



OsloMet - storbyuniversitetet

Mia Nicoline Huitfeldt

Veteranpolitikk: Fra statlig initiativ til lokal iverksetting

Masteroppgave i Styring og ledelse

OsloMet - storbyuniversitetet, Fakultet for samfunnsvitenskap, Oslo 2020

Forord

Jeg er takknemlig for at arbeidsgiveren min har gjort det mulig for meg å studere ved siden av full jobb. De siste tre årene har gitt meg utrolig mye. Jeg har lært mye nytt, blitt kjent med mange nye mennesker og kjent på utfordringene ved å kombinere deltidsstudier med familieliv og jobb. OsloMet har levert et spennende og lærerikt studium i styring og ledelse, med interessante emner og dyktige forelesere. Tiden har gått fort, og det sies at den gjør det når man har det gøy. Som veteran selv, har jeg fått erfare Forsvarets ivaretagelse av veteraner før, under og etter deltagelse i internasjonale operasjoner. Det var derfor spennende å få mulighet til å se nærmere på hvordan kommunene har forholdt seg til dette temaet.

Jeg legger ikke skjul på at det å kombinere studier med det å være småbarnsforeldre enkelte ganger har vært utfordrende. Så den hjelpen vi har fått har betydd alt. Takk til besteforeldre som har stilt opp, og spesielt min mor som både har vært med på Klekken, samlinger ved OsloMet og stilt opp som barnevakt under eksamen. Det hadde ikke gått uten dere! Tusen takk til mine to veiledere Inger Marie Stigen og Anita Schjølset for god veiledning og tilbakemeldinger underveis med oppgaven. Takk til alle informantene som stilte opp og tok seg tid til å snakke med meg, til tross for krevende tider denne våren. Til slutt tusen takk til min samboer Vegard Wang for støtte og tålmodighet.

Mia N. Huitfeldt

Oslo, 1 juni. 2020

Sammendrag

Denne studien omhandler iverksetting av offentlig politikk. I 2014 oppfordret Regjeringen de kommuner med et antall veteraner til å utarbeide kommunale eller interkommunale handlingsplaner. Det denne studien har undersøkt nærmere er i hvilken grad kommunene har utarbeidet handlingsplan for ivaretagelse av veteraner og hva som kan forklare variasjon i handlingsplanene. Det teoretiske rammeverket som er benyttet er iverksettingsteori basert på variablene i de to modellene til Van Meter, Van Horn og Winter. Modellene tar utgangspunkt i at iverksettingen er politisk initiert og i evalueringen tas det utgangspunkt i målsettingene for det politiske tiltaket. Variablene som blir benyttet i denne studien omhandler ulike trekk og kjennetegn ved iverksettingsenheten og forholdet mellom stat og kommune. Datagrunnlaget i oppgaven er basert på kvalitative intervjuer og innholdsanalyser, samt en kartlegging av handlingsplaner.

Resultatene i studien viser at kommunene i liten grad har utarbeidet handlingsplaner for ivaretagelse av veteraner. Utvikling av handlingsplaner blant kommunene har gått tregt, og i 2019 hadde 88 av landets 422 kommuner utarbeidet handlingsplaner for ivaretagelse av veteraner, noe som utgjør 21 % av landets kommuner.

Når det gjelder hva som er med på å påvirke utbredelsen og innholdet i handlingsplanene ser dette ut til å ha sammenheng med bruk av statlige styringsvirkemidler og kjennetegn ved iverksettingsenheten. Når staten benytter pedagogiske styringsvirkemidler er det tegn som tyder på at kommunene ikke føler seg like forpliktet til å iverksette disse tiltak. Dette fører til at det bare er en andel kommuner som har utarbeidet handlingsplaner. Størrelsen på kommunen ser også ut til å ha en effekt, da de som presterer best er de store kommunene. De er både er tidligst ute med utarbeidelsen av planene, og de scorer best på innhold.

Abstract

This study focuses on the implementation of public policy. In 2014, the Government encouraged municipalities with a number of veterans to prepare municipal or inter-municipal veteranplan. What this study has examined is the extent to which the municipalities have prepared a veteranplan, and what that can explain the variation in the plans. The theoretical framework used is implementation theory based on the variables in the two models of Van Meter, Van Horn and Winter. The models are based on the fact that the implementation is politically initiated and in the evaluation it is based on the objectives of the political measures. The variables used in this study deal with various features and characteristics of the implementation unit, and the relationship between state and municipality. The data used in this thesis is based on qualitative interviews and content analyzes, as well as a survey of action plans.

The results of the study show that only a small group of the municipalities have prepared a veteranplan. Development of veteranplans has gone slow, and in 2019, 88 out of 422 municipalities in Norway had drawn up veteranplans, which make up 21% of the country's municipalities.

The prevalence and content of the veteranplans, seems to be related to the use of information-based implementation tools and characteristics of the implementation unit. When the state use information-based implementation tools, there are signs that the municipalities do not feel equally obliged to implementing these measures. This lead to only a proportion of the municipalities have drawn up veteranplans. The size of the municipalities also seems to have an effect, as the best performers are the large municipalities. They are amongst the first municipalities to prepare the veteranplan and they score best on the content of the plan.

Innhold

Forord	I
Sammendrag.....	II
Abstract	III
1 Innledning.....	1
1.1 Tema og problemstilling.....	1
1.2 Avgrensning.....	3
1.3 Oppgavens disposisjon	3
2 Fra deltagelse til ivaretagelse	5
2.1 Norsk deltagelse i internasjonale operasjoner	5
2.2 Hva er en veteran?	5
2.3 Fra statlig til kommunal iverksetting av norsk veteranpolitikk.....	7
3 Teoretisk rammeverk.....	11
3.1 Iverksettingsteori	11
3.2 To iverksettingsmodeller	12
3.3 Presentasjon av variablene og forventninger til funn	14
3.3.1 Avhengig variabel: Output	15
3.3.2 Uavhengige variabler	16
4 Metode.....	25
4.1 Valg av forskningsdesign	25
4.2 Undersøkellesobjekter og utvalgsstrategi	25
4.3 Datainnsamling.....	27
4.4 Innholdsanalyse av handlingsplanene	29
4.5 Operasjonalisering av variabler	29
4.6 Pålitelighet, troverdighet og overførbarhet.....	31
5 Empiri.....	34
5.1 Veteraner i fylker og kommuner	34

5.2	Kommuner med handlingsplan.....	36
5.3	Målsettinger	39
5.4	Interorganisatorisk kommunikasjon og håndhevelse	39
5.5	Kjennetegn ved iverksettingsenheten	41
5.6	Økonomiske kjennetegn	44
5.7	Medarbeidernes handlingsvilje.....	46
5.8	Innhold i handlingsplanene.....	47
6	Analyse.....	50
6.1	En liten andel av kommuner har utarbeidet handlingsplan	50
6.2	Få endringer og høy målkonsensus	50
6.3	Uklare kommunikasjonslinjer, men fylkesmannen følger opp.....	51
6.4	Kjennetegn ved iverksettingsenheten	52
6.5	Kommunens økonomi ikke avgjørende for resultatet.....	54
6.6	Stor enighet i målsettingene blant iverksetterne.....	55
6.7	De store kommunene strekker seg lengere enn de små kommunene	55
7	Avslutning	56
7.1	Oppsummering og svar på oppgavens problemstilling	56
7.2	Refleksjoner rundt oppgaven.....	57
8	Litteraturliste	58
9	Vedlegg	61

Figurliste

Figur 1: Van Meter og Van Horns modell av iverksettingsprosessen.....	13
Figur 2: Søren Winters modell av iverksettingsprosessen	14
Figur 3: De ulike variablene som undersøkes i oppgaven basert på modellene til Van Meter, Van Horn og Winter.....	15
Figur 4: Dimensjoner av hvordan politikk påvirker iverksetting (Van Meter og Van Horn 1975).....	18
Figur 5: Antall veteraner fordelt på fylker, 2019. Tabell 5: Antall veteraner fordelt på fylker 2019.....	34
Figur 6: Kommuner med flest veteraner 2019.	35
Figur 7: Kommuner med høyest andel veteraner i prosent av antall innbyggere 2019.	35
Figur 8: Status handlingsplaner i kommunene 2019.....	36
Figur 9: Antall kommuner med plan årlig fra perioden 2014-2019.....	37
Figur 10: Oversikt over Forsvarets basestruktur 2019.....	37

Tabelliste

Tabell 1: Operasjoner med størst norsk deltagelse fra 1947-2013.....	5
Tabell 2: Valg av kommuner med bakgrunnsdata	26
Tabell 3: Operasjonalisering av de uavhengige variabler	30
Figur 5: Antall veteraner fordelt på fylker, 2019. Tabell 5: Antall veteraner fordelt på fylker 2019.....	34
Tabell 6: Forsvarskommuner med og uten handlingsplan 2019.	38
Tabell 7: Små, mellomstore og store kommuner med handlingsplan	41
Tabell 8: Kommuner med kommunale og interkommunale handlingsplaner pr år fra 2014-2019.....	41
Tabell 9: Netto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter.....	45

1 Innledning

1.1 Tema og problemstilling

Deltagelse i internasjonale operasjoner er en viktig og integrert del av norsk sikkerhets- og forsvarspolitik (Forsvarsdepartementet 2008a). Den første internasjonale operasjonen Norge deltok i var operasjonen i Tysklandsbrigaden i 1947. Siden den gang har rundt 100 000 menn og kvinner deltatt i internasjonale operasjoner på vegne av den norske staten. Alle de som har reist ut, har dessverre ikke kommet hjem. Blant de som har kommet hjem, har alle en unik erfaring og historie som de bringer med seg.

Det finnes ingen konkrete tall på hvor mange som sliter med senskader etter tjenesten. Forskning på psykisk helse blant det personellet som har deltatt i internasjonale operasjoner, viser at de aller fleste har god fysisk- og psykisk helse etter endt tjeneste, men at en liten andel sliter (Statistisk sentralbyrå 2013). Det var først på 2000- tallet at en organisert og helhetlig veteranpolitikk begynte å utvikle seg (Gjeseth 2002,66). På bakgrunn av økt omfang av norsk deltagelse i internasjonale operasjoner, og et økt antall senskader blant personellet, satte regjeringen i gang et arbeid med å gjennomgå rettigheter og risikoaspekter ved internasjonale operasjoner (Gjeseth 2002,66). Arbeidet resulterte i stortingsmeldingen *Fra vernepliktig til veteran* (2007-2008) som omhandlet ivaretagelse av personellet før, under og etter deltagelse i internasjonale operasjoner. I stortingsmeldingen står det blant annet at samfunnet og Forsvaret har et klart ansvar for å ivareta det personellet som sendes ut (Forsvarsdepartementet 2008a).

I 2014 gjennomførte Riksrevisjonen (2013) en undersøkelse vedrørende ivaretagelse og oppfølging blant de som har vært ute. Funnene viser at personell med psykiske helseplager i mange tilfeller ikke får den hjelpen de trenger. Forsvaret sin oppfølging har blitt bedre, men det er i møte med det sivile hjelpeapparatet at utfordringene er størst. Det står videre at s alle har rett på nødvendig helse- og omsorgstjenester, og denne hjelpen skal ytes i den kommunen du er bosatt. Kommunene spiller en stor rolle som offentlige organer og tjenesteytere, og det stilles forventninger til dem som demokratisk organ, serviceorgan og som iverksetter av statlig vedtatt politikk (Riksrevisjonen 2013).

I 2014 ble oppfølgingsplanen *I tjeneste for Norge* utgitt, som er en videreføring av handlingsplanen *I tjeneste for Norge*. Oppfølgingsplanen har som mål å øke anerkjennelsen og ivaretagelsen av personell før, under og etter internasjonal tjeneste (Forsvarsdepartementet

2014). Regjeringen står samlet bak at sivil sektor nå må ta et større ansvar for å sikre at de som trenger hjelp og støtte får den hjelpen de har krav på. Tiltak 14 i oppfølgingsplanen oppfordrer kommuner med et antall veteraner til å utarbeide en handlingsplan for oppfølging og ivaretagelse av personell som har deltatt i internasjonale operasjoner (Forsvarsdepartementet 2014).

Staten kan benytte ulike styringsvirkemidler for å få kommunene til å iverksette offentlig politikk. En undersøkelse av virkemidler og utviklingstrekk i statens styring av kommunene peker i retning av både mindre og mer detaljert styring (Vemundvik mfl. 2015). Økt vektlegging av veiledning, begrenset bruk av øremerkede midler og bruk av rammelover peker i retning av mindre detaljert styring (Vemundvik mfl. 2015). Mens det er tendenser til mer detaljert styring særlig på velferdsområdene gjennom prosedyre- og kompetansekrav i lover og forskrifter (Vemundvik mfl. 2015). Når det gjelder hvordan kommunene forholder seg til statens styring, så tyder tidligere studier på at dette varierer ut fra hvilket styringsvirkemiddel som blir benyttet. En undersøkelse gjennomført i omsorgssektoren har sett på hvilken betydning bruk av juridiske og pedagogiske virkemidler har på prioriteringen i omsorgssektoren (Hanssen og Helgesen 2012) Funnene viser på at det kommunene forholder seg til er økonomiske incentiver og at de juridiske-, og pedagogiske styringsvirkemidlene lett blir underordnet de økonomiske (Hanssen og Helgesen 2012).

Styringsvirkemidler er bare en av mange faktorer som ifølge iverksettingsteorien påvirker iverksettingen av offentlig politikk. Iverksettingsteorien har siden starten av 1970 tallet blitt preget av konseptuell uenighet og motstridende ideer om både metode og normative spørsmål (Winter og Lehmann Nielsen 2008). De to perspektivene som har vært fremtredende har vært *top-down* og *bottom-up* som ser på iverksettingsprosessen som iverksatt enten ovenfra og ned eller nedenfra og opp. Det som i senere tid har fått større fokus er modeller som et rammeverk, som beskriver forskjellige variabler som påvirker iverksettingsprosessen. Både iverksettingsmodellen til Donald S. Van Meter og Carl. E Van Horn og Søren Winter er eksempler på dette. De ulike variablene i modellene stammer fra forskningslitteraturen som gjentatte ganger har vist seg å være viktige for å forklare iverksettingsprosessen.

Det overordnede formålet med denne studien er å undersøke iverksetting av offentlig politikk i kommunene. Hvordan har iverksettingen foregått etter at kommunene i 2014 ble oppfordret til å utarbeide en kommunal handlingsplan? For å undersøke dette har jeg kommet frem til

følgende problemstilling: *I hvilken grad har kommunene utarbeidet handlingsplan for oppfølging og ivaretagelse av veteraner og hva kan forklare variasjon i kommunenes handlingsplaner?*

Variasjon sikter her til variasjon i utbredelse og innhold. Utbredelsen i denne studien sikter til i hvilken grad kommunene har utarbeidet handlingsplan. Variasjon i innhold i planene vurderes ut fra i hvilken grad handlingsplanene inneholder definisjoner, avgrensinger, situasjonsbeskrivelse, ansvar for oppfølging samt mål og antall tiltak jf. anbefalingene i *veileder for utvikling av kommunale handlingsplaner* (Justis- og politidepartementet 2008). I tillegg vurderes det i hvilken grad tiltakene dekker de sentrale elementene som bør være med jf. oppfølgingsplanen: ivaretagelse av målgrupper som har ulike behov, kompetanseheving og beskrivelse av forpliktende samarbeid mellom ulike aktører (Forsvarsdepartementet 2014).

1.2 Avgrensning

Kommuneinndelingen fra 2019 blir benyttet i oppgaven, da store deler av undersøkelsen ble gjennomført før kommunesammenslåingen i 2020. Når det gjelder første del av problemstillingen har alle kommuner i Norge blitt undersøkt, mens for siste del har kun et mindre utvalg av kommuner blitt sett nærmere på.

1.3 Oppgavens disposisjon

Studien er bygget opp av syv kapitler. Kapittel 1 beskriver tema og bakgrunn for oppgaven. Formålet med undersøkelsen beskrives og problemstillingen viser til hva som skal konkret skal undersøkes. Oppgavens avgrensning og disposisjon presenteres avslutningsvis. Kapittel 2 beskriver konteksten til problemstillingen i form av en kort beskrivelse av norsk deltagelse i internasjonale operasjoner, definisjonen av en veteran samt utviklingen av veteranpolitikken frem til denne ble et kommunalt ansvar. I kapittel 3 presenteres det teoretiske rammeverket som er benyttet for å belyse oppgavens problemstilling. Dette omfatter en kort beskrivelse av iverksettingsteori og de to modellene til Van Meter, Van Horn og Winter. De to modellene danner grunnlaget for de variablene som benyttes for å undersøke iverksettingen av handlingsplaner i kommunene. På bakgrunn av teori og forskning presenteres noen forventninger til funn. Kapittel 4 beskriver metoden som er benyttet for å belyse problemstillingen og begrunnelsen for disse. Metoden som er benyttet er en kvalitativ caseundersøkelse med semistrukturerte intervjuer. Det er også gjennomført en innholdsanalyse av ulike handlingsplaner tilhørende de utvalgte kommunene. Kapittelet

avsluttes med en operasjonalisering av de ulike variablene og oppgavens pålitelighet, troverdighet og overførbarhet. I kapittel 5 presenteres funnene fra undersøkelsene. Innledningsvis presenteres antall veteraner i fylker og kommuner samt utbredelsen av handlingsplaner i kommunene. I kapittel 6 oppsummeres funnene og det drøftes om det er funn eller ikke i forhold til antagelsene. Avslutningsvis i kapittel 7 besvares problemstillingen, studien oppsummeres og det avsluttes med noen betraktninger rundt studien, og tanker om videre undersøkelser.

2 Fra deltagelse til ivaretagelse

I dette kapitlet vil jeg kort redegjøre for norsk deltagelse i internasjonale operasjoner. Videre vil jeg beskrive hva som kjennetegner en veteran og hvordan veteranpolitikken har utviklet seg frem til den ble et kommunalt ansvar.

2.1 Norsk deltagelse i internasjonale operasjoner

Norges deltagelse i internasjonale operasjoner startet med det norske bidraget i Tysklandsbrigaden som var en del av den allierte okkupasjonsstyrken i 1947. I perioden fra 1947-1953 deltok den norske hæren med ca. 50 000 norske soldater. I Tyskland var Norge underlagt den britiske Rhiné-arme og deltagelsen ble en integrert del av gjenoppbygging og verneplikt. De vernepliktige ble etter 6 måneder grunnutdanning sendt til Tyskland for å gjennomføre det siste halvåret der. Siden den gang har ca. 120 000 kvinner og menn tjenestegjort i internasjonale operasjoner, i over 40 forskjellige land, i fire verdensdeler, i hundre forskjellige operasjoner. De operasjonene hvor den norske deltagelsen har vært størst er i Tysklandsbrigaden, Libanon, Balkan, Gaza og i Afghanistan (Forsvaret 2020).

Tabell 1: Operasjoner med størst norsk deltagelse fra 1947-2013

Operasjoner	Periode	Antall
Tysklandsbrigaden	1947-1953	50 000
Gaza	1956-1967	11 000
Kongo	1960-1964	1 200
Libanon	1978-2009	22 500
Balkan	1992-1999'	15 000
Afghanistan	2001-2013	9 200

Operasjonene Norge har deltatt i har vært mange og de har vært forskjellige. Omlag halvparten av operasjonene har vært i regi av FN, de resterende har vært i regi av NATO, EU, OSSE, AU og andre koalisjoner. Noen oppdrag har vært små, helt ned til deltagelse av en observatør, mens andre har vært store og omfattet flere titalls tusen personer (Forsvaret 2020).

2.2 Hva er en veteran?

Felles for alle de som har deltatt i internasjonale operasjoner er at de har fått betegnelsen veteran. Forsvarsdepartementet har utarbeidet en egen definisjon når det gjelder veteraner

etter 1945. Denne definisjonen betegner en veteran som en person som på vegne av den norske stat har deltatt i en militær operasjon (Forsvarsdepartementet 2008a). En veteran kan være militær eller sivil, han eller hun kan være stadig tjenestegjørende i forsvaret eller ha avsluttet sin tjeneste. Internasjonale operasjoner er definert i lov om personell i Forsvaret som enhver operasjon i utlandet som krever bruk av militære styrker, som er godkjent av norske myndigheter (Forsvarsdepartementet 2004) En veteran i denne oppgaven defineres som en person som på vegne av den norske stat har deltatt i en militær operasjon i utlandet etter 1945.

Deltagelse i internasjonale operasjoner kan innebære store belastninger for personellet. Personellet har fravær av sin nærmeste familie og venner, i et land med en fremmed kultur og klima hvor deltagelsen kan innebære en betydelig risiko. Dette kan føre til at man kan oppleve personlige stressfaktorer. Det er i perioden 2012-2016 gjennomført flere undersøkelser vedrørende veteraners levekår. Afghanistanundersøkelsen fra 2012, har undersøkt den psykiske helsen hos norsk militært personell som har tjenestegjort i Afghanistan i perioden 2001-2011 (Hougnæs mfl. 2012). Undersøkelsen viser at et stort flertall av personellet fremstår med en god psykisk helsetilstand i gjennomsnitt fire år etter fullført tjeneste. Mange har opplevd eksponering for potensielt traumatiserende hendelser under tjenesten, i alt oppgir 45% at de en eller flere ganger har opplevd å bli angrepet av fienden. Videre viser undersøkelsen at en liten gruppe veteraner har psykiske helseplager og at høy grad av belastning øker faren for stressplager etter hjemkomst. I alt 27,8 % av veteranene fremstår med et alkoholinntak som betegnes som risikofull eller skadelig drikkeatferd (Hougnæs mfl. 2012).

I en undersøkelse gjennomført av statistisk sentralbyrå om veteraners levekår, fremkommer det at veteraner har minst like god fysisk og psykisk helse som referansegruppen (Statistisk sentralbyrå 2013). I likhet med Afghanistan undersøkelsen har mange vært involvert i alvorlige hendelser under tjenesten, og 52% oppgir å ha vært i akutt livsfare. 44% har vært vitne til alvorlig skade eller død blant sivile. Undersøkelsen konkluderer med at veteraner er en gruppe som har høy grad av deltagelse på arbeidsmarkedet, sammenlignet med referansegruppen. De har et sykefravær omtrent som referansegruppen og opplever i sitt arbeid like mye støtte og tilbakemeldinger som andre. Videre viser undersøkelsen at veteraner er sosiale, aktive personer med gode nettverk av personer de kan stole på. De har høy tillit til medmennesker og bidrar aktivt i arbeid for organisasjoner. Imidlertid har de noe mindre kontakt med familie enn andre, og de rapporterer oftere at mennesker rundt dem viser lite

interesse for det de gjør. Veteranene vurderer i hovedsak tjenesten i utlandet som positiv, mens hvordan de blir møtt av samfunnet ellers som noe mer negativt. Et negativt bilde av tjenesten sammen med hvordan tjenesten blir verdsatt, ser ut til å henge sammen med svekket helse.

I 2016 ble UNIFIL-undersøkelsen gjennomført med formål om å kartlegge den psykiske helsen blant norsk personell som tjenestegjorde i United Nations Interim Force in Lebanon (UNIFIL) i perioden 1978 til 1998 (Gjerstad mfl. 2016). Funnene i undersøkelsen viser at det store flertallet av veteraner har få eller ingen tegn på psykiske helseplager, 27 år etter tjenesten. De har et godt funksjonsnivå på de fleste livsområder og majoriteten opplever at helsetilstanden er god. Men undersøkelsen viser at en liten andel på 12-13 % fremstår med sannsynlige psykiske helseplager. Det er funnet tydelig sammenheng mellom psykisk uhelse og alvorlige hendelser i tjenesten. Det er nesten fire ganger så høy forekomst av psykiske plager og lidelser hos de veteraner som har opplevd minst en alvorlig og belastende hendelse i løpet av tjenesten, i forhold til de som ikke har opplevd det.

Ifølge undersøkelsene nevnt ovenfor fremstår det som at de fleste veteraner har god fysisk og psykisk helse etter endt tjeneste. Det er en liten andel veteraner som har psykiske lidelser etter endt tjeneste, og det er en sannsynlighet for at dette kan ha sammenheng med eksponering for alvorlige hendelser i tjenesten.

2.3 Fra statlig til kommunal iverksetting av norsk veteranpolitikk

I en studie gjennomført av Gullow Gjeseth (2012) blir utviklingen av norsk veteranpolitikk etter 1945 gjennomgått. Det fremkommer av studien at det ble allerede i forbindelsene med erfaringene fra operasjonene i Kongo, gitt klare signaler om de belastninger som norsk personell kunne bli utsatt for. Og det er klart at allerede i løpet av 1960-tallet, at norske myndigheter var velkjent med utfordringer knyttet til senskader etter krig. Men det var ikke før i juni 1989 at spørsmålet om senskader av UNIFIL-veteraner ble tatt opp i Stortinget. Dette resulterte i gjennomføring av UNIFIL-undersøkelsen i perioden 1991-92. I 1992 kom stortingsmeldingen *Beredskap for fred* som trakk retningslinjer for fremtiden samt en omfattende gjennomgang av den norske FN-innsatsen. To år senere kom det en ny melding, hvor Stortinget og offentligheten skulle forberedes på at Norsk deltagelse i internasjonale fredsoperasjoner kunne ha karakter av krig. Det var også noen endringer i meldingen vedrørende personellens status og rettigheter. I 2001 kom langtidsmeldingen for perioden

2002-2005 og en stortingsmelding som omhandlet Forsvarets tilpasning til deltagelse i internasjonale operasjoner. Det er ikke før i 2004 da Bondevik II regjeringen fremmet forslag til lov om personell i Forsvaret, at to områder av interesse for veteranområdet ble tatt opp. Det ene var disposisjonsplikt (beordringsplikt) og det andre var helseregister. Forsvarets helseregister ble etablert i 2001 på bakgrunn av blant annet Gulf-syndromet. Dette syndromet hadde rammet ca. 20 % av de amerikanske soldatene etter Gulf-krigen. Og for å kunne følge opp helsesituasjonen hos det norske personellet foreslo Forsvarsdepartementet at helseregisteret skulle bli et lovbestemt register, noe det ble i 2005 (Gjeseth 2012).

Videre fremkommer det av studien at det på 2000 tallet ble det et sterkere søkelys på de helsemessige utfordringene knyttet til deltagelse til internasjonale operasjoner (Gjeseth 2012). Både på bakgrunn av det økte omfanget av norsk deltagelse i internasjonale operasjoner og pensjonskader på grunn av deltagelse i internasjonale operasjoner, ble det et behov for en mer helhetlig og organisert veteran-tjeneste i Norge. I 2006 ble Forsvarets veteranadministrasjon (FVA) opprettet som var ment å være en koordinerende, veiledende, samlende og støttende instans for alt arbeid på veteranområdet. Høsten 2006 nedsatte Forsvarsdepartementet to arbeidsgrupper for å vurdere veteranenes økonomiske rettigheter ved personskade og arbeidsgivers ansvar for personell som har deltatt i internasjonale operasjoner. Den ene arbeidsgruppen skulle se på de økonomiske rettighetene til veteranene og den andre gruppen skulle vurdere arbeidsgivers ansvar ovenfor veteranene (Gjeseth 2012).

I 2008 ble stortingsmelding *Et forsvar til vern om Norges sikkerhet, interesser og verdier* (2007-2008) utgitt, som for første gang omtaler ivaretagelse av veteraner før, under og etter internasjonale operasjoner (Forsvarsdepartementet 2008b). I meldingen står det at regjering har iverksatt en rekke tiltak for å styrke oppfølgingen og rettighetene til veteraner. Dette gjelder blant annet innenfor økonomiske og medisinske forhold, rådgivning, støtte til å løse praktiske problemer og spesielt tilrettelagte samlivskurs. Videre fremkommer det at regjeringen vil fokusere på å gi veteranene anerkjennelse i samfunnet generelt (Forsvarsdepartementet 2008b)

I en innstilling fra Forsvarskomiteen til Stortinget vedrørende stortingsproposisjon *Et forsvar til vern om Norges sikkerhet, interesser og verdier* (2007-2008) understreker komiteen det klare ansvaret det norske samfunn og myndigheter har for å sikre god oppfølging av de som på Norges vegne tjenestegjør i utelandsoperasjoner (Forsvarskomiteen 2008b, 61). Komiteen

synes det er vesentlig høyere bevissthet rundt denne problematikken enn det har vært tidligere og de noterer at det er iverksatt tiltak for bedre å ivareta medarbeidere før, under og etter internasjonale operasjoner. Opprettelsen av en Forsvarets Veteranadministrasjon (FVA) blir trukket frem som meget positivt. Men komiteen peker på at det fortsatt gjenstår betydelige utfordringer og understreker at utfordringen i en helhetlig veteranpolitikk berører andre institusjoner og etater enn bare Forsvaret, og at det dette fordrer en tett integrering med de sivile helse-, velferds-, og sosialtjenestene. På bakgrunn av det arbeidet som allerede er iverksatt og de gjenstående utfordringene fremmer komiteen følgende forslag: «Stortinget ber Regjeringen fremme en egen sak om de behov, konsekvenser og løsninger som er knyttet til personell som deltar i internasjonale operasjoner» (Forsvarskomiteen 2008, 61).

Stortingsmelding *Fra vernepliktig til veteran* (2007-2008) blir godkjent i statsråd 8.mai 2009, og ivaretar Stortingets anmodning i vedtak 594 av 19 juni 2008 (Forsvarsdepartementet 2008a) Veteranmeldingen som den blir omtalt som, legger opp til en styrket innsats fra Forsvarets side i fasene før, under og etter deltagelse i internasjonale operasjoner samt prioritering av forskning på psykiske belastningsskader (Forsvarsdepartementet 2008a). Det foreslås særlig innenfor områdene forskning, helseoppfølging, arbeids- og velferdsområdet å styrke samarbeidet mellom samfunnssektorene. Meldingen beskriver avslutningsvis at regjeringen vil utarbeide en handlingsplan for å konkretisere og følge opp det arbeidet som er beskrevet i meldingen, og at denne er ment å omfatte både forsvarsektoren og andre berørte etater.

Handlingsplanen *I tjeneste for Norge* blir utgitt i 2011 og er et tverrfaglig samarbeid mellom Forsvarsdepartementet, Utenriksdepartementet, Justisdepartementet, Arbeidsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (Forsvarsdepartementet 2011). Handlingsplanen har som formål å gi høy anerkjennelse av veteraner og god ivaretagelse både før, under og etter tjeneste. Planen inneholder totalt 126 tiltak som skal iverksettes i perioden 2011-2013.

I 2014 gjennomførte Riksrevisjonen en undersøkelse vedrørende ivaretagelse av veteraner (Riksrevisjonen 2013). Målet med undersøkelsen var å vurdere om veteranene får god hjelp og oppfølging, samt belyse eventuelle svakheter i oppfølgingen. Blant hovedfunnene i undersøkelsen kommer det frem at belastningen på Forsvarets personell i forbindelse med internasjonal tjeneste er høy. I mange tilfeller får veteraner med psykiske helseplager ikke den hjelpen de trenger. Forsvarets oppfølging har blitt bedre, men ikke alle har hatt like god

tilgang på hjelp. Det er til dels lange køer og varierende tilbud innen psykisk helse i spesialisthelsetjenesten. Andre funn tyder på at tilrettelegging for deltagelse i arbeidslivet er mangelfull og behandling av erstatningssaker tar til dels lang tid. Og i det sivile hjelpeapparatet er det ikke tilgjengelig tilstrekkelig kompetanse om veteraner (Riksrevisjonen 2013).

I regjeringens oppfølgingsplan *I tjeneste for Norge* legges innsatsen inn mot kommunene for å forbedre samhandlingen og øke kunnskapsbyggingen (Forsvarsdepartementet 2014).

Regjeringen mener Forsvaret har gjort mye og står nå samlet bak at det er opp til sivil sektor å ta et større ansvar og sørge for de som trenger hjelp og støtte får dette. Det er spesielt viktig å øke kunnskapsnivået til hjelpeapparatet som nå skal ta hånd om veteranene (Forsvarsdepartementet 2014). Alle veteraner bor i en kommune og da det var på kommunalt nivå utfordringene ble ansett som størst, er det naturlig at det er i kommunene arbeidet nå legges ned. Tiltak 14 i oppfølgingsplanen slår fast følgende (Forsvarsdepartementet 2014):

Det bør legges til rette for bedre samhandling og utvikling av lokale tiltak for oppfølging og ivaretagelse av personell som har vært i internasjonal tjeneste. Kommuner med et antall innbyggere som har vært i internasjonal tjeneste for Norge, oppfordres til å utarbeide kommunale eller interkommunale handlingsplaner. Handlingsplanene bør ivareta definerte samhandlingsutfordringer og behov som berører personellet og deres familier. Sentrale elementer i planene bør være kompetanseheving, beskrivelse av forpliktende samarbeid mellom relevante aktører, og ivaretagelse av målgrupper som har behov for ulike tilbud. Ansvar: ASD, HOD, BLD, støtte: FD, KMD

3 Teoretisk rammeverk

I dette kapitlet presenteres teorier som danner det teoretiske rammeverket for denne studien. Innledningsvis presenteres kort iverksettingsteoriens utvikling gjennom tidene. Videre presenteres de to iverksettingsmodellene til Van Meter og Van Horn og Winter. Disse to modellene danner grunnlaget for de variablene som benyttes for å undersøke iverksetting av veteranpolitikk i kommunene. Avslutningsvis presenteres de forskjellige variablene sammen med noen forventninger til funn.

3.1 Iverksettingsteori

Forskning innenfor iverksettingsteori har fulgt flere forskjellige spor, og den kan fremstå som relativt fragmentert (Winter og Lehmann Nielsen 2008). På 1970- og 1980-tallet var det en jevn og betydelig utvikling innenfor sjangeren i det som blir omtalt som første og andre generasjons teorier. Siden den gang har det vært en mye tregere og mer ujevn teoretisk utvikling mot det som blir definert som tredje generasjons iverksettingsteori (Winter og Lehmann Nielsen 2008).

Første generasjon studier karakteriseres ved en kvalitativ, utforskende, teoretisk karakter med fokus på en enkelt sak (Hupe og Sætren 2015). Den første klassikeren *Implementation* av Pressmann og Wildavskys i 1973 fokuserte på et stortilt utviklingsprosjekt i Oakland som skulle redusere den store arbeidsløsheten i byens store fargede befolkning (Winter og Lehmann Nielsen 2008). Undertitler som «*How big expectations in Washington are dashed in Oakland* og *Or why It's amazing that federal programs work at all*» viser det pessimistiske synet på iverksettingsprosessen som preget førstegenerasjonsstudiene (Winter og Lehmann Nielsen 2008).

Andre generasjons studier dukket opp på begynnelsen av 1980 tallet med et sterkere empirisk fokus på å formulere og teste hypoteser og benytte statistiske teknikker for kvantitative data. Det var her de første teoretisk-analytiske rammeverkene dukket opp beskrevet av Van Meter og Van Horn og Sabatier og Mazmanian. Men konseptuell uenighet har preget forskningsfeltet fra begynnelsen med motstridende ideer om både empiriske-metodisk og normative spørsmål knyttet til studiet av iverksetting av politikk. En konsekvens av dette var at iverksettingsforskerne samlet seg innenfor to forskjellige retninger henholdsvis *top-down* og *bottom-up* (Hupe og Sætren 2015). Forskere innenfor retningen *top-down* studerer

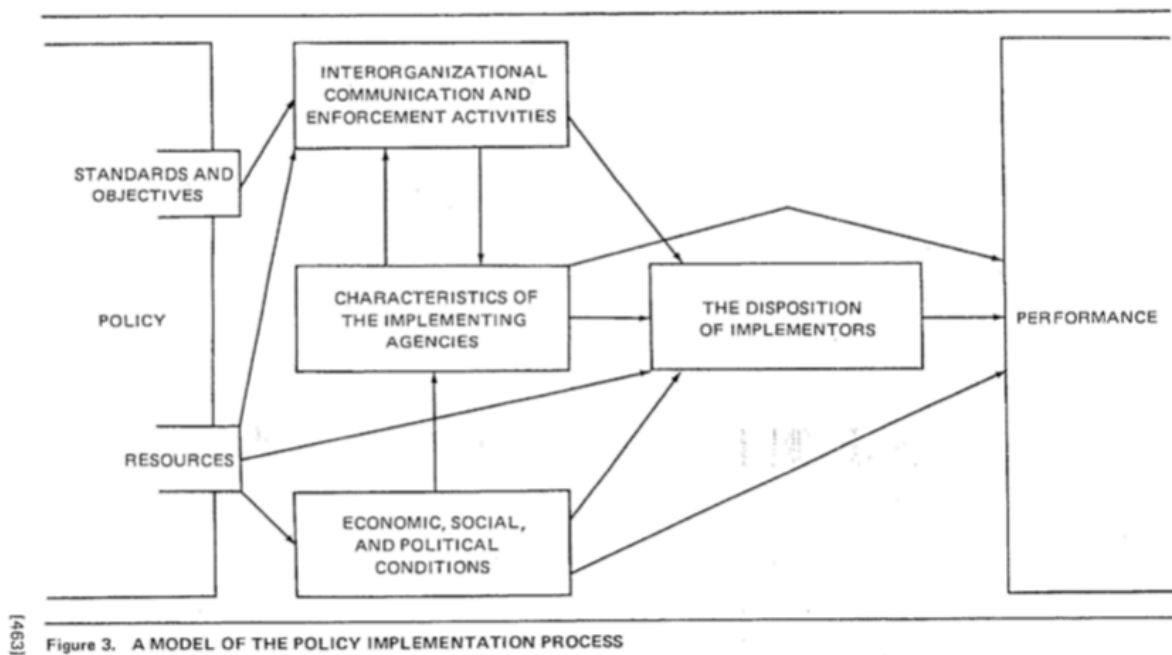
iverksettingen ovenfra og ned og fokuserer på styring og hierarki for å forklare iverksettingen. Forskere innenfor *bottom-up* retningen fokuserer på det som skjer «på gulvet» i interaksjonen mellom byråkratene og borgerne og internt mellom byråkratene (Winter og Lehmann Nielsen 2008). Dette skillet ble raskt kontraproduktivt når det kom til å fremme teoriutvikling (Hupe og Sætren 2015).

Dette utløste en bønn for en tredje generasjons iverksettingsforskning hvor det som var avgjørende for videre teoretisk fremgang var et strengere vitenskapelig design. Sentrale elementer i tredje generasjons forskningsparadigme er blant annet variabler (avhengige og uavhengige) som er tydelig definert, hypoteser som er hentet fra teoretiske konstruksjoner til å veilede empirisk analyse. Det er mer bruk av multivariat statistisk analyse av kvantitative data som supplement til kvalitative data og mer longtidunelle forskningsdesign (Hupe og Sætren 2015).

Når det gjelder teoriutvikling ser det ut til at de to opprinnelige *top-down* og *bottom-up* perspektivene har blitt litt visket ut ettersom erkjennelsen av at de begge er gyldige og nødvendige fikk mer oppslutning på 1990-tallet. Det som i senere tid har dukket opp i lærebøker og tidsartikler er et syntetisert integrativt analytisk rammeverk. Et slikt rammeverk er Søren Winter sin integrerte implementeringsmodell. Modellen er ikke en teori men beskriver forskjellige variabler som gjentatte ganger i forskningslitteraturen har vist seg å være viktige for å forklare iverksetting av politikk (Hupe og Sætren 2015).

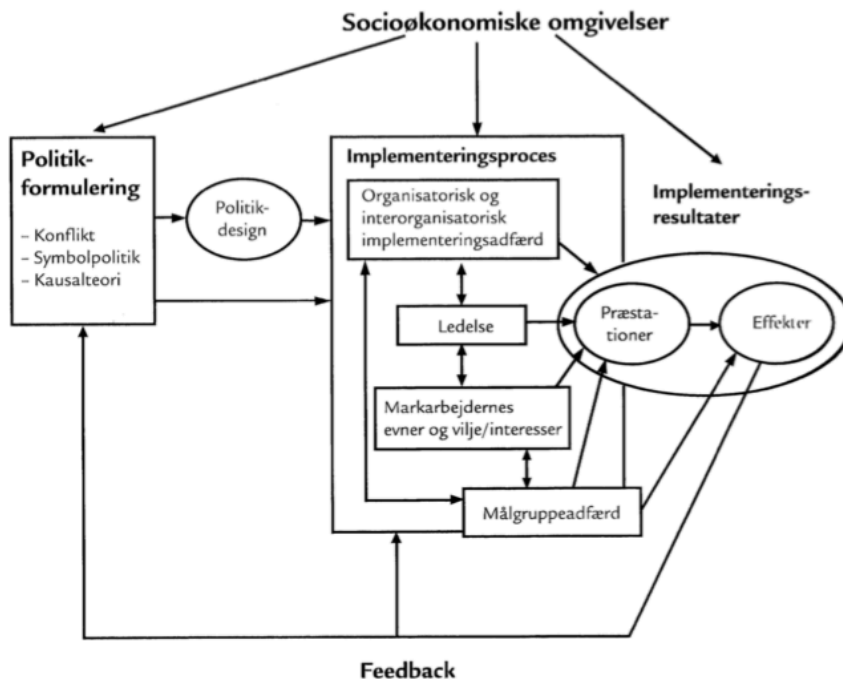
3.2 To iverksettingsmodeller

Det teoretiske grunnlaget i denne oppgaven er hentet fra de to modellene til Van Meter og Van Horn og Søren Winter, som har sitt utspring fra andre og tredje generasjons iverksettingsteori. Modellen til Van Meter og Van Horn er basert på organisasjonsteori som omhandler endring (innovasjon) og kontroll, virkningen av offentlig politikk og utvalgte studier som omhandler mellomstatlige forhold (Van Meter og Van Horn 1975a). Modellen beskriver seks variabler som former koblingen mellom politikk og prestasjoner. Modellen spesifiserer både forholdet mellom de uavhengige variablene og den endelige avhengige variabelen, samt forholdet mellom de uavhengige variablene. De ulike variablene er målsettinger, ressurser, interorganisatorisk kommunikasjon og håndhevelse, kjennetegn ved iverksettingsenheten, økonomiske, sosiale og politiske forhold og iverksetternes handlingsvilje (Van Meter og Van Horn 1975).



Figur 1: Van Meter og Van Horns modell av iverksettingsprosessen (Van Meter og Van Horn 1975d)

Den integrerte implementeringsmodellen til Søren Winter forsøker å integrere en rekke av de vesentligste teoretiske bidrag i iverksettelsesforskningen i en samlet modell eller analyseramme (Winter og Lehmann Nielsen 2008). Dette uavhengig av hvilken retning innenfor iverksettelsesteorien de stammer fra. Modellen fokuserer på en del uavhengige variabler som kan tenkes å forklare variasjoner i iverksettelsesresultatene. Modellen presenterer totalt syv variabler. Fem av variablene representerer forskjellige faser eller ledd i iverksettelsesprosessen og de er: Politikkdesign, organisatorisk og interorganisatorisk implementeringsatferd, ledelse, medarbeidernes evner og vilje/interesser og målgruppeatferd. I tillegg påvirker sosioøkonomiske omgivelser og feedback iverksettelsesprosessen.

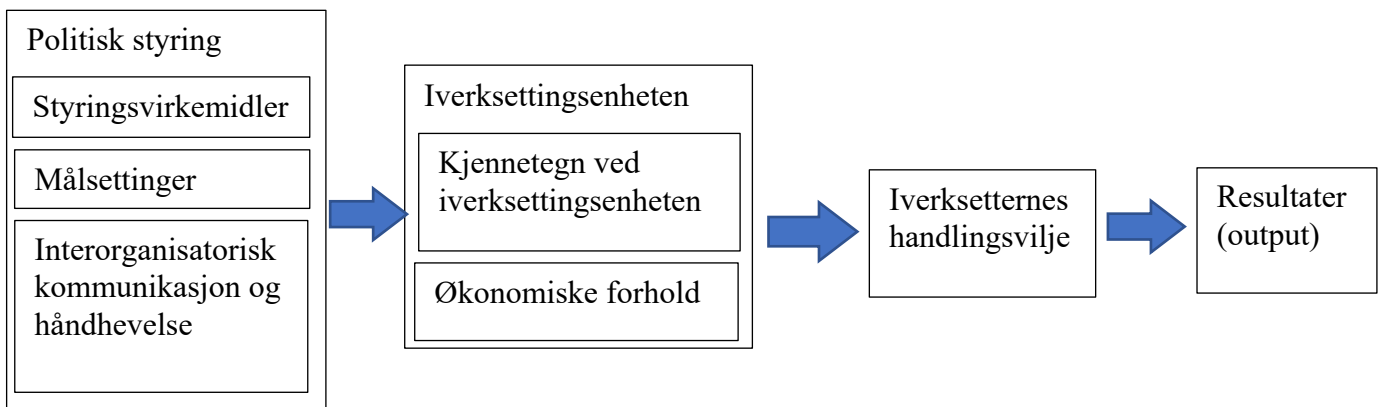


Figur 2: Søren Winters modell av iverksettingsprosessen

De to modellene har elementer fra både *top-down* og *bottom-up* retningene. Begge modellene tar utgangspunkt i at en iverksetting starter med at politikerne utarbeider et tiltak med målsettinger. I vurdering av om tiltakene har vært vellykket er det grad av samsvar mellom målene og resultatene som undersøkes. Når det gjelder aktører i iverksettingsprosessen har modellen til Winter med flere aktører som blant annet målgruppen og markarbeidere. Modellen til Van Meter og Van Horn fokuserer mer på selve iverksettingsenheten med flere variabler knyttet til denne og vil derfor passe bedre som et utgangspunkt i denne oppgaven. Likevel vil elementer fra modellen til Winter benyttes som et supplement.

3.3 Presentasjon av variablene og forventninger til funn

Ut fra de to modellene til Winter, Van Meter og Van horn har jeg valgt ut de variablene som omhandler politikk og selve iverksettingsenheten. Dette på bakgrunn av at oppgaven er avgrenset til å fokusere på forhold rundt kommunen som iverksettingsenhet. Ved hjelp av teori og tidligere forskning vil jeg nedenfor presentere variablene og komme med noen forventninger til funn.



Figur 3: De ulike variablene som undersøkes i oppgaven basert på modellene til Van Meter, Van Horn og Winter.

3.3.1 Avhengig variabel: Output

Winter's modell fokuserer på to typer iverksettelsesresultater som er *output* og *outcome*. Med *output* menes forvaltningsapparatets atferd og prestasjoner. Output i denne studien er iverksetting av veteranpolitikk i kommunene. Både modellen til Winter, Van Meter og Van Horn tar utgangspunktet i de offisielle målene for å vurdere iverksettingens resultat. For å vurdere resultatet i denne studien undersøkes det på om kommunene har utarbeidet en handlingsplan, og hvorvidt innholdet i handlingsplanene har sammenheng med de offisielle målsettingene for tiltaket. For å si noe om dette sammenlignes handlingsplanene med innholdet i to ulike type data. Når det gjelder hva en kommunal handlingsplan bør inneholde blir det beskrevet i *veileder for utvikling av kommunale handlingsplaner* (Justis- og politidepartementet 2008). Denne gir føringer for hvordan en handlingsplan bør utformes og hva den bør si noe om. Grovt kan det sies å være definisjoner og avgrensninger, en situasjonsbeskrivelse, mål og tiltak, ansvar for oppfølging. Det andre dokumentet er oppfølgingsplanen *I tjeneste for Norge* som beskriver noen sentrale elementer som handlingsplanen bør inneholde (Forsvarsdepartementet 2014). De sentrale elementene gitt i oppfølgingsplanen som handlingsplanen bør si noe om er: Kompetanseheving, beskrivelse av forpliktende samarbeid mellom relevante aktører, og ivaretagelse av målgrupper som har behov for ulike tilbud.

Et godt iverksettelsesresultat blir derfor om kommunene har utarbeidet en handlingsplan som inneholder informasjon om bakgrunn, situasjonsbeskrivelse, definisjoner, mål, tiltak, ansvar

for tiltakene og oppfølging for planen. I tillegg til at tiltakene omhandler kompetanseheving, beskrivelse av forpliktende samarbeid mellom relevante aktører og ivaretagelse av målgruppen.

3.3.2 Uavhengige variabler

Styringsvirkemidler

Winter (1994) deler denne variabelen inn i type politikk og de instrumenter som benyttes i en iverksettingsprosess, og at begge har stor betydning for iverksettingsprosessens karakter, målrealiseringen og effektivitet. Det finnes ulike tilnæringer til styring i litteraturen, og i den internasjonale faglitteraturen om styringsverktøy deles styringsinstrumentene inn i flere typologier (Røiseland og Vabo 2016). Det er spesielt to typologier som det refereres til. Den ene er Christopher Hoods inndeling etter det såkalte NATO skjemaet (Røiseland og Vabo 2016). Her deles styringsvirkemidler inn i de fire styringsvirkemidlene *nodality*, *authority*, *treasure* og *organization*. Den andre typologien deler styringsvirkemidlene inn i *sticks*, *carrots* og *sermons* oversatt av Røiseland og Vabo (2016) til pisk, gulrot og overtalelse. Det er også vanlig å gjøre et skille mellom bruk av «myke» og «harde» styringsvirkemidler ut fra grad av tvangsmakt eller autoritet som ligger bak bruken (Røiseland og Vabo 2016).

Den vanlige inndelingen av styringsvirkemidler som staten benytter ovenfor kommunene i Norge er: juridiske, økonomiske og pedagogiske virkemidler og kan sammenlignes med inndelingen ovenfor. I tiltak 14 i oppfølgingsplanen er det benyttet pedagogiske styringsvirkemidler da kommunene blir oppfordret til å utarbeide en handlingsplan.

Pedagogiske styringsvirkemidler har som oftest et mål å øke kompetansen i kommunene, bidra til utvikling og nytenkning og gi bedre kvalitet i kommunal forvaltning og tjenesteproduksjon (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2016,24). Virkemidlene kjennetegnes ved at de ikke innebærer noen form for regulering eller tvang, og de er ikke er rettslig bindende og kommunene har derfor et relativt fritt handlingsrom. De pedagogiske styringsvirkemidlene omfatter blant annet rundskriv, veiledere og handlingsplaner (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2016,24)

Det som kan være med på å fremme iverksettingen ved bruk av pedagogiske styringsvirkemidler, er at pedagogiske styringsvirkemidler kan ha en positiv effekt om det benyttes ovenfor svakere grupper i samfunnet. Schneider og Ingram mener ifølge Van Meter og Van Horn (1975) at instrumentvalget bør avhenge av målgruppens maktposisjon og deres

«sosiale konstruksjon» i samfunnet og blant politikerne. På den måten velges det vesentlige mindre inngripende instrumenter ovenfor svake målgrupper som oppfattes positivt, enn det gjøres ovenfor svake grupper som har en negativ sosial konstruksjon, eksempelvis enslige mødre og narkomane. Bruk av pedagogiske styringsvirkemidler gir også kommunene generell frihet til å løse sine oppgaver tilpasset lokale forhold, som er i tråd med prinsippene for statlig styring (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2016). Det er et mål å gi kommunesektoren gode rammevilkår for å styrke kommunen både som tjenesteutviklere, myndighetsutøvere, samfunnsutviklere og som demokratiske arenaer (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2016). Dette vil gi kommunen muligheten til å utforme tiltak og gjennomføre oppgaver tilpasset kommunens størrelse, kapasitet og faktiske tjenester.

Men pedagogiske styringsvirkemidler ser ikke ut til å være det styringsvirkemiddelet som fungerer best for å få kommunen til å gjennomføre nasjonal politikk. En masteroppgave gjennomført i helse og omsorgssektoren har sett på hvilke styringssignaler som fungerer mest effektivt når staten vil endre noe i kommunene (Fjordholm 2014). Styringsvirkemidlene i ble delt inn i tre kategorier- «Skal», «bør» og «kan». Funnene i oppgaven tyder på at «skal» virkemidler er mest effektivt. Videre viser funnene at «bør» virkemidler kan fungere like effektivt, men da hvis de etterfølges av økonomiske incentiver.

I en rapport utgitt av Norsk institutt for by- og regionforskning har det blitt undersøkt hvordan bruk av statlige juridiske- og pedagogiske styringsvirkemidler påvirker prioriteringene i den kommunale omsorgssektoren (Hanssen og Helgesen 2012). Funnene viser at kommune fanger opp de statlige styringssignalene, men at de opplever at de ikke er spesielt styrende for egen virksomhet. Det kommunene forholder seg til er økonomiske incentiver. De kommunale aktørene oppfatter imidlertid at det er mange slike virkemidler og at de tilhører et uoversiktlig landskap og det kan se ut til at det er uklart hva de formidler. Hovedinntrykket fra de syv kommunene som ble spurt, viser at de rene juridiske og pedagogiske styringsvirkemidlene lett blir underordnet de økonomiske styringsvirkemidlene i en situasjon med presset kommuneøkonomi (Hanssen og Helgesen 2012).

På bakgrunn av forskningen ovenfor ser det ikke ut til at bruk av pedagogiske styringsvirkemidler alene fremmer iverksettingen. Jeg antar derfor at bruk av pedagogiske virkemidler fører til at en liten del av kommunene har utarbeidet handlingsplan.

Målsettinger

Effektiv iverksetting vil bli forbedret ved at målsettingen med tiltaket er klart og tydelig samt at det blir kommunisert på en nøyaktig og konsistent måte (Van Meter og Van Horn 1975). Van Meter og Van Horn (1975,458) klassifiserer to karakteristikk knyttet til hvordan målsettinger påvirker iverksettingen. Mengde endring involvert i forbindelse med iverksetting og utstrekningen av i den grad det er enighet om målsettingene blant deltagerne i iverksettingsprosessen. Kombinasjonene av disse to karakteristikkene er presentert ved hjelp av en modell. Ikke overraskende befinner de fleste politiske tiltak seg i firkanten som innebærer stor grad av endring/lav konsensus og liten endring/høy konsensus (Van Meter og Van Horn 1975,460). Det som gir størst positiv effekt på iverksettingsprosessen er lav grad av endring og høy målkonsensus

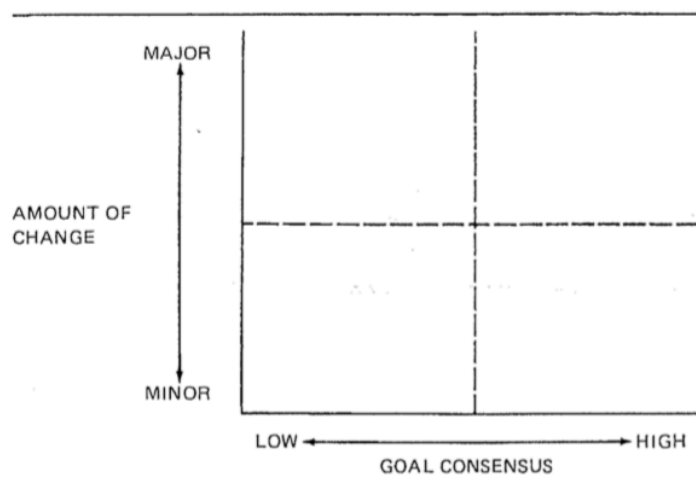


Figure 2. DIMENSIONS OF POLICY AFFECTING IMPLEMENTATION

Figur 4: Dimensjoner av hvordan politikk påvirker iverksetting (Van Meter og Van Horn 1975)

Det som kan tale for konsensus rundt målsettingene er at det norske samfunn har et klart ansvar for å sikre god ivaretagelse og oppfølging av veteraner. Også med tanke på den mangelfulle ivaretagelsen denne målgruppen har fått opp gjennom årene, har samfunnet nå et ansvar for å stille opp. En annen ting som kan peke i retning av at tiltaket ikke krever de største endringene for kommunen, er bruken av de pedagogiske virkemidlene. Dette fordi forholdsmessighetsprinsippet innebærer at valg av styringsvirkemiddel ovenfor kommunesektoren skal være tilpasset formålet (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2016). Med det menes at det skal være samsvar mellom oppgavene til kommunen og de ressurser som blir stilt til disposisjon, da kommunen har relativt lite rom for å påvirke

størrelsen på inntektene sine (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2016). Derfor skal kommunen kompenseres for endringer i oppgaver og regelverk ved at inntektsrammen økes eller reduseres (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2016)

Selv om det kan være enighet om at veteraner skal ivaretas og følges opp, kan det oppstå uenighet i forhold til prioritering. I ni av ti tilfeller må de tiltak som skal gjennomføres, konkurrere med andre tiltak når det gjelder aktørenes tid og oppmerksomhet (Kjellberg og Reitan 1995). Så i en konkurranse med andre viktige tiltak, er det usikkert hvor høyt opp ivaretagelse av veteranen kommer. En annen ting som også som kan tale mot konsensus, er den naturlige motstanden som oppstår når *status quo* blir truet av en forandring (Kjellberg og Reitan 1995). Dette er delvis et resultat av den innebygde tregheten som preger organisasjoner (Kjellberg og Reitan 1995). Jo mer et tiltak avviker fra vanlig praksis, desto vanskeligere kan det være å tilpasse gjennomføringene til de eksisterende rutine (Kjellberg og Reitan 1995).

På bakgrunn av at veteraner er en målgruppe som har ofret mye og som ikke har blitt tilstrekkelig ivaretatt tidligere, antar jeg at det vil være konsensus rundt målsettingene. Dette til tross for at de utgjør en liten gruppe. På bakgrunn av det overnevnte antar jeg også at dette tiltaket ikke medfører store endringer for kommunen.

Interorganisatorisk kommunikasjon og håndhevelse

Denne variabelen handler om kommunikasjonen mellom de forskjellige aktørene involvert i iverksettingsprosessen samt håndhevelse. Kommunikasjon internt og mellom organisasjoner er en kompleks og vanskelig prosess (Van Meter og Van Horn 1975). Interorganisatorisk kommunikasjon handler her om kommunikasjon mellom sentrale og lokale myndigheter. Dersom kommunene har et insentiv til å ikke bidra til iverksettingen kan fylker være med på å styre kommunene i ønsket retning (Winter og Lehmann Nielsen 2008). Winter (2008) viser til forskningen til Mazmanian og Sabatier som hevder at det er mulig å øke målrealiseringen ved å blant annet strukturere implementeringen gjennom en kraftigere hierarkisk styring. Også Van Meter og Van Horn (1975,23) hevder at sannsynligheten for å lykkes med iverksettingen øker hvis høyere autoriteter følger opp status.

For å følge opp at kommunens virksomhet og vedtak er i samsvar med lovpålagte plikter gjennomføres det statlig tilsyn. Fylkesmannen sitt myndighets- og ansvarsområde omfatter blant annet iverksetting av nasjonal politikk (Kommunal- og moderniseringsdepartementet

2016). Gjennom veiledning, dialog og tilsyn med kommunene, innbyggere og berørte virksomheter skal fylkesmannen som sektormyndighet medvirke til iverksetting av nasjonal politikk (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2016). Fylkesmannen skal ta de initiativ som er påkrevd, og fremme forslag til løsninger i den utstrekning fylkesmannen finner det formålstjenlig.

I en masteroppgave om fylkesmannens rolle i forbindelse med iverksettingen av kommunereformen, viser funnene at fylkesmennene generelt er varsomme i forhold til det lokale selvstyre, og har vært tilbakeholdne med å blande seg inn i kommunens prosesser (Kårtvedt 2017). Funnene tyder også på at fylkesmennene opptrer som lojale iverksettere av regjeringens politikk ved at de ser til at kommunene gjennomfører prosessene i henhold til forventningene. Det ble også identifisert at fylkesmennene benyttet ulike strategier og det var variasjon mellom de forskjellige embetene (Kårtvedt 2017). Men press fra fylkesmannen, behøver ikke ha en positiv effekt. Kommunen er ikke pliktig til å gjennomføre dette og den får ingen sanksjoner dersom de ikke leverer, derfor har kommunen heller ingen insentiv for å gjøre det.

På bakgrunn av teorien og forskningen ovenfor er mine antagelser at Fylkesmannen har fulgt opp de kommuner som ikke har kommet i gang med arbeidet. Jeg antar også Fylkesmannens involvering varierer i de forskjellige fylkene.

Kjennetegn ved iverksettingsenheten

Denne variabelen inneholder en rekke faktorer som består av blant annet formelle og uformelle strukturer ved iverksettingsenheten og egenskaper ved de ansatte (Van Meter og Van Horn 1975,470). Størrelse, organisering, kompetanse, og i hvilken grad den politiske og administrative ledelsen støtter opp under tiltaket kan være av betydning for iverksettingen (Van Meter og Van Horn 1975, 471).

Størrelse

Landets kommuner kommer i ulike størrelser både i areal og i antall innbyggere. En spørreundersøkelse gjennomført av CICERO har undersøkt hvor godt rustet norske kommuner er til å håndtere følgene av klimaendringer (Klemetsen og Stackpole Dahl 2019). Målsettingen med undersøkelsen er i tillegg å synliggjøre utfordringer og behov, rette søkelys på de best rustede kommunene, samt synliggjøre eventuelle forskjeller mellom små og store

kommuner samt kyst og innlandskommuner. Funnene i undersøkelsen viser at store kommuner har kommet vesentlig lenger enn små kommuner selv om flere både store og små kommuner har kommet langt i arbeidet med klimatilpasning (Klemetsen og Stackpole Dahl 2019). De peker på flere naturlige grunner til dette, som stordriftsfordeler samt at store kommuner jevnt over har flere økonomiske ressurser og større kapasitet. Undersøkelsen viser også at det er en del forskjeller mellom «by og land», hvor de sentrale kommunene får i snitt høyere poengsum (Klemetsen og Stackpole Dahl 2019). På bakgrunn av forskningen ovenfor er det grunn til å anta at store kommuner har en del stordriftsfordeler som mindre kommuner ikke har. Dette vil kunne gjøre de bedre rustet til både å kunne avsette tid og flere ressurser til arbeid med handlingsplanen. Jeg antar derfor at de store kommunene har vært tidligst ute og presterer godt på innholdet i planene.

Organisering

Organisering sikter her til om kommunene har utarbeidet en kommunal eller interkommunal handlingsplan og hvordan arbeidet har blitt ledet. Røiseland og Vabo (2016) benytter begrepet partnerskap, når de referer til interkommunalt samarbeid. Kjennetegn ved partnerskap er at de bygger på en gjensidig forpliktende og tidsavgrenset avtale mellom to eller flere parter knyttet til et bestemt formål (Røiseland og Vabo 2016). Å inngå et interkommunalt samarbeid vil potensielt kreve mindre ressurser per kommune hvis flere kommuner går sammen. Samtidig vil små kommunene kunne få tilgang til kompetanse som de selv ikke innehar. I en undersøkelse gjennomført av CICERO, om hvor godt norske kommuner er rustet til å håndtere følgene av klimatilpasninger, konkluderes det med at alle kommuner kan ha stor nytte av deltakelse i nettverk, samarbeid og annen erfaringsutveksling (Klemetsen og Stackpole Dahl 2019). Spesielt de små kommunene og de som er kommet kort i arbeidet kan i særlig grad dra nytte av dette (Klemetsen og Stackpole Dahl 2019). Nær halvparten av kommunene som deltok i undersøkelsen hadde sett til eksempler på klimatilpasningstiltak i andre kommuner (Klemetsen og Stackpole Dahl 2019).

Men det kan også være utfordringer når flere ulike kommuner skal komme til enighet om forskjellige typer tiltak. Det kan være kommunene har forskjellig prioriteringer, og de kan ha ulike syn på ting. Å lage konkrete gode tiltak kan også være vanskelig når tiltakene skal gjelde flere kommuner. Tiltakene i handlingsplanen kan også bli mindre konkrete ved at ansvarlige ikke blir navngitt eller at tidsfrister ikke blir beskrevet. Det kan også være utfordrende å organisere og gjennomføre møter da kommunene må avtale og tilpasse dette ut

fra andres aktivitet i tillegg til egen aktivitet. Ut fra forskningen ovenfor antar jeg at interkommunalt samarbeide vil kunne fremme iverksettingen av handlingsplaner. Jeg antar at en del av de små kommunen har inngått et interkommunalt samarbeid. Når det gjelder innhold i planene antar jeg at innholdet i de planene som er interkommunale vil være noe mindre konkret, fordi planene skal gjelde flere kommuner.

Uavhengig av om arbeidet blir gjennomført som et interkommunalt samarbeid eller internt i kommunen, kan det være lønnsomt at det er en person som er ansvarlig for å lede arbeidet. Det å ha en person som kan lede denne prosessen og sørge for samordning og fremgang vil kunne være positivt. I rapporten skrevet av Hanssen og Helgesen (2012) beskrevet under variabelen styringsvirkemidler, blir det trukket frem som positivt å ha en kommunalsjef, en fagperson på et nivå over den enkelte tjenesteenheter som kan samordne mellom tjenester (Hanssen og Helgesen 2012). Mine antagelser er at arbeidet har vært ledet av en person og at dette vil være med på å fremme iverksettingen.

Kompetanse

Kompetanse vil kunne påvirke iverksettingen ifølge Winter (Winter og Lehmann Nielsen 2008). Viktig kompetanse i denne forbindelse vil f.eks være kompetanse om målgruppen, kompetanse og erfaring med utarbeidelse av handlingsplaner samt kompetanse i form av lang fartstid i kommunen. Kompetanse om målgruppen vil kunne være med på å øke treffsikkerhet i utarbeidelse av tiltakene i planen. Og kompetanse fra kommunen og erfaring med å utarbeidelse av handlingsplaner vil kunne være viktig spesielt med tanke på kravene til hva en handlingsplan bør inneholde, rent formelt. Liten eller ingen kompetanse om målgruppen vil kunne gi mindre treffsikre tiltak i handlingsplanen. En viktig del av det å ivareta en målgruppe henger tett sammen med målgruppens behov. Det er derfor viktig med kunnskap om målgruppen. Jeg antar at kompetansen om målgruppen i utgangspunktet er lav og at kommunen må skaffe seg denne kompetansen. Når det gjelder kompetansen på de andre områdene i kommunen antar jeg at denne vil være god. Dersom iverksetterne har en form for kompetanse som beskrevet ovenfor og kompetanse om målgruppen, antar jeg at dette vil kunne påvirke både utbredelsen av handlingsplanen og innholdet i den positivt.

Politisk og administrativ prioritering

Et annet kjennetegn ved iverksettingsenheten, som kan ha betydning, er ifølge Winter i hvilken grad den politiske og administrative ledelsen støtter og stiller seg bak tiltaket (Winter

og Lehmann Nielsen 2008). Kommunestyret er ansvarlig for hele kommunens virksomhet og det øverste direkte folkevalgte organet i kommunen. Det er de som setter agendaen for hva som skal prioriteres i kommunen. Dersom ledelsen prioriterer dette tiltaket og på den måten legger til rette for arbeid med utarbeidelse av handlingsplanen, kan det påvirke iverksettingsresultatet positivt. Det vil kunne påvirke hvor høyt prioritert tiltaket blir og således hvor mye tid og ressurser som settes av. Dersom den politiske og administrative ledelsen samt lederne i kommunen ikke støtter tiltaket, kan det bli vanskeligere å få prioritert arbeidet med tiltaket. Det kan bli vanskeligere å få både fått satt av tid og få tilgjengelige ressurser til arbeidet. Jeg antar at den politiske og administrative ledelsen støtter og prioriterer utarbeidelsen av handlingsplanen, og at dette vil være påvirke iverksettingsresultatet positivt.

Økonomiske forhold

Denne variabelen fokuserer på om det er økonomiske ressurser tilgjengelig for å kunne gjennomføre iverksettingen på en vellykket måte, samt i hvilken grad iverksettingen vil påvirke økonomien (Van Meter og Van Horn 1975). Kommunen har ikke fått tildelt finansielle ressurser til å utarbeide handlingsplanen, men de står fritt til å omfordele eller avsette egne midler. En kommune med god økonomi vil lettere kunne avsette midler til et slikt arbeid. Det motsatte vil kunne være tilfelle ved kommuner med dårlig økonomi. I følge Kjellberg og Reitan (1995) vil sannsynligheten for å lykkes være lav dersom det ikke foreligger finansielle og personellmessige ressurser til gjennomføringen. Men det kan være grunn til å tro at arbeid med tiltaket ikke krever de største ressursene, da staten ikke har gitt kommunen midler til gjennomføring. At det er variasjon blant kommunene i forhold til hvor mye økonomien påvirker iverksettingen tror jeg det vil være. På bakgrunn av teorien over antar jeg at kommuner med dårlig økonomi ikke har iverksatt tiltaket. Unntaket vil kunne være om de har inngått et interkommunalt samarbeid.

Iverksetternes handlingsvilje

Alle faktorene i modellen til Van Meter og Van Horn (1975,472) må bli filtrert gjennom persepsjonen til medarbeiderne som er involvert i iverksettingen. Det er tre elementer ved medarbeidernes respons som kan påvirke deres evne og vilje til å gjennomføre, og de er: medarbeidernes kognisjon (forståelse), deres respons (aksept/nøytral/avvisende) og intensiteten på responsen (Van Meter og Van Horn 1975, 472). Dersom iverksetterne stiller seg positive til tiltaket og synes dette er viktig, vil de sannsynligvis ha større vilje til å gjennomføre utarbeidelsen av handlingsplanen. De vil også kanskje være mer villig til å

prioritere dette arbeidet foran andre tiltak. Faktorer som kan styrke den positive responsen kan være tidligere erfaring med veteraner og deres utfordringer, kjennskap til personell som har tjenestegjort i internasjonale operasjoner eller at kanskje har en veteran i familien. På den andre siden, kan iverksetterne stille seg avvisende til tiltaket. Det kan være at de ikke forstår hensikten med tiltakene, at de ikke er enige, eller at mener at fokus på en gruppe vil skape forskjellbehandling for andre grupper som også bør prioriteres. En slik avvisning vil kunne føre til en treghet i arbeidet og kunne føre til en reduksjon i innsats for å få dette gjennomført (Kjellberg og Reitan 1995). Jeg antar at de fleste iverksetterne i stor grad er enige i målsettingene og stiller seg positiv til tiltaket. I tråd med Van Meter og Van Horn (1975,473) antar jeg at dersom iverksetterne i kommunen er enige i målsettingene og er positivt innstilt vil dette kunne påvirke iverksettingen positivt.

Modellen til van Meter og Van Horn er sammensatt, i tillegg til å presentere ulike variabler som påvirker iverksettingsprosessen, spesifiserer den sammenhengen mellom de ulike variablene (Kjellberg og Reitan 1995). Det vil si at de ulike variablene påvirker hverandre og i så måte blir det viktig å tenke på i analysen av hvordan de ulike variablene påvirker iverksettingsprosessen.

4 Metode

I dette kapitlet presenteres studien forskningsdesign. Innledningsvis gis en beskrivelse av metoden som er benyttet. Så beskrives utvalget av kommuner og informanter og hvordan datainnsamlingen har foregått. Videre presenteres hvordan kartleggingen av kommuner med handlingsplan og innholdsanalysen av handlingsplanene er gjennomført. Avslutningsvis presenteres operasjonaliseringen av de ulike variablene.

4.1 Valg av forskningsdesign

Hva og hvem som skal undersøkes, og hvordan undersøkelsen skal gjennomføres betraktes i forskningen som forskningsdesign og er «alt» som knytter seg til en undersøkelse (Johannessen, Christoffersen, og Tuft 2011, 7). Oppgavens problemstilling er: *I hvilken grad har kommunene utarbeidet handlingsplan for oppfølging og ivaretagelse av veteraner og hva kan forklare variasjon i kommunenes handlingsplaner?* For å besvare første del av problemstillingen har jeg gjennomført en kartlegging av hvilke kommuner som har utarbeidet handlingsplaner. For å besvare andre del av problemstillingen har jeg benyttet kvalitativ metode herunder gjennomføring av semistrukturerte intervjuer og en kvalitativ innholdsanalyse av handlingsplanene.

Grunnen til at jeg har valgt å benytte kvalitativ metode er at den har som formål å beskrive, og sier noe om kvalitet eller spesielle kjennetegn ved det fenomenet som studeres. For å få et så detaljert bilde av hvordan iverksettelsesprosessen har foregått i de forskjellige kommunene har jeg valgt å benytte casedesign, som kjennetegnes ved å samle inn så mye informasjon som mulig om et avgrenset tema (Johannessen, Christoffersen, og Tuft 2011,90).

Casedesignstrategien jeg har benyttet er flercasedesign med en analyseenhet. Det kjennetegnes ved at forskeren får informasjon fra en enkelt enhet (et individ) innenfor studiet av flere systemer (kommuner).

4.2 Undersøkellesobjekter og utvalgsstrategi

Jeg har foretatt et strategisk utvalg av både casekommuner og informanter. Jeg har benyttet kriteriebasert utvalgelse som kjennetegnes ved at informanter oppfyller spesielle kriterier (Johannessen, Christoffersen, og Tuft 2016,111). Hovedkriteriet for valg av kommuner er at kommunen har utarbeidet en handlingsplan for ivaretagelse av veteraner. Denne skal være godkjent av kommunestyret og planen skal være tilgjengelig på kommunens hjemmeside. Et

annet kriterium er at kommunen ikke skal være en del av kommunesammenslåingen i 2020. Grunnen til det er at det kan være usikkerhet til gyldigheten av handlingsplanen ved en eventuell sammenslåing. I tillegg ønsket jeg variasjon i størrelse på kommunen og variasjon i fylke. Dette for å få frem forskjeller på store, mellomstore og små kommuner, samt forskjeller i kommunikasjon og oppfølging fra fylkesmannen. Grunnet tid tilgjengelig har jeg valgt å fokusere på kommuner på Østlandet.

De ni kommunene som jeg valgte ut fremgår av tabellen under.

Tabell 2: Valg av kommuner med bakgrunnsdata

Størrelse	Kommune	Fylkeskommune	Folkemengde 31.12.2019 (SSB)	Antall veteraner	% veteraner av folkemengde
Små	Løten	Innlandet	7663	73	0,95 %
	Åmot	Innlandet	4407	277	6,29 %
	Grue	Innlandet	4646	23	0,50 %
Mellom- store	Ullensaker	Viken	38 234	635	1,66 %
	Lørenskog	Viken	40 106	241	0,60 %
	Horten	Vestfold og Telemark	27 334	219	0,80 %
Store	Fredrikstad	Viken	81772	514	0,63 %
	Bærum	Viken	126 841	847	0,67 %
	Oslo	Viken	681 071	4066	0,60 %
Gjennomsnitt utvalget			102 112	695	1,33 %
Gjennomsnitt landet			12 626	112	0,84 %

Kilde: SSB og FVT 2019

Kriteriet for utvalg av informanter var at de skulle ha deltatt i prosessen med utarbeidelse av handlingsplanen, og hatt en sentral rolle. Dette vil kunne bidra til mest korrekt informasjon om forholdene rundt iverksettingen, som vil være med på å øke påliteligheten. Ved selve rekrutteringen av informantene foretok jeg en samtale per telefon til hver av kommunene. Jeg spurte de forskjellige personene jeg fikk tak i om de kjente til noen som kunne tilfredsstille de kriteriene jeg hadde satt for utvalget. Deretter tok jeg direkte kontakt med de personene jeg

hadde fått opplyst. Denne måten å rekruttere på omtales som snøballmetoden (Johannessen, Christoffersen, og Tufte 2016, 117).

4.3 Datainnsamling

Datagrunnlaget i denne oppgaven består av både foreliggende data (sekundærdata) og innsamling av egne data (primærdata). På bakgrunn av at jeg ønsket å få frem gode detaljerte beskrivelser, vurderte jeg det mest hensiktsmessig å gjennomføre semistrukturerte intervjuer som gir en god balanse mellom standardisering og fleksibilitet (Johannessen, Christoffersen, og Tufte 2011). Intervjuguiden inneholder temaer med underspørsmål som er knyttet opp mot iverksettingsteori. I de fleste intervjuene forholdt jeg meg til den oppsatte rekkefølgen på spørsmålene. Men ved noen av intervjuene snakket informantene om flere av temaene som gjorde det naturlig å la de få snakke fritt. Jeg stilte da utfyllende spørsmål for å være sikker på at jeg hadde dekket alle temaene.

Planen og avtalen jeg gjorde med informantene var å gjennomføre intervjuet ved deres arbeidsplass. Men på grunn av forholdene rundt Covid-19 pandemien, ble en del av de planlagte intervjuene avlyst. I forkant av de første restriksjonene som kom, sendte jeg mail til de informantene jeg hadde gjort avtale med. Der tok jeg opp blant annet muligheten for å gjennomføre intervjuene elektronisk. Det resulterte i at de kommunene som nå hadde fått begrenset kapasitet og endret fokus på bakgrunn av Covid-19 pandemien dessverre ikke kunne gjennomføre som planlagt. Det resulterte i at kun fem intervjuer ble gjennomført, som utgjør datamaterialet i studien. Kommunene hvor det ble gjennomført intervju er Løten, Ullensaker, Horten, Fredrikstad og Bærum.

I forkant av intervjuene fikk informantene tilsendt informasjonsskriv om tema for studien, opplysninger om personvernet og hvordan data er planlagt oppbevart, benyttet og slettet ved prosjektslutt (Vedlegg 1). Samtykke for deltagelse og opptak av intervju ble innhentet muntlig før intervjuet startet, for alle informanter utenom en. Denne informanten signerte samtykkeerklæring ved fysisk møte. Av de fem intervjuene ble et intervju gjennomført ved fysisk oppmøte, et intervju med bruk av teams, og tre intervjuer pr. telefon. Det ble gjort lydopptak av alle intervjuene og de ble transkribert rett etter gjennomføring. Da de fleste intervjuene ble gjennomført på telefon, var jeg under transkriberingen nøye med å skrive ned pauser, endringer i tonefall og det jeg anså som ironiske utsagn. Lydopptakene som ble

gjennomført ved telefonintervju var av noe dårligere kvalitet enn de to intervjuene som ble gjennomført ved fysisk oppmøte og via teams.

Da utformingen av intervjuguiden er knyttet opp mot det teoretiske rammeverket, gjorde dette analysearbeidet lettere i etterkant. Jeg samlet først alle intervjuene i et dokument, så samlet jeg de ulike svarene til informantene under hvert av de ulike variablene i modellen. Dette gjorde det lettere å sammenligne og se forskjeller i de ulike intervjuene.

Kartlegging av kommuner med handlingsplaner

Kartleggingen av hvilke kommuner som hadde handlingsplaner, ble gjennomført ved innhenting av informasjon fra Forsvarets veteranjeneste og fra en artikkel i Kommunal rapport. Forsvarets veteranjeneste (FVT) hadde utarbeidet en oversikt over kommuner med handlingsplan. Denne delte de med meg etter forespørsel. Jeg startet med kartleggingen 24.09.19 og avsluttet kartleggingen 24.02.20. I dialog med FVT fikk jeg kjennskap til at Kommunal rapport hadde sendt ut en innsynsbefaring 09.september 2019, til alle landets 422 kommuner. I mailen de sendte kommunene spurte de om kommunene hadde en veteranplan og ba om innsyn i denne. De kommunene som ikke hadde en veteranplan, ble spurt om de hadde planer om å lage en. Resultatene ble publisert på kommunal rapport sine nettsider 26.09.19. Jeg tok i tillegg forbindelse med redaktør av artikkelen den 24.02.20 for en oppdatert status. Jeg sammenlignet så informasjonen fra FVT med informasjonen fra Kommunal rapport. I tillegg gjennomførte jeg et nettsøk på hjemmesiden til de kommunene jeg hadde informasjon om at hadde utarbeidet handlingsplan. Så ble alle handlingsplanene lastet ned. En oversikt over alle landets 422 kommuner ble samlet i et excel ark. Så ble det innhentet informasjon både fra SSB og KOSTRA om hvilket fylke, kommune, innbyggertall. Informasjon fra om antall veteraner og informasjon om hvilke kommuner som hadde plan samt type plan ble så skrevet inn.

Jeg har også samlet inn informasjon fra ulike kilder, både som et bakteppe til oppgaven ved å dokumentere fakta, som grunnlag til innholdsanalysen, og i empirikapittelet. Jeg har benyttet stortingsproposisjoner, rapporter, masteroppgaver, spørreundersøkelser og brev. De aller fleste dokumentene har vært åpne for allmennheten og vært tilgjengelig på internett. Denne oppgaven er meldt til og godkjent av Personvernombudet for forskning, Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD).

4.4 Innholdsanalyse av handlingsplanene

For å belyse variasjon i handlingsplanene har jeg foretatt en kvalitativ innholdsanalyse, som kjennetegnes ved bruk av systematisk klassifisering og koding for å identifisere tema og mønster (Ringdal 2018,269). Jeg har gjennomført en styrt summativ (deduktiv) innholdsanalyse som omfatter både telling og sammenligning av innhold (Ringdal 2018). Jeg har sammenlignet innholdet i handlingsplanene med to forskjellige typer data. Det ene er regjeringens *veileder for utvikling av kommunale handlingsplaner* som ble utgitt i 2008 (Justis- og politidepartementet 2008). Det andre er oppfølgingsplanen *I tjeneste for Norge* (Forsvarsdepartementet 2014). Grunnen til at jeg har valgt veilederen er at jeg antar at denne både er kjent i kommunene og muligens benyttet i forbindelse med utarbeidelse av handlingsplan for vold i nære relasjoner. Den gir også gode anbefalinger på krav til innhold i handlingsplaner. Grunnen til at jeg har valgt oppfølgingsplanen er at den har sammenheng med målsettingene i tiltaket i form av hvilke områder handlingsplanen bør dekke.

Ut ifra informasjon fra de to dokumentene nevnt over, utarbeidet jeg skjemaet til innholdsanalysen (vedlegg 3). Spørsmålene i skjemaene omhandler blant annet hvorvidt handlingsplanene inneholder definisjoner og avgrensninger, situasjonsbeskrivelse, mål og tiltak samt ansvar for oppfølging jf. Veilederen. Og i tillegg spørsmål om antall tiltak og hvilke av disse som passer inn i de ulike elementene i oppfølgingsplanen. En styrt teoridrevet innholdsanalyse kan fort bli snever, da den tar utgangspunkt i data, og det kan være fare for å gå glipp av viktig informasjon som ikke passer inn i de forhåndsdefinerte temaene (Ringdal 2018). De tiltakene som ikke passet i de forhåndsdefinerte elementene, ble kategorisert i egne elementer etter hva tiltakene handlet om.

I analysen samlet jeg informasjon fra de ulike handlingsplanene i et excel skjema slik at dataene fra alle handlingsplanene ble tilgjengelig i et dokument. Så benyttet jeg ulike fargekoder for å skille de ulike svarene og elementene slik at det var lettere å både telle og se variasjonene i kommunene.

4.5 Operasjonalisering av variabler

Avhengig variabel

For å si noe om *output* i denne oppgaven vil jeg se på utbredelse og innhold i handlingsplanene. Den ene indikatoren er om kommunen har utarbeidet en handlingsplan og

det vil undersøkes ved gjennomføring av en kartlegging av alle landets kommuner. Den andre indikatoren omhandler innholdet i handlingsplanen og undersøkes ved gjennomføring av en innholdsanalyse basert på informasjon hentet fra *veileder for utvikling av kommunale handlingsplaner* og oppfølgingsplanen *I tjeneste for Norge*. Innholdsanalysen innebærer en telling og beskrivelse av tiltakene i handlingsplanene i tillegg til i hvilken grad tiltakene innebærer kompetanseheving, beskrivelse av forpliktende samarbeid mellom relevante aktører, og ivaretagelse av målgrupper som har behov for ulike tilbud jf. oppfølgingsplanen (Forsvarsdepartementet 2014). Videre innebærer analysen en sammenligning av anbefalt innhold i handlingsplanene jf. anbefalingene i veilederen (Justis- og politidepartementet 2008). Det anbefalte innholdet kan i grovt kan sies å være definisjoner og avgrensninger, situasjonsbeskrivelse, mål og tiltak og ansvar for oppfølging. Resultatet vil bli en rangering av handlingsplanen ut fra i hvilken grad innholdet samsvarer med innholdet i veilederen og oppfølgingsplanen.

Uavhengige variabler

Tabell 3: Operasjonalisering av de uavhengige variabler

Målsettinger	Spørsmål i intervjuguiden om grad av endring tiltaket innebærer og grad av konsensus i kommunen.
Interorganisatorisk kommunikasjon og håndhevelse	Spørsmål i intervjuguiden om hvordan tiltaket ble kommunisert, og om fylkesmannens oppfølging.
Kjennetegn ved iverksettingsenheten	Størrelse: Kommunene er gruppert etter størrelse ut fra innbyggertall fra SSB pr. 01.01.20. Små kommuner <10 000, mellomstore kommuner 10 001-40 100, store kommuner >40 101.
	Organisering: Spørsmål i intervjuguiden om hvordan arbeidet har vært organisert, hvem som har tatt initiativ og hvem som har ledet arbeidet.
	Kompetanse: Spørsmål i intervjuguiden om hvem som har deltatt og kompetansen deres og hvordan de har skaffet seg kompetanse.
	Politisk og administrativ støtte: Spørsmål i intervjuguiden om hvordan den politiske og administrative ledelsen stiller seg til tiltaket og i hvilken grad nærmeste leder har lagt til rette for arbeidet.

Økonomiske kjennetegn	Spørsmål i intervjuguiden om hvilke økonomiske ressurser som er satt av til arbeidet med handlingsplanen og de fremtidige tiltakene som er beskrevet i handlingsplanen. I tillegg benyttes netto driftsresultat som en indikator på kommunens økonomi. Kilde Kostra/SSB. Teknisk beregningsutvalg (TBU) anbefaler at kommunene bør ha et netto driftsresultat på rundt 1,75% (TBU, 2020)
Iverksetternes handlingsvilje	Spørsmål i intervjuguiden om iverksetternes forståelse av tiltaket samt grad av enighet/uenighet i tillegg til intensitet.

4.6 Pålitelighet, troverdighet og overførbarhet.

Det er sider ved kvalitativ forskning som gjør at det ikke er like lett å duplisere forskningen slik det er i kvantitativ forskning. Intervjuene som blir gjennomført blir påvirket av relasjonene mellom informant og forsker, og samtalen styrer gjerne datainnsamlingen. I tillegg er observasjoner klart verdiladet og kontekstavhengige på bakgrunn av at forskeren bruker også seg selv som instrument. I denne oppgaven benyttes pålitelighet, troverdighet og overførbarhet som begreper for å si noe om kvaliteten på forskningsopplegget (Johannessen, Christoffersen, og Tufte 2011).

Pålitelighet (relabilitet) i kvalitative undersøkelser knytter seg til hvilke data som brukes, hvordan de samles inn og hvordan de bearbeides (Johannessen, Christoffersen, og Tufte 2011,243). Datagrunnlaget i denne oppgaven baserer seg både på primær og sekundærdata. Jeg har hentet inn data selv gjennom intervjuer samtidig som jeg har benyttet meg av undersøkelser som andre har gjennomført. Ved å benytte både primær og sekundærdata får jeg mulighet til å sammenligne samme type data fra to forskjellige kilder, noe som gjør det lettere å se om datagrunnlaget er pålitelig. For eksempel har spørsmål om økonomien til kommunen i intervjuguiden, blir kontrollert opp imot økonomiske tall hentet fra Kostra. Et annet eksempel er kartleggingen av hvor mange kommuner som har utarbeidet handlingsplan. Her benyttet jeg data som både kommunal rapport og Forsvaret hadde samlet inn. Dette gjør at jeg kan være litt sikrere på at jeg har samlet inn tilstrekkelig og pålitelig data som grunnlag i undersøkelsen. Mye av datagrunnlaget i denne oppgaven er offentlige rapporter, stortingsproposisjoner, undersøkelser, andre forskningsoppgaver, handlingsplaner etc utarbeidet av både det offentlige tjenesteapparatet og selvstendige forskere. Jeg anser derfor datagrunnlaget i denne oppgaven som pålitelig.

For å få mest mulig pålitelig data i forbindelse med intervjuene, var det viktig å ha noen kriterier for valg av informanter. Hovedpoenget i en caseundersøkelse er å få så mye som mulig informasjon om et avgrenset tema. Så det at informanten hadde vært delaktig i store deler av iverksettingsprosessen var et av de viktigste kriteriene. Informantene jeg har intervjuet har i de fleste tilfeller skrevet handlingsplanen og/eller vært meget delaktig i prosessen med utarbeidelsen. Dette mener jeg øker påliteligheten på de primærdataene som er samlet inn.

Jeg har i tillegg innledningsvis gitt en inngående beskrivelse av caset. Dette vil forhåpentligvis vil være med på å gi en dypere forståelsen av tematikken for de som har lite kjennskap til det. Kvalitet totalt sett på de data som er benyttet og samlet inn i denne oppgaven anser jeg derfor som relativt god. For å styrke påliteligheten til hvordan data er samlet inn og bearbeidet har jeg prøvd å gi en så åpen og detaljert fremstilling av fremgangsmåten i metodekapittelet.

Undersøkelsens troverdighet (validitet) dreier seg om i hvilken grad fremgangsmåte og funn på en god måte representerer virkeligheten (Johannessen, Christoffersen, og Tufte 2011). For å øke validiteten har jeg i metodekapittelet begrunnet de valg og fremgangsmåte som er benyttet. Jeg har beskrevet hvordan de forskjellige intervjuene ble gjennomført og hvordan jeg har bearbeidet dataene i etterkant. Det samme for innholdsanalysen. På grunn av den pågående Covid-19 epidemien ble det ikke mulig å gjennomføre alle intervjuene som planlagt. Dette førte til et betydelig mindre datagrunnlag enn planlagt. Lite datagrunnlag gjør undersøkelsen mindre troverdig. Til tross for redusert datagrunnlag er variasjon i størrelse på de ulike kommune opprettholdt. Datagrunnlaget utgjør både små, mellomstore og store kommuner. Planen for gjennomføring av intervjuene var at disse skulle finne sted på informantens arbeidssted. Utfallet ble at jeg fikk gjennomført et av intervjuene ved personlig oppmøte, et ved bruk av teams, og de resterende ble gjennomført per telefon. Dette førte til en intervjuuskjevhet, som førte til at jeg ikke fikk behandlet informantene på tilnærmet lik måte. Disse forholdene ved metoden som er nevnt over, vil påvirke troverdighet negativt.

Spørsmålet om validitet knytter seg også til innholdet i informantenes utsagn (Johannessen, Christoffersen, og Tufte 2011). Hvorvidt informantene gir riktig et korrekt bilde av det som blir undersøkt. Ved å benytte informanter som hadde hatt en sentral rolle i utarbeidelsen av

handlingsplanen er det med på å minske klassifiseringsskjevheten og øke validiteten. Ved presentasjon av empirien har jeg benyttet en del sitater for å gi en mer variert fremstilling av de innsamlede dataene. Hukommelse er noe som både påvirker intervjuer og informant. Jeg gjorde opptak av intervjuene og transkriberte disse rett i etterkant av gjennomføring. Dette gjorde at jeg kunne konsentrere meg om å avdekke områder som ikke ble besvart og følge opp dette på en bedre måte. Det kan også tenkes at hukommelsen til informantene kan svekkes når det de blir spurt om er noe som har skjedd langt tilbake i tid. De fleste av handlingsplanene ble skrevet i 2019, en i 2018 som begynner å bli en stund siden. Dette kan påvirke hukommelsen til informantene, og således påvirke validiteten negativt.

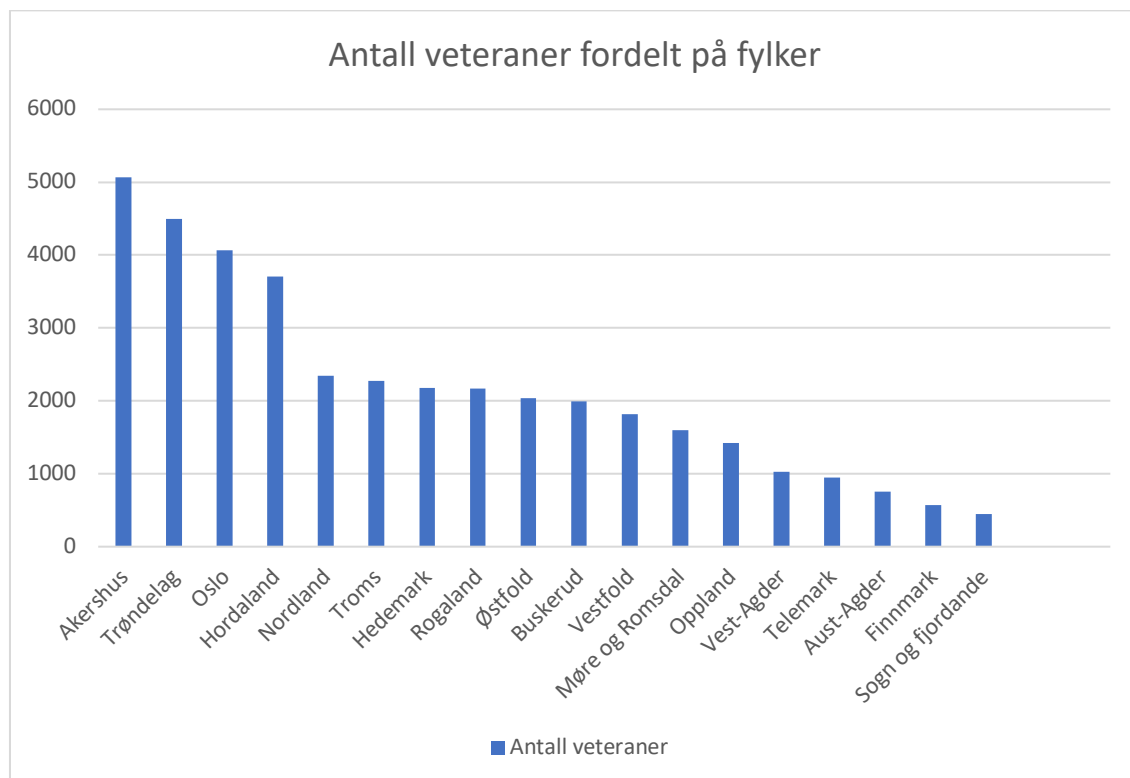
I kvalitativ metode benytter forskeren seg selv som middel for å få tak i informasjon. De data som blir samlet inn forstås og tolkes av den som gjennomfører intervjuene. Som ansatt i Forsvaret har jeg med meg en viss kunnskap og erfaring inn i møte med informantene. Jeg har praktisk erfaring med Forsvarets ivaretagelse av personell, samtidig som jeg kjenner til mange veteraner. På den andre siden har jeg ingen erfaring med statlig styring av kommunene. Jeg merket at det var lettere å forholde seg til informasjonen som omhandlet veteranivaretagelse enn det var å forholde seg til temaene som omhandlet kommunen. Det førte nok til at jeg var noe mer avslappet i temaene som omhandlet Forsvaret, og noe mer fokusert i de spørsmålene som omhandlet kommunen.

5 Empiri

I dette kapitlet presenteres empirien i studien. Innledningsvis presenteres data om veteraner i kommunene og en oversikt over kommuner med og uten handlingsplan. Videre presenteres data om iverksettelsesprosessen i de forskjellige kommunene, presentert ut fra de ulike variablene figur 3 i teorikapittelet (figur 3). Og til slutt presenteres innholdsanalysen av handlingsplanene.

5.1 Veteraner i fylker og kommuner

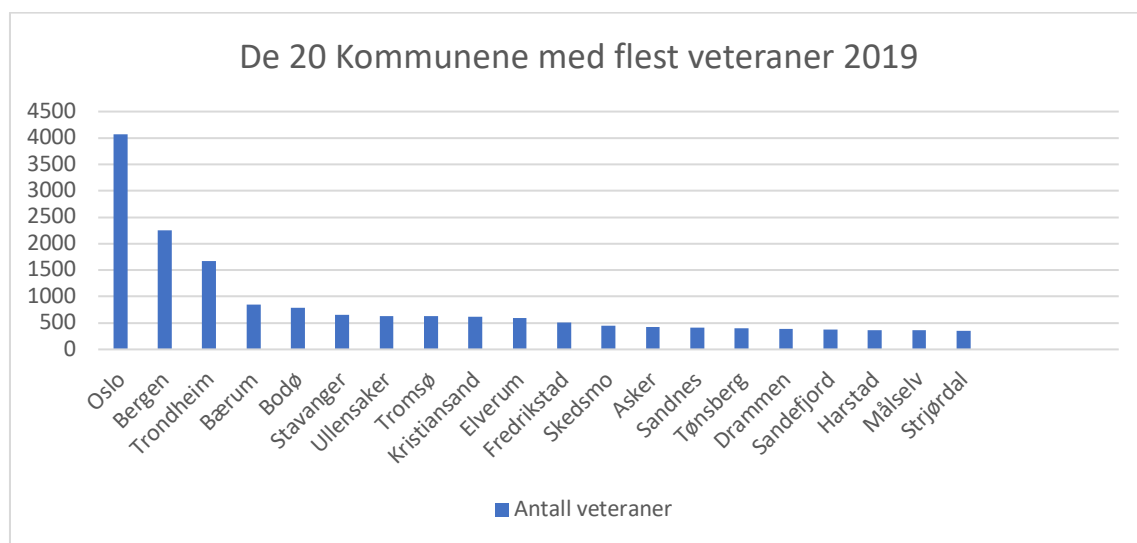
Det bor veteraner i 417 av de 422 kommunene i Norge i 2019. I de kommuner hvor det bor under 10 veteraner er det av personvernmessige grunner blitt registrert som 10 eller færre. De fylkene som har flest veteraner er Akershus (5067), Oslo (4066), Hordaland (3707) og Trøndelag (4497). De med færrest veteraner er Sogn og Fjordane (447) og Finnmark (571). I 75 av kommunene bor det under 10 veteraner og i de fem kommunene Flakstad, Bjerkreim, Stordal, Skjervøy og Røyrvik bor det ingen veteraner.



Figur 5: Antall veteraner fordelt på fylker, 2019.

Kilde: Forsvarets veteranjeneste 2019

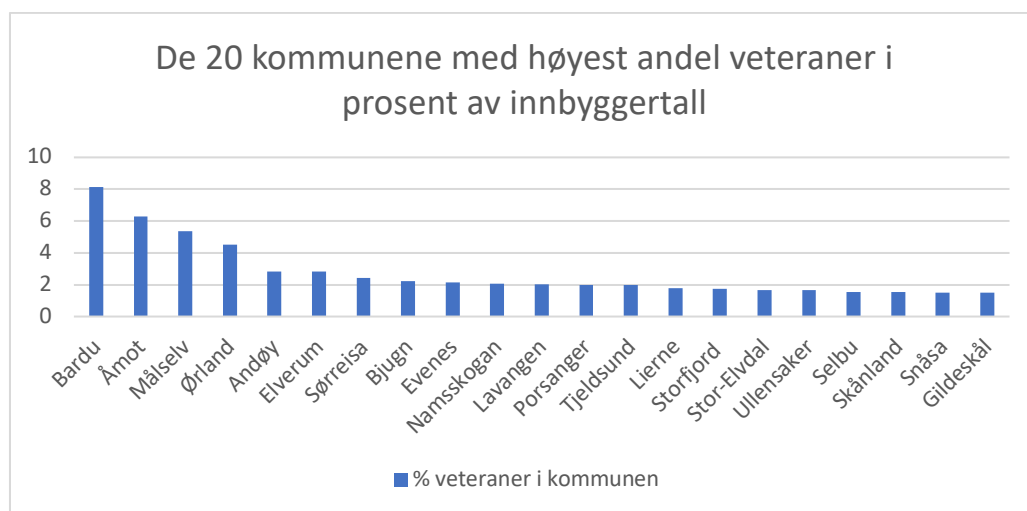
De kommunene med høyest antall veteraner er Oslo (4066), Bergen (2255) og Trondheim (1671). De 20 kommunene med flest veteraner er vist i figuren under.



Figur 6: Kommuner med flest veteraner 2019.

Kilde: Forsvarets veteranjeneste

De 4 kommunene med høyest andel veteraner i forhold til innbyggertall er Bardu (8,14%), Åmot (6,29%), Målselv (5,36%) og Ørland (4,5%). Figuren under viser en oversikt over de 20 kommunene med høyest andel veteraner.

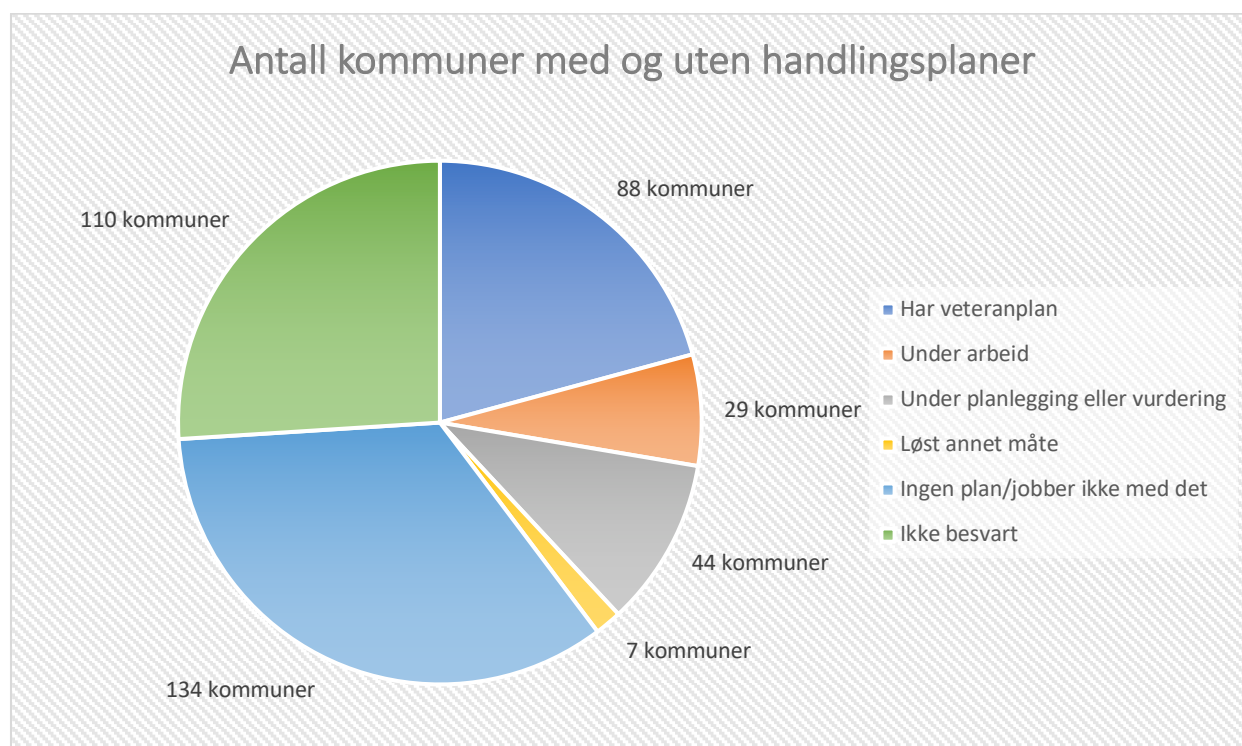


Figur 7: Kommuner med høyest andel veteraner i prosent av antall innbyggere 2019.

Kilde: Forsvarets veteranjeneste

5.2 Kommuner med handlingsplan

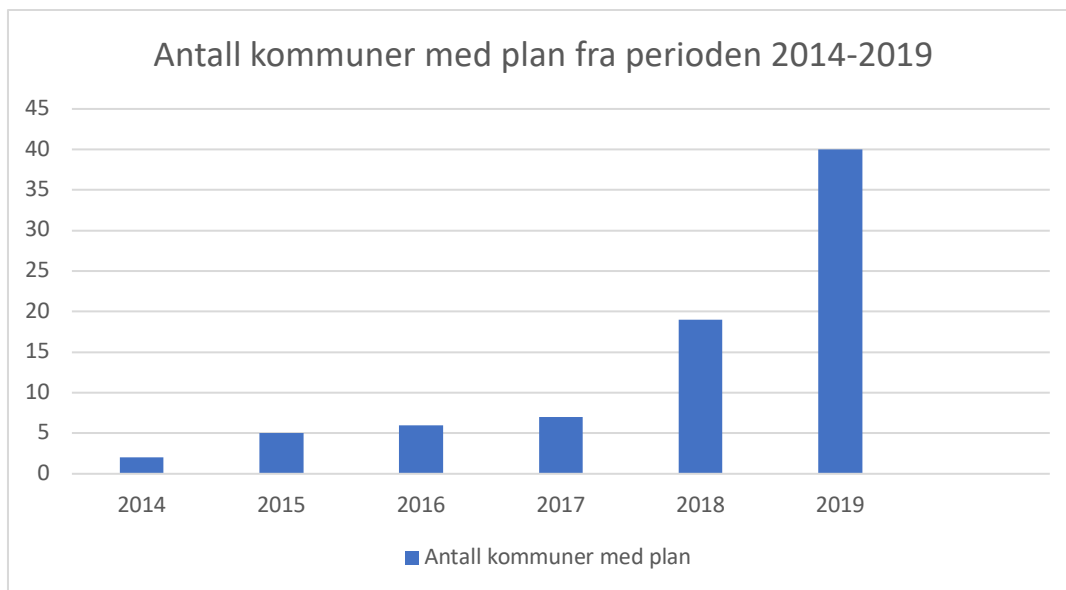
Status pr. 24.02.20 var at 88 kommuner har utarbeidet en kommunal handlingsplan, 29 kommuner har en plan under arbeid og 44 kommuner har en plan under planlegging eller vurdering (figur 7). Hele 145 kommuner har ingen plan og jobber ikke med det heller. Syv kommuner har løst det på en annen måte og 110 kommuner har ikke svart. De kommunene som har en veteranplan utgjør 21 % av landets kommuner. Hvis vi tar med de som har svart at de har en plan under arbeid utgjør det 28% av landets kommuner.



Figur 8: Antall kommuner med og uten handlingsplaner 2019 (N=422)

Kilde: Forsvarets veteranjeneste og Kommunal Rapport

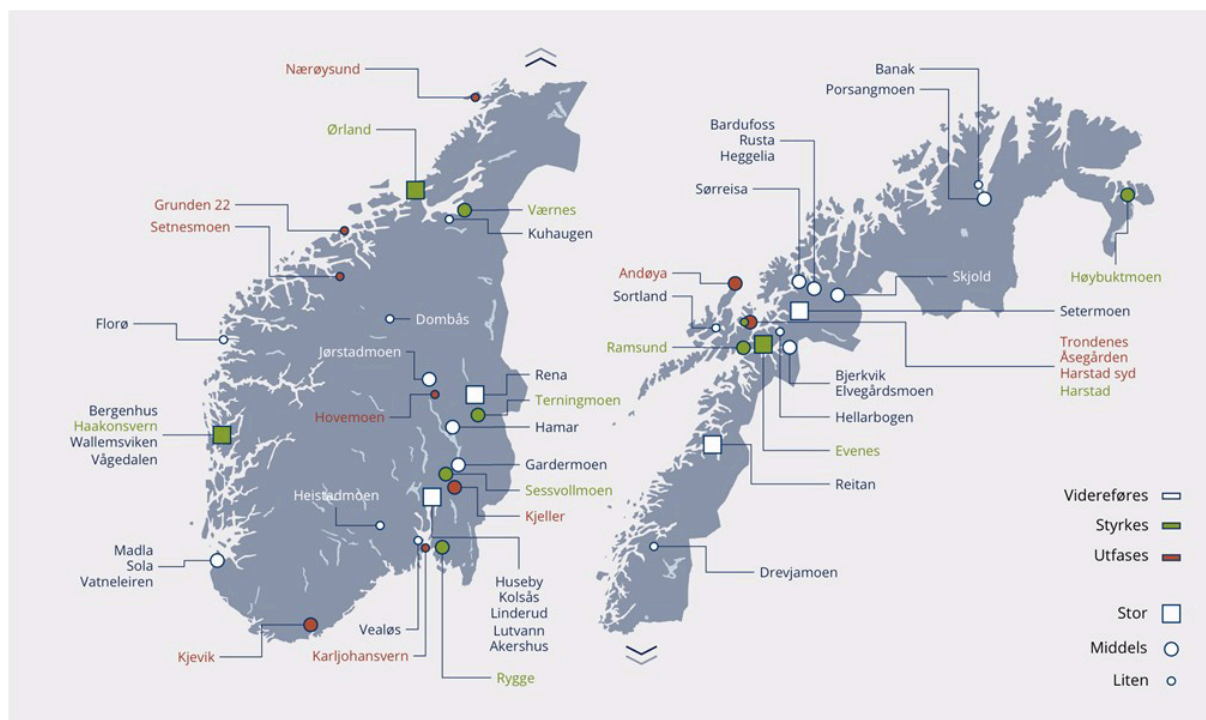
Figuren under viser en oversikt over antall handlingsplaner utarbeidet årlig fra 2014 frem til 2019. Av de 88 handlingsplaner har ni handlingsplaner ikke oppgitt tidspunkt for når de er utarbeidet. De to første kommunene som utarbeidet plan i 2014 var Oslo og Bergen kommune. De neste fem kommunene som utarbeidet plan i 2015 var Trondheim, Tromsø, Bardu, Målselv og Sørreisa. I 2016 utarbeidet Osen, Ørland, Roan, Bjugn, Indre Fosen og Åfjord en plan. *Grunnlag for utvikling av en kommunal veteranplan* som er utarbeidet av Forsvaret for å støtte kommunene i arbeidet med handlingsplanen, er blant annet basert på innholdet i disse 13 første planene som ble utarbeidet (Forsvaret 2017).



Figur 9: Antall kommuner med plan årlig fra perioden 2014-2019 (N=79)

Kilde: Forsvarets veteran tjeneste

Forsvaret har militære baser plassert i de forskjellige kommunene rundt om i landet. En oversikt over Forsvarets basestruktur fremkommer av figuren under. I denne oppgaven definerer jeg de kommuner som har middels, og store baser som forsvarskommuner. Med det som utgangspunkt, er det 21 forsvarskommuner i landet.



Figur 10: Oversikt over Forsvarets basestruktur 2019

Kilde: Forsvarets langtidsplan for perioden 2017-2019.

Av de 21 forsvarskommunene har 15 av kommunene utarbeidet en handlingsplan for ivaretagelse av veteraner. De fem forsvarskommunene som ikke har utarbeidet handlingsplaner er: Stavanger, Rygge, Evenes, Stjørdal og Porsanger.

Tabell 4: Forsvarskommuner med og uten handlingsplan 2019.

Stor/middels Forsvarsbase	Kommune	Har handlingsplan
Setermoen leir	Bardu	Ja
Huseby, Linderud, Lutvann, Akershus festning	Oslo	Ja
Kolsås leir	Bærum	Ja
Sessvollmoen og Gardermoen	Ullensaker	Ja
Madla, Sola og Vatneleiren	Stavanger	Nei
Ramsund	Tjeldsund	Nei
Bardufoss, Rusta, Heggelia, Skjold,	Målselv	Ja
Sørreisa	Sørreisa	Ja
Rena	Åmot	Ja
Bergenhus, Haakonvern, Wallemsviken, Vågedalen	Bergen	Ja
Ørland	Ørland	Ja (interkommunal)
Terningmoen	Elverum	Ja
Jørstadmoen	Lillehammer	Ja (Interkommunal)
Rygge	Rygge	Nei
Evenes	Evenes	Nei
Reitan	Bodø	Ja
Værnes	Stjørdal	Nei
Bjerkvik, Elvegårdsmoen	Narvik	Ja
Hamar	Hamar	Ja (interkommunal)
Porsangmoen	Porsanger	Nei

Kilde: Kommunal rapport og Forsvarets veteran tjeneste

5.3 Målsettinger

På spørsmål om det er enighet i målsettingene blant deltagerne i iverksettingsprosessen svarer et flertall av informantene at de oppfatter at det er konsensus rundt målsettingene internt i kommunen. En informant sier: «Jeg oppfatter at jeg får veldig gehør. Jeg føler at jeg har slått inn åpne dører hele veien i forhold til dette. Og at folk ser at dette er veldig viktig» (Informant 1). En annen informant sier dette:

Jeg oppfatter etterhvert som det ble gitt mer informasjon om hva dette dreier seg om, og det ble satt på dagsorden administrativt og politisk. Men kan ikke si at dette er viktigere enn veldig mange andre ting, men et av mange viktige temaer (Informant 2).

I forhold til hvor mye endringer et slikt tiltak medfører svarer alle informantene at tiltaket ikke innebærer store endringer for kommunen. Noen av de endringene som blir trukket frem er blant annet opprettelsen av en veterankontakt og økt kunnskap og bevissthet rundt veteraner som målgruppe. Andre endringer er gjennomføring av arrangementer på nasjonale merkedager og en kompetansestyrking innenfor de kommunale tjenestene.

5.4 Interorganisatorisk kommunikasjon og håndhevelse

Ut fra informantene sine svar, er det vanskelig å få en god forståelse for eksakt hvordan kommunene har blitt introdusert for dette tiltaket. En informant sier at det startet med at det kom en intepellasjon til ordføreren i kommunestyret fra et annet medlem. En annen informant forteller at arbeidet ble iverksatt etter at ordføreren fikk en invitasjon fra Forsvarets veteranjeneste om deltagelse på Nasjonal veterankonferanse. En tredje informant sier at de mottok et brev fra Forsvarets veteranjeneste i postmottaket i kommunen, hvor de oppfordret kommunen til å lage en plan. En fjerde informant tror det startet som et initiativ hos ordføreren og en femte informant tror det mest sannsynlig kom via kommunens postmottak.

Forsvarsdepartementet står oppført som til støtte for gjennomføring av tiltak 14 i oppfølgingsplanen. Informasjon fra Forsvarets veteranjeneste, viser at Forsvaret har gjort en betydelig innsats for å informere om tiltaket ovenfor både fylkesmenn og kommuner. I 2017 sendte Forsvarets veteranjeneste ut dokumentet *Grunnlag for utvikling av en kommunal veteranplan* til alle landets kommuner (Forsvaret 2017). Og i 2018 og 2019 fikk alle kommunene en invitasjon om deltagelse til nasjonal veterankonferanse. I tillegg til å informere kommunene har Forsvarets veteranjeneste vært i dialog med flere av landets

fylkesmenn. I oktober 2017 deltok daværende veteraninspektør Tom Guttormsen på et fylkesmannsmøte arrangert hos Kommunal- og Moderniseringsdepartementet (KMD), hvor han informerte om Forsvarets ivaretagelse av veteraner og om grunnlagsdokumentet som var sendt ut til alle kommunene. I januar 2018 gjennomførte Forsvarets veteran tjeneste et møte med fylkesmannen i Vestfold og hans ledergruppe. I juni 2018 gjennomførte de et møte med fylkesmannen i Oslo og Akershus hvor alle rådmenn og ordfører var invitert. Videre har de gjennomført møter med fylkesmannen i Hedmark, Troms og Finnmark og Hordaland.

På spørsmål om fylkesmannen har vært involvert i oppfølgingen svarer tre av fem informanter at fylkesmannen har vært involvert. Den ene av informantene som sa at fylkesmannen ikke har vært involvert, sier at dette mest sannsynlig er fordi de allerede hadde utarbeidet en plan. To av informantene som sier at fylkesmannen har vært involvert, sier at det var i forbindelse med en forespørsel om hva som har vært gjort i forbindelse med veteran ivaretagelse i kommunen. En informant sier følgende om oppfølgingen fra fylkesmannen:

Fylkesmannen i Vestfold har tatt initiativ til å møte både veterankontakter i kommunene og etablert et nettverk mellom kommunene som jobber med dette og også invitert representanter fra veteranorganisasjonene på fylkesnivå. I tillegg har fylkesmannen arrangert et kurs for de ulike kommunene. Fylkesmannen har tatt et aktivt valg for å si at dette er viktig og oppmuntre kommunene til å prioritere dette. Jeg vet at fylkesmannen i sine besøk rundt i kommunene har tatt opp dette med kommunene (Informant 2).

En annen informant sier følgende: «Fylkesmannen har vært involvert ved at vedkommende sendte en forespørsel til kommunen om hva som er gjort på området i forhold til ivaretagelse av veteraner. Jeg svarte på den henvendelsen» (Informant 5).

En gjennomgang av fylkesmannens tildelingsbrev i virksomhets og økonomiinstruksen, viser at veteran ivaretagelse kom på agendaen i 2019 (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2019). I tildelingsbrevet står det et at fylkesmannen skal på egnet måte ha anerkjennelse og ivaretagelse av personell som har tjenestegjort i internasjonale operasjoner som tema i møte med kommunene (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2019). Jeg gjennomførte også et søk på de forskjellige fylkesmannssidene for å se om jeg kunne finne noen informasjon om fylkesmannens involvering. Der fant jeg kun informasjon om at fylkesmannen i Oslo og

Viken hadde nevnt veteranivaretagelse i sin dialog med kommunene. Dette ble nevnt i et årlig forventningsbrev til kommunene i 2019 (Forventningsbrev fra fylkesmannen i Oslo og Viken).

5.5 Kjennetegn ved iverksettingsenheten

Tabellen under viser en oversikt over antall kommuner som har utarbeidet handlingsplan fordelt etter størrelse.

Tabell 5: Små, mellomstore og store kommuner med handlingsplan

Små kommuner >10 000 innbyggere	Mellomstore kommuner 10 001-40 100 innbyggere	Store kommuner >40 101 innbyggere
36 kommuner	39 kommuner	13 kommuner

Kilde: Kostra, Komunal rapport og Forsvarets veteran tjeneste 2019

Når det gjelder organisering av arbeidet med handlingsplanen står det skrevet i tiltak 14 at kommunene kan utarbeide kommunale eller interkommunale handlingsplaner. I tabellen under fremkommer det at 49 av de 88 kommunene har utarbeidet en interkommunal plan sammen med en eller flere andre kommuner.

Tabell 6: Kommuner med kommunale og interkommunale handlingsplaner pr år fra 2014-2019

År	Kommunal plan	Interkommunal plan
2014	Oslo og Bergen	
2015	Trondheim og Tromsø	Bardu, Målselv og Sørreisa.
2016		Osen, Ørland, Roan, Bjugn, Indre Fosen og Åfjord
2017	Vanylven	Eidskog, Kongsvinger, Sør-Odal, Åsnes, Grue og Nord-Odal.
2018	Bodø, Harstad, Steinkjer, Malvik, Narvik, Oppdal, Vinje, Brønnøy, Tønsberg, Horten, Kristiansund, Ski, Kristiansand, Bærum, Oppegård, Hurum, Sandefjord, Enebakk og Bømlo	

2019	Åmot, Elverum, Porsanger, Frogn, Nittedal, Røyken, Meløy, Fredrikstad, Ås, Lørenskog, Øvre Eiker og Strand	Røst, Vadsø, Vardø, Moskenes, Værøy, Ullensaker, Eidsvoll, Lillehammer, Nannestad, Gjerdrum, Løten, Hurdal, Hamar, Gausdal, Øyer, Nes, Søndre Land, Gjøvik, Stange, Ringsaker, Vestre Toten, Vågan, Vestvågøy, Østre Toten, Nordre Land, Flakstad, Lunner og Gran
År ikke oppgitt	Vestby, Moss, Askøy og Asker	Gjesdal, Sandnes, Time, Klepp og Hå

Sammensetningen av arbeidsgruppene i de ulike kommunene har bestått av personer med ulik bakgrunn. To av informantene sier at de hadde med personell som til daglig ikke var ansatt i kommunen. Dette personellet hadde tilknytning til Norges Veteranforbund fra internasjonale operasjoner (NVIO). Om det sier den ene informanten at: «det er noe jeg legger vekt på i slik type arbeid, at det skal være reel medvirkning» (Informant 2). Eksempler på type personell som har deltatt i arbeidsgruppene er: kommuneoverlege, kommunepsykolog, NK NAV, leder NVIO lokalt, kultursjef, representant fra politisk sekretariat og representant fra koordinerende enhet. Om sammensetningen av arbeidsgruppen sier en informant at:

«Vi etablerte en arbeidsgruppe med representanter fra hver kommune. Vi sørget for at det var folk i gruppa med ulik bakgrunn, både innen kultur, helse og skole. Dette for å sørge for tverrsektorielt samarbeid, som var fremhevet som viktig i malen» (Informant 3)

Arbeidet med handlingsplanen har hos alle kommunene blitt ledet av en person som har blitt spurt om å ta dette ansvaret. Fire av de fem informantene svarer at arbeidet har blitt gjennomført av en arbeidsgruppe som var satt sammen til dette formålet. I den kommunen hvor arbeidet ikke var organisert i en arbeidsgruppe sier informanten at han vurderte det dithen at det ikke var behov for å organisere arbeidet i en stor gruppe. Han la heller opp til høringer i de ulike seksjonene.

En informant beskriver kompetansen i arbeidsgruppen som god, og sier følgende:

Kompetansen vil jeg beskrive som god. Vi har med personer med kompetanse innenfor forskjellige fagfelt, spesielt innenfor helse- og sosial (ROP tjeneste og psykolog) samt kommuneoverlege. Noen av de som har deltatt har erfaring fra Forsvaret og noen har deltatt i internasjonale operasjoner slik som meg. Så en variert bakgrunn med forskjellig type kompetanse i arbeidsgruppen (Informant 5).

Det har vært variasjon i både fagområde og bakgrunn på de forskjellige personene. Type kompetanse som nevnes av informantene er blant annet: erfaring å jobbe med ulike mennesker med ulike psykiske lidelser, administrativ kompetanse, kompetanse innenfor folkehelseperspektivet og fastlegesystemet, erfaring med å skrive handlingsplaner, generell kompetanse på organisasjonsutvikling, ledelse og kommunikasjon samt erfaring med partnersamarbeid. I en av de to kommunene som har utarbeidet interkommunal, sier den ene informanten at:

Vi etablerte en arbeidsgruppe med representanter fra hver kommune. Vi sørget vi for at det var folk i gruppa med ulik bakgrunn både innen kultur, helse og skole. Dette for å sørge for tverrsektorielt samarbeid, noe som var fremhevet viktig i malen (Informant 3).

En type kompetanse som bare nevnes hos en av informantene er kompetanse om målgruppen. Samtlige kommuner svarer at de enten har samarbeidet eller snakket med aktører som har kompetanse om veteraner som målgruppe. Blant aktørene som blir nevnt er Norges veteranforbund for internasjonale operasjoner (NVIO), Veteran møter veteran, Forsvarets veteranjeneste (FVT), Norges forsvarsforening samt veteraner uten nødvendigvis tilknytning til noen av de overnevnte organisasjonene. Disse aktørene har både vært deltagende i arbeidsgruppene, vært med på høringer, kommet med innspill og støttet arbeidsgruppene med informasjon om veteraner. En informant sier følgende om dette:

Jeg tok tidlig kontakt med Forsvarets veteranjeneste, og fikk til et møte der. Jeg brukte mye tid i starten på å skaffe meg oversikt over dette. Jeg var opptatt av å skaffe meg kunnskap og brukte mye tid på å bygge nettverk, skaffe informasjon og be om råd. Jeg brukte mye tid på dette (Informant 2).

En annen informant sier at «vi har samarbeidet med ulike aktører for å få større innsikt og kunnskap om veteraner og deres behov». (Informant 1). En annen informant sier følgende: «Jeg ble koblet på den som skrev planen i nabokommunen og hadde samtaler med han. Stjal vilt og uhemmet fra den og Forsvarets veteran­tjeneste sin veileder (Informant 4).

Samtlige informanter opplever at kommunens ledelse har prioritert dette tiltaket. En sier at: «Det er anerkjent fra toppledelse og nedover. Det har vært en aksept og forståelse fra første stund og kanskje spesielt etterhvert som jeg kom inn i dette og begynte å jobbe med det» (Informant 2). En annen sier: «vi har slått inn åpne dører, og ordføreren vil gjerne holdes orientert. Hun er opptatt av arbeidet» (Informant 1).

På spørsmål om i hvilken grad nærmeste leder har tilrettelagt for arbeid med tiltaket sier en informant at: «Det føler jeg er veldig tilrettelagt for. Han var jo også med i dette arbeidet og gjorde en stor del av det» Så det føler jeg er veldig tilrettelagt for (Informant 3). Et stort flertall at de føler det har vært tilrettelagt for dette. Forståelse, aksept, frihet og full tillit er blant det informantene beskriver om tilretteleggingen. En informant sier at:

Jeg opplever det i liten grad, da dette arbeidet kommer i tillegg til de vanlige arbeidsoppgavene. Men det tar jeg på min egen kappe, da jeg ikke har spurt om tilrettelegging heller (Informant 4).

5.6 Økonomiske kjennetegn

Den økonomiske situasjonen til kommunen har blitt undersøkt både ved å se på kommunens netto driftsresultat i % av brutto driftsinntekter og ved å undersøke hva kommunen selv mener om økonomien. Anbefalingen fra Det teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) er at kommune bør ligge på et tall rundt 1,75 % (Kommunal og moderniseringsdepartementet 2019). Halvparten av kommunene ligger over det som er anbefalt og halvparten under. De to store kommunene Oslo og Bærum har et tall godt over anbefalingen. Tallene er vist i tabellen under.

Tabell 7: Netto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter

Størrelse	Kommune	Netto driftsresultat i % av brutto driftsinntekter (KOSTRA)
Små	Løten	3,7%
	Åmot	0,4%
	Grue	0,9%
Mellomstore	Ullensaker	0,9%
	Lørenskog	2,5%
	Horten	2,0%
Store	Fredrikstad	0,8%
	Bærum	7,3%
	Oslo	4,5%

Kilde: Kostra

Når jeg spør informantene selv, svarer et par at de har god økonomi. Flertallet av kommunene sier at økonomien er anstrengt, men under kontroll. En informant sier følgende:

Den er jo ikke så veldig bra, det har jo vært underskudd og mye innstramminger nå. Fra i fjor egentlig, så det er ikke en veldig positiv økonomisk situasjon. Det er jo litt av bakgrunnen for at vi ikke kan ha tiltak som binder oss veldig økonomisk (Informant 3).

En annen informant sier at:

Vi er akkurat i samme situasjon som alle andre kommuner i Norge. Og det er at veien fremover ikke ser så bra ut, og det handler om en ting, at færre skal betale for flere. Det blir mange pensjonister etterhvert nå og kostnadene for å drive behandlingssenter stiger voldsomt hvert år. Og det vil si at man kanskje ikke kan tilby de samme tjenestene som man kan tilby nå. Det vil bli tøffere, men igjen dette forbereder man seg på, og man er veldig bevisst og tenker fremover (Informant 1).

På spørsmål om hvilke ressurser som er satt av til arbeidet med handlingsplanen svarer nesten samtlige informanter at det ikke er satt av ressurser til dette.

Når det gjelder tiltakene i planen og hva disse vil koste, varierer svarene. Flertallet av informantene sier det ikke er satt av egne midler som kan knyttes til tiltakene. Noen sier det er minimale kostnader som f.eks. utgifter til årlig arrangement på veterandagen. Det som derimot koster er kursing og kompetanseheving av de ansatte. Disse utgifter blir belastet i den enheten vedkommende hører hjemme til vanlig og er ikke direkte knyttet til den spesifikke handlingsplanen. Om dette sier en informant følgende:

Nå er jo veldig mye av de kursene på Ressurscenter om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging (RVTS) og NAV som er gratis, men det er det å frikjøpe folk til å delta på det som vil være den største kostnaden for kommunene (Informant 4).

To av informantene sier at de har gitt tilskudd til stiftelser som har med veteraner å gjøre. To andre informanter svarer at de har tilskuddsordninger som alle organisasjoner har mulighet til å søke om, også veteranorganisasjoner.

5.7 Medarbeidernes handlingsvilje

På spørsmål om hvilken forståelse informantene har om målsettingene til tiltakene, er ivaretagelse, anerkjennelse og oppfølging tre ord som går igjen. En informant sier følgende:

Norge ønsker å vise tydeligere at vi har grunn til å vise anerkjennelse, respekt og takknemlighet som samfunn for den innsatsen folk har gjort for landet ved å delta og stille seg til rådighet ved å delta i internasjonale operasjoner. Så er det en erkjennelse fra staten i at man har sviktet ivaretagelsen og oppfølgingen av veteraner og familiene i en lang tid. Samt styrking av kompetansen, da situasjonen er annerledes i dag enn for 20 år siden for de som selekteres og sendes ut. Så det er en generell styrking av fokus og en økning av kompetanse og ikke minst anerkjennelse, omsorg og takknemlighet til de som er berørt (Informant 2).

En annen informant sier:

Jeg tenker at de som har vært ute i internasjonale operasjoner og sliter i etterkant skal få den hjelpen de har behov for. Så er det jo viktig at de tjenestene som skal bistå, har kjennskap til hva en veteran er og hva slags hjelp en veteran kan og bør få. (Informant 5)

På spørsmål om de er enige i målsettingene og i hvor stor grad svarer alle informantene at de er enige i målsettingene, flertallet i stor grad. En informant sier at:

Jeg tenker jo at det er viktig å anerkjenne, ivareta og følge opp de som har vært i internasjonal tjeneste. Samtidig er det jo slik at dette her skaper jo fokus på en målgruppe. Jeg har jo min yrkeserfaring fra andre målgrupper som nødvendigvis ikke har gjort tjeneste for Norge men som kjemper sine egne kamper. I all den tid vi skal sette grupper opp mot hverandre så syns jeg denne gruppen i stor grad bør anerkjennes for det de har gjort. Så er jeg usikker på om det gjøres best ved en kommunal handlingsplan, der hvor det er et visst antall veteraner (Informant 4).

5.8 Innhold i handlingsplanene

På spørsmål om hvordan informantene vil beskrive en handlingsplan med god kvalitet svarer en av informantene:

Den må være relevant i forhold til tema, realistisk og gjennomførbar men ikke skape unødvendige forventninger. Den må være tidsavgrenset og tydelig i forhold til de ulike elementene og etterprøvbare (Informant 2).

En annen informant sier:

Den må være realistisk, at den er gjennomførbar. Man kan godt ha litt hårete mål, det er jo også viktig at man skal strekke seg litt. Det må oppleves at dette kan vi få til med litt jobbing, ellers havner den i en skuff. Så tror jeg at de som skal være involvert i arbeidet med handlingsplanen opplever eierskap til det. Hvis man skal få til et godt arbeid så må man jo tro på det man driver med (Informant 1).

En tredje informant sier:

Jeg vil kanskje si at det må være noen som er ansvarlige for at tiltakene blir gjennomført. Ellers er det lett for at planen bare havner i en skuff. Den må være gjennomførbar, at tiltakene er enkle og overkommelige og at det kan hektes på en ansvarlig for revidering og oppfølging av planen (Informant 5).

Det blir også nevnt at tiltakene må være konkrete og målbare med ansvar og tidsfrister.

Innholdet i de ulike handlingsplanene viser både en variasjon i struktur, innhold og antall tiltak. Når det gjelder anbefalt innhold jf. *Veileder for utarbeidelse av kommunale handlingsplaner* så har ikke kommunen med alle disse punktene. Kun to av ni handlingsplaner har definert planens virkeperiode og fem av ni planer har satt tidspunkt og ansvarlig for evaluering/oppdatering av planen. Alle planene inneholder informasjon om definisjoner, avgrensning og situasjonsbeskrivelse. Men planen skiller seg fra hverandre når det gjelder hvor mye og hvor detaljert disse emnene er beskrevet. Noen handlingsplaner har med et par setninger om dette, mens andre har skrevet flere sider. I de handlingsplanen hvor det er skrevet lite, er det kanskje litt vanskelig å få med seg bakgrunnen for planen og hva en veteran egentlig er. I de kommunene som har skrevet flere sider om bakgrunn, situasjonsforståelse og definisjoner, kommer det godt frem hvem handlingsplanen gjelder for og hva som er hensikten med den.

Antall tiltak i handlingsplanene variere fra syv til tak til 17 tiltak. Når det gjelder mål for tiltaksutvikling er det kun to kommuner som har med. De resterende handlingsplanen går rett på tiltakene. De sentrale elementene som planen burde si noe om jf. oppfølgingsplanen var ivaretagelse av målgrupper, kompetanseheving og beskrivelse av forpliktende samarbeid. Nesten samtlige handlingsplaner har med tiltak som omhandler ivaretagelse av veteraner i form av seremonier, opprettelse av veterankontakt og informasjonsdeling. Det samme gjelder kompetanseheving i kommunene. Men når det gjelder forpliktende samarbeid et det bare noe av kommunene som nevner dette. Andre tiltak som jeg ikke fikk plassert under disse teamene omhandlet andre goder, utnyttelse av veteraner sin kompetanse og møteplasser.

Når det gjelder innholdet i handlingsplanene, så er det lett å se at kommunene har latt seg inspirere av *grunnlagsdokument for utarbeiding av en kommunal plan*, utarbeidet av Forsvaret (Forsvaret 2017). Syv av ni handlingsplaner har delt tiltakene inne i hoved overskriftene anerkjennelse, ivaretagelse og oppfølging.

Variasjonene i handlingsplanen skiller seg ut i hovedsak på tre områder. Det første er hvor omfattende bakgrunn, situasjonsbeskrivelse og definisjoner er beskrevet i handlingsplanene. Her varierer det fra et par setninger, til flere sider med utfyllende informasjon. Det andre er hvor mange tiltak planen inneholder, og hvor mange områder de tiltakene dekker. Det som kjennetegner de beste handlingsplanene er at de har en utfyllende beskrivelse av de innledende temaene og at de har flere tiltak som i tillegg til å dekke ivaretagelse, kompetanse og forpliktende samarbeid, dekker de flere områder og temaer. De kommunene som presterer best på alle disse områdene er de største kommunene.

6 Analyse

På bakgrunn av empirien og det teoretiske rammeverket vil jeg i dette avsnittet drøfte om funnene i undersøkelsen støtter antagelsene mine. Jeg vil drøfte funn som både støtter og ikke støtter antagelsene mine. Drøftingen tar utgangspunkt i de ulike variablene som er beskrevet i teorikapittelet.

6.1 En liten andel av kommuner har utarbeidet handlingsplan

Hvilken betydning har bruk av pedagogiske virkemidler i forbindelse med iverksettingen. Funnene i undersøkelsen viser at utviklingen i utbredelse av handlingsplaner i har gått tregt. Status i 2019 er at 88 av 422 kommuner har laget en plan, noe som utgjør 21 % av landets kommuner. Funn fra andre studier tyder på at det kommunene forholder seg til er økonomiske incentiver og at de rene juridiske og pedagogiske styringsvirkemidlene lett blir underordnet de økonomiske styringsvirkemidlene (Hanssen og Helgesen 2012). Ut fra funnene kan det se ut til at dette ikke har vært et prioritert tiltak blant kommunene innledningsvis. Det var kun et par kommuner som hadde utarbeidet handlingsplaner de første årene. Men i 2019 økte antallet kommuner med handlingsplaner betydelig i forhold til de første årene. Det kan kanskje tyde på at flere kommuner har blitt kjent med tiltaket, at fylkesmannen har ble mer involvert eller det kan være større press fra eksempelvis veteranorganisasjoner som ser at det skjer ting i andre kommuner. Min antagelse ved bruk av pedagogiske styringsvirkemidler var at en liten andel av kommunene hadde utarbeidet handlingsplan for ivaretagelse av veteraner. At 21% av landets kommuner har utarbeidet handlingsplan, anser jeg som er liten andel og i så måte støtter funnene antagelsene mine. Funnene i undersøkelsen støtter også tidligere forskning på bruk av styringsvirkemidler, hvor det fremstår at bruk av pedagogiske virkemidler ikke oppleves spesielt styrende for kommunene.

6.2 Få endringer og høy målkonsensus

Det statlige tiltaket vil kunne påvirke iverksettingen ut fra hvor mye endring målsettingene krever og hvor stor konsensus det er for målsettingene. Funnene fra undersøkelsen viser at samtlige informanter mener tiltaket ikke medfører store endringer for kommunen. Og de få endringene som blir trukket frem, fremstår som lite ressurskrevende. Det kommer også frem at et flertall av informantene oppfatter at det er konsensus rundt målsettingene. Ifølge teorien er de tiltak som har størst sannsynlighet for en vellykket iverksetting, tiltak som innebærer liten grad og endring og som innebærer målkonsensus. Mine antagelse var at tiltaket innebar

få endringer for kommunen og at det var målkonsensus. Disse resultatene støtter antagelse mine, og vil også ifølge teorien være med på å fremme iverksettingen.

6.3 Uklare kommunikasjonslinjer, men fylkesmannen følger opp

Det er ikke lett å se noe entydig svar på hvordan tiltaket har blitt kommunisert til kommunene ut fra intervjuene. I følge Van Meter og Van Horn vil iverksettingen bli forbedret ved at målsettingene med tiltaket blir kommunisert på en klar og tydelig måte (Van Meter og Van Horn 1975). Det fremstår som et par av informantene er usikre på hvordan dette tiltaket er blitt kommunisert. Selv om informantene sier at det var ordføreren som tok initiativ, så er spørsmålet hvordan fikk ordføreren kjennskap til det? Det ser ut som kommunens postboks har vært innslagspunktet for de fleste henvendelsene. Og av de invitasjonene som har blitt sendt kommunen, har ordføreren vært mottaker. Det blir derfor vanskelig å si noe spesifikt om hvordan denne kommunikasjon har foregått. Jeg finner ikke noe som tyder på at det foregått en kommunikasjon mellom kommunen og staten innledningsvis. Men det behøver ikke bety at det ikke har forekommet kommunikasjon om tiltaket. Det som undersøkelsen derimot viser er at det har vært kommunikasjon mellom andre organisasjoner og kommunene, som f.eks Forsvarets veteranntjeneste. De har både invitert kommunene til veterankonferanser og oppfordret dem til å skrive handlingsplanen. Det som er verdt å merke seg, er at uavhengig av hvem som har informert kommunen og hvordan informasjonen har ankommet kommunen, har kommunene iverksatt arbeid med planen etter at de har blitt gjort kjent med tiltaket.

Når det gjelder fylkesmannens oppfølging tyder funnene i oppgaven på at ca halvparten av kommunene har blitt fulgt opp av fylkesmannen. Forskning på fylkesmannens involvering viser at fylkesmannen både er tilbakeholden med å blande seg i kommunens prosesser, samtidig som de er lojale iverksettere av regjeringens politikk (Kårtvedt 2017). Når jeg sammenligner informasjonen fra informantene, med det jeg har funnet om fylkesmannens involvering, finner jeg at alle kommunene i undersøkelsen blitt fulgt opp av fylkesmannen. Enten gjennom dialog, deltagelse eller gjennom forventningsbrev til kommunen. Men det er allikevel noen av informantene som sier at de ikke har blitt fulgt opp av fylkesmannen. En forklaring på dette kan være at kommunene hadde laget en plan før fylkesmannen tok forbindelse, og at forespørselen i så måte ikke resulterte i noe, da arbeidet allerede var utført. En annen forklaring kan være at henvendelsen fra fylkesmannen ikke har kommet frem til riktig mottaker i kommunen. En tredje forklaring kan være at informanten ikke har vært kjent med fylkesmannens eventuelle engasjement. Ettersom halvparten av informantene sier at

fylkesmannen har fulgt opp tiltaket kan det tyde på at fylkesmannen har fokus på de kommuner som ikke har kommet skikkelig i gang med arbeidet. De kommunene som sier at fylkesmannen ikke har vært involvert hadde utarbeidet planen før 2019, som kan tyde på at det ikke har vært et behov for fylkesmannen å involvere seg i disse kommunenes arbeid. Det er dermed funn i antagelsene om at fylkesmannen prioriterer de kommunene som ikke har kommet i gang. Sannsynligheten for å lykkes med iverksettingen øker hvis høyere autoriteter følger opp status ifølge Van Meter og Van Horn(1975) Det ser ut til at funnene i oppgaven tyder på akkurat dette.

6.4 Kjennetegn ved iverksettingsenheten

Det er flere kjennetegn ved iverksettingsenheten som kan være med på å påvirke iverksettingen. De kjennetegn som har blitt undersøkt i denne oppgaven er kommunens størrelse, organisering, iverksetternes kompetanse og i hvilken grad kommunens politiske og administrative ledelse har prioritert tiltaket.

Størst først

Når det gjelder størrelse på kommunene tyder funnene i oppgaven på at det er de største kommunene som er tidligst ute med handlingsplanen. Tidligere undersøkelser av hvor langt kommunene har kommet i arbeid med klimatilpasning, viser at store kommuner både har kommet lenger i arbeid og i snitt får høyere poengsum (Hanssen og Helgesen 2012). Funnene i denne oppgaven viser at det er færrest store kommuner som utarbeidet en handlingsplan. Det er kun 13 store kommuner som har utarbeidet plan, mot 36 små og 39 mellomstorekommuner. Dette kan være at det totalt sett er flere små og mellomstore kommuner enn store. Det funnene derimot viser er at Oslo, Bergen, Trondheim og Tromsø som er blant de de største kommunene i landet, var de første til å utarbeide en plan. På dette tidspunktet fantes det ikke noe grunnlagsdokument, og det så ikke ut til at fylkesmennene på dette tidspunktet hadde veteranivaretagelse på agendaen. Det viser jo at de største kommunene er blant de første til å iverksette tiltak, selv uten noen form for hjelpemidler eller oppfordring. Det er dermed funn i antagelsen om at de store kommuner er først ute.

Utbredt interkommunalt samarbeid med en leder

Funnene vedrørende organisering av arbeidet viser at over halvparten av alle kommunene som har utarbeidet handlingsplan, har laget denne sammen med en eller flere andre kommuner. I en undersøkelse gjennomført av CICERO, konkluderes det med at alle kommuner kan ha stor

nytte av deltakelse i nettverk, samarbeid og annen erfaringsutveksling (Klemetsen og Stackpole Dahl 2019) Det ser ut til at mange kommuner har utnyttet de fordelene det er ved å inngå samarbeide med andre kommuner om utarbeidelse av denne planen. Av de kommunene som har utarbeidet en interkommunal plan er det 29 små kommuner, 19 mellomstore kommuner og 1 stor kommune. De kommunene som har utarbeidet en felles plan består av en blanding av både små og mellomstore kommuner. Når det gjelder organisering var min antagelse at interkommunalt samarbeid vil være med på å bidra til økt iverksetting, da spesielt for de mindre kommunene som kanskje ikke har kommet i gang. Det som var overaskende var at så mange mellomstore kommuner hadde utarbeidet en interkommunal plan. Det at så mange kommuner har utarbeidet en interkommunal plan, er med på å støtte antagelsene om at interkommunalt samarbeid øker iverksettingen i kommunen. Funnene tyder på interkommunale planer er med på å øke andelen kommuner som har en handlingsplan.

Funnene vedrørende ledelse av arbeidet viser at det har vært en dedikert person som ledet arbeidet med utarbeidelse av handlingsplanen. Tidligere forskning viser at blant organisatoriske forhold som påvirker prioriteringer, har organisering av ledernivået en viss effekt. Det å ha en fagperson på et nivå over den enkelte tjenesteenhet som kan samordne mellom tjenestene, blir trukket frem som positivt (Hanssen og Helgesen 2012). Det fremkommer av undersøkelsen at de som har ledet arbeidet har blitt spurt om dette. Men undersøkelsene viser at lederen nødvendigvis ikke hatt stilling som avdelingsleder eller seksjonssjef til daglig. Funnene viser at det er hold i antagelsene. Men funnene tilsier at det nødvendigvis ikke må være en som er seksjonsleder til daglig.

Kompetansen til de deltagerne er god, veterankompetanse innhentes

Når det gjelder kompetansen til de som har deltatt i utarbeidelsen av handlingsplanene viser funnene i studien at kompetansen til de involverte har vært god. Mangel på veterankompetanse har blitt løst ved at kommunene har skaffet seg denne innledningsvis i prosessen. Kompetanse vil kunne påvirke iverksettingen av et tiltak, og funnene tyder på at arbeidsgruppene er sammensatt av personell med god og ulik kompetanse. Og når det gjelder kompetanse om veteraner, er dette noe samtlige informanter forteller at de har skaffet seg. At kompetanse er viktig for at resultatet skal bli bra, kommer tydelig frem av funnene. Samtlige handlingsplaner har med informasjon om målgruppen, men det varierer hvor mye hver kommune har med i planene sine. Funnene i undersøkelsen viser dermed at kompetanse er noe som har vært høyt prioritert. Antagelsene mine var at forskjellige typer kompetanse var

viktig for å få iverksatt tiltaket og at kompetansen vil ha påvirkning på innholdet i handlingsplanen. Funnene i undersøkelsen støtter antagelsene mine.

Høyt prioritert av den politiske og administrative ledelsen

Når det gjelder den politiske og administrative ledelsen sin prioritering av tiltaket, viser funnene i undersøkelsen at dette i stor grad har blitt prioritert. Informantene opplever både støtte og frihet til å arbeide med tiltaket. At den politiske og administrative ledelsen støttet dette var en forventning jeg hadde. Dette på bakgrunn av at målgruppen gjennom tidene ikke har fått tilstrekkelig oppfølging og anerkjennelse for den innsatsen de har gjort. Det er lettere å få gjennomslag for en plan når både nærmeste leder og den politiske ledelsen støtter og prioriterer tiltaket. Og ifølge teorien (Winter og Lehmann Nielsen 2008) vil resultatene avhenge av i hvilken grad den politiske og administrative ledelsen støtter tiltaket, noe som fremkommer at de gjør i denne undersøkelsen. Det kan tyde på at ordførerne i noen av kommunene har hatt en sentral rolle både som iverksetter og pådragsgiver. At den øverste politiske ledelsen i kommunen både støtter og prioriterer tiltaket gjør det lettere for iverksetterne å prioritere det også.

6.5 Kommunens økonomi ikke avgjørende for resultatet

Økonomien til kommunene har i denne oppgaven blitt vurdert på bakgrunn av informantens utsagn og ut fra netto driftsresultat i % av brutto inntekter. Funnene i undersøkelsen viser at det er en variasjon i økonomien til kommunene. Halvparten av de utvalgte kommunene fremstår med god økonomi og halvparten med dårlig økonomi, i henhold til definisjonen til teknisk beregningsutvalg. I følge Kjellberg og Reitan (1995) vil sannsynligheten for å lykkes være lav dersom det ikke foreligger finansielle og personellmessige ressurser til gjennomføringen. Funnene i denne undersøkelsen viser at selv om kommunene selv sier at økonomien er anstrengt og de fremstår med dårlig økonomi i henhold til TBU sin definisjon, så har de utarbeidet handlingsplan. Funnene støtter dermed ikke antagelsene mine om at kommuner med dårlig økonomi ikke har utarbeidet handlingsplaner. Men kommunen sin totale økonomi behøver nødvendigvis ikke ha innvirkning på enkelttiltak i kommunen. For det første er det ikke gitt økonomiske rammer til kommunen for gjennomføring. Og ut fra det informantene har uttalt, innebærer ikke tiltaket noen store endringer for kommunen. Dette vil kunne støtte oppunder at dette tiltaket ikke krever de største ressursene, som i så måte ikke trenger å ha sammenheng med kommunens økonomi.

6.6 Stor enighet i målsettingene blant iverksetterne

Iverksetternes handlingsvilje påvirkes av deres forståelse av tiltaket og i hvilken grad de er enige i målsettingene med tiltaket. Funnene viser at informantene har en god forståelse av målsettingene til tiltaket og i stor grad er enige i dem. I følge Van Meter og Van Horn (1975) er iverksetternes respons på målsettingene vesentlig, og den vil påvirke deres evne og vilje til å gjennomføre. En god forståelse og aksept av målsettingene vil ha en positiv påvirkning på iverksettingen (Van Meter og Van Horn 1975). Stor enighet blant iverksetterne sammen med høy grad av støtte og prioritering fra både den politiske ledelsen og de nærmeste lederne, vil være med på å bidra til en positiv påvirkning på iverksettingen. Funnene viser at det er hold i antagelsene mine.

6.7 De store kommunene strekker seg lengere enn de små kommunene

Funnene fra analysen av handlingsplanene viser at det er en variasjon i både struktur og innhold i handlingsplanene. De største kommunene skriver litt mer utfyllende om definisjoner og avgrensninger, situasjonsbeskrivelse og ansvar og oppfølging. De store kommunene har også med flere tiltak enn de mindre og tiltakene dekker flere områder. At de store kommunene presterer bedre enn de små kommunene, tenker jeg er en naturlig konsekvens av de stordriftsfordeler som store kommuner har. De har kanskje mulighet til å gjøre mer, og forplikte seg til mer omfattende tiltak som krever mer ressurser. De store kommunene har også jf. undersøkelsen til Hanssen og Helgesen (2012) vist at de har kommet lenger og i snitt får høyere poengsum.

7 Avslutning

I dette kapittelet vil jeg innledningsvis oppsummere studien og besvare oppgavens problemstilling. Videre presenteres noen refleksjoner rundt studien og avslutningsvis vil jeg presentere om oppgaven har ledet frem til noen spørsmål som det kan være interessant å undersøke.

7.1 Oppsummering og svar på oppgavens problemstilling

I denne studien har jeg sett på iverksettingen av et politisk tiltak i kommunene. Jeg har sett nærmere på i hvilken grad kommunene har utarbeidet handlingsplaner for ivaretagelse av veteraner og hva som kan forklare variasjon i handlingsplanene. Det teoretiske rammeverket som er benyttet er iverksettingsteori basert på variablene i de to modellene til Van Meter, Van Horn og Winter. Forskningsdesignet som er benyttet i studien er hovedsakelig kvalitativ metode med gjennomføring av semistrukturerte intervjuer og en innholdsanalyse. I tillegg er det gjennomført en kartlegging av utbredelsen av handlingsplaner.

Når det gjelder i hvilken grad kommunene har utarbeidet handlingsplan så har de gjort dette i liten grad. Funnene viser at 88 av 422 kommuner har utarbeidet en handlingsplan for ivaretagelse og oppfølging av veteraner. Dette utgjør 21 % av landets kommuner.

Hva kan så være med på å forklare variasjon i utbredelse og innhold?

Funnene i studien viser at flertallet av de variablene som er undersøkt, har positiv effekt på iverksettingsprosessen jf. iverksettingsteorien. En variabel skiller seg derimot ut ved at den ifølge tidligere studier har vist seg å føre til lavere iverksetting: Det er bruken av pedagogiske styringsvirkemidler. Kommunene ser ikke ut til å reagere like godt på styring ved bruk av pedagogiske virkemidler som de gjør ved bruk av økonomiske- og juridiske styringsvirkemidler. Hvis jeg ser på de kommunen som har utarbeidet handlingsplan er det innledningsvis de store kommunene, videre er det en blanding av små og mellomstore kommuner. En del av kommunene er Forsvarskommuner eller kommuner som ligger i tilknytning til disse. Et stort flertall av kommunene som har utarbeidet handlingsplaner har også mange veteraner i tillegg til en høy andel veteraner i forhold til innbyggertall. Ut fra denne studien tyder funnene på at bruk av pedagogiske virkemidler er med på å føre til at et såpass lite antall kommuner har utarbeidet handlingsplaner.

Når det gjelder innholdet i planene viser funnene av innholdsanalysen at de største kommunene har de beste handlingsplanene. Dette tyder på at kjennetegn ved iverksettingsenheten har betydning. Store kommuner har også ved tidligere undersøkelser vist seg å prestere bedre enn de mindre kommunene.

7.2 Refleksjoner rundt oppgaven

Kan funnene i denne undersøkelsen overføres til liknende fenomener? Jeg tror funnene som kommer frem i denne studien i noen grad kan overføres til andre studier om iverksetting. Dette fordi funnene som er kommet frem, samsvarer med funn fra andre tidligere studier, og dermed forsterker deres bidrag.

Når det gjelder videre undersøkelser som kan gjennomføres, kunne det vært interessant å undersøke en større andel kommuner, enn som har blitt undersøkt i denne studien. Det kunne også vært interessant å inkludere kommuner uten handlingsplan.

For de kommunene som har utarbeidet handlingsplanen blir det viktig å iverksette samt følge opp de tiltak som er beskrevet i handlingsplanen samt evaluere handlingsplanens innhold og effekt fortløpende. Det å lage en handlingsplan for ivaretagelse av veteraner er en anerkjennelse i seg selv, men det er viktig at den blir benyttet. Til de kommunene som enda ikke har utarbeidet en handlingsplan, så finnes det hjelp der ute. Grunnlagsdokumentet til Forsvaret beskriver en rekke tiltak som kommunene kan iverksette, og som er ment å være til hjelp for kommunene. Det finnes også gode handlingsplaner der ute som man kan se på, i tillegg vil *veileder for utvikling av kommunale handlingsplaner* være til god hjelp. Blant andre ressurser som kommunen kan støtte seg på vil jeg nevne Forsvarets veteranjeneste og andre veteranorganisasjoner som er veldig behjelpelig i spørsmål som angår veteraner.

8 Litteraturliste

- Fjordholm, Martin. 2014. "Kan det være nødvendig å være så streng? «Skal», «bør» eller «kan»-hvilke styringssignaler fungerer best ved iverksetting av politikk i et desentralisert demokrati?" Masteroppgave, Høgskolen i Oslo og Akershus.
- Forsvaret. 2020. «I tjeneste for Norge». Oppdatert 27. mai 2020. <https://itjenestefornorge.no/>.
- Forsvaret. 2017. *Grunnlag for utvikling av en kommunal veteranplan*. Forsvaret.
- Forsvarsdepartementet. 2004. "Om lov om personell i Forsvaret." Ot.prp. nr. 60 (2003-2004). Oslo: Forsvarsdepartementet, 2004. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/otprp-nr-60-2003-2004-/id178072/>
- Forsvarsdepartementet. 2008. "Fra vernepliktig til veteran." St. meld. 34 (2008-2009). Oslo: Forsvarsdepartementet, 2009. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-34-2008-2009-/id560494/>
- Forsvarsdepartementet. 2008b. "Et forsvar til vern om norsk sikkerhet, interesser og verdier." St. prp. nr. 48 (2007-2008). Oslo: Forsvarsdepartementet, 2008. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stprp-nr-48-2007-2008-/id504783/>
- Forsvarsdepartementet. 2011. *I tjeneste for Norge: Regjeringens handlingsplan for ivaretagelse av personell før, under og etter utenlandstjeneste*. Oslo: Forsvarsdepartementet. https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fd/temadokumenter/veteraner_handlingsplan_nettersjon.pdf#search=veteranene®j_oss=3
- Forsvarsdepartementet. 2014. *I tjeneste for Norge: Regjeringens oppfølgingsplan for ivaretagelse av personell før, under og etter internasjonal tjeneste*. Oslo: Forsvarsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fd/dokumenter/dds-oppflgingsplan-materie-kor3.pdf>
- Forsvarskomiteen. 2008c. *Innst. S. nr. 318* (2007–2008). Oslo: Forsvarskomiteen.
- Gjerstad, Christer L., Øystein J. Næss, Arnfinn Tønnessen, og Jon G. Reichelt. 2016. *UNIFIL-Undersøkelsen 2016: En etterundersøkelse av norsk militært personell som tjenestegjorde i Libanon i årene 1978–1998*. Forsvarets sanitet.
- Gjeseth, G. 2012. *Norsk Veteranpolitikk Etter 1945: Noen Hovedtrekk i Utviklingen*. Oslo files 3/2012. Oslo: Institutt for forsvarsstudier.
- Hanssen, Gro Sandkjær, og Marit K Helgesen. 2012. *Hvordan påvirker statlige juridiske og pedagogiske styringsvirkemidler prioriteringene i den kommunale omsorgssektoren?* NIBR-rapport 2012:26. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.

- Hougnæs, Sverre, Hans Jacob Bøe, Arnfinn Tønnessen, og Øystein Jack Næss. 2012. *Afghanistanundersøkelsen 2012: En undersøkelse av psykisk helse hos norsk militært personell som har tjenestegjort i Afghanistan 2001-2011*. Forsvarets sanitet.
- Hupe, Peter, og Harald Sætren. 2015. «Comparative Implementation Research: Directions and Dualities». *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 17 (2): 93–102. <https://doi.org/10.1080/13876988.2015.1015360>.
- Johannessen, Asbjørn, Line Christoffersen, og Per Arne Tuft. 2011. *Forskningsmetode for økonomisk- administrative fag*. Oslo: Abstrakt.
- Johannessen, Asbjørn, Line Christoffersen, og Per Arne Tuft. 2016. *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*. Oslo: Abstrakt.
- Justis- og politidepartementet. 2008. *Vold i nære relasjoner: Veileder for utvikling av kommunale handlingsplaner*. Justis- og politidepartementet.
- Kjellberg, Francesco, og Marit Reitan. 1995. *Studiet av offentlig politikk en innføring*. Oslo: TANO.
- Klemetsen, Marit, og Miriam Stackpole Dahl. 2019. *Hvor godt er norske kommuner rustet til å håndtere følgene av klimaendringer?* Rapport 2019:09. Oslo: CICERO Senter for klimaforskning.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. 2016. *Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner med retningslinjer for utforming av lover og forskrifter rettet mot kommunesektoren*. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet. https://www.regjeringen.no/contentassets/c7f4729ba2744851b6e55d373be7f802/h-2382_elektronisk.pdf
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. 2019. Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal- og fylkeskommunal økonomi. Oslo: Kommunal og moderniseringsdepartementet. https://www.regjeringen.no/contentassets/47579aee78a54147bd82fef465b1b510/h-2450_tbu_juni_2019_rapport.pdf
- Kårtvedt, Leif Erlend Holmen. 2017. "Fylkesmannen teller, situasjon avgjør? En studie av fylkesmannens rolle i iverksettingen av kommunereformen." Masteroppgave, Oslo: Universitetet i Oslo.
- Riksrevisjonen. 2013. *Riksrevisjonens undersøkelse av ivaretagelse av veteraner fra internasjonale operasjoner*. Dokument 3:9 (2013-2014) Oslo: Riksrevisjonen
- Ringdal, Kristen. 2018. *Enhet og mangfold samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode*. Bergen: Fagbokforlaget.

- Røiseland, Asbjørn, og Signy Irene Vabo. 2016. *Styring og samstyring governance på norsk*. Bergen: Fagbokforlaget.
- SSB. 2013. *Veteraners levekår: Forsvars- og politipersonell som har deltatt i internasjonale operasjoner*. Rapport 38/2013. Statistisk sentralbyrå
- Van Meter, Donald S. og Carl E. Van Horn. 1975.«The Policy Implementation Process; A Conceptual Framework». *Administration & Society* 6 (4). 445-488.
<https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/009539977500600404>.
- Vemundvik, Sissel, Benedicte Hoff, Anniken Grønli Foss, Ingunn Botheim, og Helle Sekkesæter. 2015. *Statlig styring av kommunene En kartlegging av virkemiddelbruk og utviklingstrekk på tre sektorer i perioden 1999–2015*. Rapport 2015:19. Oslo: Direktorat for forvaltning og IKT(Difi).
- Winter, Søren. 1994. *Implementering og effektivitet*. Århus: Academica.
- Winter, Søren, og Vibeke Lehmann Nielsen. 2008. *Implementering af politik*. Århus: Academica.

9 Vedlegg

9.1 Informasjonsskriv til informantene

Vil du delta i forskningsprosjektet

”Veteranpolitikk-Fra statlig Initiativ til lokal iverksetting”?

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt hvor formålet er å undersøke hva som kan forklare variasjon i kvalitet på handlingsplaner som er utarbeidet av forskjellige kommuner. I dette skrivet gir vi deg informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

Formål

Dette er en masteroppgave om iverksetting av politikk i kommunen. De kommuner med et antall veteraner har blitt oppfordret til å utarbeide en handlingsplan for ivaretagelse av veteraner. Dette tiltaket er beskrevet i oppfølgingsplanen «I tjeneste for Norge-Regjeringens oppfølgingsplan for ivaretagelse av personell før, under og etter internasjonal tjeneste». Din kommune har utarbeidet en handlingsplan og det er i den sammenheng ønskelig å intervju en som har deltatt i arbeidet med iverksetting av denne handlingsplanen. Prosjektet skal undersøke ulike faktorer som kan være med på å påvirke kvaliteten på handlingsplanene. Prosjektet skal undersøke i hvilken grad kommunene har utarbeidet handlingsplaner og hva som kan forklare variasjonen i handlingsplanene.

Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?

OsloMet er ansvarlig for prosjektet.

Hvorfor får du spørsmål om å delta?

De som det er aktuelt å intervju, vil være ansatte i kommunen som har hatt en rolle i iverksettingen av utarbeidelsen av handlingsplanen i kommunen. Det vil kun bli gjennomført intervju med en person fra hver kommune så det er viktig at vedkommende har vært involvert i store deler av prosessen.

Hva innebærer det for deg å delta?

Hvis du velger å delta i prosjektet, innebærer det at du blir intervjuet. Det vil ta deg ca. 45 minutter. Intervjuet vil inneholde spørsmål om hvordan arbeidet med handlingsplanen har vært organisert og gjennomført i din kommune. Jeg vil ta lydopptak og notater fra intervjuet.

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 skrivet. Vi behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket. Bare student og veileder vil ha tilgang til opplysningene. Navn og kontaktopplysningene vil bli erstattet med en kode som lagres på egen navneliste adskilt fra øvrige data. Deltagerne vil ikke kunne gjenkjennes i masteroppgaven.

Hva skjer med opplysningene dine når vi avslutter forskningsprosjektet?

Prosjektet skal etter planen avsluttes 15. juni 2020 Personopplysninger vil da bli slettet ved prosjektslutt.

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.

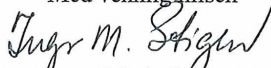
På oppdrag fra OsloMet-Storbyuniversitet har NSD – Norsk senter for forskningsdata AS vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

Hvor kan jeg finne ut mer?


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

- OsloMet-Storbyuniversitet ved Inger Marie Stigen, tlf 918 54 660
- Vårt personvernombud: Ingrid Jacobsen
- NSD – Norsk senter for forskningsdata AS, på epost (personverntjenester@nsd.no) eller telefon: 55 58 21 17.

Med vennlig hilsen



Inger Marie Stigen
Prosjektansvarlig
(veileder)



Anita Schjølset
Prosjektansvarlig
(veileder)

Mia N. Huitfeldt
Student

Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet Veteranpolitikk-Fra statlig initiativ til kommunal iverksetting, og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

- å delta i intervju

Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet, ca. *[oppgi tidspunkt]*

(Signert av prosjektdeltaker, dato)

9.2 Intervjuguide

Bakgrunn

Hvilken rolle og arbeidsoppgaver har du hatt ifm iverksettingen av tiltak 14 i oppfølgingsplanen?

Hvordan blir dere vanligvis introdusert for nye tiltak fra regjeringen? (Interorganisatorisk kommunikasjon og oppfølging)

Når og hvordan ble din kommune introdusert for tiltak 14? (interorganisatorisk kommunikasjon og oppfølging)

I hvilken grad ble tiltak 14 kommunisert på en nøyaktig og konsistent måte? (interorganisatorisk kommunikasjon og oppfølging)

Målsettinger

I hvilken grad innebærer iverksetting av tiltak 14 endringer for din kommune? Er endringene store/små?

I hvilken grad oppfatter du konsensus for målsettingene til tiltaket internt i kommunen?

Iverksetternes handlingsvilje

Hva er din forståelse av målsettingene med tiltak 14?

I hvilken grad er du enig eller uenig i målsettingene med tiltaket?

Hvor sterkt er du enig eller uenig?

Interorganisatorisk kommunikasjon og oppfølging

I hvilken grad har fylkesmannen vært involvert i oppfølgingen? Hva har fylkesmannen gjort?

Har kommunen din samarbeidet med andre aktører ifm utarbeidelsen av handlingsplanen?

Hvem tok initiativ til dette samarbeidet? Hvordan fungerte samarbeidet?

Kjennetegn ved iverksettingsenheten

Hvordan har arbeidet med handlingsplanen vært organisert i kommunen? Hvem har ledet arbeidet og hvem har deltatt?

Hvordan vil du beskrive kompetansen til de som har deltatt i utarbeidelsen av handlingsplanen?

I hvilken grad oppfatter du at ledelsen har prioritert dette tiltaket?

I hvilken grad har den nærmeste lederen lagt til rette for arbeid med tiltaket sett opp imot andre arbeidsoppgaver?

Hvor stor handlefrihet har gruppen hatt til å utforme og bestemme innhold i handlingsplanen?

Hvor stor handlefrihet har gruppen hatt til å samarbeide med andre aktører?

Økonomiske forhold

Hvordan vil du beskrive økonomien til kommunen din?

Hva slags ressurser er satt av til arbeidet med handlingsplanen?

Hva vil det koste å gjennomføre de tiltak som er beskrevet i handlingsplanen og er det satt av midler til dette?

Prestasjoner

Hvordan vil du beskrive en handlingsplan med god kvalitet?

Hvilke faktorer mener du er med på å påvirke grad av kvalitet på handlingsplan i din kommune?

Hva tenker du om kvaliteten på din kommunes handlingsplan?

8.3 Skjema innholdsanalyse handlingsplaner

Spørsmål/Tema	Svar alternativ
Innledning	
Definisjon og avgrensing av planområdets tema	I liten grad/ til en viss grad/I stor grad
Situasjonsbeskrivelse: Bør beskrive hvilke forhold som ønskes forbedret, hvilke samarbeidsrelasjoner som ønskes utviklet, hvilke målgrupper som kommunens planarbeid rettes mot.	I liten grad/til en viss grad/i stor grad
Mål og tiltak	
Mål for tiltaksutvikling	Beskrivelse og antall
Tiltak	Beskrivelse
Hvor konkrete er tiltakene?	I liten grad/til en viss grad/i stor grad
Hvor mange tiltak?	Antall
Er det definert tidsrom for tiltakene?	Ja/nei
Hvilke av følgende temaer dekker tiltakene: kompetanseheving, beskrivelse av forpliktende samarbeid mellom relevante aktører, ivaretagelse av målgrupper som har behov for ulike tilbud.	kompetanseheving, beskrivelse av forpliktende samarbeid mellom relevante aktører, ivaretagelse av målgrupper som har behov for ulike tilbud.
Hvilke andre temaer dekker tiltakene som ikke er dekket av emnene ovenfor?	En beskrivelse av andre temaer
Ressurser for gjennomføring av tiltaket?	Ja/Nei For hvor mange av tiltakene?
Ansvarlig for oppfølging	

Har noen fått definert ansvar for tiltakene?	Ja/Nei evt hvem
Er planperiode definert?	Ja/Nei
Er det satt tidspunkt for evaluering eller at planen skal oppdateres?	Ja/Nei
Er planen tilgjengelig på kommunenes hjemmeside? Klarer jeg å søke den opp?	Ja/Nei