommunene opplevde veterankontaktene kommunikasjonen som spesielt god. De hevder årsaken til dette var fordi flere av de ansatte i kommunen selv er veteraner eller har tidligere hatt stillinger i Forsvaret. En informant beskrev at de som kjente til Forsvaret i kommunen hadde lettere for å forstå behovene fordi de forsto stammespråket, og var også spesielt positive til implementeringen. Dette gav godt samarbeid og god kollegial støtte på arbeidsplassen var fremmede for implementeringen. Fixsen et al. (2005) og Blase

---

et al. (2012) hevder at for å sikre kjernekomponentene er kommunikasjon helt avgjørende og at kommunikasjon er den implementeringsdriveren som må ha høy kvalitet for at implementering skal lykkes. I de kommunene der kjennskap til Forsvaret og veteraner allerede finnes, var «trening» og til dels «veiledning» allerede til stede. De ansatte visste også hvem de skulle henvende seg til for å få mer informasjon, mer veiledning og hvordan de kunne påvirke organisasjonen.

Sitat

*«Helt ærlig tror jeg absolutt vi kommer til å lykkes, ser ingen hindringer eller motstand, ikke til noe vi har tenkt å gjøre» (I6).*

I de kommunene der denne kunnskapen ikke er til stede, var behovet for informasjon stor. En informant syntes det var vanskelig å vite hvor de skulle finne informasjon og få veiledning. Informanten hadde fått tilleggsverv som veterankontakt i kommunen litt tilfeldig og var relativt ny i rollen. I følge Fixsen et al. (2005) vil mangel på kunnskap kunne føre til en svakere eller dårlige implementering som følge av at motivasjonen blir hemmet. Det å tilfeldig velge ut ansatte til å være veterankontakt ser ut til å være en hemmende faktor for veteranene og implementeringen. Basert på funnene i studien er det fremmede at veterankontakten har enten erfaring innen helse og psykiatri eller selv er veteran eller tidligere forsvarsansatt. I den ene kommunen der veterankontakten er lagt til tildelingsenheten kan en se tendenser til at prosessen med oppfølging av implementeringstiltakene kan ta mer tid og trolig være av dårligere kvalitet enn de kommunene der veterankontakten har mer relevante roller sett opp mot veteranen i sitt daglige virke.

### *Kompetanse*

I følge Fixsen et al. (2005) krever det at organisasjonen har kompetanse til å ivareta kjerneelementene i tiltakene. Med kompetanse menes det i dette avsnittet evne til å løse oppgaver og mestre utfordringer i helt konkrete situasjoner. Dette innebærer en persons kunnskap, ferdigheter, holdninger og hvordan disse brukes i samspill. Det viste seg å være stor variasjon i kunnskap, erfaringer og individuell kompetanse når det kom til spørsmålet om hvem en veteran er og hvilke behov veteranen har. Enkelte informanter i undersøkelsen var veteraner selv, kjente en veteran eller var i familie med noen som var veteran eller hadde selv jobbet i Forsvaret, mens andre hadde liten til ingen kjennskap til veteranen.

Fixsen et al. (2005, s. 36) viser at utvelgelsen av personell er essensielt for å sikre at programmene faktisk blir gjennomført i henhold til intensjon. Personellet skal være effektive, de skal være gode veiledere, dyktige trenere og kunne legge til rette ved administrative behov. Ikke alle mennesker

---

passer til denne rollen. Å velge en tilfeldig person plassert i en tilfeldig stilling i kommunen, kan derfor kunne være hemmende for implementeringen. I tre kommuner er det rådmannen som har vært pådriver til å skrive veteranplanen og for så å gi planen til veterankontakten. Fordelen med at Rådmannen har vært aktiv i innledende fase i etablering av planen er at programmet er godt kjent for beslutningstakerne i kommunen, og Rådmannen som leder har personlig interesse av implementeringen. I en av kommunene har en informant fått tildelt rollen som veterankontakt i 20% av sin faste stilling. Fremmede med dette er at det i stillingsinstruksen er beskrevet at 20% av arbeidstiden skal brukes spesielt på veteraner og veteranarbeid. De andre kommunene hadde ikke en slik ordning. Veterankontaktarbeidet kom her i tillegg til de oppgavene de ansatte allerede hadde i en 100% stilling. Funnene i veteranundersøkelsene viser også at en slik tilnærming kan virke hemmende ettersom det framkommer at rollen krever endel kunnskap om Forsvaret og veteraner for å kunne gi et godt tilbud til veteranene og implementere tiltakene på en god måte.

Sitat:

*«Jeg fikk rollen som veterankontakt da jeg fikk stilling i kommunen ... jeg jobber i tildelingsenheten».*  
(15)

En av informantene hadde tjenestegjort i Forsvaret i 25 år og hadde bred Forsvarsutdanning. Informanten hadde også vært aktiv i fagforeninger i Forsvaret og jobbet systematisk med å følge opp soldater før, under og etter tjeneste i internasjonale operasjoner.

Sitat:

*«Jeg har vært med helt fra starten når det gjelder veteranarbeid. Ting har jo endret seg mye fra den kalde krigen til dagens Forsvar. Det var lett å takke ja til oppdraget som veterankontakt, en jobb jeg følte jeg hadde mye å bidra med (12).»*

To andre informanter hadde ingen erfaring med veteraner eller Forsvaret. Begge informantene synes temaet var interessant og søkte bredt etter informasjon. Resultatet var møter med veteranorganisasjoner, Forsvaret og ressurscenteret for veteraner på NAV Elverum. Disse inngangsportene til det de beskriver som «en helt ny verden» var suksesskriteriet for å få etablert kontaktfelter, programmer og intensjonsplaner for å møte veteranene i kommunen.

Det å velge personale til å gjennomføre implementeringen av nye tiltak er i følge Blase et al. (2012, s. 23) sin modell, en av implementeringsdriverene som vektlegges. Kompetanse, interesse og erfaringer

---

om Forsvaret og veteraner i de respektive kommunene viste seg å utgjøre en viktig faktor for arbeidet med implementeringen. For å sørge for riktig tilbud til veteranene, var kunnskap om veteraner helt nødvendig i alle kommunene og på flere nivåer i organisasjonen, fra ansatte i kommunestyret, skole og barnehager, NAV, fastleger og andre behandlere/saksbehandlere. Et fellestrekk for alle kommunene i undersøkelsen er at kompetansehevingen har vært en gradvis prosess med god støtte fra veteranorganisasjoner og veiledning fra kompetansesenteret NAV-Elverum. Kurs ble til i samarbeid med RVTS og veteranorganisasjoner og er både en «botttom up» og en «top down» -tilnærming ved at det både er basert på ønsket kompetanseløft hos de ansatte og et tiltak fra Arbeids- og velferdsdirektoratet i regjeringens handlingsplan for veteraner, begge i samarbeid med RVTS øst. Fixsen et al. (2005) hevder at det å involvere de ansatte ved å gi de kunnskap og informasjon til innholdet i implementeringen er en av nøklene til suksess, fordi det skaper et eierforhold hos de ansatte til det som skal implementeres.

Veterankontaktene svarte alle at de kommunalt ansatte hadde mye lærings- og endringsvilje, men at det dukket opp enkelt tilfeller der de møtte motstand. Tiltak 120 i Regjeringens handlingsplan er at FSAN og RVTS skal gjøre opplæringspakken om veteraner meritterende for leger og psykologer og er ment som et fremmede tiltak. Så langt har kun to av kommunene fått noen av sine fastleger til å ta dette kurset. En kommune rapporterer at legene velger å ikke ta kurset da de ikke får betalt for tapt inntekt i praksisen de dagene de deltar på kurs. Det er altså ikke kurset i seg selv som er hemmende, men den manglende økonomiske kompensasjonen. Denne tilbakemeldingen er i tråd med funnene i dokumentanalysen av oppfølging av Dokument 3:9 (2013–2014) Riksrevisjonens undersøkelse av ivaretagelse av veteraner fra internasjonale operasjoner.

#### *Trening, veiledning og administrativ støtte*

I Fixsen et al. (2005) sitt rammeverk for implementering omtales trening og veiledning som implementeringsdriverne i kommunikasjonsforbindelsen mellom kilden (tiltakene) og destinasjonen (de ansatte). De samme implementeringsdriverne omtales av Blase et al. (2012). Den administrative støtten i Fixsen et al. (2005) er også kategorisert som en implementeringsdriver. I Blase et al. (2012) ligger administrativ støtte under ledelses- og organisasjonsdriver. Det var varierende i hvilken grad informantene hadde fått oppfølging av implementeringsplanen etter at veteranplanen ble vedtatt i kommunen

I Fixsen et al. (2005, s. 43) sin metaanalyse hevder de at essensen i implementering er endringsvillighet og at trening i seg selv ikke er en implementeringsfaktor. Ingen av informantene nevnte noe om trening, kun veiledning og informasjon. Kunnskap og informasjon om hva som skulle implementeres og hvordan spilte en vesentlig rolle. To av kommunene rapporterte at de hadde et

---

spesielt godt samarbeid med RVTS-øst. Årsaken til dette var fordi de i sine jobber i kommunen allerede samarbeidet med RVTS-øst om tilsvarende klientgrupper. Dette nettverket var spesielt fremmede da det skulle utvikles kurs og kompetansehevede tiltak for veterankontaktene og andre i kommunen som jobbet med veteraner og deres pårørende.

Sitat:

*«Det er for det vi som er i den avdeling med psykisk helse, har flere sammenfallende problemstillinger, og det var enkelt å få til møter.*

Andre kommuner beskriver at de har brukt disse kursene som kunnskapsbrønner for å forstå hvem veteranen er og hva veteranene spesielt har behov for. Den største utfordringen beskrev en av veterankontaktene er ikke vite hva de trengte å vite for å kunne nå frem til alle veteranene som trenger hjelp.

#### Administrativ støtte

Administrativ støtte handler om ledelsens innsyn, ledelsens evne til å motivere de som gjennomfører, skape en kultur og tildeling av ressurser (Fixsen et al., 2005). En fremmede faktor for trening, veiledning og tilrettelegging er at ledelsen og de administrativt ansatte legger til rette for implementeringen. Dette kan skje gjennom politisk forankring og tildeling av ressurser. Disse ressursene kan være i form av tid, lokaler, nye stillinger/stillingsprosjenter og andre ressurser som er direkte tilknyttet implementeringen. I en kommune, som diskutert tidligere, har veterankontakten fått stillingen skrevet inn i stillingsinstruksen med 20%. Dette tiltaket er fremmede for implementeringen og sikrer kontinuitet. Det er også fremmede i den forstand at organisasjonen viser villighet til å satse på implementeringen og på den måten sikre en trolig bedre kvalitet hos den ansatte. Ved å knytte lønn direkte til vervet, vil det også være en positiv forsterker og motivasjon. Informantene beskriver også et behov for å få tildelt et lokale til veteranen. I to kommuner eksisterer et slikt lokale, i de fire andre er det på ønskeliste. Et slikt lokale vil være fremmede for de veteraner som trenger et sted å høre til, og vil også fungere som en arena for kommunen for å nå inn med informasjon.

## 5.3 Destinasjon

### 5.3.1 Programlojalitet

Programlojalitet handler om hvor mye samsvar det er mellom intensjonen i tiltakene som skal implementeres og hvordan implementeringen praktiseres (Fixsen et al, 2005, s. 47). I denne studien

---

omsettes det til hvorvidt de ansatte i kommunene klarte å være lojal mot intensjonen i de 4 spesifikke tiltakene til kommunen i Regjeringens handlingsplan. Hensikten er å se hvorvidt informantene erfarte at veteranene fikk en positiv opplevelse knyttet til anerkjennelse og ivaretagelse.

Fixsen et al. (2005, s.17) sin anbefaling er, at før en gjør endringer i programmet som skal implementeres, bør kommunene etterleve det opprinnelige programmet. Ikke alle endringer fører til positive utfall, og en må sørge for at endringene ikke endrer intensjonen ved implementeringen. Veterankontaktene trakk imidlertid frem at ved å være fleksibel i innføringen og legge til rette for lokale tilpassinger, gjorde implementeringen enklere. For å sørge for at dette ikke skjer, er det viktig at kommunene sørger for å evaluere de lokale tiltakene som diskutert i kapittel 5.1.2.

Sitat:

*«Ja vi hadde noen lokale tilpassinger. På høringen var det små endringer og så ble det politisk handling etter det. Rådmannen som la det frem og brukermedvirkning var høyt representert» (I2).*

Studien viser at fire av seks kommuner befant seg i det Fixsen et al. (2005) beskriver som fase 3, «innledende implementering», som følge av at veteranplanene hadde kommet på plass de siste årene. Innledende implementering er den fasen der kommunen begynner arbeidet med å bruke tiltakene de skal implementere. Denne fasen er krevende, da den krever lojalitet fra de ansatte i de endringene programmet gir. Hemmende for denne fasen er den manglende erfaringen med programmene, og usikkerhet omkring hvorvidt tiltakene virker eller ikke. Enkelte tiltak som anerkjennelse av veteranen er en enklere målbar og synlig implementeringsfaktor.

Sitat:

*«Vi har fått på plass minnesmarkeringer på krigsmonumenter, 8. mai med kransenedleggelse og taler, FN dagen og den minnedagen for våre falne. Det var ikke så vanskelig å få det til» (I8).*

Fremmede faktorer som flere av informantene pekte på, var å snakke med andre kommuner om deres erfaringer, og de trakk spesielt frem kompetansesenteret på NAV-Elverum og Oslo kommune.

De to andre kommunene hadde noen år lenger erfaring og befant seg i brytning mellom fase 5, «innovasjon» og fase 6, «bærekraftig videreføring/implementering». I innovasjonsfasen har det ifølge teorien ført til at endringen er vellykket og funnene kan brukes til inspirasjon for andre. Dette er en

---

fremmede faktor og også motivator. I «bærekraftig videreføring»-fasen har endringen vært aktiv over lengre tid. Denne fasen oppfordrer til at kommunen utdanner flere personer slik at kompetansen videreføres. Fremmede med denne fasen for kommunen er at de er i ferd med å få et overtak på implementeringen, og kan tilføre egen kommune og andre kommuner opplæring og erfaringsdeling. Hemmende for denne fasen kan være at kommunen ser seg fornøyd med implementeringen og nedprioriterer oppfølgingen og videreutvikling av programmet. Kommunene i fase 3 er i større grad avhengig av å være lojal mot programmet i implementeringen for å nå ønsket effekt. I de fire kommunene der implementeringen er i fase 3, vil ifølge teorien, erfaringen med programmet og lokale tilpassinger være dårligere enn i de to kommunene som har kommet til «fase 5/6». Denne fasen krever at kommunene hyppigere må evaluere arbeidet og oppsøke informasjon og kunnskap der ekspertisen er bredest.

## 6 Oppsummering og konklusjon

Tittelen på denne studien er *Implementering av Regjeringens handlingsplan i kommunen – I tjeneste for Norge*. Hensikten har vært å undersøke problemstillingen: *Hvilke forhold har fremmet og hemmet kommunenes implementering av Regjeringens handlingsplan «I tjeneste for Norge»?*

Med bakgrunn i problemstillingen ble følgende forskningsspørsmål utledet:

- Hvordan har Regjeringens handlingsplan fra 2011 blitt implementert i 6 utvalgte kommuner?
- I hvilken grad kan Fixsen et al. (2005) sitt rammeverk for implementering og Blase et al. (2012) sin teori om implementeringsdrivere bidra til å forklare implementeringsprosessen i de 6 kommunene?

Studien har forsøkt å se på hvilke forhold som har fremmet og hemmet implementeringen av tiltak 100.101, 102 og 103 i Regjeringens handlingsplan fra 2011. Studien tar også for seg etableringen av kommunale veteranplaner som en følge av implementeringen. Studien er basert på kvalitativ metode og empirien er hentet fra semi-strukturerte intervjuer og dokumentanalyser.

Ti år har gått siden St.meld. nr. 34 (2008-2009) «*Fra vernepliktig til veteran*» Om ivaretagelse av personell før, under og etter deltakelse i internasjonale operasjoner ble lagt frem. Stortingsmeldingen var den første formelle planen mot en helhetlig nasjonal veteranpolitikk og gav klare føringer om at ansvaret for forberedelse, ivaretagelse og oppfølging av personell i alle fasene ved internasjonal



---

tjeneste ikke bare var Forsvarets ansvar, men også et samfunnsansvar. I 2011 kom Regjeringens handlingsplan med overordnet mål om å styrke annerkjennelsen og ivaretagelsen av veteranen. I 2014 kom oppfølgingsplanen med samme navn. Oppdraget om implementering i kommunene kom altså allerede i 2011. Med eller uten en formell plan har veteranene blitt ivaretatt av kommunene gjennom primærhelsetjenesten og de kommunale hjelpeapparatet, men en kommunal veteranplan har ikke kommet på plass før de siste årene. Det at etableringen av kommunal veteranplan og vedtak av denne først har skjedd ganske nylig preger mye hvor i implementeringsprosessen kommunene har kommet. Alle kommunene ser på vedtak av veteranplanen som nøkkelen til god implementeringsstrategi og som et redskap for å få til gode vurderinger og evalueringer.

### **Hovedfunn**

Her blir de viktigste fremmende og hemmende faktorene med hensyn til det Fixsen et al. (2005) kaller kilden, kommunikasjonsforbindelsen og destinasjon.

### **Kilden:**

*Ledelse og ansvar:* Det ser ut til å være en fremmende faktor at rådmenn og sentrale politikere i kommunen har hatt et personlig engasjement i etableringen av veteranplanen i kommunen. Solid ledelsesforankring og en tydelig ledelsesstruktur er to faktorer som har vært styrken i de kommunene der veteranplanen har blitt vedtatt og godt implementert. Fravær av ledelse og struktur viser i denne studien å være hemmende faktor. Etablering av veteranplan i de kommuner med liten politisk forankring har fått lavere prioritering og fokus, og oppfølgingen har vært dårligere. I følge Blase et al. (2012) er en implementering avhengig av en sterk leder med god kompetanse innen beslutningstaking og som kan legge til rette for administrativ og teknisk støtte. Funntilbud i studien synes å understøtte dette.

*Struktur:* Regjeringens handlingsplan gir ingen føringer eller krav til hvordan implementeringen skal gjennomføres, bare at den skal gjennomføres. Den gir heller ingen føringer om hvem i kommunen som bør være veterankontakt. Dette er både et fremmende og hemmende funn. Fremmende i den forstand at kommunen står fritt til å velge en kandidat med personlig engasjement og en stilling i kommunen med sammenfallende og overlappende oppgaver. Hemmende i den forstand at kommunen kan velge en tilfeldig person for å møte de formelle kravene i stortingsmeldingen. Ved å velge tilfeldige personer viser funntilbud i denne studien at kunnskapen om veteranen var tilfeldig og/eller dårligere. Her stemmer teorien til både Fixsen et al. (2005) og Blase et al. (2012), at utvelgelse av personell er en veldig viktig faktor for å lykkes med implementeringen.

*Formalisering:* Formalisering gjennom St.prp.nr. S. 71 og St.meld. nr. 34 ser ut til å ha vært det viktigste for en god implementeringsprosess. Fremmende faktor er at formaliseringen av handlingsplanen gav lite rom for fleksibilitet med tanke på selve implementeringen. Handlingsplanen hadde klare mål og tidsfrister på overordnet nivå. Studien viser at de store kommunene, der det er

---

sterk kultur og struktur i organisasjonen, at implementeringsarbeidet har hatt større suksess. I disse kommunene sier informantene at det er god internkontroll og regulerte tiltak for evaluering.

Informantene viser også til gode resurser og administrativ støtte. De mindre kommunene har trolig ikke hatt de rette forutsetningene eller fokuset for å implementere planene lokalt. Det kan en se ettersom det er stor variasjon i hvor langt prosessen er kommet siden 2011. Det tyder på for stor grad av tilfeldigheter i tilgang på implementeringsdriverne og manglende kontroll med prosessene i den enkelte kommune fra et sentralt nivå. Det ser også ut til at det ikke finnes en effektiv plattform for bilateralt samarbeid mellom mønsterkommune og kommuner som ikke er kommet langt i arbeidet

*Evaluering:* Informantene var alle enig om at evaluering av de kommunale veteranplanene er en fremmede faktor for å både sjekke om de tiltakene som er implementert faktisk fungerer, og for å få en oversikt over de tiltakene som må jobbes mer med eller endres for å nå veteranen.

### **Kommunikasjonsforbindelsen:**

*Ekstern kommunikasjon:* Den mest fremtredende fremmede faktor for den eksterne kommunikasjonen ifølge informantene er veteranorganisasjonenes engasjement og villighet for å synliggjøre veteranenes behov til kommunene. Organisasjonenes unike kunnskap og nærhet til veteranen har gitt informantene et godt grunnlag for å tilpasse tiltakene. En annen fremmede faktor informantene nevner for den eksterne kommunikasjonen er å bruke allerede etablerte nettverk på jobben, med RVTS og NKVTS. Hemmende faktorer som noen informanter beskrev, var at de ikke forsto stammespråket og kulturen til Forsvaret, og at det var utfordrende å finne arenaer for å lære.

*Intern kommunikasjon:* Faktorer som ser ut til å være spesielt fremmede for den interne kommunikasjonen er en god politisk forankring. Andre fremmede faktorer er om en eller flere av politikerne var veteran selv, hadde jobbet i Forsvaret eller kjente noen som er veteran. Ved å ha inngående kunnskap om Forsvarets og/eller ha personlige erfaringer fra internasjonale operasjoner ser ut til å ha gitt store fordeler for den interne kommunikasjonen. Motsatt fall var dårlig kunnskap og kompetanse om Forsvaret og veteraner en hemmende faktor for kommunikasjonen.

*Kompetanse:* Kompetanse om veteranen og Forsvaret er av samtlige informanter trukket frem som nøkkelen for å få etablert gode kommunale veteranplaner. Studien viser også at det er fremmede å velge motivert personell, og utdanne disse. Her stemmer teorien til Fixsen et al. (2005) med praksis.

### **Destinasjon**

*Programlojalitet:* Når nye programmer skal implementeres oppstår det et naturlig spenningsforhold mellom behovet for behandlingsintegritet og behovet for lokale tilpassinger. Veterankontaktene trekker spesielt frem den lokale tilpassingen som en fremmede faktor for implementeringsarbeidet.

---

## 6.1 Egne refleksjoner

I lys av Fixsen et al. (2005) sin teori om implementering har jeg sett på hva som fremmer og hemmer implementering i 6 faser. Bruken av Fixsens teori har vært en god måte å strukturere stoffet på, men er noe formalistisk og kanskje litt for detaljert til å analysere dette caset. Det er viktig å presisere at fire av seks kommuner har ganske nylig etablert sine kommunale veteranplaner og fortsatt befant seg i innledende faser. Dataene vil derfor være preget av at implementeringen ikke er helt ferdig eller gjennomført på alle områder.

Et gjennomgående trekk ved alle intervjuene er det personlige engasjementet til implementeringen av kommunal handlingsplan for veteraner. Informantene understreker ansvaret med å ivareta veteranene og å anerkjenne den innsatsen de har gjort for Norge i internasjonale operasjoner. De oppfatter tiltakene i Regjeringens handlingsplan som et viktig bidrag for å styrke veteranene og deres rettigheter. Implementeringen har i enkelte kommuner skjedd nokså raskt. Det ser ikke ut til at det spiller noen rolle i de kommunene studien har tatt for seg om de er forsvarskommuner eller ikke. Derimot ser det ut til at rammefaktorene for implementering av tiltakene spilt en stor rolle. De rammefaktorene som har kommet tydeligst frem i intervjuene er, god politisk forankring, administrativ støtte, økonomisk støtte og kompetanse. Dette samsvarer godt med Riksrevisjonens evalueringsrapport fra 2019. Den konkluderte med at det tverrsektorielle samarbeidet mellom de syv departementene hadde bidratt til en mer helhetlig tilnærming og forståelse av veteranen og veteranens behov. Rapporten viste også til at det tverrsektorielle samarbeidet i stor grad har blitt institusjonalisert, noe som kommer kommunene til gode. En også vesentlig faktor har vært etableringen av veterankontakt. Veterankontaktens oppgave er å være et bindeledd mellom kommunen og veteranene. Det som er grunnleggende for at dette vervet skal ha god funksjon i kommunen, er at de ansatte har kompetanse om veteranen og Forsvaret. Kompetansefaktoren sammen med kommunikasjon er muligens den største utfordringen ved implementeringen og vil også i fremtiden være faktorene som må kontinuerlig jobbes med. Spørsmålet er om implementeringen av Regjeringens handlingsplan vil føre til bedre ivaretagelse av veteranen. Jeg mener det antagelig i noen grad er med på å sette fokus på et saksområde som kanskje ellers ikke ville blitt prioritert i kommunen gitt det fåtallet av veteraner som faktisk trenger vesentlig støtte fra det kommunale hjelpeapparatet. Når det kommer til kompetanse har det sivile hjelpeapparatet kommet et godt stykke på vei, men vil trolig være den faktoren som er mest hemmende for arbeidet med veteranen. Etableringen av regionale fagnettverk og utveksling av kompetanse ser ut til å ha en god effekt i de fleste kommunene. En ser også at målet om å forebygge mulige konsekvenser av internasjonale operasjoner har kommet et godt stykke på vei ved å tilføre kompetanse til barnehager, skoler og familiekontor i kommunen kan samfunnet bedre ivareta både

---

veteranen og familien. For å nå flere av målene i handlingsplanen bør det slik jeg ser det innføres et krav om rapportering av status på tiltakene fra kommunene opp til departementene.

---

# Litteraturliste

Creswell, J. W. & Creswell J.D. (2018). *Research design: qualitative, quantitative, and mixed methods approaches*. 5th ed. Thousand Oaks, California: SAGE Publications.

Bergen kommune. (2015). *Veteranplan for Bergen kommune*. Hentet fra [https://forsvaret.no/tjeneste\\_/ForsvaretDocuments/bergen-veteranplan.pdf](https://forsvaret.no/tjeneste_/ForsvaretDocuments/bergen-veteranplan.pdf)

Blase, K. A., Van Dyke, M., Fixsen, D. L., & Bailey, F. W. (2012). Key concepts, themes, and evidence for practitioners in educational psychology. I B. Kelly & D. F. Perkins (Red.), *Implementation science for psychology in education (s. 13-34)*. New York: Cambridge University press

Bærum kommune. (2018). *Veteranplan for Bærum kommune*. Hentet fra [https://forsvaret.no/tjeneste\\_/ForsvaretDocuments/veteranplan-baerum.pdf](https://forsvaret.no/tjeneste_/ForsvaretDocuments/veteranplan-baerum.pdf)

Departementene (2011) *I tjeneste for Norge*. Regjeringens handlingsplan for ivaretagelse av personell før, under og etter utenlandstjeneste (2011-2013). Hentet fra [https://www.regjeringen.no/contentassets/2dd67c61a57b441ca69a91a7eb036913/veteraner\\_handlingsplan\\_nettsversjon.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/2dd67c61a57b441ca69a91a7eb036913/veteraner_handlingsplan_nettsversjon.pdf)

Departementene (2014) *I tjeneste for Norge - Regjeringens oppfølgingsplan for ivaretagelse av personell før, under og etter internasjonal tjeneste*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fd/dokumenter/dds-oppfolgingsplan-materie-kor3.pdf>

Det Kongelige Forsvarsdepartementet (2003). *Om lov om personell i Forsvaret*. (Ot.prp. nr. 60 (2003–2004)). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/b7cd5f0b92f2459e9689d2836883aca8/no/pdfs/otp200320040060000dddpdfs.pdf>

Det Kongelige Forsvarsdepartement (2007). *Et forsvar til vern om Norges sikkerhet, interesser og verdier* (Prop nr. 48 (2007–2008)) Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/93a935d7abc149509595f5e873a38041/no/pdfs/stp200720080048000dddpdfs.pdf>

Det Kongelige Forsvarsdepartement (2008) *Fra vernepliktig til veteran*. (St.meld.nr.34 (2008-2009)). Om ivaretagelse av personell før, under og etter deltakelse i utenlandsoperasjoner. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/6d68e15838644501ac4b9a16cb05bd7a/no/pdfs/stm200820090034000dddpdfs.pdf>

Durlak J.A & DuPre E.P. (2008). *Implementation Matters: A Review of Research on the Influence of Implementation on Program Outcomes and the Factors Affecting Implementation*. Springer Science & Business Media, LLC

Elverum kommune. (2019). *Strategisk plan: Veteraner i Elverum (2019-2023), I tjeneste for Norge – med bosted i Elverum*. Hentet fra [https://forsvaret.no/tjeneste\\_/ForsvaretDocuments/veteranplan-elverum.pdf](https://forsvaret.no/tjeneste_/ForsvaretDocuments/veteranplan-elverum.pdf)

Forsvaret. (2017). *Grunnlag for utvikling av en kommunal veteranplan*. Hentet fra <https://forsvaret.no/tjeneste/veteraner/kommuneplaner>

Fixsen, D.L., Naoom, S.F, Blase, K.A., Friedman, R. M., & Wallace, F. (2005).

---

*Implementation Research: A Synthesis of the Literature*. University of South Florida

Fixsen, D.L., Blase, K.A., Naoom, S.F. & Wallace, F. (2009). *Core Implementation Components*. *Research on Social Work Practice*, 19(5), 531–540.

Forsvaret (2012) *Afghanistan-undersøkelsen 2012*. Hentet fra [https://forsvaret.no/tjeneste\\_/ForsvaretDocuments/Afghanistanunders%C3%B8kelsen2012.pdf](https://forsvaret.no/tjeneste_/ForsvaretDocuments/Afghanistanunders%C3%B8kelsen2012.pdf)

Fullan, M. (2007). *The New Meaning of Educational Change* (4. utg.). London: Routledge.  
Kelly, B. & Perkins, D. B. (2012). *Handbook of implementation science for psychology in education*. Cambridge university press. N.Y.

Gjeseth, G (2012). *Norsk veteranpolitikk etter 1945, noen hovedtrekk i utviklingen (3)*. Oslo Files, On Defence and Security aug 2012. Intitutt for forsvarsstudier IFS

Hill, M., & Hupe, P. L. (2009). *Implementing public policy: an introduction to the study of operational governance*. Los Angeles: Sage.

IMPS. (2016). *UNIFIL-undersøkelsen 2016. En etterundersøkelse av norsk personell som tjenestegjorde i Libanon i årene 1978-1998*. Hentet fra [https://forsvaret.no/aktuelt\\_/ForsvaretDocuments/UNIFIL-undersokelsen%202016.pdf](https://forsvaret.no/aktuelt_/ForsvaretDocuments/UNIFIL-undersokelsen%202016.pdf)

Innst. S. nr. 318 (2007–2008) Innstilling fra forsvarskomiteen om *Et forsvar til vern om Norges sikkerhet, interesser og verdier*. Hentet fra <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2007-2008/inns-200708-318/?Iv1=0>

Innst. S. nr. 298 (2008–2009) Innstilling fra forsvarskomiteen om *"Fra vernepliktig til veteran"* om ivaretagelse av personell før, under og etter deltakelse i utenlandsoperasjoner. Hentet fra <https://www.stortinget.no/nn/Saker-og-publikasjonar/publikasjonar/Innstillingar/Stortinget/2008-2009/inns-200809-298/?Iv1=0>

Innst. 388 S (2011–2012) Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen om *Et forsvar for vår tid*. Hentet fra <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2011-2012/inns-201112-388/?Iv1=0>

Jacobsen, D. I. (2018). *Hvordan gjennomføre undersøkelser - Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. 3 utgave. Oslo: Cappelen Damm AS.

Kjellberg, F., & Reitan, M. (1995). *Studiet av offentlig politikk*. Oslo: TANO

Kongsberg kommune. (2020). *Veteranplan Kongsberg kommune*. Hentet fra [https://forsvaret.no/tjeneste\\_/ForsvaretDocuments/veteranplan-kongsberg.pdf](https://forsvaret.no/tjeneste_/ForsvaretDocuments/veteranplan-kongsberg.pdf)

Luhin, Hans. (1990). *Men krigen er jo slutt. Om de Norske krigsinvalidene fra frihetskrigen 1940-45*. Oslo: Universitetsforlaget

---

Meyers, D. C., Durlak, J. A. and Wandersman, A. (2012): *The quality implementation framework: A synthesis of critical steps in the implementation process*. American journal of community psychology, 50 (3-4): 462-480.

Normann, T. Veteraners levekår. Forsvars- og politipersonell som har deltatt i internasjonale operasjoner. 2013, SSB. Hentet fra [https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/artikler-og-publikasjoner/\\_attachment/173938?ts=14597cc7490](https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/artikler-og-publikasjoner/_attachment/173938?ts=14597cc7490)

Oslo kommune. (2014). *Oslo kommunes innsats for å hedre veteraner etter internasjonale operasjoner*. Hentet fra [https://forsvaret.no/tjeneste\\_/ForsvaretDocuments/oslo-veteranplan.pdf](https://forsvaret.no/tjeneste_/ForsvaretDocuments/oslo-veteranplan.pdf)

Pressman, J. L. & Wildavsky, A. (1984): *Implementation*. Berkeley, Ca: University of California Press 3rd edition

Pwc Evaluering av Regjeringens oppfølgingsplan «I tjeneste for Norge» (2017). hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/896df45b3f744e4abb6e9c10b2e74824/20170829---rapport-pwc.pdf>

Riksrevisjonens undersøkelse av ivaretagelse av veteraner fra internasjonale operasjoner Dokument 3:9 (2013–2014) Fagbokforlaget AS. Hentet fra: <https://www.stortinget.no/Global/pdf/Dokumentserien/2013-2014/dok3-201314-009.pdf>

Riksrevisjonens oppfølging av forvaltningsrevisjoner som er behandlet av Stortinget Dokument 3:1 (2018–2019) hentet fra: <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/dokumentserien/2018-2019/dok-3-1-2018-2019.pdf>

Roland, P., & Ertesvåg, S. K. (2018). *Implementering av endringsarbeid i barnehagen*. Oslo: Gyldendal.

Roland, P. & Westergård, E. (2015) *Implementering - Å omsette teorier, aktiviteter og strukturer i praksis*, Oslo: Universitetsforlaget

Sluttrapport Pilotprosjekt Østerdalen (2014) Hentet fra: <http://pilotprosjektosterdalen.no/assets/2014.09.03-endelig-rapport-p%C3%B8.pdf>

Statistisk sentralbyrå (2013) Veteraners levekår-Forsvars- og politipersonell som har deltatt i internasjonale operasjoner, Rapport 38/2013. Hentet fra: <https://nsd.no/data/individ/publikasjoner/137865.pdf>

Vestby kommune. (2019). *I tjeneste for Norge – med bosted Vestby*. Hentet fra [https://forsvaret.no/tjeneste\\_/ForsvaretDocuments/veteranplan-vestby.pdf](https://forsvaret.no/tjeneste_/ForsvaretDocuments/veteranplan-vestby.pdf)

---

# Vedlegg

## Vedlegg A Forkortelser

|              |   |
|--------------|---|
| BLD          | Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet                         |
| BUFetat      | Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet                                     |
| DPS          | Distriktpsikiatrisk senter  |
| FD           | Forsvarsdepartementet   |
| FHS          | Forsvarets høyskole   |
| FN           | Forente Nasjoner  |
| FSAN         | Forsvarets Sanitet  |
| HOD          | Helse- og omsorgsdepartementet  |
| IDA          | Den Interdepartementale Arbeidsgruppen                                      |
| JD           | Justis departementet  |
| NAV          | Ny arbeids- og velferdsetat   |
| NKVTS        | Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress AS                   |
| NVIO         | Norges veteranforbund for internasjonale operasjoner                        |
| OEF          | Operation Enduring Freedom  |
| PP-TJENESTEN | Pedagogisk-psykologisk tjeneste   |
| PWC          | PricewaterhouseCoopers  |
| RVTS         | Regionale ressurscenter for vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging |
| SIPOS        | Veteranforbundet - skadde i internasjonale operasjoner                      |
| SPK          | Stanens pensjonskasse   |
| SSB          | Statistisk sentralbyrå  |
| UD           | Utenriks departementet  |
| UNIFIL       | United Nations Interim Force in Lebanon                                     |



---

## Vedlegg B Samtykkeerklæring for respondenter

# Vil du delta i forskningsprosjektet ”Implementering av norske veterantjenester i kommunen”?

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt hvor formålet er å se på om Regjeringens Handlingsplan (2011-2013) «*I tjeneste for Norge*», har klart å ivareta veteranen etter deltakelse i utenlandsoperasjoner i kommunen. I dette skrevet gir vi deg informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

### Formål

Forskningsprosjektet er en del av masterstudiet i militære studier ved Forsvarets Høgskole. Hensikten med prosjektet er å kartlegge hvorvidt Handlingsplanen "*I tjeneste for Norge*" fra 2011 som var en oppfølging av Stortingsmelding nr. 34 (2008-2009) "Fra vernepliktig til veteran, har klart å ivareta personell etter deltakelse i utenlandsoperasjoner». I dette prosjektet vil fokuset være på helse, oppfølging og familie.

Prosjektet vil ta for seg tre kommuner der det er bosatt flere veteraner, og kommuner som har lyktes med implementering av veteranplaner.

Prosjektet skal etter planen avsluttes i 2020.

### Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?

Forsvarets Høgskole er ansvarlig for prosjektet.

### Hvorfor får du spørsmål om å delta?

Utvalget av personer til intervju vil være i hovedsak personer i kommunen som er knyttet til implementeringen av handlingsplanen til veteranene. Det vil også bli sendt ut forespørsler til sosialkontorene i de tre kommunene da det er et naturlig innslagspunkt for veteranen.

### Hva innebærer det for deg å delta?

Studien omfatter innhenting av data gjennom primærkilder ved hjelp av semistrukturerte intervju. Spørsmålene vil omfatte implementeringen av Handlingsplanen «*I tjeneste for Norge*» med spesielt vekt på helse, oppfølging og familie. Det vil også bli stilt spørsmål om samarbeid mellom etater og sektorer – avhengig ditt fagfelt og funksjon. Intervjuet vil vare i ca.45 minutter til en time, og det er ønskelig at dette gjennomføres i tilknytning til din arbeidsplass. Det er kun undertegnede som vil være til stede og foreta intervjuet. Intervjuet vil tas opp på digital lydopptaker og notater vil bli skrevet ned, og gjennomføres i februar/mars i etter nærmere avtale med deg.

### Det er frivillig å delta

Det er frivillig å delta i prosjektet. Hvis du velger å delta, kan du når som helst trekke samtykke tilbake uten å oppgi noen grunn. Alle opplysninger om deg vil da bli anonymisert. Det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg hvis du ikke vil delta eller senere velger å trekke deg.

### Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger

Vi vil bare bruke opplysningene om deg til formålene vi har fortalt om i dette skrevet. Vi behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket.

---

### Hva skjer med opplysningene dine når vi avslutter forskningsprosjektet?

Prosjektet skal etter planen avsluttes 31.05.2020. Alle personopplysninger vil bli behandlet konfidensielt. Kun jeg (studenten) og min veileder vil ha tilgang på opplysningene. Personopplysninger og lydopptak slettes tidligst ved sensur, og senest 31.12.2020.

### Dine rettigheter

Så lenge du kan identifiseres i datamaterialet, har du rett til:

- innsyn i hvilke personopplysninger som er registrert om deg,
- å få rettet personopplysninger om deg,
- få slettet personopplysninger om deg,
- få utlevert en kopi av dine personopplysninger (dataportabilitet), og
- å sende klage til personvernombudet eller Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger.

### Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke.

På oppdrag fra Forsvarets Høgskole har NSD – Norsk senter for forskningsdata AS vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

### Hvor kan jeg finne ut mer?

Hvis du har spørsmål til studien, eller ønsker å benytte deg av dine rettigheter, ta kontakt med:

- Forsvarets Høgskole ved Marianne Johannessen, Kaptein/student FHS, [marianne-johannessen@hotmail.com](mailto:marianne-johannessen@hotmail.com), tlf:93229373 eller Torunn Laugen Haaland, Associate Professor, [thaaaland@oslo.mil.no](mailto:thaaaland@oslo.mil.no), tlf: 99094170.
- Behandlingsansvarlig institusjon er Forsvarets Høgskole
- NSD – Norsk senter for forskningsdata AS, på epost ([personverntjenester@nsd.no](mailto:personverntjenester@nsd.no)) eller telefon: 55 58 21 17.

Med vennlig hilsen

Torunn Laugen Haaland & Marianne Johannessen  
(Forsker/veileder) (Mastergradsstudent)

---

## Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet *Implementering av norske veteran tjenester i kommunen* og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

- å delta i Semistrukturerte intervju

Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet, ca. 31.12.2020

Dato:

Navn:

Stilling/funksjon:

---

Kommune/organisasjon/firma

---

(Signert av prosjektdeltaker, dato)

Med vennlig hilsen  
Marianne Johannssen  
Mastergradsstudent ved Forsvarets Høgskole

---

## Vedlegg C Ingervjuguide

Semistrukturert intervju om implementering av veteran-tjenestene i kommunen.

Respondent:

Firma:

Stilling:

Dato for intervju:

### Velkommen

Først vil jeg takke for at du har tatt deg tid til å delta på dette intervjuet. Det er et viktig bidrag og veldig verdifullt for denne studien.

### Hensikten med prosjektet

Jeg viser til forespørsel om deltakelse i forskningsprosjektet «Implementering av veteran-tjenester i kommunen» for å gi en utdyping i min studie og bidra til denne.

Hensikten med prosjektet er å kartlegge i hvilken grad kommunen har implementert Stortingsmelding nr. 34 (2008-2009) «Fra vernepliktig til veteran» som inneholder 126 tiltak for veteraner som skulle bli iverksatt i tidsrommet 2011-2013. Meldingen ble i 2011 fulgt opp med en handlingsplan «*I tjeneste for Norge*» og er Regjeringens handlingsplan for ivaretagelse av personell før, under og etter utenlandstjeneste. I 2014 kom det en oppfølgingsplan med samme navn. I de 126 tiltakene var flere tiltak rettet mot helse- og familieproblematikk rundt personer og familier til personer som hadde deltatt i internasjonale operasjoner. Disse spesifikke tiltakene i regjeringens handlingsplan kom som en følge av at Elverum og Åmot kommune hadde tatt opp med sentrale myndigheter bekymringer rundt dette temaet. I 2017 ble Regjeringens oppfølgingsplan «*I tjeneste for Norge*» evaluert av PwC. Konklusjonen: I spørreundersøkelsen blant personell som har tjenestegjort i internasjonale operasjoner for Forsvaret svarte rundt 50 % at de alt i alt mener at regjeringens tiltak har bidratt til å nå oppfølgingsplanens samfunns mål

Følgende problemstilling til forskningen er valgt:

*«Hvordan har implementeringen av handlingsplanen og veteran-tjenesten i kommunen vært praktisert, og har forholdene blitt lagt til rette i organisasjonen med hensyn til implementeringsprosesser med utgangspunkt i forståelsesmodellen til Fixsen et.al?»*

Innledningsvis vil oppmerksomheten rettes mot din forståelse av Hva er implementering i kommunal kontekst, og hvordan gjennomføres dette? Deretter rettes intervjuet mot hvordan implementeringen av handlingsplanen og veteran-tjenesten i din kommune vært praktisert og hvordan forholdene har blitt lagt til rette for god implementering i henhold til Fixsens forståelsesmodell. Til slutt vil fokuset være på hvilke konsekvenser feilaktig implementering kan påvirke veteranene.

---

Jeg tenker å bruke lydopptaker, og pause den hvis/når du ønsker. Oppgaven er ugradert og den skal ikke inneholde klient/pasientopplysninger. Jeg vil under intervjuet gjøre noen notater. Som en del av forskningsopplegget er det formelt krav om ditt samtykke til å være med på undersøkelsen.

For at dette skal være gyldig er jeg avhengig av at du skriver under og returnerer det til meg. Anonymisering. Du vil ikke bli navngitt i oppgaven, men at du tilhører firma/etat/direktorat XX. Kan jeg skrive dette i oppgaven?  
Du kan når som helst trekke deg fra intervjuet.  
Studien er meldt til Personvernombudet for forskning, Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS.

Tema fase 1: Rolle og funksjon. Utforskning og adopsjon/tilegnelse.

1. Kjenner din kommune til Regjeringens Handlingsplan «*I tjeneste for Norge*», som omhandler ivaretagelse av personell før, under og etter utenlandsoperasjoner?
2. Beskriv din rolle og funksjon i prosjektet
3. - Hvem har du vært dine samarbeidspartnere?
4. - Når ble du kjent med prosjektet og handlingsplanen?
5. Hvem har vært de viktigste initiativtakerne til implementeringen av veteran-tjenestene i kommunen?
6. - Hvem har vært de viktigste pådriverne for implementeringsprosessen hos dere?

Tema fase 2: Prosjektetablering

Forsvarets veteran-tjeneste utarbeidet en veileder for kommunale veteranplaner.

1. Er du kjent med om kommunen din har en veteranplan?
2. Er det kommet i gang et slik arbeid? Og hvis så
  - a. På hvilken måte?
  - b. På hvilket nivå?
  - c. Hvordan er samarbeidet i kommunen, og hvordan sikres samarbeidet?
  - d. Hvordan er ansvarsfordelingen i kommunen?
3. Hvordan ble prosjektet forankret lokalt på ulike kommunale nivå?
4. Hvordan har dere finansiert arbeidet?
5. Hvordan har dere organisert arbeidet?
6. Når startet prosjektet og hvordan skjedde rekrutteringen/utvelgelse av medarbeidere?
  - a. Fikk dere noen opplæring i planen?
  - b. Har dere fått veiledning underveis? I så tilfelle, på hvilken måte?
7. Hvordan /har dere etablert samarbeid med veteranorganisasjoner og andre samarbeidspartnere i kommunen?
8. Hvilken type kontakt/kommunikasjon hadde dere med prosjektets ulike interessenter?

Tema fase 3: Innledende implementering

- 
1. Hvor «frie hender» fikk dere lokalt til å utforme en plan for implementering?
  2. Hvordan tilegnet dere dere planen – kunnskapsmessig og metodisk?
  3. Hvilken type opplæring/trening eller krav har dere hatt for å lære dere planen?
  4. Hvilke lokale tilpasninger ble gjort?
  5. Hvilke administrativ og teknisk støtte fikk dere utenfra?

#### Tema fase 4: Full gjennomføring

1. Hvordan har dere sikret at alle følger planen i det praktiske arbeidet?
2. Hvor tro mener du dere har vært i forhold til planens prinsipper?
3. Hvordan har dere evaluert arbeidet?
4. Hvordan har andre aktører bidratt til å understøtte satsningen?

#### Tema fase 5: Implementering og videreføring/bærekraftig

1. Hvor står prosjektet i dag sammenliknet oppstarten?
2. Hvordan har dere sikret at nyansatte har tilegnet seg planen?
3. Har prosjektet påvirket systemet eller hvordan andre i kommunen tenker/handler i forhold til målgruppa?
4. Hvor blir er det viktig å gjøre for å videreføre prosjektet og beholde prosjektet?

#### Tema fase 6: Læring fra implementering

1. Hva mener du har vært viktigst for at prosjektet har lyktes/mislykkes?
2. Hva har vært de gode grepene?
3. Hvor har det vært mest motstand?
4. Hvordan er brukermedvirkning ivaretatt gjennom de ulike implementeringsprosessene?
5. Hvilke kriterier må være til stede lokalt og regionalt for å oppnå en tilsiktet implementering?

Andre forhold:

Er det andre ting du vil trekke fram som betydningsfullt for implementering?

Regjeringen vil arbeide for å bedre kompetansen i det sivile hjelpeapparatet, basert på kunnskap gjennom forskning. For personell som har et oppfølgingsbehov, er det viktig å bli møtt med kunnskap i helsesektoren og i tjenester i sivil forvaltning

1. Er kommunen kjent med det regionale fagnettverk som ledes og koordineres av de Regionale ressursentre om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging (RVTS)?
2. Er det utarbeidet en kunnskapsstatus og en plan for familiemessige utfordringer knyttet til utenlands operasjoner.
3. Har kommunen sørget for meritterende kurs for tjenesteytere med høy helsefaglig utdanning som leger, psykologer, sykepleiere og fysioterapeuter knyttet til møte med veteraner?

---

Personell i internasjonal tjeneste og deres pårørende skal få tilstrekkelig kunnskap om helsetilbud, rettigheter og støtteordninger, herunder også klage- og ombudsordning, for å sikre god ivaretagelse

4. Har kommunen nettsider og linker til nettsidene til Arbeids- og velferdsetaten, Barne- og familieetaten, helse- og omsorgssektoren og SPK, for å gjøre tjenestetilbudet i sivil sektor kjent og lett tilgjengelig for kommuneansatte og veteranene?

---

## Vedlegg D Tilrådning fra NSD

12.10.2020

Meldeskjema for behandling av personopplysninger



### NSD sin vurdering

#### Prosjekttittel

Implementering av norske veteran tjenester i kommunen.

#### Referansenummer

186617

#### Registrert

19.12.2019 av Marianne Johannessen - mjohannessen@fhs.mil.no

#### Behandlingsansvarlig institusjon

Forsvarets Høgskole / Institutt for forsvarsstudier

#### Prosjektansvarlig (vitenskapelig ansatt/veileder eller stipendiat)

Torunn Laugen Haaland, thaaland@oslo.mil.no, tlf: 99094170

#### Type prosjekt

Studentprosjekt, masterstudium

#### Kontaktinformasjon, student

Marianne Johannessen, marianne-johannessen@hotmail.com, tlf: 93229373

#### Prosjektperiode

01.11.2019 - 31.12.2020

#### Status

10.02.2020 - Vurdert

#### Vurdering (1)

---

##### 10.02.2020 - Vurdert

Det er vår vurdering at behandlingen av personopplysninger i prosjektet vil være i samsvar med personvernlovgivningen så fremt den gjennomføres i tråd med det som er dokumentert i meldeskjemaet 10.02.2020 med vedlegg, samt i meldingsdialogen mellom innmelder og NSD. Behandlingen kan starte.

#### MELD VESENTLIGE ENDRINGER

Dersom det skjer vesentlige endringer i behandlingen av personopplysninger, kan det være nødvendig å melde dette til NSD ved å oppdatere meldeskjemaet. Før du melder inn en endring, oppfordrer vi deg til å lese om hvilke type endringer det er nødvendig å melde:

[https://nsd.no/personvernombud/meld\\_prosjekt/meld\\_endringer.html](https://nsd.no/personvernombud/meld_prosjekt/meld_endringer.html)



Du må vente på svar fra NSD før endringen gjennomføres.

#### TYPE OPPLYSNINGER OG VARIGHET

Prosjektet vil behandle alminnelige kategorier av personopplysninger frem til 31.12.2020.

#### LOVLIG GRUNNLAG

Prosjektet vil innhente samtykke fra de registrerte til behandlingen av personopplysninger. Vår vurdering er at prosjektet legger opp til et samtykke i samsvar med kravene i art. 4 og 7, ved at det er en frivillig, spesifikk, informert og utvetydig bekreftelse som kan dokumenteres, og som den registrerte kan trekke tilbake. Lovlig grunnlag for behandlingen vil dermed være den registrertes samtykke, jf. personvernforordningen art. 6 nr. 1 bokstav a.

#### PERSONVERNPRINSIPPER

NSD vurderer at den planlagte behandlingen av personopplysninger vil følge prinsippene i personvernforordningen om:

- lovlighet, rettferdighet og åpenhet (art. 5.1 a), ved at de registrerte får tilfredsstillende informasjon om og samtykker til behandlingen
- formålsbegrensning (art. 5.1 b), ved at personopplysninger samles inn for spesifikke, uttrykkelig angitte og berettigede formål, og ikke viderebehandles til nye uforenlige formål
- dataminimering (art. 5.1 c), ved at det kun behandles opplysninger som er adekvate, relevante og nødvendige for formålet med prosjektet
- lagringsbegrensning (art. 5.1 e), ved at personopplysningene ikke lagres lengre enn nødvendig for å oppfylle formålet

#### DE REGISTRERTES RETTIGHETER

Så lenge de registrerte kan identifiseres i datamaterialet vil de ha følgende rettigheter: åpenhet (art. 12), informasjon (art. 13), innsyn (art. 15), retting (art. 16), sletting (art. 17), begrensning (art. 18), underretning (art. 19), dataportabilitet (art. 20).

NSD vurderer at informasjonen som de registrerte vil motta oppfyller lovens krav til form og innhold, jf. art. 12.1 og art. 13.

Vi minner om at hvis en registrert tar kontakt om sine rettigheter, har behandlingsansvarlig institusjon plikt til å svare innen en måned.

#### FØLG DIN INSTITUSJONS RETNINGSLINJER

NSD legger til grunn at behandlingen oppfyller kravene i personvernforordningen om riktighet (art. 5.1 d), integritet og konfidensialitet (art. 5.1. f) og sikkerhet (art. 32).

For å forsikre dere om at kravene oppfylles, må dere følge interne retningslinjer og eventuelt rådføre dere med behandlingsansvarlig institusjon.

#### OPPFØLGING AV PROSJEKTET

NSD vil følge opp ved planlagt avslutning for å avklare om behandlingen av personopplysningene er avsluttet.

Lykke til med prosjektet!

Kontaktperson hos NSD: Kajsa Amundsen  
Tlf. Personverntjenester: 55 58 21 17 (tast 1)