



NAVs tilbud til veteraner

Rapport 2022 - 16

Proba-rapport nr. 2022-16, Prosjekt nr. 21015

ISSN: 1891-8093

HB/JH/SH, TT, 10.05.2022

--

Offentlig

--

NAV's tilbud til veteraner

Utarbeidet for Arbeids- og inkluderingsdepartementet

Forord

Det er mange personer som har bidratt til dette prosjektet, og som vi vil takke for samarbeidet:

Ansatte i ulike sektorer og organisasjoner, samt veteraner, har stilt opp til intervju og delt sine erfaringer og kunnskap. Mange veteraner har også besvart en brukerundersøkelse, og NAV-veiledere i Oslo og Viken har deltatt i en intervjuundersøkelse.

Prosjektet har hatt en referansegruppe med deltakelse fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Arbeids- og velferdsdirektoratet, NAVs veterankontakt, NAVs kompetansemiljø for veteransaker, NAV Arbeid og helse Oslo, NAVs fylkeskontor i Oslo, Helsedirektoratet, Forsvarets veterantjeneste og organisasjonen NVIO. I tillegg til medlemmene i referansegruppa har vi invitert representanter fra følgende instanser til å gi innspill og tilbakemeldinger: Organisasjonen SIOPS, Forsvarsdepartementet og KS.

I Proba har Helene Berg vært prosjektleder. Stian Haugen og Jacob Hystad har vært prosjektdeltakere og Trude Thorbjørnsrud kvalitetssikrer. Vi har samarbeidet med Sigurd Eritsland (Footstep AS), som selv har erfaring som veteran.

Oslo, mai 2022

Proba samfunnsanalyse

Innhold:

SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER	1
1 INNLEDNING	6
1.1 Bakgrunn	6
1.2 Problemstillinger	7
1.3 Metoder	8
1.4 Begreper og relevant lovverk	11
2 BRUKERNES UTFORDRINGER.....	13
2.1 Eksisterende kunnskap	13
2.2 Sentrale aktørers erfaringer	16
2.3 NAV-veiledernes erfaringer	17
2.4 Veteranenes egne opplevelser.....	18
3 OVERSIKT OVER TILBUDET: AKTØRER OG TJENESTER	22
3.1 Relevante aktører	22
3.2 Nærmere om tjenester og arbeidsoppgaver.....	24
3.2.1 Forsvarets oppfølgingsansvar	25
3.2.2 Arbeids- og velferdsetatens oppfølgingsansvar	27
3.2.3 Helsesektorens oppfølgingsansvar	30
3.2.4 Kommunale tilbud til veteraner	31
3.2.5 Veteranorganisasjonene	32
3.3 Samarbeid og koordinering	34
4 BRUKERNES ERFARING MED TJENESTENE.....	36
4.1 Kjennskap til og kontakt med tjenestene	36
4.2 Årsaker til kontakt med NAV-kontoret eller spesialenhetene	38
4.3 Brukertilfredshet	39
4.4 Nytte av bistanden.....	43
5 KOMPETANSE OG KOMPETANSEOVERFØRING I NAV	47
5.1 Hvilken kompetanse er viktig i oppfølgingen av veteraner?	47
5.2 Kompetanse i NAV-kontorene i dag	50
5.3 Kompetanse og kompetanseoverføring fra veterankontakten.....	51
6 INNRETNING AV TJENESTENE I DANMARK OG NEDERLAND.....	53
6.1 Danmark.....	53
6.1.1 Arbeidsrettede tjenester i Danmark.....	53
6.1.2 Veteranpolitikk i Danmark	54
6.1.3 Organisering av veteranarbeidet i Danmark.....	55
6.1.4 Evalueringer av tilbudet til veteraner i Danmark.....	59
6.2 Nederland.....	60
6.2.1 Arbeidsrettede tjenester i Nederland.....	60
6.2.2 Veteranpolitikk i Nederland	60
6.2.3 Organisering av veteranarbeidet i Nederland.....	61
6.2.4 Evalueringer av tilbudet til veteraner i Nederland.....	63
7 BEHOVET FOR VETERANKONTAKT OG ALTERNATIVE ORGANISATORISKE LØSNINGER.....	64
7.1 Behovet for statlig veterankontakt	64
7.2 Styrker og svakheter ved dagens organisering	67
7.3 Viktige kriterier for en organisasjonsmodell.....	68
7.4 Alternative løsninger.....	69

7.4.1	Modell 1: Veteranloser i Forsvaret, kompetansesenter i NAV.....	71
7.4.2	Modell 2: Veteranloser og kompetansesenter slås sammen til én enhet i NAV.....	72
7.4.3	Modell 3: Regionale veteranloser og nasjonalt kompetansesenter i NAV	73
LITTERATUR.....		75

Sammendrag og konklusjoner

Resymé

NAV har to spesialenheter som yter tjenester til veteraner som har deltatt i utenlandsoperasjoner for Forsvaret, og driver informasjons- og kompetansehevede aktiviteter på veteranfeltet. I tillegg er det flere instanser utenfor NAV som har en rolle i oppfølgingen av veteraner.

Vi har kartlagt de ulike tjenestene og vurdert behovet for at NAV har en egen veterankontakt i enkelte fylker i tillegg til et landsdekkende kompetansemiljø for veteran saker. Vi konkluderer med at det er behov for en egen tjeneste for veteraner innenfor NAVs ansvarsområde, men at dette kan organiseres på ulike måter. Vi skisserer tre løsninger.

Bakgrunn

Den norske veteranpopulasjonen består av ca. 39 000 mennesker som har vært i internasjonale operasjoner etter 1978 (Meld. St. 15 (2019-2020)). Forskning viser at dette sett under ett er en ressurssterk gruppe som klarer seg svært bra. Tjeneste i internasjonale operasjoner innebærer imidlertid økt risiko for psykiske eller fysiske plager. Noen opplever også at deres kompetanse er vanskelig å omsette i det sivile arbeidsmarkedet.

I Stortingsmeldingen *Også vi når det blir krevet — Veteraner i vår tid* (Meld.St. 15 (2019-2020)) heter det: «Alle som deltar eller har deltatt i internasjonale fredsbevarende, fredsopprettende eller statsbyggende innsats på vegne av Norge, fortjener samfunnets anerkjennelse. Det er et samfunnsansvar å gi dem ivaretagelse og oppfølging før, under og etter tjenesten.»

I dag skal veteraner i hovedsak få bistand i det sivile hjelpeapparatet, på lik linje med andre. Det gjelder for eksempel i NAV og helsetjenester. Flere ganger er det imidlertid påpekt at veteraner med spesielle behov ikke får god nok oppfølging i det sivile hjelpeapparatet, og at det er viktig at tjenestene har kompetanse om de ulike internasjonale oppdragene og de erfaringer og utfordringene veteraner kan ha.

I 2011 la regjeringen fram en handlingsplan. Her ble det tatt initiativ til en rekke tiltak, blant annet skulle NAV opprette et kompetansemiljø for veteransaker (KMV), lokalisert ved NAV Elverum. Kompetansemiljøet skulle drive informasjonsvirksomhet og bistå enkeltpersoner. Riksrevisjonen påpekte i 2014 at det fremdeles var svakheter i bistanden til veteraner med spesielle behov. I en oppfølgingsplan fra regjeringen samme år ble det tatt initiativ til et prøveprosjekt med «en desentralisert ordning med veterankontakt» i NAV. Veterankontakten skulle fungere som et supplement til KMV og bestå av personell med kompetanse fra internasjonale operasjoner. Prøveordningen ble startet i 2016 i Oslo og Akershus, og ble senere utvidet til Oslo og Viken.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet ønsket en vurdering av NAVs tilbud til veteraner og behovet for en ordning med veterankontakt i NAV sett i lys av tilbud fra andre instanser enn NAV.

Problemstillinger og metoder

Prosjektet har hatt følgende problemstillinger:

- En kartlegging av aktører og tjenester som yter relevant bistand til veteraner

- En undersøkelse av kompetanse i NAV til å følge opp veteraner
- En undersøkelse av brukertilfredshet og brukernes nytte av bistanden
- En vurdering av behovet for statlig veterankontakt
- En vurdering av ulike løsninger for innretning av oppfølgingen av veteraner i NAV

Vi har benyttet flere datakilder: En dokumentstudie, intervjuer med sentrale aktører på veteranfeltet, intervjuer med enkelte veteraner, en intervjuundersøkelse ved NAV-kontorer i Oslo og Viken, en brukerundersøkelse om veteraners erfaring med NAVs og andre tjenester, samt en enkel kartlegging av organiseringsmodellene i Danmark og Nederland.

Brukernes utfordringer

De fleste veteraner klarer seg bra når det gjelder helse, økonomi og jobbmuligheter. For noen av dem kan imidlertid konsekvensene av tjenesten være store, og de har behov for tjenester og ytelser som NAV har ansvar for.

I en levekårsundersøkelse som ble gjennomført av SSB i 2012 var det 11 prosent av veteranene som oppga at de har fått varige sykdommer som følge av tjenesten (Normann, 2013). 7 prosent oppga at de hadde blitt fysisk skadet under oppdrag. Psykiske plager kan imidlertid innebære vel så store utfordringer, og kan oppstå flere år etter tjenesten. Blant de som besvarte brukerundersøkelsen vår, er psykiske plager mer vanlig enn fysiske. Blant de psykiske lidelsene som kan ha størst konsekvenser er posttraumatisk stresslidelse (PTSD), angst og depresjon.

I brukerundersøkelsen vi gjennomførte til veteraner var det en stor andel av de som hadde helseutfordringer som oppga at dette førte til at de hadde problemer med å få eller stå i jobb. Nedsatt arbeidsevne kan igjen føre til økonomiske problemer. Videre er det noen som har problemer med boligsituasjonen og/eller gjeldsproblemer. Utfordringene kan være sammensatte og komplekse.

Enkelte veteraner opplever at jobbmulighetene er dårlige fordi tjenestetiden har medført at de mangler kompetanse som blir etterspurt i det sivile arbeidsmarkedet, og noen opplever at den kompetansen de har fra Forsvaret og internasjonal tjeneste er vanskelig å oversette til det sivile arbeidsmarkedet. I undersøkelsen vår var det imidlertid relativt få som svarte at de hadde slike utfordringer.

Blant de veteranene som søker bistand hos NAV tar de fleste kontakt for å søke om dagpenger, AAP, uføretrygd, hjelp til å få yrkesskadeerstatning eller andre stønadsordninger. NAV-veiledere opplever imidlertid at en del i denne gruppa har behov for flere tjenester, som gjeldsrådgivning, hjelp til bolig, hjelp til å få avklart helseutfordringer, osv.

Oversikt over tilbudet til veteraner – organisering og roller

Som nevnt legger myndighetene til grunn at veteraner skal få bistand fra det sivile, ordinære, hjelpeapparatet. I NAV betyr det først og fremst NAV-kontorene, med både statlige og kommunale tjenester. I tillegg har som nevnt arbeids- og velferdsetaten opprettet to instanser som begge skal yte bistand spesielt til veteraner, og drive informasjonsvirksomhet og kompetansespredning i NAV. KMV er lokalisert og organisert som et team i NAV-kontoret på Elverum (under NAVs fylkeskontor i Innlandet), mens veterankontakten er organisert under spesialenheten NAV Arbeid og helse Oslo (under NAVs fylkeskontor i Oslo). De to enhetene har henholdsvis tre og ett årsverk. Arbeidsdelingen mellom dem er i hovedsak geografisk avgrenset (Oslo/Viken og resten av landet), men KMV har også en mer strategisk rolle som veterankontakten ikke har.

Også andre instanser/sectorer enn NAV yter relevant bistand til veteraner som har behov for bistand knyttet til arbeid, helse, økonomi og sosiale forhold.

Forsvaret følger opp veteraner med ulike aktiviteter i 12 måneder etter endt utenlandstjeneste (ettårsprogrammet). Programmet består av ulike informasjonsaktiviteter og tilbud om helsehjelp og annen bistand, og avsluttes med en erfarings-samling. Forsvaret driver også et veteransenter, som er et rekreasjons- og aktivitetstilbud for veteraner og deres familier, og som har en «Åpen dør» for veteranhenvendelser. Veteransenteret er underlagt Forsvarets veteran-tjeneste som er en fagavdeling i Forsvaret.

Forsvarets sanitet driver for øvrig en spesialisert helsetjeneste – *Institutt for militær-psykiatri og stressmestring (IMPS)*. De har spisskompetanse på traume- og stressrelaterte helseplager, og tilbyr helse- og psykologfaglig oppfølging.

De fem regionale *ressursentrene om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging* (RVTS) har spisskompetanse på veteranfeltet, og driver undervisning, veiledning og nettverksarbeid på tvers av sectorer, etater og forvaltningsnivåer. De driver som hovedregel ikke individrettet virksomhet.

Flere kommuner har etablert *kommunale veterankontakter*. Disse skal fungere som koordinatore internt i kommunene, gir råd og veiledning til veteraner og deres pårørende, og henviser videre i systemet. Denne funksjonen er som regel lagt inn i eksisterende kommunale tjenester.

I tillegg til de offentlige instansene er det flere veteranorganisasjoner som jobber for ivaretagelse og anerkjennelse av veteraner, og bistår den enkelte veteran med likepersonarbeid, rådgivning og sosiale arrangementer. De største er SIOPS (Veteranforbundet for skadde i internasjonale operasjoner) og NVIO (Norges veteranforbund for internasjonale operasjoner).

Brukernes erfaringer med tjenestene

Blant de veteranene som besvarte brukerundersøkelsen vår, var det over 70 prosent som hadde hatt kontakt med et NAV-kontor etter avsluttet utenlandstjeneste. 20-25 prosent hadde vært i kontakt med KVM og/eller NAVs veterankontakt.

Veteranenes erfaringer med NAV-kontorene er relativt dårlige. Det var særlig mange av respondentene som oppga at NAV-veilederen ikke hadde den kompetansen som er viktig for å forstå hvilke utfordringer veteraner kan ha. Generelt var det få som opplevde den hjelpen de hadde fått på NAV-kontoret som nyttig. De som hadde helseproblemer eller problemer med kompetanse opplevde nytten av bistanden som vesentlig dårligere enn de som ikke hadde slike utfordringer. En del veteraner opplever dessuten at selve dialogen med NAV er problematisk, noe som utgjør en ekstra byrde når man er i en sårbar situasjon.

Brukernes erfaringer med de to spesialenhetene i NAV er på den annen side svært gode. Mellom 80 og 100 prosent av de som hadde hatt kontakt med de to tjenestene var fornøyde med veilederens/veterankontaktens forståelse av deres behov for hjelp, samt med den kompetansen og respekten de ble møtt med. Over halvparten vurderte den hjelpen de hadde fått som *svært nyttig*. Det samme gjaldt bare 10 prosent av de som hadde hatt kontakt med et NAV-kontor. Blant de som hadde hatt kontakt med NAVs veterankontakt vurderte nesten alle bistanden som svært eller ganske nyttig.

Kompetanse og kompetanseoverføring i NAV

Som nevnt er en stor andel av de veteranene som har hatt kontakt med NAV-kontoret misfornøyde med NAV-veilederens kompetanse på veteranfeltet. Også de NAV-

veilederne vi intervjuet opplever at de mangler riktig kompetanse for å følge opp veteraner på en god måte. Kompetanse på «NAV-systemet», det vil si både tjenester og regelverk, blir ansett som svært viktig. Dette er kompetanse som NAV-veiledere har, og som er viktig i oppfølging av alle brukere. Når det gjelder å ivareta veteraner på en god måte, er imidlertid kunnskap om Forsvarets utenlandsoperasjoner og hva det innebærer å være veteran spesielt viktig. De fleste NAV-veilederne mangler slik kunnskap og flere formidler at det kan medføre at de ikke følger opp veteraner så godt som de burde.

Selv om veteranene vurderte kompetansen i NAV-kontorene som svært dårlig, fant vi at det har vært en sterk forbedring fra 6-7 år tilbake i tid til i dag. Vi kan ikke fastslå hva som er årsaken til den positive utviklingen, men det er nærliggende å anta at NAVs spesialenheter har bidratt positivt til kompetanseheving.

Innretning av tjenestene i Danmark og Nederland

Både Danmark og Nederland har i løpet av de siste årene valgt å samle bistand til veteraner under en felles statlig paraply.

I Danmark er Veteracentret organisert under forsvarsdepartementet. De koordinerer innsatsen i offentlig sektor og tilbyr bistand til veteraner livet ut. De gir individuell rådgivning blant annet knyttet til utfordringer med helse, arbeid og økonomi. Sysselsettingsrådgivere følger opp veteraner som har utfordringer med å få eller beholde jobb. Veteracentret har en døgnåpen, anonym telefontjeneste for akutthenvendelser fra soldater, veteraner eller pårørende.

I Nederland er en rekke instanser nylig slått sammen til Veteraninstituttet, underlagt Forsvarsdepartementet. På Veteraninstituttet er det ansatt egne omsorgscoordinatorer. Disse kan veilede og gi bistand i problemstillinger knyttet til psykiske og fysiske plager, helsehjelp, økonomiske forhold og ytelser, gjeld og arbeid. De kan også fungere som en los i kontakten med andre instanser. I likhet med i Danmark har Veteraninstituttet også en døgnåpen tjeneste for akutthenvendelser, og tilbyr bistand livet ut.

Behov for en veterankontakt i enkelte fylker i NAV?

Vi konkluderer med at det er et klart behov for *en egen tjeneste for veteraner innenfor NAVs ansvarsområde*. Blant de veteranene som får utfordringer etter tjenesten er det mange som vil ha behov for tjenester og ytelser som NAV har ansvar for. Hjelpen som ytes i NAV-kontorene er mangelfull, særlig på grunn av manglende kompetanse på veteranfeltet. Selv om både veterankontakten og KMV gjør en viktig innsats for å øke kompetansen i NAV-kontorene, mener vi at det er urealistisk at alle NAV-kontorer selv skal kunne inneha den spesialkompetansen som er nødvendig for å gi veteraner god oppfølging.

Både KMV og veterankontakten tilfredsstiller altså et behov som i dag ikke blir dekket av det ordinære tilbudet i NAV, og det blir heller ikke dekket gjennom andre eksisterende tjenester. Det gjelder både de individrettede tjenestene til veteranene og de systemrettede tjenestene overfor NAV-kontorene. Våre data gir imidlertid ikke noe grunnlag for å vurdere om det er behov for to ulike tjenester for veteraner i NAV. I rapporten drøfter vi derfor ulike måter å organisere NAVs tilbud på.

Styrker og svakheter med dagens organisering

Vi ser flere ulemper med den måten NAV i dag har organisert sin bistand til veteraner.

Det samlede tilbudet til veteraner fra det offentliges side er fragmentert i den forstand at det er mange aktører og instanser involvert, i tillegg til at det er mange styringslinjer. Siden spesialenheter i NAV har delt ansvaret mellom seg geografisk, innebærer ikke

dette i seg selv at de aktuelle tjenestene er fragmenterte sett fra brukernes side. De separate styringslinjene kan likevel innebære en risiko for at brukere i ulike deler av landet får ulike tilbud. Denne organiseringen framstår også som en lite kostnadseffektiv modell, med lite fleksibel utnyttelse av ressursene. I tillegg er enhetene i NAV små, og kvaliteten på arbeidet avhenger sterkt av enkeltpersoners engasjement. Løsningen med en veterankontakt i enkelte fylker/regioner bidrar heller ikke til å bygge opp og vedlikeholde et fagmiljø.

Dagens organisatoriske løsning har også noen fordeler. Plasseringen av tjenestene i NAV innebærer at de ansatte både har spisskompetanse på arbeidsrettet oppfølging og økonomiske ytelser og spesialisert kompetanse om målgruppa. Det gir en stor fordel ved at de ansatte har enkel tilgang til NAVs virkemidler, og at det er lav terskel for å «invitere seg inn» på NAV-kontoret. De ansatte har dessuten tilgang til NAVs saksbehandlings-systemer. Når det gjelder veterankontakten kan det være en fordel med geografisk nærhet til brukerne og egen veteranerfaring. Det er imidlertid ikke enighet mellom informantene våre om hvor viktig disse forholdene er.

Alternative organisatoriske løsninger

Vi har skissert tre ulike løsninger for å organisere en tjeneste som yter bistand til veteraner innenfor NAVs ansvarsområde. Dette inkluderer både individuelle tjenester – en losfunksjon, og systemrettede tjenester – et kompetansesenter. Vi har ikke vurdert selve forvaltningen av økonomiske ytelser.

I alle alternativene legger vi til grunn at de samlede ressursene økes. Det gjelder særlig ressursene til de individrettede tjenestene. Sammenliknet med Danmark og Nederland brukes det relativt lite ressurser på oppfølging av den enkelte veteran i Norge i dag. Vi mener at tilgjengeligheten til tjenestene bør økes, det vil si at terskelen for å ta kontakt bør være lavere enn i dag. Ressursbehovet er imidlertid ikke statisk, og må vurderes fortløpende. Aktuelle utenlandsoperasjoner endrer seg, og veteranenes erfaringer og utfordringer vil variere over tid.

Vi skisserer følgende tre modeller. I rapporten drøfter vi fordeler og ulemper med hver av disse.

- Alternativ 1: Funksjonene som los og kompetansesenter deles. Veteranloser ansatt i NAV jobber i en enhet i Forsvaret, mens KMV beholdes som kompetansesenter i NAV. På denne måten vil man samle kompetanse om utenlandsoperasjoner og NAV-kompetanse i et større fagmiljø.
- Alternativ 2: Dagens veterankontakt og KMV slås sammen til én enhet i NAV, med ansvar både for losfunksjonen og kompetansesenterfunksjonen. Den nye organisasjonen bør være organisert som en selvstendig enhet, og enhetsleder vil ha ansvaret for den interne organiseringen, inkludert allokering av ressursene til ulike oppgaver.
- Alternativ 3: Dagens organisering videreføres, men med en justering av arbeidsfordelingen ved at funksjonene som los og kompetansesenter deles. KMV beholdes som kompetansesenter i NAV. Det ansettes flere regionale veteranloser. Modellen krever et tett faglig nettverk veteranlosene seg imellom og mellom veteranlosene og KMV.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Den norske veteranpopulasjonen består av ca. 39 000 mennesker som har vært i internasjonale operasjoner etter 1978 (Meld. St. 15 (2019-2020)). Forskning viser at personell som har tjenestegjort i utlandet sett under ett er en ressurssterk gruppe. Tjeneste i internasjonale operasjoner innebærer imidlertid økt risiko for psykiske eller fysiske plager. Noen opplever også at deres kompetanse er vanskelig å omsette i det sivile arbeidsmarkedet.

I Stortingsmeldingen *Også vi når det blir krevet — Veteraner i vår tid* (Meld.St 15 (2019-2020)) heter det: «Alle som deltar eller har deltatt i internasjonale fredsbevarende, fredsopprettende eller statsbyggende innsats på vegne av Norge, fortjener samfunnets anerkjennelse. Det er et samfunnsansvar å gi dem ivaretagelse og oppfølging før, under og etter tjenesten.»

Myndighetene har de siste 10-15 årene iverksatt en rekke tiltak for ivaretagelse av personell som på vegne av Forsvaret har tjenestegjort i internasjonale operasjoner. Dette er dokumentert i flere styringsdokumenter og evalueringer.

Stortingsmelding nr. 34 (2008-2009) adresserte behov for bedre oppfølging av veteranene både i Forsvaret og sivil sektor, og i samhandlingen mellom disse.

Handlingsplanen *I tjeneste for Norge* (Regjeringen, 2011) kom som en oppfølging av stortingsmeldingen, og omfattet personell med erfaring fra utenrikstjenesten, politiet og Forsvaret. I handlingsplanen står at det at ambisjonen var å styrke og videreutvikle ivaretagelsen av veteranene og deres nærmeste. Både gjennomførte og fremtidige tiltak blir beskrevet i planen. Hensikten med tiltakene var å redusere risikoen for fysiske og psykiske skader, sørge for rask tilgang til behandling og rehabilitering, samt tilrettelegge for bedre oppfølging av og informasjon til familier og pårørende.

I 2011 opprettet NAV et kompetansemiljø for veteransaker (KMV), som var et av tiltakene i handlingsplanen: «Arbeids- og velferdsetaten etablerer et kompetansemiljø for veteransaker ved NAV Elverum. Kontoret skal ha særlig kompetanse på tjenesteområder som er spesielt relevante for personell som har deltatt i internasjonale operasjoner, og vil blant annet ha en informasjons- og veilederrolle overfor Forsvaret og andre enheter i Arbeids- og velferdsetaten.»

I 2014 la Riksrevisjonens fram en undersøkelse av ivaretagelse av veteraner (Riksrevisjonen, 2014). Den hadde som mål å vurdere om veteraner fra internasjonale operasjoner får god hjelp og oppfølging, som forutsatt gjennom Stortingets vedtak. Undersøkelsen omfattet i hovedsak perioden 2010-2014. Et hovedfunn fra undersøkelsen var at veteraner med psykiske helseplager i mange tilfeller ikke får den hjelpen de har behov for, og at tilbudene om hjelp for disse plagene var varierende og med til dels lange ventetider. Videre viste undersøkelsen at tilrettelegging for deltakelse i arbeidslivet etter tjenesten er mangelfull. I tillegg fant Riksrevisjonen manglende kompetanse om veteraner i deler av det sivile hjelpeapparatet.

Oppfølgingsplanen *I tjeneste for Norge* (Regjeringen, 2014) bygger videre på stortingsmeldingen og handlingsplanen, og skulle videreutvikle mål og tiltak for anerkjennelse og ivaretagelse av veteraner i internasjonal tjeneste for Norge. Et av tiltakene var å etablere et prøveprosjekt med «en desentralisert ordning med veterankontakt» i NAV. Veterankontakten skulle fungere som et supplement til KMV og bestå av personell med kompetanse fra internasjonale operasjoner.

I 2016 startet NAV opp prøveprosjektet med en veterankontakt for Oslo og daværende Akershus fylke (nå for Oslo og Viken). Den som ble ansatt hadde selv erfaring fra utenlandstjeneste for forsvaret. Formålet var å gi råd og veiledning til lokale NAV-kontor, støtte veiledere ved NAV-kontor og bistå konkrete veteraner innenfor både statlige og kommunale saksområder, med fokus på økt deltakelse i arbeidslivet.

Meld. St. 15 (2019-2020) oppsummerte innsatsen for personell i internasjonal tjeneste i perioden 2010-2020. Når det gjelder veterankontakten beskriver de erfaringene i hovedsak som gode, men det ble pekt på at antallet enkeltsaker som ble håndtert var lavt, og at veterankontaktens arbeidsoppgaver ikke skilte seg i vesentlig grad fra KMMVs oppgaver.

Prøveordningen gikk fram til 2019, men det ble besluttet at den skulle videreføres i to år fra 2020, blant annet på grunnlag av positive tilbakemeldinger fra veteranorganisasjonene, veteraner og deres pårørende.

Ordnningen går ut i 2022, og Arbeids- og inkluderingsdepartementet ønsker nå en vurdering av NAVs tilbud til veteraner. I tillegg til NAVs to spesialenheter er det i dag flere instanser i ulike sektorer som jobber for å spre kunnskap om veteranfeltet og yte tjenester spesielt til veteraner. Arbeids- og inkluderingsdepartementet ønsket en vurdering av behovet for en ordning med veterankontakt i NAV sett i lys av tilbud også fra andre instanser enn NAV.

1.2 Problemstillinger

Prosjektet har hatt følgende problemstillinger:

- En kartlegging av aktører og tjenester som yter relevant bistand til veteraner
- En undersøkelse av kompetanse i NAV til å følge opp veteraner
- En undersøkelse av brukertilfredshet og brukernes nytte av bistanden
- En vurdering av behovet for statlig veterankontakt
- En vurdering av ulike løsninger for innretning av oppfølgingen av veteraner i NAV

Kartlegging av aktører og tjenester: oversikt over tilbudet

Som nevnt er det i dag flere aktører enn NAV som er involvert i å tilby arbeidsrelaterte tjenester til veteraner, blant annet Forsvaret, kommunale veterankontakter og veteranenes egne organisasjoner. For å vurdere hensiktsmessigheten av dagens organisering og behovet for statlig veterankontakt innenfor NAVs ansvarsområde, er det nødvendig å skaffe en mer inngående oversikt over tilbudet.

Vi har kartlagt aktørenes ansvar, oppgaver, roller, organisatorisk tilknytning, tjenester, og koordinering mellom disse, når det gjelder oppfølging av personer som har tjenestegjort i internasjonale operasjoner. Vi har hatt spesielt fokus på arbeidsrelaterte tjenester.

Undersøkelse av kompetanse i NAV

I Meld. St. 15 (2019-2020) heter det at kompetansen i det sivile hjelpeapparatet må videreføres og videreutvikles. I prosjektet skulle vi undersøke kompetansen knyttet til det å kunne veilede og følge opp veteraner i NAV generelt og i etatens enheter som jobber særskilt med veteraner, samt undersøke hvordan den eksisterende kompetansen videreformidles i etaten. Hypotesen er at god arbeidsrettet oppfølging for denne gruppa

krever spesialisert kompetanse om de erfaringer og kompetanser veteraner kan ha i tillegg til kompetanse i arbeidsrettet oppfølging.

Vi har undersøkt i hvilken grad kompetansen i NAV-kontorene og spesialenhetene er god og relevant i forhold til brukernes behov, og i hvilken grad spesialenhetene bidrar til å bygge kompetanse i NAV-kontorene.

Brukerundersøkelse: Nytte for brukerne

Vi har undersøkt om de tilbudene som ytes i Arbeids- og velferdsetaten oppfattes som brukerrettet og nyttig, også sett opp mot andre tilbud, for eksempel fra Forsvaret, kommunene og veteranorganisasjoner.

En målsetting har vært å undersøke hvordan nytten av tjenestene avhenger av typer utfordringer og behov veteranene har. Vi ønsket også å undersøke om veteranenes nytte av NAV-kontorenes tjenester er forskjellig i Oslo/Viken, som er veterankontaktens ansvarsområde, og i andre fylker.

Behovet for statlig veterankontakt

Vi har vurdert hvor stort behovet er for en ordning med en statlig veterankontakt i enkelte fylker, når det tas høyde for andre tilbud i NAV og fra andre aktører. I vurderingen bygger vi på de faktorene som er undersøkt under de tre første problemstillingene; hvilke andre aktører som fins og hva de tilbyr, i hvilken grad de oppfyller behovene i målgruppa, i hvilken grad ordningen med veterankontakt tilfører kompetanse og gir et bedre tilbud til veteranene. I hvilken grad dekker tilbudet et behov som ikke blir dekket av det ordinære tilbudet/andre eksisterende tjenester?

Vurdering av ulike løsninger for innretning av oppfølgingen av veteraner i NAV

Vi skulle vurdere og skissere løsninger for hvordan oppfølgingen av veteraner ved Arbeids- og velferdsetaten best kan innrettes.

Vi har identifisert styrker og svakheter ved dagens organisering av tilbudet til målgruppa. I denne vurderingen har vi ikke inkludert Arbeids- og velferdsetatens forvaltning av livsoppholdsytelser. Vi har også undersøkt hvordan to andre land har organisert sin bistand til den aktuelle målgruppa: Danmark og Nederland.

På dette grunnlaget har vi skissert tre alternative løsninger til organisering. I arbeidet har vi også vurdert hvorvidt en tilsvarende funksjon kan og bør plasseres utenfor Arbeids- og velferdsetaten.

1.3 Metoder

I prosjektet har vi gjennomført en dokumentstudie, intervjuet sentrale aktører, intervjuet NAV-veiledere og veteraner, gjennomført en brukerundersøkelse, og kartlagt organisering av relevante tjenester i Danmark og Nederland.

Dokumentstudie

I dokumentstudien gjennomgikk vi rapporter, oppfølgingsplaner, evalueringer og stortingsmeldinger publisert i perioden 2014-2020, samt enkelte tidligere undersøkelser av veteranenes situasjon.

Dokumentgjennomgangen har hatt flere funksjoner. Den utgjør en del av informasjonsgrunnlaget for kartleggingen av dagens tilbud, den gir et kunnskapsgrunnlag for å

undersøke og drøfte målgruppas behov nærmere, og den har gitt innspill til hypoteser og forhold som vi har undersøkt videre i intervjuer og brukerundersøkelsen til veteraner.

Intervjuer med sentrale aktører

Vi gjennomførte 14 intervjuer med sentrale aktører og tjenester på veteranfeltet. Vi intervjuet representanter for:

- Arbeids- og velferdsdirektoratet
- NAVs veterankontakt i Oslo og Viken
- Nasjonalt kompetansemiljø for veteransaker (KMV)
- NAV-kontor
- NAV Arbeid og helse i Oslo
- Kommunale veterankontakter
- RVTS Øst
- Forsvarets veteran tjeneste
- Forsvarets veteransenter
- Veteranorganisasjonen NVIO
- Veteranorganisasjonen SIOPS

Intervjuene ble gjennomført både fysisk, via telefon og video. Vi brukte en semistrukturert intervjuguide, tilpasset de ulike informantene. Intervjuene ble gjennomført våren og høsten 2021.

Aktørene vi har intervjuet er på ulike måter i direkte eller indirekte kontakt med veteraner. Gjennom intervjuene har vi samlet informasjon om de ulike tjenestene og deres roller og ansvar. Videre har vi undersøkt hvordan aktørene vurderer oppfølgingen av veteraner på en rekke områder, inkludert kompetanse og kompetanseoverføring, samarbeid og koordinering, utfordringer og behov, samt styrker og svakheter ved dagens innretning av tilbudet til veteraner.

Intervjuundersøkelse ved NAV-kontorer

Vi gjennomførte intervjuer med 27 NAV-ansatte fra 27 ulike NAV-kontorer i Oslo og Viken. Formålet var først og fremst å undersøke veiledernes erfaringer og kompetanse i veteransaker, samt bistand fra veterankontakten.

Kontorene var av forskjellig størrelse hva gjaldt antall ansatte på kontorene, med et gjennomsnitt på 92 medarbeidere per kontor. Blant informantene jobbet 19 som veiledere, fem som avdelings- eller teamledere, og tre var ansatt i konsulentstillinger eller i kombinasjonsstillinger. De hadde ulike ansvarsområder. Eksempelvis jobbet noen innenfor sykefraværsoppfølging, noen med oppfølging av AAP-mottakere, og noen med økonomisk veiledning. De fleste (8 av 10) hadde spesifikke brukergrupper de fulgte opp.

Intervjuene ble gjennomført via telefon, og vi brukte en strukturert intervjuguide. Intervjuet ble innledet med spørsmål om hvilke roller og ansvar informantene hadde ved sitt kontor og hvilke erfaringer de hadde med veteransaker. Videre ba vi informantene utdype erfaringene, og forsøkte å kartlegge kompetanse og manglene kompetanse. Vi stilte også spørsmål om kjennskap til og eventuelt samarbeid med veterankontakten.

På spørsmål om informantene selv eller andre ansatte ved kontoret hadde et spesielt ansvar for veteransaker, svarte ni av ti nei. Én av informantene hadde selv hovedansvar for veteransaker ved kontoret. Åtte av ti hadde erfaring med oppfølging av brukere som

hadde vært i utenlandstjenester for Forsvaret, der antall saker per informant stort sett lå på mellom en og tre saker. Vedkommende som hadde hovedansvaret for disse sakene anslo å ha vært i kontakt med 50-60 veteraner, de fleste som koordinerende veileder uten å være saksbehandler i sakene selv. De resterende informantene (to av ti) hadde ikke selv erfaring med veteransaker, og besvarte spørsmål angående veteransaker på generelt grunnlag.

Brukerundersøkelse og intervjuer med veteraner

Vi gjennomførte en brukerundersøkelse rettet mot veteraner generelt. Distribusjon av undersøkelsen startet 15. september 2021, og ble stengt 5. januar 2022. Det var 218 personer som besvarte undersøkelsen, men noen svarte kun på de innledende spørsmålene om bakgrunnskjennetegn og utfordringer etter utenlandstjenesten. 213 personer besvarte de fleste spørsmålene.

Blant respondentene var 92 prosent menn og 8 prosent kvinner. Hele 65 prosent var 50 år eller mer. 43 prosent oppga at de bor i Oslo eller Viken, som er det relevante nedslagsfeltet for NAVs veterankontakt for Oslo og Viken.

For en stor andel av de som besvarte undersøkelsen er det relativt lenge siden de avsluttet utenlandstjenesten – over halvparten før år 2000. Noen få – 5 prosent – hadde også vært i utenlandstjeneste for andre instanser enn Forsvaret, de fleste for en NGO/frivillig organisasjon.

Undersøkelsen gir ikke et representativt bilde av bistandsbehov blant veteraner generelt i Norge. En stor andel av de som svarte sto utenfor arbeidslivet på det tidspunktet de besvarte undersøkelsen. De som har ulike typer utfordringer har trolig i større grad sett undersøkelsen som relevant å svare på enn de som ikke har det.

I tillegg til spørreundersøkelsen gjorde vi kvalitative intervjuer av et mindre antall veteraner. Til sammen intervjuet vi sju veteraner, hvorav seks hadde helseutfordringer og bare én var i jobb. Et viktig formål var å få dybdeinformasjon om deres utfordringer og den kontakten de hadde hatt med NAV.

Kartlegging av organisering i andre land

Danmark

Kildene til kartleggingen av Danmarks organisering på veteranfeltet har hovedsak vært web-basert. Vi har særlig brukt hjemmesiden til Veterancentret (veterancentret.dk) som informasjonskilde. Deres hjemmeside var også utgangspunkt for en kartlegging av samarbeid med andre aktører, som kommuner, jobbsentre og kompetansesentre (cabiweb.dk).

Det ble gjennomført et intervju med en spesialkonsulent ved Veterancentret. I intervjuet stilte vi spørsmål om organisering, ansvars- og rollefordeling når det gjelder oppfølging av veteraner og arbeidsrettet aktivitet, både for veteraner og befolkningen generelt. Vi spurte også om hvordan veteranene selv opplever nytten av tilbudene, og hvorfor Danmark har valgt den løsningen de har.

Vi deltok også på webinaret *Veteraner i job – også når det bliver svært*, arrangert av kompetansesenteret Cabi.

Nederland

Vi har i all hovedsak brukt web-basert søk i kartleggingen av hvordan Nederland har valgt å organisere sine tjenester. Språk har vært en utfordring underveis i prosessen, og vi har derfor bare brukt nettsider som enten har latt seg enkelt oversette, eller allerede

har hatt en engelsk oversettelse. Hjemmesidene til Veteraninstituttet (nlveteraneninstituut.nl) har blitt brukt som primærkilde.

Vi har også gjennomført intervju med leder av *Veteranloket* i Veteransinstituttet som er første kontakt for veteraner i Nederland. I intervjuet stilte vi spørsmål om organisering, ansvars- og rollefordeling når det gjelder oppfølging av veteraner og arbeidsrettet aktivitet for veteraner. Vi spurte også om hvordan veteranene selv opplever nytten av tilbudene, og hvorfor Nederland har valgt den løsningen de har.

Dialogmøte

Mot slutten av prosjektet organiserte vi en kanal for dialog/tilbakemeldinger fra de sentrale aktørene.

Vi inviterte representanter fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Arbeids- og velferdsdirektoratet, de to spesialenhetene i NAV, NAV Arbeid og helse Oslo, Helse- direktoratet, Forsvarsdepartementet, Forsvarsstaben, KS, samt veteranorganisasjonene NVIO og SIOPS.

I et møte presenterte vi resultatene fra undersøkelsen og våre foreløpige vurderinger av behovet for en statlig veterankontakt, samt fordeler og ulemper ved dagens organisering. Til slutt presenterte vi en rekke mulige organiseringsalternativer for tjenestene på overordnet nivå. Deretter ble alle deltakerne invitert til å gi skriftlige innspill til hva som er viktige kriterier i valg av en organisasjonsmodell, samt en vurdering av alle de ulike løsningene. Vi fikk i alt ni bevarelser.

1.4 Begreper og relevant lovverk

Veteraner

Begrepet veteraner brukes litt ulikt. Dersom ikke noe annet framgår benytter vi betegnelsen om det som er målgruppa for tjenestene til KMV og veterankontakten: Personell som på vegne av Forsvaret har tjenestegjort i internasjonale operasjoner

NAV

NAV-kontorene drives av den statlige Arbeids- og velferdsetaten og kommunene i fellesskap. For enkelthets skyld benytter vi i noen tilfeller begrepet NAV om Arbeids- og velferdsetaten, som forvalter de to spesialenhetene i NAV.

Trygdeytelser forvaltet av Arbeids- og velferdsetaten

For personer som av ulike grunner står utenfor arbeidslivet kan flere trygdeytelser være relevante. Disse er nedfelt i folketryktdloven.

Dagpenger er en ordning som skal kompensere for bortfall av arbeidsinntekt ved arbeidsløshet. Det vil si at man må ha vært i arbeid for å ha opptjent rettigheter til dagpenger.

AAP skal sikre inntekt for de som har fått nedsatt arbeidsevne på grunn av sykdom, skade eller lyte. Arbeidsevnen må være redusert med minst 50 prosent.¹ AAP kan ytes mens stønadsmottakeren er i aktiv behandling eller deltar i et arbeidsrettet tiltak eller får annen oppfølging med sikte på å skaffe seg eller beholde jobb.

¹ Ved en godkjent yrkesskade er kravet bare 30 prosent nedsatt arbeidsevne.

Uføretrygd har som formål å sikre inntekt for personer som har fått sin inntektsevne *varig* nedsatt med minst 50 prosent på grunn av sykdom, skade eller lyte. Ved en godkjent yrkesskade er kravet 30 prosent.

Kommunale ytelser

Kommunenes velferdsytelser er i hovedsak regulert gjennom sosialtjenesteloven og helse- og omsorgstjenesteloven.

Formålet med sosialtjenesteloven er å bedre levekårene for vanskeligstilte, bidra til sosial og økonomisk trygghet, herunder at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig, og fremme overgang til arbeid, sosial inkludering og aktiv deltakelse i samfunnet. Kommunene har ansvar for å utføre de oppgavene som ikke utføres av staten.

Alle kommuner tilbyr sosialhjelp og kommunale boliger. Mange tilbyr også andre tjenester, herunder kommunale arbeidsmarkedstiltak og gjeldsrådgivning. Forvaltningen av sosialhjelp utføres av kommunal del av NAV-kontorer. Det er betydelig variasjon i organisering av andre oppgaver på dette feltet.

Yrkesskadeerstatning

Bestemmelser om yrkesskadeerstatning finnes også i folketrygdloven. For personer som har tjenestegjort i internasjonale operasjoner for Forsvaret er det et utvidet dekningsområde.

I folketrygdlovens §13 heter det: «Når medlemmene tjenestegjør i internasjonale operasjoner, er de yrkesskadedekket ved enhver skade og sykdom som er påført eller oppstått under opphold i utlandet». Dette skiller seg fra ordinære yrkesskadeerstatningsbestemmelser ved at vilkårene også kan gjelde psykiske skader.

Forsvarsloven: Erstatning ved personskade

I Forsvarsloven (§ 55) er det nedfelt et ansvar for å gi erstatning ved personskade etter tjeneste i internasjonale operasjoner:

Staten skal erstatte tap som er påført dem som gjør tjeneste i internasjonale operasjoner på grunn av skade eller sykdom som følge av tjeneste i en internasjonal operasjon etter 1. januar 2010. Ansvaret omfatter også psykiske belastningsskader.

2 Brukernes utfordringer

I dette kapitlet oppsummerer vi kunnskap om utfordringer som veteraner kan møte etter tjenesten. Informasjonen er hentet fra politikkdokumenter og tidligere forskning, samt fra våre intervjuer og spørreundersøkelse til brukerne.

2.1 Eksisterende kunnskap

Meld. St. 15 (2019-2020) *Også vi når det blir krevet – Veteraner i vår tid* oppsummerer flere undersøkelser der veteraners utfordringer blir belyst. Foreliggende forskning viser at personell som har tjenestegjort i utlandet er en ressurssterk gruppe, og at de fleste klarer seg godt etter tjenesten. Av de som opplever spesielle utfordringer handler det oftest om helse og arbeid og/eller økonomi.

Helse

Statistisk sentralbyrå gjennomførte en levekårsundersøkelse blant veteraner fra Forsvaret og politiet høsten 2012 (Normann, 2013). Dette er en sentral kilde til kunnskap om norske veteraners velferd, siden de samme spørsmålene er stilt til et representativt utvalg av den norske befolkning. I alt 1 851 veteraner fra forsvaret svarte på undersøkelsen.²

SSB kartla blant annet forekomsten av psykiske lidelser og varig sykdom, og sammenlignet svarene fra veteranene med svarene i en referansegruppe som var likt sammensatt med hensyn til kjønn og alder. De ba respondentene selv vurdere hvor god helse de hadde. De fant at forsvarsveteranene har en egenvurdering av helsen lik den referansegruppa har. Videre ble respondentene bedt om å oppgi om de hadde en varig sykdom, lidelse eller funksjonshemming. Sykdommer og funksjonshemminger av mange ulike alvorlighetsgrader inngår i dette. Halvparten av alle forsvarsveteranene svarte at de har en slik varig sykdom, mens andelen i referansegruppa var 54 prosent.

I gjennomsnitt er altså helsesituasjonen til veteraner god. Men i Meld. St. 15 (2019-2020) blir det påpekt at når man sammenlikner helsesituasjonen blant veteraner med befolkningen ellers må man ta hensyn til at veteraner i utgangspunktet har blitt selektert på psykologisk robusthet og god psykisk helse. Også Normann (2013) antar at de som er i utenlandstjeneste for forsvaret (og politiet) er en selektert gruppe der det er grunn til å tro at helsen før tjenesten er gjennomsnittlig bedre enn i sammenlignbare deler av befolkningen. Undersøkelsen gir ikke grunnlag for å vurdere om helsesituasjonen er forverret som følge av tjenesten. Dette skyldes at helsen kun ble målt på et tidspunkt etter avsluttet tjeneste, og at man ikke har undersøkt veteranenes helse før tjenesten. Undersøkelsen inkluderte et spørsmål om respondentene har fått varige sykdommer *som følge av* tjenesten. 11 prosent av forsvarsveteranene svarte ja på det. Normann påpeker at man ikke kan fastslå med sikkerhet i hvilken grad varige sykdommer skyldes tjeneste i internasjonale operasjoner, siden veteranenes egen vurdering danner grunnlag for svarene.

SSBs levekårsundersøkelse inkluderte et spørsmål der det ble listet opp i alt fjorten forskjellige plager, med spørsmål om respondenten hadde vært plaget av disse de siste tre månedene. For de fleste plagene er andelen som rapporterte å ha hatt hver av dem

² Noen spørsmål ble besvart i et selvutfyllingsskjema i tillegg til telefonintervjuene. 1334 forsvarsveteraner besvarte selvutfyllingsskjemaet. I tillegg ble det koplet informasjon om utdanning og inntekt.

de siste tre månedene nokså lik blant forsvarsveteranene og referansegruppa. Normann (2013) skriver imidlertid:

Det er imidlertid interessant å merke seg at veteraner noe oftere enn referansegruppen rapporterer plager som kan sies å være psykisk relaterte. For plager som angst eller fobier, konsentrasjonsvansker, søvnproblemer og det å være trett eller slapp er forskjellene for små til å være statistisk sikre. Men for plagene nedstemt eller deprimert og irritabel eller aggressiv finner vi statistisk sikre forskjeller som viser at forsvarsveteraner rapporterer dette oftere enn referansegruppen.

Det er gjort flere undersøkelser av psykisk helse blant veteraner. Normann (2013) målte forekomsten av betydelige psykiske vansker ved hjelp av Hopkins Symptoms Check List (HSCL), som måler symptomer og plager som er forbundet med angst og depresjon. De fant at 10 prosent av forsvarsveteranene hadde svekket psykisk helse mot 9 prosent i referansegruppen. Denne forskjellen var imidlertid ikke statistisk sikker.

I 2020 gjennomførte Institutt for militærpsykiatri og stressmestring i samarbeid med Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress en undersøkelse rettet mot personer som hadde tjenestegjort i Afghanistan (Afghanistanundersøkelsen 2020). Hele 6220 veteraner besvarte undersøkelsen. I undersøkelsen ble de vanligste psykiske helseplagene i militære populasjoner målt med standardiserte, validerte måleinstrumenter.

Det var 10,4 prosent av respondentene som rapporterte psykiske helseplager etter utenlandstjenesten (minst én plage).³ De vanligste plagene var søvnproblemer (5,1 prosent), generelle stressplager (4,5 prosent) og angst (3,9 prosent). 2,9 prosent hadde PTSD, 2,8 depresjon, og 1,6 prosent alkoholmisbruk/-avhengighet. En tilsvarende undersøkelse ble gjennomført i 2012. Blant de som besvarte begge undersøkelsen, fant man at de psykiske helseplagene var blitt forverret i 2020 sammenlignet med 2012.

I undersøkelsen påpekes det også at blant personell som sluttet i Forsvaret etter tjenesten, er det betydelig flere som har psykiske helseplager enn de som fortsatte i Forsvaret. En mulig årsakssammenheng kan være at mange veteraner ikke har noen å dele hendelsene sine med. I boka «Veteran» (Søderstrøm, 2018) beskriver Stig Bakken at det kan være vanskelig for andre mennesker å forstå hvilke problemer veteraner kan slite med, siden de psykiske skadene ikke er synlig. Stig mistet beinet i en mineulykke i Libanon som var ganske dramatisk. Men som Stig beskriver selv så er det nettopp den fysiske skaden som er veldig synlig, som har gjort det lettere for han å tilpasse seg et sivil liv til tross for det han har opplevd.

I UNIFIL-undersøkelsen undersøkte IMPS psykiske helseproblemer hos norsk militært personell som tjenestegjorde i Libanon i perioden 1978-1998 (Forsvaret, 2016). Undersøkelsen avdekket at i overkant av 12 prosent hadde en psykisk plage eller lidelse. Den samme undersøkelsen viser at rundt 6 prosent oppfylte kriterier for PTSD (posttraumatisk stresslidelse). Nesten én av fem veteraner hadde hatt selvmordstanker og i overkant av 3 prosent rapporterte om selvmordsforsøk.

I Afghanistanundersøkelsen (2020) ble også kroppslige helseplager kartlagt. Forskerne fant at vanlige kroppslige helseplager særlig ofte forekommer hos personer som har fått psykiske helseplager i etterkant av tjenesten i Afghanistan.

³ Målingen skjede i gjennomsnitt 10 år etter avsluttet utenlandstjeneste.

Opplevelser i tjenesten og helseproblemer

Som det blir påpekt i flere undersøkelser, er det ikke fastslått hvorvidt og i hvilken grad utenlandstjenesten har medført en forverring av helsen til veteraner. Årsaken er at helsetilstanden ikke er målt med tilsvarende indikatorer *før* utenlandstjenesten.

Normann (2013) undersøkte derfor om *ulike trekk ved tjenesten* kan bidra til å forklare helseforskjeller innad i veterangruppen. SSB spurte om følgende opplevelser i tjenesten:

- Om respondentene hadde vært i situasjoner der de opplevde at de selv hadde vært i akutt livsfare. 52 prosent av forsvarsveteranene hadde opplevd dette.
- Om de hadde opplevd å bli fysisk skadet under oppdrag. 7 prosent av forsvarsveteranene hadde opplevd det, og knappe 1 prosent fikk skader som var så alvorlig at det ble opplevd som livstruende.
- Om de hadde opplevd å måtte skade eller drepe andre. 10 prosent av forsvarsveteranene hadde opplevd det.
- Om de hadde opplevd situasjoner der medsoldater ble alvorlig skadet eller drept. 27 prosent av veteranene hadde opplevd det.
- Om de hadde opplevd å være vitne til alvorlige skader eller dødsfall blant sivile. 44 prosent hadde opplevd det.

I en analyse av hvordan helseproblemer varierer med ulike opplevelser i tjenesten, fant Normann (2013) at de som har opplevd å bli skadet, være i akutt livsfare eller sett død eller skade blant kolleger, oftere rapporterer både om psykiske vansker og langvarig sykdom enn dem som ikke har hatt slike opplevelser. Normann (ibid) fant også at veteraner som hadde vært vitne til sivil lidelse (sivil skade, død eller seksuell trakassering) ser ut til å være langt mer plaget av både langvarig sykdom og nedsatt psykisk helse enn de som ikke har observert slike lidelser.

I Afghanistan-undersøkelsen (2020) ble det gjort en liknende analyse. Forskerne fant en sammenheng mellom belastning i tjenesten og risiko for å utvikle både psykiske og kroppslige helseplager: «Forholdet mellom graden av eksponering for alvorlige hendelser og risiko for å utvikle både PTSD og psykiske helseplager generelt, var svært tydelig.»

I Meld. St. 15 (2019-2020) heter det at det tradisjonelt har vært mest søkelys på hendelser som innebærer fare for liv og helse som risikofaktorer, men at andre stressfaktorer kan være vel så viktige for å forstå utviklingen av senere psykiske helseplager hos veteraner. Eksempler på slike stressfaktorer er å være vitne til død eller lemlestedede kropper, å se utøvelse av vold mot sivile, eller at man i ettertid tenker at handlinger en har vært med på, eller vitne til, bryter med egne moralske oppfatninger. «Skyldfølelse, skamfølelse og vedvarende grubling i etterkant av slike hendelser har fått betegnelsen 'moral injury', moralsk skade.»

Sysselsetting/arbeidsdeltakelse

Meld. St. 15 (2019-2020) fastslår at det er få indikasjoner på at arbeidsledighet eller utenforskap i arbeidslivet er et større problem for veteraner enn for befolkningen for øvrig. De fleste som har vært i tjeneste i utlandet har en unik bakgrunn og mye å bidra med i arbeidslivet. I stortingsmeldingen påpekes det likevel at helseutfordringer kan øke faren for at veteraner faller ut av arbeidsmarkedet.

Normann (2013) fant at forsvarsveteranene som gruppe har høy yrkesaktivitet og liten grad av inaktivitet: 90 prosent av forsvarsveteranene var sysselsatte, mot 84 prosent i referansegruppen. De fant også at en mindre andel av forsvarsveteranene enn

referansegruppen klassifiserte seg som arbeidsledige (henholdsvis 1 og 2 prosent). 4 prosent av forsvarsveteranene var uføre, mens 5 prosent var alders- eller AFP-pensjonister. Dette var noe lavere andeler enn i referansegruppen, med 6 og 7 prosent.

I Meld. St. 15 (2019-2020) ble det benyttet tall fra NAV om antall og andel av Forsvarets veteraner som mottok ulike ytelser fra Arbeids- og velferdsetaten i 2019. De fleste veteranene (rundt 85 prosent) var i arbeid eller utdanning pr. desember 2019, mens rundt 9 prosent mottok alderspensjon eller avtalefestet pensjon (AFP). Resterende 6 prosent mottok enten dagpenger, arbeidsavklaringspenger (AAP) eller uføretrygd. Tallene viste at det var en lavere andel av veteranene enn i den norske befolkningen generelt, som mottok trygdeytelser. For eksempel var andelen veteraner som mottok uføretrygd 4,7 prosent for menn og 3,4 prosent for kvinner, sammenliknet med henholdsvis 8,4 prosent og 12,4 prosent blant menn og kvinner i den norske befolkningen mellom 18 og 67 år.

På samme måte som for helseplager, undersøkte Normann (2013) sammenhengen mellom ulike opplevelser fra tjenesten og det å være ekskludert fra arbeidslivet. I underkant av 7 prosent av forsvarsveteranene i alderen 16-66 år tilhørte den gruppa han definerte som ekskluderte: arbeidsledige, uføre, hjemmearbeidende eller inaktive.

Normann (2013) fant at det å ha hatt sterke negative opplevelser som rammet en selv eller kolleger og det å ha vært vitne til skade eller død blant andre økte risikoen for å være ekskludert fra arbeidslivet. Det å ha vært vitne til skade eller dødsfall blant andre slo sterkest ut. Veteraner som hadde opplevd dette hadde nesten to ganger så høy risiko å være utenfor arbeid sammenliknet med veteraner som ikke hadde opplevd dette..

2.2 Sentrale aktørers erfaringer

Økonomi og helse

i Intervjuene med sentrale aktører på veteranfeltet spurte vi blant annet om deres erfaringer og vurderinger av målgruppas utfordringer og behov. Informanter fra det sivile hjelpeapparatet opplyser at bekymringer eller utfordringer rundt økonomi ofte er utgangspunktet når veteraner tar kontakt. Ifølge en informant er det derfor i første omgang viktig å avdekke veteranenes primærbehov, altså hvilke utfordringer de har med økonomi, bolig, aktivitet og helse. Fra informanten får vi også vite at mange veteraner tidlig stiller spørsmål om mulig uføretrygd.

Flere informanter fra det sivile hjelpeapparatet og veteranorganisasjonene forteller at veteraner de kommer i kontakt med nesten alltid har helseutfordringer, og da gjerne knyttet til psykisk helse. Posttraumatisk stresslidelse (PTSD), angst og depresjon er diagnoser som mange omtaler som vanlige. Ved slike tilfeller er plagene ofte så store at arbeid er utelukket. Informantene skildrer til sammen et bredt utfordringsbilde som spenner fra sosial tilbaketrekking til selvmordsproblematikk.

Flere sentrale aktører påpeker at det etter tjenesten kan ta lang tid før helsemessige utfordringer avdekkes. En av informantene våre har kjennskap til flere veteraner hvor det har tatt nærmere 20 år før problemer relatert til helse og økonomi blir avdekket, og hvor tidligere behandling og oppfølging fra hjelpeapparatet ikke har gitt resultater.

Flere av de vi intervjuet påpeker en tydelig sammenheng mellom veteranenes økonomiske utfordringer og de helsemessige utfordringene. De forteller at det ofte handler om erstatningssaker, hvor veteranene bruke mye tid og energi på å bevise at tjenesten er årsak til utfordringer med økonomi, helse og arbeid. Fra en informant får vi opplyst at mange veteraner heller ikke er klar over at de kan ha rett til yrkesskade-

erstatning for fysiske og psykiske skader som har oppstått i eller som følge av utenlandstjenesten (etter folketrygdloven eller forsvarsloven).

En annen informant gir uttrykk for at flere veteraner er mer opptatt av å få erstatning for varig helseskade enn å komme i jobb etter tjenesten. Informanten mener det i dag er for lite oppmerksomhet på det å komme tilbake i aktivitet, og trekker fram integrerte jobb- og helsetilbud som viktige i denne sammenhengen. Utfordringen har ifølge informanten tradisjonelt vært at helsesektoren som oftest har fokusert på helse, mens arbeids- og velferdsetaten i hovedsak har et arbeidsrettet fokus.

Kompetanse

Noen veteraner opplever at deres kompetanse er vanskelig å omsette i det sivile arbeidsmarkedet. Flere informanter fra det sivile hjelpeapparatet gir uttrykk for at det er viktig å oversette veteranenes militære kompetanse til et sivilt språk, slik at mulige arbeidsgivere lettere kan se og nyttiggjøre seg veteranenes arbeidskraft.

En informant fra forteller for eksempel at man i sivil sektor kan ha problemer med å forstå eller tolke en militær CV, og at dette kan skape problemer når de søker jobb. Informanten opplever at veteranene trenger hjelp til å få fram deres kompetanse på for eksempel ledelse, teamarbeid og stressmestring.

2.3 NAV-veiledernes erfaringer

I intervjuene med NAV-veiledere spurte vi informantene om hvilke utfordringer veteranene hadde da de kom til NAV, og hva som eventuelt ble avdekket underveis i oppfølgingen. Noen problemstillinger og utfordringer ble nevnt av mange. Flere opplevde at de ikke hadde fått relevant informasjon om veteranenes livssituasjon i en tidlig fase i saksbehandlingen, og at flere veteraner «holdt tilbake» informasjon både om bakgrunn for og omfanget av utfordringer de hadde. Flere saksbehandlere tolket dette som at det lå en stolthet hos veteranene som var til hinder for en åpen dialog, og at de ikke ville fremstå som om de trengte hjelp/bistand.

Flere av sakene NAV-veilederne hadde erfaring med var komplekse, og berørte flere av de kategoriene av utfordringer som vi presenterer under.

Psykiske helseutfordringer

I svært mange av sakene som NAV-veilederne fortalte om ble det avdekket psykiske helseutfordringer. Flere veteraner var diagnostisert med posttraumatisk stressyndrom (PTSD), og noen ble utredet og diagnostisert for dette etter å ha kommet i kontakt med NAV. Utfordringer knyttet til angst og depresjon ble også hyppig meldt inn eller avdekket. Totalt oppga syv av ti informanter at de hadde gitt veiledning/bistand til veteraner som hadde behov for å komme i kontakt med helse- eller velferdstjenester.

En informant sa følgende:

I denne saken hadde vedkommende store utfordringer med å fungere i dagliglivet, og vi hadde inntrykk av at dette gjaldt psykiske helseutfordringer. Han ville ikke utredes, men vi fikk til slutt overtalt han til å gå med på utredning, og det resulterte i at man slo fast at vedkommende led av PTSD. Da ble det iverksatt traumebehandling umiddelbart.

En annen informant hadde imidlertid opplevd en motsatt utfordring:

Veteranen følte at han ikke hadde blitt hørt om sine psykiske lidelser og utfordringer. Han trengte hjelp av oss til å bli hørt, da han følte seg avvist av helsevesenet.

Andre veteraner som NAV-veilederne fortalte om, fikk allerede behandling i helse-tjenesten før de kom i kontakt med NAV. I noen saker ble det også avdekket utfordringer knyttet til rus, spill og gambling. Flere informanter fremhevet hvor viktig det var å avklare helsetilstand hos veteranene så tidlig som mulig.

Økonomi

Tre av ti av NAV-veilederne vi intervjuet hadde bistått veteraner med hjelp til søknad om dagpenger, arbeidsavklaringspenger eller uføretrygd, og seks av ti har bistått med økonomisk rådgivning eller gjeldsrådgivning. Omtrent halvparten svarte at de hadde gitt veiledning i prosesser rundt søknad om yrkesskadeerstatning. Som tidligere nevnt er det en egen bestemmelse i folketrygdløven som gir et utvidet mandat til å innvilge yrkesskadeerstatning for veteraner.

Arbeidssituasjon/yrkesstatus

Vi spurte NAV-veilederne om de hadde veiledet/bistått med å søke eller skaffe jobb til veteraner. Fire av ti svarte ja til dette. I flere av tilfellene svarte de imidlertid at å hjelpe med å søke eller skaffe jobb ikke hadde vært relevant i de veteransakene de hadde erfaring med. Problemstillingene handlet i større grad om avklaring mot uføretrygd, eller at dette allerede var avklart. I saker hvor det var relevant med yrkes- eller karriere-veiledning, ble følgende utfordringer nevnt:

- Brukere som opplevde at overgang fra militært til sivilt arbeidsliv var brå og vanskelig – fra akutt og operativt virke til «uviktig»
- Brukere som opplevde at ansatte i sivilt arbeidsliv ikke forstod deres bakgrunn
- Brukere som opplevde at selve jobbsøkerprosessen var vanskelig

Bosituasjon

Blant NAV-veilederne vi intervjuet hadde fire av ti bistått veteranen(e) med hjelp vedrørende boligsituasjonen. Sakene handlet om ulike problemstillinger knyttet til boligsituasjon, og utfordringene varierte. En informant fortalte om en sak der veteranen hadde vært bostedsløs i mer enn ti år, og heller ikke hadde avklaring om uføretrygd. Mer vanlige utfordringer var knyttet til at brukerne oppga at de ikke hadde fast bopel, at de var i ferd med å miste fast bopel på grunn av økonomi, eller at de ikke ønsket å informere om boligsituasjonen.

2.4 Veteranenes egne opplevelser

I brukerundersøkelsen kartla vi ulike typer utfordringer blant alle veteranene som svarte – ikke bare de som hadde hatt kontakt med NAV. Undersøkelsen gir ikke et representativt bilde av utfordringer blant alle veteraner i Norge. De som har ulike typer utfordringer har trolig i større grad sett undersøkelsen som relevant å svare på enn de som ikke har det.

Blant de som besvarte undersøkelsen oppga 94 prosent at de har eller har hatt jobb i det sivile arbeidslivet, og de fleste har mange års arbeidserfaring. Det var likevel over halvparten som svarte at de har vært ufrivillig uten jobb noen gang etter utenlandstjenesten. På tidspunktet for undersøkelsen var 49 prosent av respondentene

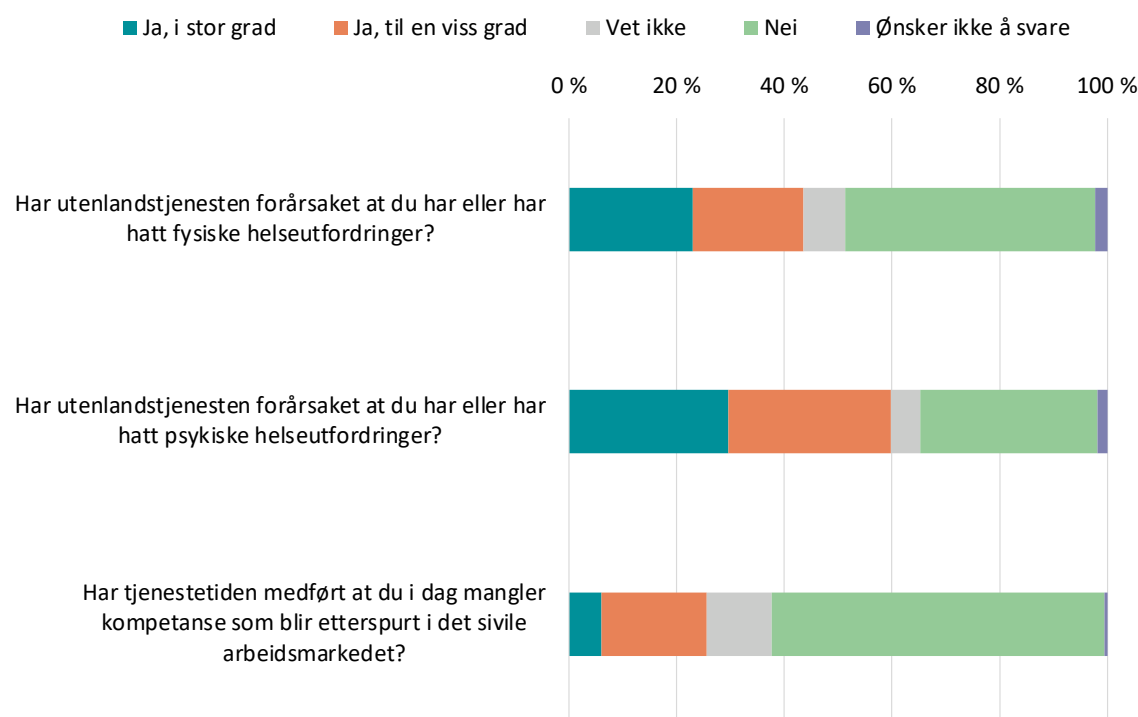
i arbeid, 24 prosent var uføretrygdet og 12 prosent mottok AAP. Sysselsettingsgraden blant respondentene var altså svært lav sammenliknet med veteraner generelt

Typer utfordringer

Ved utformingen av spørreundersøkelsen hadde vi en hypotese om at det er to hovedtyper behov for bistand fra NAV blant potensielle brukere, knyttet til (1) helseproblemer og (2) kompetanse.

Vi spurte derfor veteranene om utenlandstjenesten har forårsaket at de har fysiske eller psykiske helseutfordringer, og om tjenestetiden har medført at de i dag mangler kompetanse som blir etterspurt i det sivile arbeidsmarkedet. Svarene på disse spørsmålene er gjengitt i Figur 2.1.

Figur 2.1 Utfordringer som følge av utenlandstjenesten/tjenestetiden



Vi ser at en relativt stor andel av de som besvarte spørreundersøkelsen i noen grad har hatt helseutfordringer som følge av utenlandstjenesten. Psykiske helseutfordringer er det vanligste. 30 prosent oppga at utenlandstjenesten i stor grad har forårsaket at de har eller har hatt psykiske helseutfordringer, og like mange svarte at tjenesten til en viss grad har forårsaket slike utfordringer. Vi finner at psykiske helseplager er noe vanligere blant de som tjenestegjorde før 1990 enn de som tjenestegjorde senere. Når det gjelder fysiske helseutfordringer var det 23 prosent som svarte at utenlandstjenesten hadde ført til dette i stor grad og 21 prosent svarte til en viss grad.

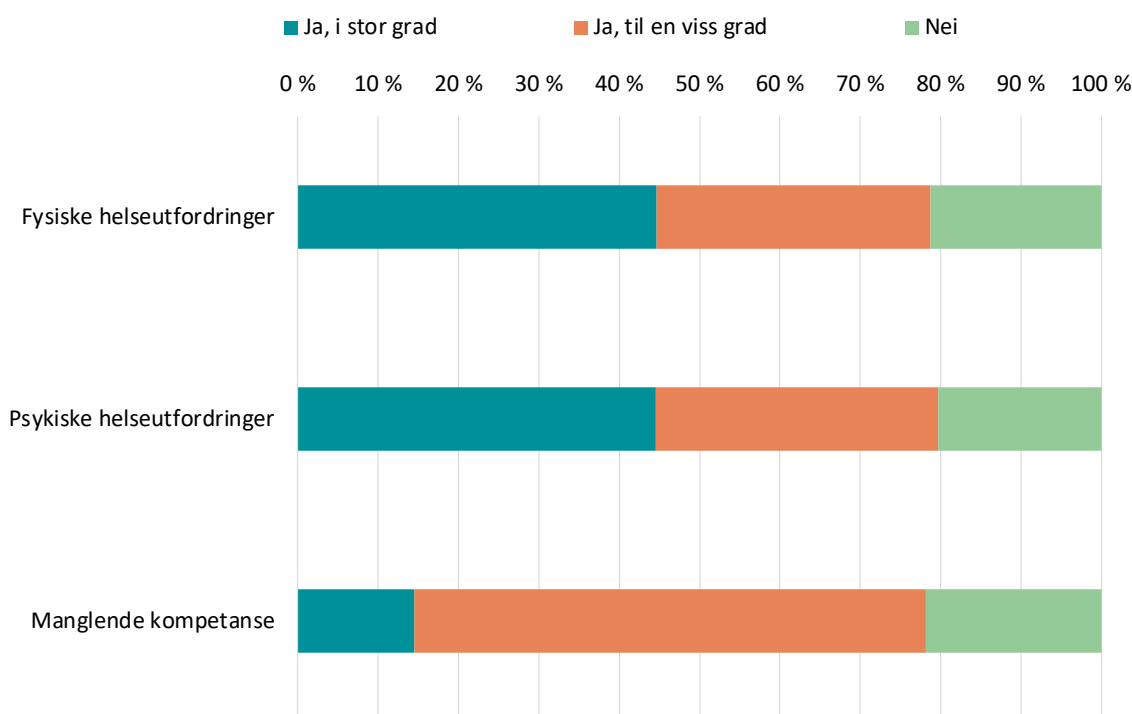
Det var langt færre som oppga at tjenestetiden har medført at de i dag mangler kompetanse som blir etterspurt i det sivile arbeidsmarkedet – til sammen 26 prosent oppga at det i stor grad eller til en viss grad er tilfelle. Blant de som besvarte undersøkelsen har omtrent halvparten en høyere utdanning (minst bachelornivå). Vi finner at de som *ikke* har høyere utdanning i større grad enn andre rapporterer om utfordringer knyttet til kompetanse. Omtrent en tredjedel av respondentene har utdanning fra forsvaret. Om de har utdanning fra forsvaret eller ikke har ingen betydning for svarene på spørsmålet om utfordringer knyttet til manglende kompetanse.

Konsekvenser for muligheten til å jobbe eller å få jobb

De respondentene som svarte at de til en viss grad eller i stor grad hadde utfordringer med helse eller kompetanse ble stilt spørsmål om utfordringene fører til at de har, eller har hatt, problemer med å jobbe eller å få jobb. Blant de som har fått helseutfordringer på grunn av utenlandstjenesten var det en stor andel som oppga at dette har konsekvenser for muligheten deres til å jobbe. I Figur 2.2 ser vi at omtrent 45 prosent svarte at helseutfordringene i stor grad har fått konsekvenser for mulighetene til å jobbe og at 35 prosent svarte at det til en viss grad er tilfelle.

Figuren viser at eventuell manglende kompetanse som følge av tjenestetiden i noe mindre grad har ført til problemer med å få jobb/jobbe enn det helseutfordringer har. Bare 15 prosent svarte at den manglende kompetansen i stor grad fører til at de har eller har hatt problemer med å få jobb.

Figur 2.2 Fører disse utfordringene til at du har eller har hatt problemer med å jobbe (å få jobb)?



Det var altså relativt få som oppga at tjenestetiden har medført at de mangler kompetanse som blir etterspurt, og relativt få som oppga at manglende kompetanse fører til at de har eller har hatt problemer med å få jobb. Det var likevel ganske mange som svarte ja på et spørsmål om de mener at de har en kompetanse fra Forsvaret som i liten grad blir anerkjent i arbeidslivet. 73 prosent mener at dette til en viss eller i stor grad er tilfelle.

Vi spurte respondentene om de etter utenlandstjenesten hadde hatt andre utfordringer som påvirker økonomien eller boligsituasjonen eller mulighetene deres til å jobbe. En del svarte ja på dette, og disse ble bedt om å utdype hva slags utfordringer de har. Mange nevnte da ulike spesifikke helseproblemer. Én svarte for eksempel «Jeg har holdt det inni meg, fungerer tilsynelatende bra i jobb og relativt bra sosialt. Men tankekjøret er det hver dag. Sliter meg ut, lenge før tiden.»

I tillegg til utfordringer knyttet til helse, var det flere av respondentene som nevnte utfordringer knyttet til økonomi, samlivsbrudd og stigmatisering:

Økonomi. Flere forteller om gjeldsproblemer. En sier det sånn: «Jeg har tatt for lett på egen økonomisk situasjon. Selvfølgelig min egen feil, men jobben i forsvaret setter deg i noen grad på siden av samfunnet mens du er der. Forsvaret bør ha noe holdningsskapende undervisning når det gjelder privatøkonomi.» Andre bruker ord som «ukritisk bruk av penger» eller forteller om gjeld som er opparbeidet over mange år.

Samlivsbrudd. Noen nevner samlivsbrudd og/eller at de har mistet kontakt med barn.

Stigmatisering. Enkelte forteller at de opplever stigmatisering. En forteller at han ved noen anledninger har unnlatt å ta med utenlandstjenesten i CV-en.

Vi vet ikke hvor mange av de som besvarte undersøkelsen som har hatt behov for arbeidsrettet bistand, men vi vet hvor mange som faktisk har vært i kontakt med et NAV-kontor eller en av spesialenhetene. Det gjelder 75 prosent av alle som svarte. Det var naturlig nok en større andel av denne selekterte gruppa enn av alle respondentene som oppga at utenlandstjenesten har forårsaket utfordringer knyttet til helse eller kompetanse. Hele 71 prosent i denne gruppa oppga at de i stor eller til en viss grad har eller har hatt psykiske helseproblemer på grunn av utenlandstjenesten. Dette stemmer godt overens med hva NAV-veilederne forteller (kapittel 2.3). Vi skal senere se på årsaker til at veteranene har hatt kontakt med NAV (kapittel 4.2).

3 Oversikt over tilbudet: Aktører og tjenester

Tilbudet til veteraner som har tjenestegjort i internasjonale operasjoner involverer en rekke aktører og tjenester. I tillegg til NAV inkluderer dette aktører innenfor både Forsvaret og i sivil sektor, blant annet veteranorganisasjoner og helsetjenesten.

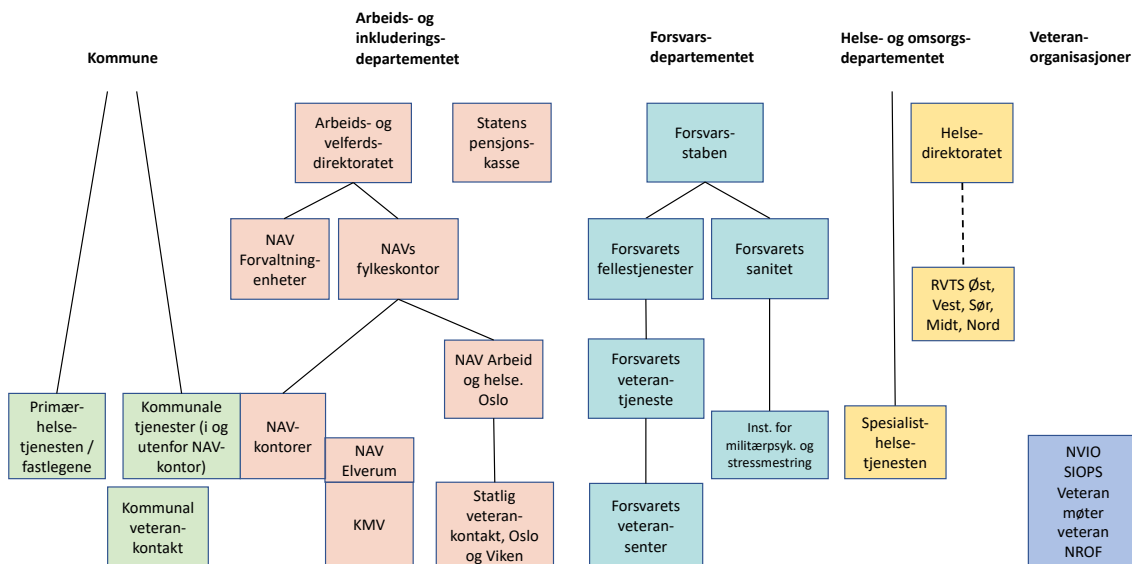
I evalueringen har vi kartlagt de ulike aktørenes ansvar, oppgaver, roller, organisatorisk tilknytning, tjenester og koordinering mellom disse. Vi har undersøkt aktørenes ansvars- og fagområde, og hvilke konkrete oppgaver og tjenester som tilbys. Framstillingen er basert på dokumenter og intervjuer med de sentrale aktørene.

3.1 Relevante aktører

Figur 3.1 viser den organisatoriske plasseringen av de viktigste tjenestene som er relevante for veteraner med behov for bistand knyttet til arbeid, helse, økonomi, og sosiale forhold. Vi presenterer her de ulike aktørene kort, og beskriver tjenestene nærmere i kapittel 3.2.

I figuren har vi inkludert enheter innenfor de instansene som er mest relevante i prosjektet: Arbeids- og inkluderingsdepartementets ansvarsområde, forsvarssektoren, kommunene, helsesektoren og frivillig sektor. Det er flere enheter som kunne vært inkludert i oversikten, slik som familievern tjenesten, statsforvalterne og andre.

Figur 3.1 Aktører og instanser som yter relevante tjenester til veteraner



Aktører som yter direkte tjenester til veteraner, finner vi nederst i Figur 3.1. Lenger opp i figuren finner vi instanser som er overordnet de operative funksjonene, og/eller har andre linjetjenester. Aktørene på et øverste nivå i figuren har et overordnet ansvar for ulike deler av veteranoppfølgingen. Arbeids- og velferdsdirektoratet er underlagt Arbeids- og inkluderingsdepartementet, og styrer Arbeids- og velferdsetaten. Forsvarets fellestjenester er felles stab og administrasjon for flere av Forsvarets avdelinger, og er underlagt Forsvarsstabens. Forsvarsstabens har på vegne av forsvarssjefen utøvende myndighet for ledelse og styring av Forsvaret. Forsvaret er Forsvarsdepartementets

største underliggende etat. Helsedirektoratet er underlagt Helse- og omsorgsdepartementet, og har et helhetlig ansvar for befolkningens helse gjennom arbeid på tvers av tjenester, sektorer og forvaltningsnivå.

Arbeids- og velferdsforvaltningen

NAV-kontorene bistår og veileder alle brukere i saker vedrørende arbeid, arbeidsrettet aktivitet og livsopphold. De drives i fellesskap av Arbeids- og velferdsetaten (stat) og kommunene. Den statlige delen av virksomheten er organisert under NAVs fylkeskontorer. Kommunen har ansvar for de sosiale tjenestene og ytelsene i NAV-kontoret. I størrelse og antall ansatte er det stor variasjon mellom NAV-kontorene.

Nasjonalt kompetansemiljø for veteransaker (KMV) er en landsdekkende tjeneste som gir råd og veiledning til veteraner, NAV og andre aktører. KMV er organisatorisk plassert ved NAV-kontoret på Elverum. Enheten har tre årsverk.

NAVs veterankontakt i Oslo og Viken er en tjeneste for veteraner, geografisk avgrenset til Oslo og Viken. Veterankontakten bistår også de lokale NAV-kontorene. Tjenesten er organisert under spesialenheten Arbeid og helse, Oslo, og består av ett årsverk.

Arbeids- og velferdsetaten har 12 fylkeskontorer. Fylkeskontorene følger opp, koordinerer og støtter lokalkontorene. Videre finnes NAV arbeidsrådgivning (ARK) i alle fylker. I Oslo, Øst-Viken og Vest-Viken har disse benevnelsen NAV Arbeid og helse. NAV Arbeid og helse er først og fremst en andrelinjetjeneste og bistår NAV-kontorene der det er helsemessige eller sammensatte utfordringer, med for eksempel veiledning, kartlegging, selvhjelp og jobbmestring. NAV Arbeid og helse bistår også direkte personer som har behov for hjelp utover hva de lokale NAV-kontorene kan tilby.

Det er to viktige instanser når det gjelder saksbehandling av relevante økonomiske ytelser: NAV har regionale *forvaltningsenheter* med ansvar for saksbehandling av en rekke trygdeytelser, inkludert AAP og uføretrygd. *Statens pensjonskasse* (SPK), som er direkte underlagt Arbeids- og inkluderingsdepartementet, har ansvar for saksbehandling av søknader om yrkesskadeerstatning.

Kommunene

Kommunale veterankontakter er etablert i enkeltkommuner eller som del av et interkommunalt samarbeid. De kommunale veterankontaktene fungerer som koordinatører internt i kommunen, gir råd og veiledning til veteraner og deres pårørende, og henviser videre i systemet. De fleste kommuner har ikke avsatt egne stillingshjemler som veterankontakt, men lagt funksjonen inn i eksisterende tjenester. Per 1. januar 2020 hadde omtrent 17 prosent av kommunene etablert veterankontakt (Meld. St. 15 (2019-2020)).⁴

Som vi har sett, er helseproblemer en av de viktigste utfordringene veteraner kan ha. Fastlegen er derfor en viktig aktør, og er en del av *primærhelsetjenesten*.

Forsvaret

Forsvarets veteransenter er en del av Forsvarets veteran-tjeneste, og er et rekreasjons- og aktivitetstilbud for veteraner og deres familier. Senteret er også Forsvarets «Åpen dør» for veteranhenvendelser. Til sammen er det omtrent 25 ansatte ved Forsvarets

⁴ På Forsvarets hjemmeside finnes en oversikt over kommuner som har vedtatt en kommunal veteranplan. For Oslo og Viken gjelder dette eksempelvis 33 kommuner (63 prosent). Kilde: <https://www.forsvaret.no/veteraner/kommunale-veteranplaner>

veteransenter, hvorav seks er militært ansatte. De øvrige er sivilt ansatte, eksempelvis sosionom og annet fagpersonell, samt ulike driftsfunksjoner.

Institutt for militærpsykiatri og stressmestring (IMPS) er organisert under Forsvarets sanitet, og tilbyr helse- og psykologfaglig oppfølging til veteraner. IMPS er et supplement til sivil helsetjeneste, og har spisskompetanse på traume- og stressrelaterte helseplager.

Forsvarets veteran tjeneste (FVT) er en fagavdeling i Forsvaret med ansvar for oppfølging og ivaretagelse av veteranfeltet på systemnivå gjennom blant annet utarbeidelse av reglement og regionalt informasjonsarbeid. FVT har ikke ansvar for oppfølging av veteraner på individnivå. FVT er underlagt Forsvarets fellestjenester, ledes av Forsvarets veteraninspektør, og består av 18 årsverk hvorav syv jobber direkte på veteranfeltet.

Veteranorganisasjoner

Flere frivillige organisasjoner jobber for ivaretagelse og anerkjennelse av veteraner. *NVIO* er en interesseorganisasjon for veteraner og veteransaker. Kameratstøtte og likepersonarbeid er grunnstammen i arbeidet. *NVIO* har 7,5 stillinger, og finansieres i hovedsak med midler fra Forsvarets veteran tjeneste. *SIOPS* tilbyr rådgivning og veiledning til veteraner, og har et nettverk av eksperter som bistår i erstatningssaker, søksmål, NAV, behandling osv. *SIOPS* har tre årsverk, og har i tillegg tilknyttet frivillige i mye av arbeidet. *NROF* er en landsdekkende organisasjon med formål å støtte Forsvaret. *NROF* er et bindeledd mellom Forsvaret og det sivile samfunn, og ønsker å bidra aktivt til å bygge forsvarsvilje i befolkningen. *Veteran møter veteran* jobber for økt aktivitet blant veteraner. Organisasjonen legger til rette for og gjennomfører ulike veterantreff, hvor veteraner kan møte andre veteraner.

Ressurssentre - RVTS

De fem regionale ressursentrene om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging (*RVTS*) er en ressurs for personell som i sin arbeidshverdag møter mennesker som er berørt av vold, og seksuelle overgrep, traumatisk stress, migrasjon eller selvmordsproblematikk. *RVTS* finansieres gjennom statlig tilskudd, og bidrar til kompetanseheving gjennom undervisning, veiledning, konsultasjoner og nettverksarbeid på tvers av sektorer, etater og forvaltningsnivåer. *RVTS* har ansvar for ulike deler av veteranoppfølgingen i hver sin region. *RVTS Øst* har et nasjonalt koordineringsansvar, og leder et faglig nettverk for aktører på veteranfeltet. *RVTS Øst* anslår at de bruker omtrent 0,5 årsverk på veteranarbeidet.

3.2 Nærmere om tjenester og arbeidsoppgaver

Vi beskriver her tjenestene og arbeidsoppgavene til de viktigste aktørene mer utførlig.

Ifølge Meld. St. 15 (2019-2020) har Forsvaret ansvar for å forebygge mulige negative konsekvenser av tjenesten. De har ansvar for oppfølging før, under og etter utenlandstjenesten. Imidlertid er det flere ganger fastslått at sivil sektor har et hovedansvar for oppfølging av personell som har tjenestegjort i internasjonale operasjoner.

I St. Meld. 15 (2019-2020) heter det at Stortinget forutsetter at personell som har behov for oppfølging følges opp av samfunnets ordinære helse- og omsorgstjenester og sosialfunksjoner – det vil si NAV, den kommunale helse- og omsorgstjenesten og spesialisthelsetjenesten, samt sosiale tjenester.

Vi beskriver her først Forsvarets rolle og tjenester, deretter Arbeids- og velferdsetatens tilbud, helsesektorens rolle, kommunale tilbud og veteranorganisasjonene.

3.2.1 Forsvarets oppfølgingsansvar

Oppfølging av veteraner før, under og etter tjeneste

Før tjenesten gir Forsvaret personellet informasjon og opplæring. Ifølge Meld St. 15. (2019-2020) inkluderer dette blant annet en medisinsk seleksjon, hvor den enkeltes fysiske og psykiske helse kartlegges. Forsvaret gjennomfører også samlinger for personellet og deres familier. De har i tillegg et eget kontaktpunkt som familie og pårørende kan benytte i tjenesteperioden. I stortingsmeldingen opplyses det videre at helsepersonell fra *Institutt for militærpsykiatri og stressmestring (IMPS)* orienterer om stressmestring for avdelinger som skal reise ut. IMPS er en nasjonal ressurs som ifølge Forsvarets nettsider støtter med stressmestringskapasitet ved kriser, katastrofer og alvorlige hendelser, både nasjonalt og internasjonalt. Ved IMPS arbeider psykiatere, psykologer og spesialsykepleiere med spisskompetanse på traume- og stressrelaterte helseplager. IMPS er et supplement til den ordinære, sivile helsetjenesten, og er lokalisert seks forskjellige steder i Norge.

Underveis i den internasjonale tjenesten tilbyr Forsvaret helsetjenester til sitt personell (Meld. St. 15 (2019-2020)). De gjennomfører blant annet en såkalt midtveisevaluering på tjenestestedet, etter at omtrent halvparten av tjenesten er gjennomført. Her deltar også helsepersonell fra IMPS. Videre har personellet i løpet av tjenesten samtaler med militær sjef, og ved behov kan personellet snakke med militærpsykolog eller psykiater. Personell som blir skadet i tjenesten følges særskilt opp av Forsvaret og det sivile hjelpeapparatet, gjennom blant annet egne erstatningsordninger for personell som tjenestegjør i internasjonale operasjoner.

Forsvarets seksjon for internasjonale operasjoner (SIO) er personellens kontaktpunkt før og under tjenesten. Av tilgjengelig dokumentasjon og våre informanter får vi opplyst at Forsvaret også skal sørge for oppfølging og overgang til det sivile liv etter endt tjeneste. Dette ansvaret er samlet i et eget oppfølgingsprogram med en varighet på 12 måneder (*ettårsprogrammet*). Programmet har ifølge Meld. St. 15 (2019-2020) blant annet som mål å gi informasjon om rettigheter, støtte og tilbud til personellet og deres familier, forebygge, kartlegge og avdekke mulige helsemessige skader og anerkjenne veteranenes innsats i form av ulike arrangementer og samlinger.

Retten til ett års psykiatrisk og psykologisk oppfølging fra Forsvarets side ble lovfestet 1. januar 2010.⁵ Oppfølgingen skal bidra til en god overgang til oppfølging i den ordinære helsetjenesten. IMPS kan for øvrig etter de 12 månedene ifølge Forsvarets nettsider tilby råd og veiledning til hvordan og hvor veteranene kan få hjelp i den sivile helsetjenesten.

Personell som har tjenestegjort i internasjonale operasjoner gjennomfører som del av ettårsprogrammet en såkalt «mellomlanding» på vei hjem etter endt tjeneste (Meld. St. 15 (2019-2020)). En slik mellomlanding gjennomføres over 2-3 dager i et annet nordisk land, og har til hensikt å gi personellet tid til omstilling før hjemkomst. En informant fra Forsvaret understreker at dette er en ordning som har eksistert over tid, hvor det settes av tid til hvile, samtaler om erfaringer og opplevelser og sosialt samvær. I tillegg gjennomfører IMPS individuelle samtaler med personellet.

Som del av oppfølgingsprogrammet får Forsvarets veteraner tilsendt et standardisert spørreskjema 3-6 måneder etter hjemkomst med informasjon om oppfølgingstilbud, og de blir oppfordret til å ta kontakt ved behov for spesiell oppfølging eller veiledning. I denne fasen informeres det også om Forsvarets tilbud om helsehjelp. Veteraner som ikke responderer på undersøkelsen, skal ifølge handlingsplanen (Regjeringen 2011) bli

⁵ Jf. forvarsloven § 54.

viet spesiell oppmerksomhet.⁶ Det framgår ikke av tilgjengelig dokumentasjon hva som ligger i en slik individuell oppfølging, men Forsvarets ansvar beskrives ytterligere i regjeringens oppfølgingsplan (Regjeringen 2014):

Forsvarsdepartementet skal bidra til at eksisterende rutiner for å kartlegge personellens helsemessige, fysiske og psykiske utvikling etter internasjonal tjeneste, videreutvikles. Det skal vurderes å gjennomføre jevnlig kartlegginger, for eksempel etter to, fem og åtte år, som i Sverige og Danmark.

I evalueringen av oppfølgingsplanen (PwC 2017) framkommer det at tiltakets andre del, om gjennomføring av jevnlig kartlegginger, ikke er fullført. Ifølge evalueringen er slike kartlegginger etterspurt av personell med erfaring fra internasjonal tjeneste og fra veteranorganisasjonene. Utfordringen er imidlertid at Forsvarets formelle oppfølgingsansvar avsluttes med en erfaringsamling 9-12 måneder etter hjemkomst. Selv om psykologfaglig personell deltar på samlingen for å følge opp eventuelle senskader, påpeker flere av våre informanter at dette for mange veteraner ikke er tilstrekkelig. En informant påpeker:

Forsvaret gjør en veldig mye bedre jobb i dag enn tidligere, og tar ansvaret de første 12 månedene. Men hva skjer hvis man ikke svarer at man sliter på den første debriefen?

Ifølge en informant fra Forsvaret er erfaringsamlingen og den formelle avslutningen deres måte å gi fra seg personellansvaret på – nå er det veteranen selv som ved behov må oppsøke hjelpeapparatet. Informanten presiserer imidlertid at Forsvarets dør ikke lukkes for godt. Veteraner kan ved behov ta kontakt også etter at den offisielle/formelle oppfølgingen er avsluttet. Forsvarets veteransenter og veteranorganisasjonene er også viktige aktører i den avsluttende fasen, og de deltar aktivt i ettårsprogrammet.

Mulighet for oppfølging knyttet til overgang til sivil arbeid omtales ikke under beskrivelsen av oppfølgingsprogrammet i offentlige dokumenter som har vært tilgjengelig for oss. Kompetansemiljøet for veteransaker (KMV) opplyser imidlertid at de som kompetansemiljø er en del av ettårsprogrammet. Dette inkluderer deltakelse på mellomlanding og erfaringsamlingen som avslutter ettårsprogrammet. KMV opplyser videre at de på disse samlingene blant annet gir målrettet informasjon om arbeid, yrkesskade og andre NAV-relaterte spørsmål.

I evalueringen av oppfølgingsplanen (PwC 2017) kommer det fram at Forsvarets arbeid på veteranfeltet ser ut til å ha funnet sin form og innhold, og at tiltakene og tilbudene som er etablert i stor grad har bidratt til økt anerkjennelse og ivaretagelse av veteraner. I evalueringen trekkes det også fram at samhandlingen mellom militær og sivil sektor ser ut til å være styrket.

Forsvarets veterantjeneste

Forsvarets veterantjeneste (FVT) ble startet som et prosjekt i forbindelse med handlingsplanen fra 2011. En informant fra Forsvaret forteller at FVT ble etablert som en egen avdeling i 2013, og har bestått i nåværende form siden 2016. FVT er underlagt Forsvarets fellestjenester⁷ og er faginstans for veteransaker. FVT forteller at de jobber på systemnivå. FVT har altså ikke ansvar for oppfølging av enkeltveteraner. Vi får opplyst

⁶

https://www.regjeringen.no/contentassets/2dd67c61a57b441ca69a91a7eb036913/veteraner_handlingsplan_nettsversjon.pdf.

⁷ Forsvarets fellestjenester er felles stab og administrasjon for flere av Forsvarets avdelinger. Kilde: <https://www.forsvaret.no/om-forsvaret/organisasjon/forsvarets-fellestjenester>

at deres ansvar er å utvikle veteranrelatert reglement til intern bruk i Forsvaret, samt dokumentere norske deltakelse i internasjonale operasjoner. FVT forteller videre at de jobber målrettet med å gi informasjon til NAV, kommunene og andre deler av hjelpeapparatet om veteranfeltet og eventuelle problemer veteranene kan ha som følge av tjenesten. FVT er også faglig ansvarlig for den nasjonale årlige veterankonferansen.⁸

FVT er ansvarlig for driften av *Forsvarets veteransenter* på Bæreia utenfor Kongsvinger, hvor også Forsvarets tilbud om *Åpen dør* er lagt. Åpen dør er et kontaktpunkt for veteraner og deres pårørende, primært etter at ettårsprogrammet er avsluttet. Forsvarets veteransenter er primært et lavterskeltilbud for veteraner, hvor de får mulighet til rekreasjon, til å senke skuldrene og få anerkjennelse. Ifølge en informant fra veteransenteret er de opptatt av å ikke sykeliggjøre veteranene, og de driver heller ingen form for behandling. I stedet fokuserer de på å gi veiledning og støtte, og bruker veterankontakten og KVM aktivt for å kanalisere arbeidsrettede henvendelser.

Veteransenteret tar imot alle typer henvendelser fra veteraner, som oftest videresendt fra Forsvarets sentralbord. Informanten fra veteransenteret forteller i intervju at de fleste som oppsøker veteransenteret, er i aldersgruppen 50 år og eldre. Veteranene tar ifølge informanten gjerne kontakt etter alvorlige hendelser i livet, for eksempel etter samlivsbrudd eller arbeidsrelaterte problemer. De tilbyr også døgnopphold for veteraner som har ønske og behov for dette. Informanten forklarer at veteransenteret er et velferdstiltak og et «safe heaven» for noen, men at det er regulert hvor lenge veteranene kan være der. Veteransenteret tilbyr også opphold og aktiviteter for veteranenes familier, selv om dette tilbudet og antall familierom er ganske begrenset. Antall oppholdsdøgn er årlig ca. 10 000. Informanten påpeker at deres ubyråkratiske måte å jobbe på er en stor fordel, siden mange som henvender seg har utfordringer med det statlige byråkratiet i en eller annen form. Informanten forteller:

Det er ingen som overprøver det vi gjør. Vi er litt utypisk statlig. Mange veteraner sliter med byråkratiet i en eller annen form. Det eneste vi sjekker er at de faktisk er veteraner fra internasjonale operasjoner. Trenger ikke ha en begrunnelse for å komme hit, vi tilbyr en type «velferdsopphold».

Når det gjelder arbeidsrettede tjenester, vises det i stortingsmeldingen til ordningen for militært tilsatte (OMT). Dette er en ordning som ble vedtatt av Stortinget i 2015, og som går ut på at flere skal tilsettes på varig basis i Forsvaret (Innst. 336 S (2014-2015)). For de som likevel velger å avslutte den militære karrieren, skal Forsvaret ifølge Meld. St. 15 (2019-2020) være bevisst på å synliggjøre veteranenes kompetanse overfor sivile arbeidsgivere.

3.2.2 Arbeids- og velferdsetatens oppfølgingsansvar

Arbeids- og velferdsetatens ordinære førstelinjetjeneste ligger i *NAV-kontorene*. Personer med behov for arbeidsrettet oppfølging skal følges opp av veiledere ved sitt lokale NAV-kontor. Dette innebærer at alle skal ha en behovsvurdering, og tilbys tjenester avhengig av sitt behov. Det kan inkludere bistand til jobbsøk/arbeidsformidling, veiledning, og eventuelt arbeidsrettede tiltak. Brukere med større utfordringer skal ha en arbeidsevnevurdering, og ved søknad om helserelaterte ytelser som AAP og uføretrygd vil denne være en del av saksgrunnlaget. Det er imidlertid forvaltningsenhetene i fylkene (NAV Arbeid og ytelser) som gjør selve saksbehandlingen av søknadene.

⁸ Fra 2023 blir denne avholdt annethvert år.

Forvaltningsenhetene rundt om i landet er i noen grad spesialisert. NAV Arbeid og ytelse Innlandet (avdeling Lillehammer) har ansvar for uføretrygdsaker for veteraner, i de tilfellene det foreligger en godkjent yrkesskade/yrkessykdom.

Som tidligere nevnt er også flere sosiale tjenester lagt til den kommunale delen av NAV-kontorene, for eksempel forvaltning av sosialhjelp.

Statens pensjonskasse har ansvar for saksbehandling av søknader om yrkesskade-erstatning etter folketrygdloven. De forvalter også kompensasjonsordningen for veteraner på vegne av Forsvarsdepartementet.⁹

Kompetansemiljøet for veteransaker (KMV)

Kompetansemiljøet for veteransaker i Elverum (KMV) ble som nevnt opprettet i 2011 som følge av tiltak 109 i Regjeringens handlingsplan *I tjeneste for Norge* (2011:66):

Arbeids- og velferdsetaten etablerer et kompetansemiljø for veteransaker ved NAV Elverum. Kontoret skal ha særlig kompetanse på tjenesteområder som er spesielt relevante for personell som har deltatt i internasjonale operasjoner, og vil blant annet ha en informasjons- og veilederrolle overfor Forsvaret og andre enheter i Arbeids- og velferdsetaten. Det vil også få i oppgave å utarbeide gode arbeidsmetoder (best practice) som kan overføres til andre deler av etaten.

KMV var i oppstarten del av *Pilotprosjekt Østerdalen*, som ifølge prosjektets sluttrapport hadde som mål å utvikle og prøve ut langsiktige, systematiske og kompetansebaserte oppfølgingstiltak for veteraner og deres familier (Sluttrapport Pilotprosjekt Østerdalen 2014). Det toårige pilotprosjektet er beskrevet i tiltak 108 i den nevnte handlingsplanen (2011). Piloten var ifølge handlingsplanen et samarbeidsprosjekt mellom kommunene Elverum og Åmot, Buf-etat, NAV, Forsvaret og berørte departementer.¹⁰ I oppstarten var det satt av to stillinger til KMV. I dag består miljøet av tre ansatte. De ansatte har både kompetanse på arbeids- og velferdspoliet og veterankompetanse. KMV er lokalisert til NAV Elverum, men har eget budsjett og er i stor grad atskilt fra resten av NAV-kontoret.

KMV har et nasjonalt nedslagsfelt og opplyser i et intervju at de bistår veteraner og fungerer som rådgiver og veileder for alle NAV-enheter og andre aktører på veteranfeltet. Arbeidet er forankret i NAVs Mål- og disponeringsbrev (NAV 2019). KMV har ikke fått noen føringer for hvordan dette arbeidet skal gjøres – informantene opplyser at de i hovedsak jobber med utgangspunkt i beskrivelsen av tiltakene i handlingsplanen (2011) og oppfølgingsplanen (2014). Samlet sett skal kompetansemiljøet bidra med:

- særlig kompetanse på tjenesteområder som er spesielt relevante for personell som har deltatt i internasjonale operasjoner
- informasjon og veiledning overfor Forsvaret og enheter i Arbeids- og velferdsetaten
- utarbeidelse av gode arbeidsmetoder (best practice) som kan overføres til andre deler av etaten

Informantene forteller at deler av arbeidet er strategisk orientert, noe som betyr at de jobber for økt prioritering av veteransaker i NAV. De har også den formelle kontakten

⁹ Jf. Forsvarsloven § 55.

¹⁰ Departementene som i fellesskap hadde ansvar for pilotprosjektet var Forsvarsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Arbeids- og sosialdepartementet og Barne-, likestillings og inkluderingsdepartementet. Kilde: https://www.regjeringen.no/contentassets/2dd67c61a57b441ca69a91a7eb036913/veteraner_handlingsplan_nettoversjon.pdf

med Forsvaret. Men KMV gir også råd og veiledning til enkeltveteraner og aktører i det sivile hjelpeapparatet. Vi har fått opplyst at KMV i løpet av 2019 deltok på 45 eksterne aktiviteter, hvor de i de fleste av disse har holdt en orientering eller foredrag.

De er en del av Forsvarets ettårsprogram og er med på samlingene som forsvarret arrangerer. De har også samtaler på Forsvarets veteransenter dersom veteranen ønsker det. I tillegg deltar de på andre arrangementer der det er ønskelig at NAV er til stede. Informantene opplever det som både nyttig og forebyggende å være til stede på ulike arenaer.

Veterankontakt i Oslo og Viken

Initiativet til opprettelsen av NAVs veterankontakt i Oslo og Viken kom som tidligere nevnt i forbindelse med Regjeringens oppfølgingsplan (2014). Her heter det i tiltak 13 at veterankontakten skulle fungere som et supplement til KMV og bestå av personell med kompetanse fra internasjonale operasjoner. Veterankontakten ble i 2016 etablert som et prøveprosjekt i Oslo og daværende Akershus fylke. Ifølge Meld. St. 15 (2019-2020) ble behovet for militærfaglig kompetanse særlig vektlagt. Stortingsmeldingen beskriver erfaringene fra prosjektperioden i hovedsak som gode. Spesielt rollen som brobygger mellom NAV-enheter, aktører i Forsvaret og helsesektoren blir framhevet som viktig. Imidlertid framkommer det av meldingen at antallet enkeltsaker som ble håndtert var lavt, og at veterankontaktens arbeidsoppgaver ikke skilte seg i vesentlig grad fra K MVs oppgaver. Prøveordningen ble avsluttet i 2019, men ble besluttet videreført i to år fra 2020 blant annet etter påtrykk fra enkelte veteranorganisasjoner.

NAVs veterankontakt i Oslo og Viken er formelt underlagt NAV Arbeid og helse Oslo, men har en mer uformell styringsgruppe som består av representanter for Arbeid og helse Oslo, Øst-Viken og Vest-Viken.

Veterankontakt har som hovedoppgave å bistå veteraner og NAV-kontorer, og skal prioritere aktiviteter som kan bidra til økt aktivitet i arbeidslivet. Dette innebærer at veterankontakten må ha god kjennskap til arbeidsmarkedet i Oslo og Viken. Bistanden skal ifølge stillingsbeskrivelsen både gis på kommunale og statlige saksområder, men veterankontakten skal ikke ha egen portefølje eller gjøre oppgaver som faller inn under NAV-kontorenes ansvarsområder. Veterankontakten forteller at en konkret sak kan starte med at han blir kontaktet av en organisasjon, en veteran eller NAV-kontoret.

Veterankontakten opplever at arbeidsoppgavene er tredelt mellom rollene som tolk, los og fasilitator. Rollen som *tolk* innebærer ifølge veterankontakten å jobbe for at aktørene skal forstå hverandre. Dette kan handle om å hjelpe veteraner å forstå et NAV-vedtak, eller «tolke» beskjeder fra for eksempel møter med helsetjenesten. Å være en los handler for veterankontakten om å følge veteraner gjennom NAV-systemet, og for eksempel bistå så langt det er mulig i saker om å få godkjent yrkesskade. Rollen som fasilitator handler ifølge veterankontakten om å bruke nettverket og kjennskapen til systemet, og opprette kontakt mellom mulige steder for arbeidspraksis, NAV, og veteraner.

Mange av enkeltsakene handler om økonomiske ytelser. Når det gjelder det mer arbeidsrettede perspektivet gir veterankontakten følgende eksempel på budskap han formidler til NAV-veiledere:

Jeg snakker om hvilke ressurser veteranen har. Hva man faktisk kan når man har jobbet 15 år i forsvarret. For eksempel en som har hatt stridsvognstillinger. Men han har kanskje også vært leder, instruktør, kanskje halvveis ingeniør. Så jeg jobber med at de kan forstå veteranene som en ressurs.

Veterankontakten har også oppgaver knyttet til kunnskapsspredning i Oslo og Viken fylke. Rent konkret foregår dette ved at veterankontakten tar initiativ til og tilrettelegger for best mulig samarbeid og gir råd og veiledning til veiledere til aktuelle samarbeidspartnere internt i NAV, innenfor den kommunale helse- og omsorgstjenesten, andre kommunale tjenesteytere og veteranorganisasjoner. Aktiviteter knyttet til kunnskapsspredning kan være:

- Informasjon på ledermøter og samlinger i fylkene
- Utarbeide informasjon til bruk på NAVs intranett («navet»)
- Invitere seg selv og besøke aktuelle samarbeidspartnere
- Gi informasjon til lokale interesseorganisasjoner

NAV Oslo (som er overordnet veterankontakten) og NAV Øst-Viken og Vest-Viken har overordnet ansvar for oppfølging av veteraner i sine regioner. En informant fra NAV Øst-Viken opplyser at saker oftest henvises fra de lokale NAV-kontorene i regionen. Sakene de får på bordet er gjerne fastlåste, med helsemessige og sammensatte utfordringer, hvor veteranene har problemer med å nyttiggjøre seg tiltakene som finnes og er forsøkt. Informanten forteller at de rent konkret har fokus på jobbmestring, arbeidsfungering, samt økt helsemestring og stressmestring.

3.2.3 Helsesektorens oppfølgingsansvar

Veteraner fra internasjonale operasjoner har etter pasient- og brukerrettighetsloven samme rett til offentlige tjenester som befolkningen for øvrig. Dette omfatter også nødvendige helse- og omsorgstjenester, fra tilbud om øyeblikkelig hjelp til planlagt behandling (Meld St. 15 2019-2020). *Fastlegen* har en sentral rolle i det samlede helsesystemet. I stortingsmeldingen presiseres det at helsetjenesten de siste årene har jobbet systematisk med å spre kompetanse om veteraners situasjon og mulige helseutfordringer til både primærhelsetjenesten og spesialisthelsetjenesten.

De fem regionale RVTS-ene har siden 2010 hatt en sentral rolle på veteranfeltet, og har som del av sin virksomhet som oppgave å styrke kompetansen om veteraner i landets kommuner, spesielt når det gjelder psykisk helse. En informant vi intervjuet fra RVTS understreker viktigheten av at kunnskapen om veteranfeltet finnes i sivil sektor, og forteller at RVTSene også fungerer som rådgiver for fastleger og annet helsepersonell.

De ulike RVTS-ene har ansvar for hvert sitt regionale fagnettverk på veteranfeltet. Nettverket er etablert for å gi innsatspersonell i landets helseregioner kompetanseheving og sørge for kompetansedeling.¹¹ Disse fagnettverkene omtales i Meld. St. 15 (2019-2020) som navet i samhandlingen mellom ulike sektorer og forvaltningsnivåer på veteranfeltet. RVTS Øst har et overordnet strategisk ansvar, og leder som nevnt det nasjonale nettverket. RVTS Vest har ansvar for likemannsarbeid, fagdager og kurs for blant annet veteranfamilier, og RVTS Sør har ansvar for kompetanseløft på familievernkontor (Ekornås 2019). RVTS Midt gir undervisning om veteranfeltet til DPS-ene, mens RVTS Nord har ansvar for samtalegrupper for barn av veteraner og fagdager i kommunene.

RVTS Øst har utviklet en digital ressurs om veteraner fra internasjonale operasjoner.¹² RVTS tilbyr blant annet egne kurs for de kommunale veterankontaktene, som er utviklet i samarbeid mellom FVT og RVTS. Den digitale ressursen er i tillegg beregnet på fastleger, helsepersonell, ansatte i barnehager, skoler og andre offentlig aktører som

¹¹ Se <https://veteran.rvtsost.no/>.

¹² Kilde: <https://rvtsost.no/aktuelt/digital-ressurs-om-veteraner>

møter veteraner i sitt arbeid. Som del av de digitale tjenestene har RVTS Øst også utviklet et E-læringsprogram i samarbeid med Horten kommune og Forsvarets veteran tjeneste. Programmet skal gi deltakerne større innsikt i hva en veteran er, hvilke utfordringer veteranene har, hvilke ressurser de har, og hvordan overgangen fra militær til sivil sektor kan gjøres best mulig. Målgruppen for E-læringsprogrammet er ansatte i kommunal og offentlig sektor som kommer i kontakt med veteraner og deres pårørende.

3.2.4 Kommunale tilbud til veteraner

Et konkret tiltak i regjeringens oppfølgingsplan (2014) var å utvikle lokale tiltak for oppfølging og ivaretagelse av personell som har vært i internasjonal tjeneste. I oppfølgingsplanen ble kommuner med et visst antall veteraner oppfordret til å utarbeide kommunale eller interkommunale *veteranplaner*. Sentrale elementer i slike planer burde ifølge oppfølgingsplanen være kompetanseheving, samarbeid mellom relevante aktører og ivaretagelse av behov som berører veteranene og deres familier.

Forsvaret er en sentral pådriver og aktør i utviklingen av kommunale veteranplaner. Forsvaret laget i 2017 veilederen *Grunnlag for utvikling av en kommunal veteranplan* (Forsvaret 2017). Dette var et informasjonsskriv som ble sendt til alle landets kommuner og som senere ble fulgt opp med et samarbeid mellom Forsvaret og et antall kommuner. Ifølge Forsvarets veteran tjeneste (FVT) har planene blitt tatt godt imot, og fungert som en katalysator for flere kommuner. Ifølge stortingsmeldingen bor 7 av 10 veteraner pr. 1. januar 2020 i en kommune som enten har eller er i ferd med å lage en veteranplan. I intervju opplyser en informant fra Forsvaret at veteranplanene har gitt dem en plattform for tettere samarbeid med kommunene, og at Forsvaret har en viktig rolle som pådriver i utviklingen av lokale og regionale tiltak.

I Forsvarets veileder (2017) ble det tatt initiativ til opprettelsen av *kommunale veteran-kontakter* som del av den kommunale veteranplanen. Tanken bak dette initiativet var å gi veteranene ett kontaktpunkt i kommunen med god kjennskap til veteran tilbudet, og som kunne formidle kunnskap til beslutningstakere og tjenesteytere i kommunen (Meld St. 15. (2019-2020)). Ifølge stortingsmeldingen bor 5 av 10 veteraner pr. 1. januar 2020 i en kommune som har en kommunal veterankontakt. Dette er en ordning som både veteraner, deres familier og andre instanser kan kontakte hvis de har behov for råd og veiledning.

En kommunal veterankontakt vi har snakket med mener det er viktig at veteranene blir sett og hørt, og at de har en kontaktperson som kan løse dem gjennom de kommunale tjenestene. Informanten opplever å ha en nøytral rolle og fungerer som et bindeledd mellom veteranene og kommunens ordinære tjenester. Veterankontakten gir videre uttrykk for at det er behov for kompetanseheving i kommunene, og framhever de nevnte kursene som RVTS tilbyr for blant annet kommunale veterankontakter. Vi har imidlertid ikke fått klarhet i hvor mange av de kommunale veterankontaktene som har gjennomført denne kursmodulen.

En annen kommunal veterankontakt forteller at det har vært få konkrete henvendelser fra veteraner siden etableringen av ordningen i 2018. Årsaken til dette kan ifølge informanten være manglende markedsføring og at det er vanskelig å identifisere veteranene i kommunen. Veterankontakten opplever likevel at tilbudet er nyttig, ikke minst som kilde til informasjon og rådgivning for kommunen for øvrig.

En utfordring som framkommer i evalueringen av oppfølgingsplanen (PwC 2017) er manglende oppfølging fra kommunene på systemnivå. I evalueringen er PwC spesielt opptatt av at kommunene i liten grad hadde fulgt myndighetenes oppfordring om å utarbeide kommunale eller interkommunale handlingsplaner. Forsvarets veileder (2017) bidro imidlertid til at flere kommuner startet dette arbeidet – og etter anbefaling fra

Forsvaret også startet etableringen kommunale veterankontakter. I Meld. St. 15 (2019-2020), den nyeste offentlige gjennomgangen av veteranfeltet, påpekes det at det har vært en økning i antall kommuner med en veteranplan.

En annen utfordring ved det kommunale tilbudet er at regjeringens oppfordring om å etablere kommunale veteranplaner og veterankontakter ikke har blitt fulgt opp med egne budsjettmidler (PwC 2017). Dette innebærer at de fleste kommunale veterankontaktene har fått veteranoppgaver i tillegg til andre oppgaver som hører til stillingen de allerede har. En veterankontakt vi har intervjuet forteller for eksempel at oppgavene gjøres ved siden av den ordinære jobben som avdelingsleder. At det ikke settes av egne budsjettmidler til veteranarbeidet, svekker også muligheten til konkret oppfølging og gjennomføring av tiltak i de kommunale veteranplanene. En av våre informanter undrer seg over dette:

Veterankontakten burde hatt noen tusenlapper til rådighet for å følge opp veteraner, dekke noen kurs eller tilsvarende. Hvorfor har ikke veterankontakten noen midler? Hvordan skal tiltakspunktene [i veteranplanen] følges opp? Er det tatt høyde for det i kommunen? Hvem skal betale? Ingen egen budsjettpost for oppfølging av veteraner. Får mye skryt av politikerne, men så kommer hverdagen når dette skal settes i verk.

Andre informanter fra kommunene har det samme inntrykket. Informantene opplever at veteranarbeidet i kommunene foreløpig ikke er satt helt i system. Videre opplever informantene at manglende økonomiske midler og lite tid dedikert til veteranarbeid gjør oppfølgingsarbeidet krevende.

3.2.5 Veteranorganisasjonene

I det følgende beskrives et utvalg sentrale veteranorganisasjoner nærmere. I Norge finnes ifølge Forsvarets nettsider en rekke andre veteranorganisasjoner og organisasjoner som har mange veteraner som medlemmer.¹³ Vi beskriver her kun de største. I tillegg finnes ulike grupper og forum opprettet spesielt for veteraner på ulike sosiale medium.

NVIO

NVIO (Norges veteranforbund for internasjonale operasjoner)¹⁴ er den største veteranorganisasjonen og har over 7 000 medlemmer fordelt på 58 lokalforeninger over hele landet. Organisasjonen ble grunnlagt i 1960, og var opprinnelig et forbund for soldater som hadde tjenestegjort i FNs Fredsbevarende styrker. Etter hvert ble organisasjonen utvidet til å favne alt militært personell som har vært i internasjonal tjeneste. Organisasjonen skal være politisk nøytral. Arbeidet har til hensikt å fremme interessene til veteraner og deres pårørende.

NVIO er tuftet på kameratstøtte og likepersonarbeid, og drifter ifølge en informant i NVIO en egen telefon- og chat-tjeneste. Vi får opplyst at denne tjenesten fungerer som en los inn i NAV og andre deler av det sivile hjelpeapparatet for de som trenger det. NVIO gir opplæring til frivillige som bidrar i denne tjenesten. NVIO arrangerer også turer og månedlige veterantreff.

En informant fra NVIO opplyser i intervju at de i samarbeid med Universitetet i Agder (UiA) og RVTS Sør har utviklet en egen utdanning for veteraner i kameratstøtte. Ifølge

¹³ Se <https://www.forsvaret.no/veteraner/om-veteraner> for en oversikt over de ulike veteranorganisasjonene.

¹⁴ Kilde: www.nvio.no

nettsidene til UiA er dette en videreutdanning i individuell mentoring og veiledning, som skal bidra til å forebygge psykiske plager for Forsvarets veteraner.¹⁵ NVIO står i tillegg bak *Stiftelsen Veteranhjelp*. Dette er en uavhengig stiftelse, som ifølge informanten ble opprettet for å kunne gi akutt økonomisk støtte til veteraner og nærmeste familie som befinner seg i en vanskelig økonomisk situasjon. Støtten kan også gis som et rentefritt lån.

SIOPS

SIOPS (Veteranforbundet for Skadde i internasjonale operasjoner)¹⁶ er en uavhengig interesseorganisasjon, som i stor grad drives på frivillig basis. Organisasjonen gikk ifølge en informant fra SIOPS ut fra NVIO i 2006, og ble etablert særskilt for veteraner med fysiske eller psykiske skader. Arbeidet er ifølge nettsiden deres spesielt innrettet mot å bedre veteranenes helsemessige, sosiale og økonomiske livsvilkår.

En informant fra SIOPS forteller at de er opptatt av veteraners rettigheter, og at de gjennom sitt interessepolitiske arbeid gir råd og støtte til skadde veteraner og deres familier. Slik rådgivning gis for eksempel til juridisk bistand i forbindelse med erstatningssaker, kontakt med NAV om spørsmål knyttet til arbeid eller økonomi og for å opprette kontakt med relevante helsetjenester. Vi får opplyst at SIOPS ikke selv sitter med juridisk kompetanse, men at de har et nettverk av advokater de anbefaler og henviser veteraner til. Disse advokatene er eksperter på erstatningssaker, NAV o.l. SIOPS forteller også at de har et uformelt behandlingsnettverk, bestående av behandlere med kompetanse på veteranproblematikk og som er villige til å ta imot veteraner.

SIOPS har også et eget likemannsnettverk – *Point Of Contact (POC)*. Ifølge SIOPS sine nettsider er POC et landsdekkende nettverk av tidligere veteraner som har hatt ulike utfordringer etter endt tjeneste. POC gir støtte og hjelp til å finne fram i det sivile hjelpeapparatet, er en samtalepartner, bistår med å melde yrkesskader og oppretter gjerne kontakt med advokat. De kan også være bisittere i møter med NAV, fastlege og behandler.

Veteran møter veteran

Veteran møter veteran¹⁷ ble ifølge deres nettsider etablert av en gruppe ildsjeler i 2013, og er en organisasjon med mål om å skape positive sosiale arenaer for veteraner, familier og etterlatte. Målgruppen er i hovedsak yngre veteraner. Virkemidlene er ulike lavterskeltilbud og veterantreff gjennom året, hvor også veteranenes familier inkluderes. Ifølge Meld. St. 15 (2019-2020) opplever organisasjonen et særlig stort behov for tilbud og aktiviteter rundt ferier, høytider og fridager.

NROF

Norske Reserveoffiserers Forbund (NROF)¹⁸ er en annen politisk uavhengig organisasjon, med 7 000 medlemmer fordelt på 57 lokale avdelinger. Organisasjonen ble etablert helt tilbake i 1896, og har ifølge deres nettsider som formål å støtte Forsvaret og forankre forsvarsviljen. Dette ønsker de å oppnå gjennom aktiviteter som gir medlemmene god forståelse for Forsvaret og gjør dem i stand til å være gode ambassadører. NROF beskriver seg selv som et bindeledd mellom Forsvaret og det

¹⁵ Kilde: <https://www.uia.no/nyheter/utdanning-for-veteraner-i-kameratstoette>

¹⁶ Kilde: www.siops.no

¹⁷ Kilde: www.veteranmoterveteran.no

¹⁸ Kilde: www.nrof.no

sivile samfunn, og bidrar aktivt til å bygge forsvarsvilje i befolkningen. Fysisk aktivitet som militær idrett og skyting omtales som kjernevirksomheten i forbundet.

3.3 Samarbeid og koordinering

Som vi har sett er det en rekke aktører som har en rolle når det gjelder oppfølging av veteraner som har deltatt i internasjonale operasjoner. Oppfølgingen krever derfor en stor grad av samarbeid på tvers av sektorer. Flere samarbeidsarenaer og møteplasser er aktuelle.

Et flertall av de sentrale aktører vi har snakket med deltar i et nasjonalt og tverrsektorielt fagnettverk, under ledelse av RVTS Øst. Forsvaret og veteranorganisasjoner deltar i nettverket, sammen med Helsedirektoratet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Politidirektoratet, Arbeids- og velferdsdirektoratet og Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (NKVTS). Nettverket har en mer strategisk funksjon enn de regionale fagnettverkene. Ifølge en informant fra RVTS har nettverket som oppgave å øke kunnskapen om veteraner i hjelpeapparatet, spesielt knyttet til psykisk helse. Utgangspunktet er likevel at veteraner ikke skal behandles annerledes; de skal motta samme hjelp og tjenester som resten av befolkningen gjør. I tillegg til det nasjonale fagnettverket har det ved et par anledninger vært arrangert et samhandlingsforum i regi av Forsvarsstaben. Her har Arbeids- og velferdsdirektoratet, Helsedirektoratet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Politidirektoratet, RVTS og Statens pensjonskasse deltatt.

Årlig (nå annethvert år) arrangeres en nasjonal veterankonferanse for norske veteraner i regi av Forsvarsdepartementet og Forsvaret. Målet med konferansen er å øke forståelsen, styrke ivaretagelsen og bedre samarbeidet med de ulike aktørene. Veterankonferansen har blitt arrangert årlig siden 2011, og omtales som en viktig arena for nettverksbygging, erfaringsutveksling og kompetanseheving. Regionale konferanser og samlinger i regi av for eksempel RVTS er en annen arena for samarbeid og kompetanseheving. På disse konferansene deltar for eksempel NAV, kommunale helse- og omsorgstjenester, kommunale veterankontakter, barnevern, helsestasjoner, skoler og barnehager. Fagdager i regi av enkelte Statsforvaltere er en annen type samarbeidsarena, og er særlig aktuelt for kommuner som har behov for informasjon og kompetanse om veteranfeltet.

Det finnes også flere eksempler på konkrete samarbeidsprosjekter på tvers av sektorer på veteranfeltet. I Meld. St. 15 (2019-2020) vises det for eksempel til et samarbeid mellom Forsvaret, NHO og NAV om utarbeidelse av kompetansebeskrivelser for veteraner. Ifølge stortingsmeldingen var dette et prosjekt som skulle gjøre det enklere for veteraner å synliggjøre sin kompetanse for arbeidsgivere i sivil sektor. Tidligere har det også vært prøvd ut Individuell jobbstøtte (IPS) for veteraner.¹⁹

Informantene fra Forsvaret og Arbeids- og velferdsetaten som vi har snakket med ble spurt om hvordan samarbeidet og koordineringen fungerer. De fleste informantene opplever at det samarbeides godt, og at det foregår en form for erfaringsutveksling mellom aktørene. Noen gir imidlertid uttrykk for at den interne koordineringen i NAV bør forbedres.

¹⁹ Se NHO sine nettsider for en nærmere omtale av dette *Veteranprosjektet*. Kilde: <https://www.nhosh.no/bransjer/sikkerhet-og-beredskap/veteranprosjektet/nyheter/veteranprosjektet-kobler-naringsliv-og-forsvar/>

NAVs veterankontakt og KMV opplever selv at de har et tett og nært samarbeid. De opplever at arbeidsoppgavene er godt avgrenset, med god dialog og lite overlapping. Samarbeidet foregår gjennom faste, månedlige møter og mer hyppig ad hoc-kontakt i enkeltsaker. I intervjuene opplyser veterankontakten og KMV at de også begge har et utstrakt samarbeid med andre instanser. Veterankontakten samarbeider med Forsvarets avdelinger, kommuner og sivile aktører innenfor et avgrenset område. Videre samarbeider KMV med veteranorganisasjoner og Forsvaret. For eksempel er KMV en del av ettårsprogrammet, det vil si oppfølgingsprogrammet som starter etter at personell kommer hjem fra internasjonale operasjoner. De er også hyppig til stede på Forsvarets veteransenter på Bæreia, utenfor Kongsvinger.

NAV Øst-Viken opplyser i et intervju at de samarbeider tett med NAV lokalt, veterankontakten og ulike deler av den ordinære helsetjenesten. Informanten forteller videre at de også oppretter egne team med en tilknyttet jobbspesialist som bistår veteranene med integrert jobbmestring og behandling.

Forsvarets veteran tjeneste (FVT) er som nevnt Forsvares kontaktpunkt ut mot samfunnet. Dette betyr at FVT har som en sentral oppgave å samarbeide med både aktører fra sivilsamfunnet og veteranorganisasjonene. Også Veteransenteret samarbeider med veteranorganisasjonene, særlig rundt enkeltpersoner om helse relaterte utfordringer, spørsmål om yrkesskadeerstatning eller lignende. En informant fra veteransenteret forteller imidlertid at samarbeidet med andre aktører, som de kommunale veterankontaktene, er marginal.

Våre funn indikerer at samarbeidet fungerer godt mellom instanser som allerede er tilknyttet veteranfeltet. Veterankontakten i Oslo og Viken og KMV virker å ha et tett og godt samarbeid, og koordinerer etter våre vurderinger veteranfeltet godt internt i NAV. Det ser også ut til at disse instansene hver for seg samarbeider godt med andre aktører på veteranfeltet. Det kan også se ut til at Forsvaret gjennom sine veteranspesifikke avdelinger etter hvert har utviklet et godt samarbeid med aktører i sivilsamfunnet.

Utfordringen når det gjelder samarbeid og koordinering virker etter vår vurdering å være å nå ut til et tilstrekkelig antall NAV-veiledere, kommunale tjenesteytere og andre som kommer i kontakt med veteraner fra internasjonale operasjoner.

4 Brukernes erfaring med tjenestene

Et hovedformål med spørreundersøkelsen var å undersøke i hvilken grad brukerne opplever NAVs tilbud til veteraner som brukerrettet og nyttig, og se dette i forhold til tilbud fra andre aktører. I dette kapitlet presenterer vi først en oversikt over veteranenes kjennskap til og kontakt med de ulike instansene, deretter hva som har vært årsaken til at de har tatt kontakt, og til slutt deres vurderinger av bistanden de har fått.

4.1 Kjennskap til og kontakt med tjenestene

I brukerundersøkelsen spurte vi veteranene om deres kjennskap til og kontakt med en rekke relevante tjenester/instanser.

Omtrent 2/3 av alle som besvarte undersøkelsen oppga at de kjenner til kompetansemiljøet for veteransaker (KMV). Andelen er omtrent lik for de som bor i Oslo eller Viken og de som bor i andre fylker. Blant de som bor i andre fylker var det omtrent halvparten av disse som svarte «Jeg har hørt om denne tjenesten, men vet ikke hva de tilbyr», og halvparten «Jeg kjenner til hva de tilbyr». Den siste andelen er lavere blant de som bor i Oslo/Viken, hvor KMV i dag ikke har noen rolle overfor veteranene.

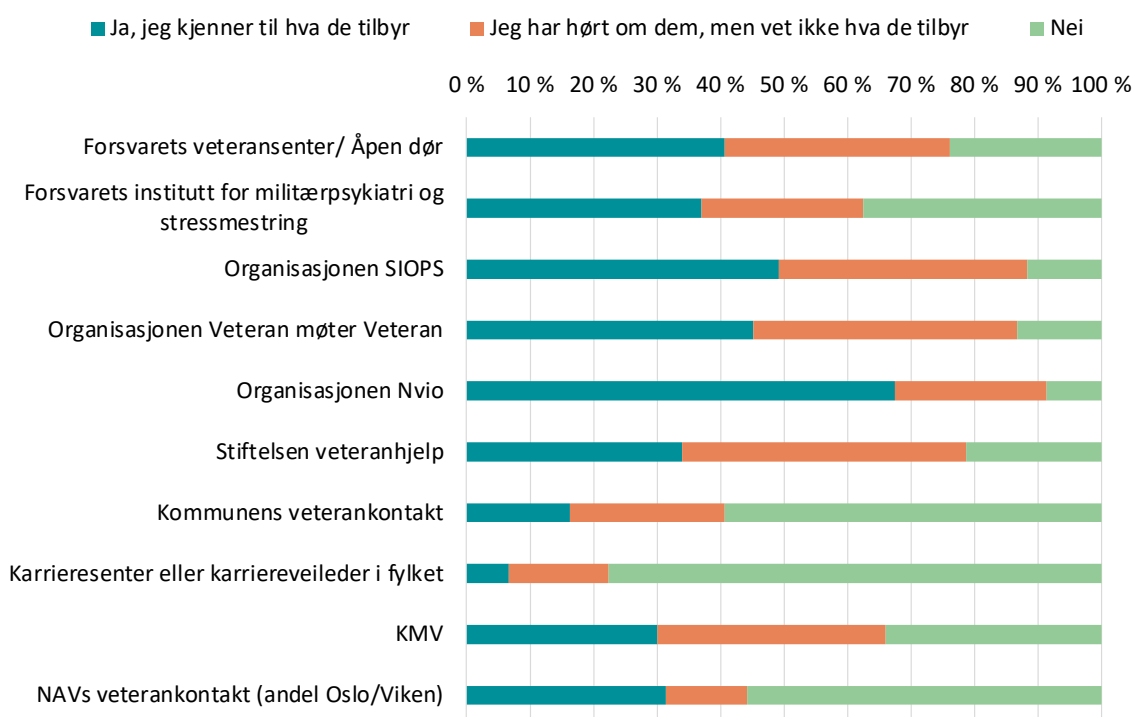
Det var kun de som bor i Oslo eller Viken som fikk spørsmål om NAVs veterankontakt. Noe over halvparten av dem kjenner til veterankontakten, blant disse var det et flertall som oppga at de også kjenner til hva som tilbys.

Vi stilte tilsvarende spørsmål om en rekke instanser.²⁰ I Figur 4.1 viser vi svarfordelingene. Vi ser at det er flest som har kjennskap til veteranorganisasjonene. Deretter kommer forsvarets tilbud og NAVs tilbud. Karrieresenter/karriereveileder i fylket er et tilbud få kjenner til. Det er også relativt få som kjenner til kommunens veterankontakt, men dette er et tilbud som kun finnes i omtrent 1/5 av landes kommuner (per 2020).²¹

²⁰ Spørsmålet ble ikke stilt om NAV-kontorene.

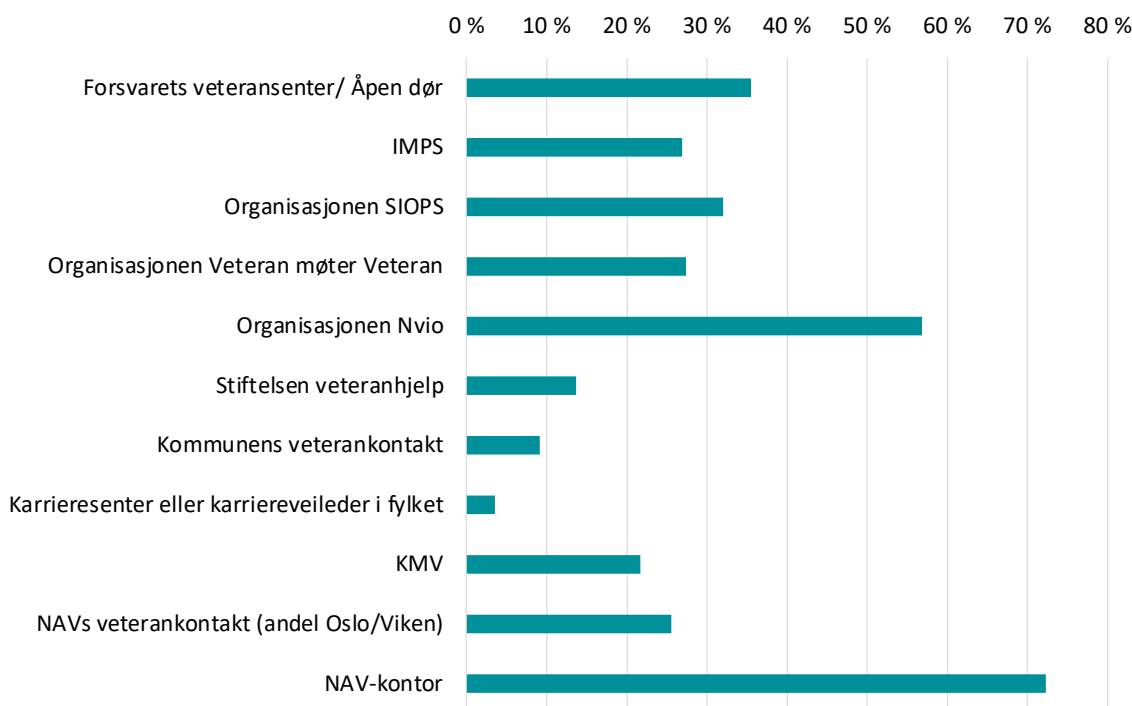
²¹ Kilde: Meld. St. 15 (2019-2020)

Figur 4.1 Kjenner du til følgende instanser og hva de kan hjelpe med?



Hvor mange har hatt kontakt med de ulike instansene/tjenestene etter at de avsluttet utenlandstjenesten? I Figur 4.2 viser vi andelen av *alle* respondentene som oppga at de hadde hatt kontakt med hver av de aktuelle instansene.

Figur 4.2 Blant de instansene som du kjenner til, hvilke har du eventuelt vært i kontakt med etter at du avsluttet utenlandstjenesten? Prosent av alle



Flest oppgir å ha vært i kontakt med NAV-kontor (72 prosent). Deretter er organisasjonen NVIO den instansen som flest har hatt kontakt med – det gjelder 57 prosent. Det er svært få som har hatt kontakt med karrieresenter eller karriereveileder i fylket (4 prosent), og få har vært i kontakt med kommunens veterankontakt eller stiftelsen veteranhjelp (henholdsvis 9 og 14 prosent).

Vi ønsket å undersøke hvordan veteranenes kontakt med de ulike instansene varierer med hvilke utfordringer de har. Siden det er få som har hatt kontakt med flere av instansene, har vi kun sett på hvordan dette varierer med den vanligste typen utfordring – psykiske. Er andelene som har vært i kontakt med hver av av instansene høyere eller lavere blant de med psykiske utfordringer enn blant de som ikke har slike utfordringer?

Vi finner at respondenter med psykiske utfordringer er sterkt overrepresentert blant de som har hatt kontakt med KMV, NAVs veterankontakt og SIOPS – og naturlig nok IMPS. Når det gjelder NAV-kontorene er de også overrepresentert, men ikke like sterkt. Det er bare litt vanligere å ha kontakt med NVIO, Veteran møter veteran og Forsvarets veteransenter/Åpen dør blant de med psykiske utfordringer, enn blant de som ikke har slike utfordringer.

4.2 Årsaker til kontakt med NAV-kontoret eller spesialenhetene

Som vist i Figur 4.2 er det hele 72 prosent av respondentene som har hatt kontakt med et NAV-kontor etter at de avsluttet utenlandstjenesten. Blant de som ikke har hatt det, svarte nesten alle at grunnen er at de ikke har hatt behov for det.

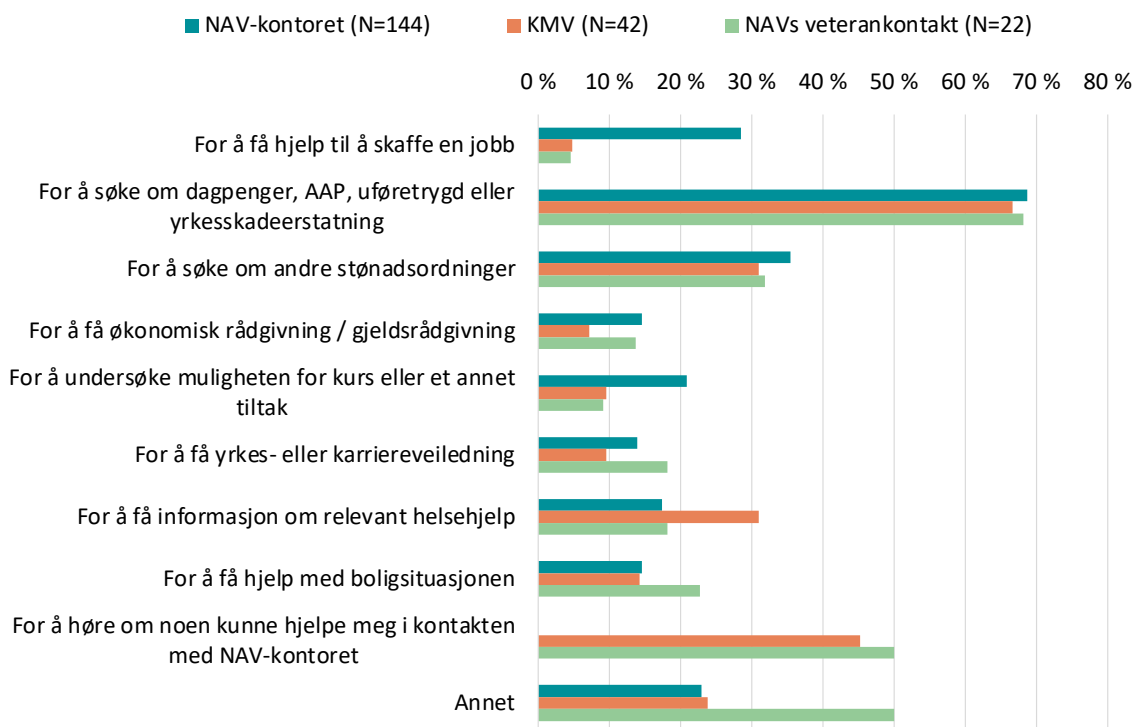
For noen av veteranene er det ganske lenge siden de har hatt kontakt med et NAV-kontor, men for de fleste har den siste kontakten vært i løpet av de siste fem årene.

Vi spurte de som hadde hatt kontakt med et NAV-kontor eller de to spesialenhetene etter utenlandstjenesten om hva som var årsakene til kontakten. Svaralternativene er vist i Figur 4.3. Vi skal være varsomme med å trekke slutninger ut fra resultatet når det gjelder veterankontakten, siden det er såpass få respondenter som har svart. Svarene tyder imidlertid på at det er de samme grunnene til å ha kontakt med KMV og Veterankontakten i Oslo og Viken.

De fleste som har hatt kontakt med et NAV-kontor har tatt kontakt for å søke om trygd eller erstatning. Det gjelder 69 prosent. Deretter er det 35 prosent som har tatt kontakt for å søke om andre stønadsordninger, og 28 prosent som har tatt kontakt for å få hjelp til å skaffe en jobb.

Å søke om eller få informasjon om trygd, erstatning eller andre stønadsordninger er også den klart viktigste grunnen for de som har hatt kontakt med KMV eller NAVs veterankontakt. Nærmere 70 prosent oppgir dette som årsak. Det er få som kontakter disse enhetene for å få hjelp til å skaffe jobb. For KMV eller NAVs veterankontakt hadde vi også satt opp alternativet «For å høre om noen kunne hjelpe meg i kontakten med NAV-kontoret». Dette er en svært viktig grunn til å ta kontakt med spesialenhetene – rundt halvparten av de som har vært i kontakt med disse instansene oppga dette som årsak.

Figur 4.3 Hva har vært årsakene til at du har hatt kontakt med ... (flere kryss mulig)



4.3 Brukertilfredshet

Respondentene som hadde hatt kontakt med et NAV-kontor og/eller en av de to spesialenhetene i NAV ble bedt om å ta stilling til noen utsagn om den bistanden de hadde fått. Noen krysset av at det aktuelle utsagnet ikke var relevant for den kontakten de hadde hatt – svarene fra disse respondentene er utelatt i figurene nedenfor.

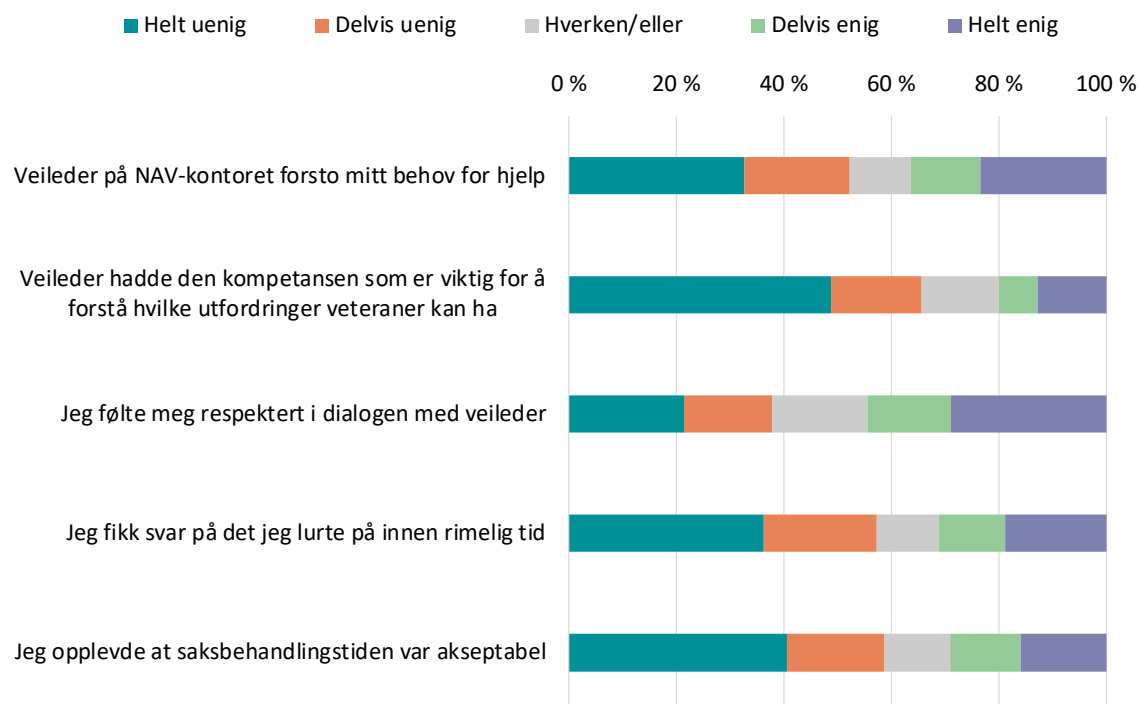
NAV-kontoret

Figur 4.4 viser svarene når det gjelder NAV-kontorenes bistand.

Blant de som hadde hatt kontakt med et NAV-kontor er det aller flest som er enige i at de følte seg respektert i dialogen med veileder – 44 prosent sa seg helt eller delvis enig i dette. Det er flere som er enig enn uenig i dette utsagnet.

For de andre utsagnene er det omvendt – flere ga uttrykk for å være misfornøyde enn fornøyde med kontakten med NAV-kontor. Særlig mange var uenige i at veileder hadde den kompetansen som er viktig for å forstå hvilke utfordringer veteraner kan ha – nesten halvparten oppga at de er helt uenige i dette og 17 prosent svarte at de er delvis uenig. En god del av respondentene er også misfornøyde med svartiden og med saksbehandlingstiden.

Figur 4.4 Nedenfor kommer noen utsagn om bistanden fra NAV-kontoret. Vi ber deg oppgi hvor enig eller uenig du er i hver av dem (N =125-138*)



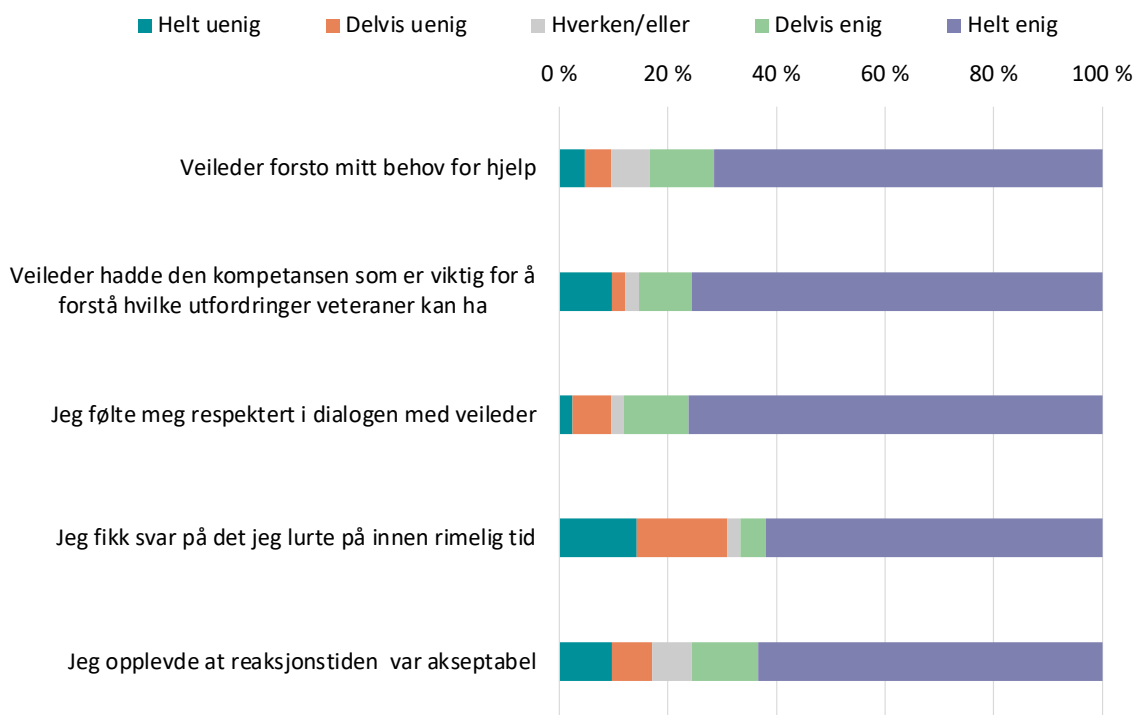
* Svaralternativet «ikke relevant» er utelatt

KMV

De av respondentene som hadde hatt kontakt med KMV ble bedt om å ta stilling til tilsvarende utsagn som de vi presenterte for NAV-kontorene. Svarfordelingen er vist i Figur 4.5 Vi ser at et stort flertall av de som har hatt kontakt med KMV er fornøyd.

Aller flest – 76 prosent – er helt enig i at «Jeg følte meg respektert i dialogen med veileder». Omtrent like mange er helt enige i at «Veileder hadde den kompetansen som er viktig for å forstå hvilke utfordringer veteraner kan ha», og 71 prosent er helt enig i at «Veileder forsto mitt behov for hjelp». Veteranene er minst fornøyd med tiden det tok før de fikk svar på det de lurte på.

Figur 4.5 Nedenfor kommer noen utsagn om bistanden fra KMV på Elverum. Vi ber deg oppgi hvor enig eller uenig du er i hver av dem. (N =41-42*)



* Svaralternativet «ikke relevant» er utelatt

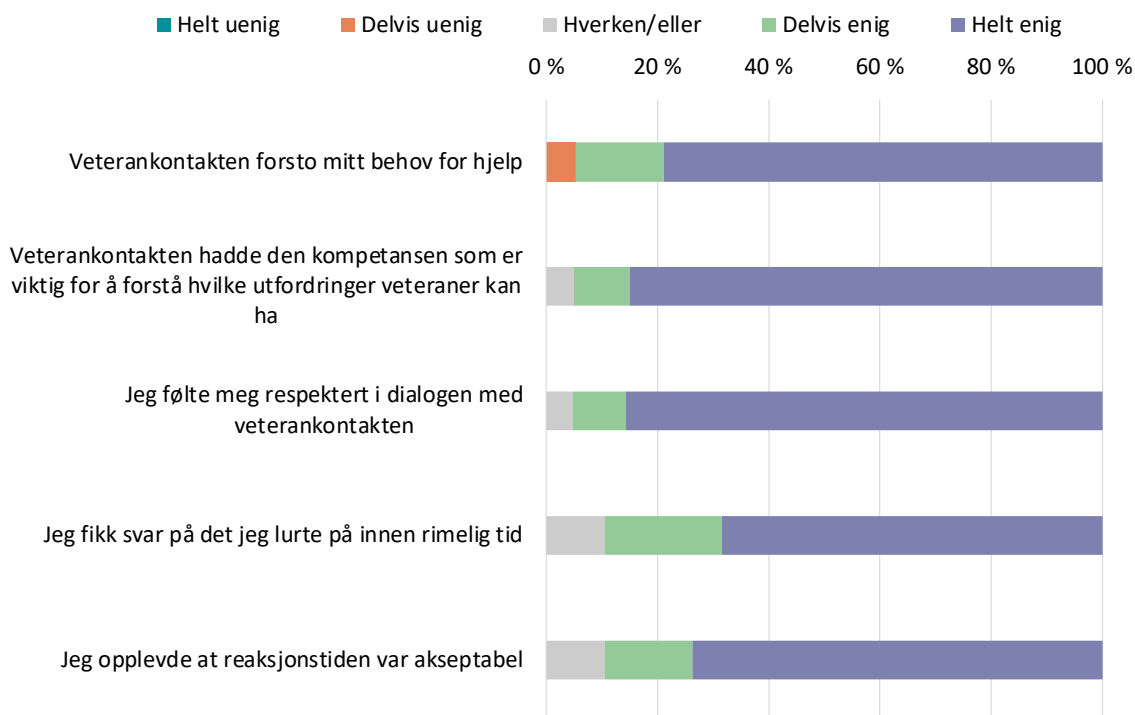
NAV's veterankontakt

I Figur 4.6 viser vi svarene for tilsvarende spørsmål om kontakt med NAV's veterankontakt. Det er ganske få av respondentene som har erfaring og som har kunnet svare på dette spørsmålet, og vi må derfor tolke resultatene med varsomhet.

Respondentene som har hatt kontakt med NAV's veterankontakt er svært fornøyde med hjelpen de har fått av veterankontakten. Så å si alle er enige i alle utsagnene – og de fleste er helt enige.

På samme måte som for KMV er det aller flest – 86 prosent – som er helt enig i at «Jeg følte meg respektert i dialogen med veileder» og at «Veileder hadde den kompetansen som er viktig for å forstå hvilke utfordringer veteraner kan ha» – 85 prosent er helt enig i dette.

Figur 4.6 Nedenfor kommer noen utsagn om bistanden fra NAVs veterankontakt. Vi ber deg oppgi hvor enig eller uenig du er i hver av dem. (N=19-21)*



* Svaralternativet «ikke relevant» er utelatt

NAVs tjenester sett i sammenheng

Som det framgår av figurene over, er veteranene langt mer fornøyde med den bistanden de har fått fra de to spesialenhetene enn den de har fått av NAV-kontoret. Siden det kan være forskjellige veteraner som har hatt kontakt med hver av tjenestene, burde vi ideelt sett sammenliknet tilbakemeldingene fra de samme respondentene – det vil si de som har vært i kontakt med både KVM og et NAV-kontor, og både Veterankontakten og et NAV-kontor. En slik fordeling ville imidlertid inkludere svært få personer. I stedet har vi sammenliknet svarene blant alle som har hatt kontakt med hver av de tre instansene.

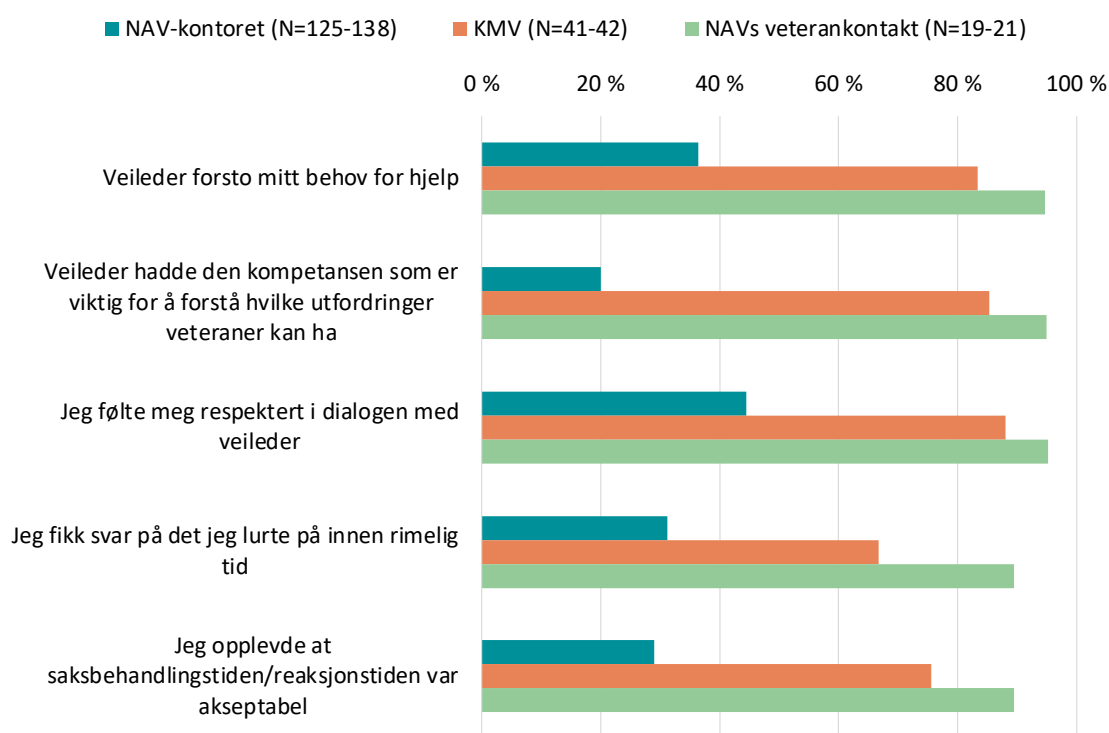
Svarfordelingen er vist i Figur 4.7.

NAV-kontorene får vesentlig dårligere tilbakemeldinger enn spesialenhetene på alle de fem forholdene vi spurte om. Det er aller størst sprik når det gjelder kompetanse. Vi drøfter spørsmålet om kompetanse nærmere i kapittel 5.

I vurderingen av resultatene bør vi ha i bakhodet at NAV-veiledere ofte ikke er klar over at de har snakket med en veteran, hvis ikke veteranen selv opplyser om dette. Ifølge en informant vi intervjuet kan dette bidra til at veteranene føler seg misforstått.

Fra dybdeintervjuene med veteranene fikk vi høre om ulike erfaringer de hadde gjort seg i møte med NAV. Flere opplevde å ha fått god hjelp og veiledning, men noen hadde opplevd å møte saksbehandlere med liten forståelse for, og kunnskap om, deres situasjon. Noen opplevde at systemet var "firkantet", men tilla ikke den enkelte saksbehandler skyld for dette.

Figur 4.7 Utsagn om bistanden fra NAV. Andel helt eller delvis enig



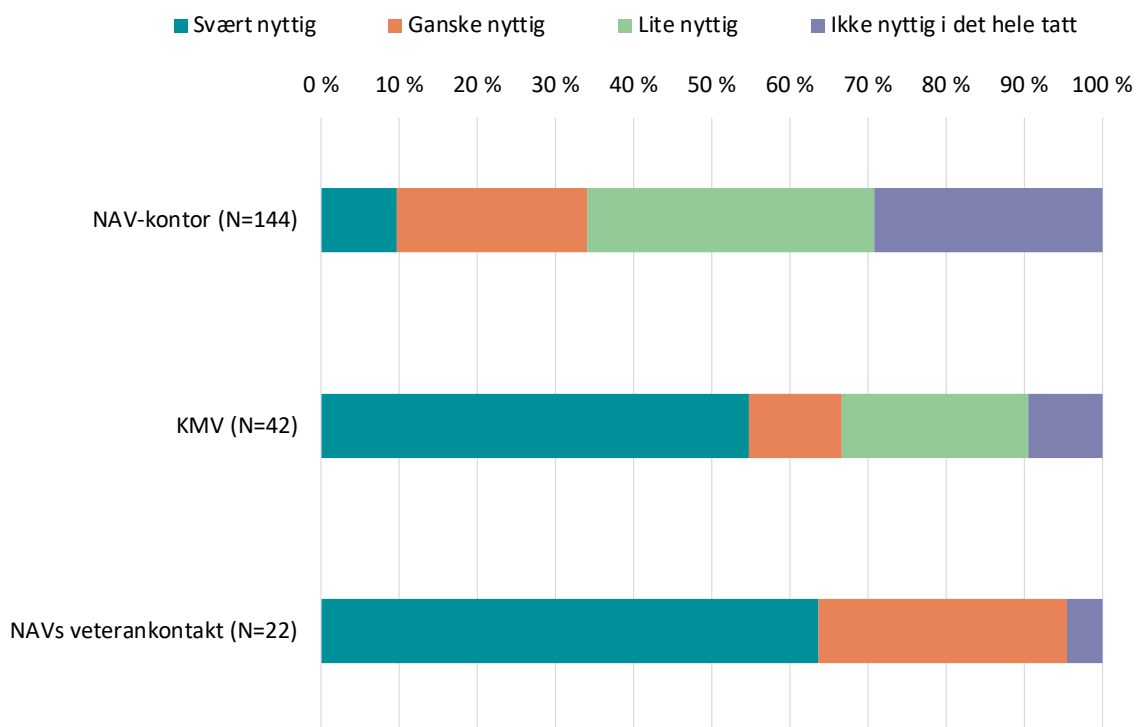
4.4 Nytte av bistanden

Vi spurte respondentene om hvor nyttig informasjonen eller hjelpen de hadde fått av de ulike instansene hadde vært. Spørsmålene var formulert slik: «Hvor nyttig var den informasjonen eller hjelpen du har fått av [instans]?» og hadde svaralternativene «svært nyttig», «ganske nyttig», «lite nyttig» og «ikke nyttig i det hele tatt». Spørsmålet ble stilt både om NAVs enheter og andre relevante tjenester.

Bistand fra NAV

I Figur 5.9 viser vi svarene for NAVs enheter, blant alle som har vært i kontakt med hver av dem. Vi ser at veteranene mener de har hatt svært mye mer nytte av kontakt med spesialenhetene enn med NAV-kontoret. Blant de som hadde erfaring med NAV-kontoret, var det 34 prosent som oppga at bistanden fra NAV-kontoret var svært eller ganske nyttig. Tilsvarende andeler for KVM og veterankontakten var 67 og 95 prosent. Hele 55 og 64 prosent oppfatter bistanden fra henholdsvis KVM og veterankontakten som *svært* nyttig.

Figur 4.8 Hvor nyttig var den informasjonen eller hjelpen du har fått av ... NAVs tjenester

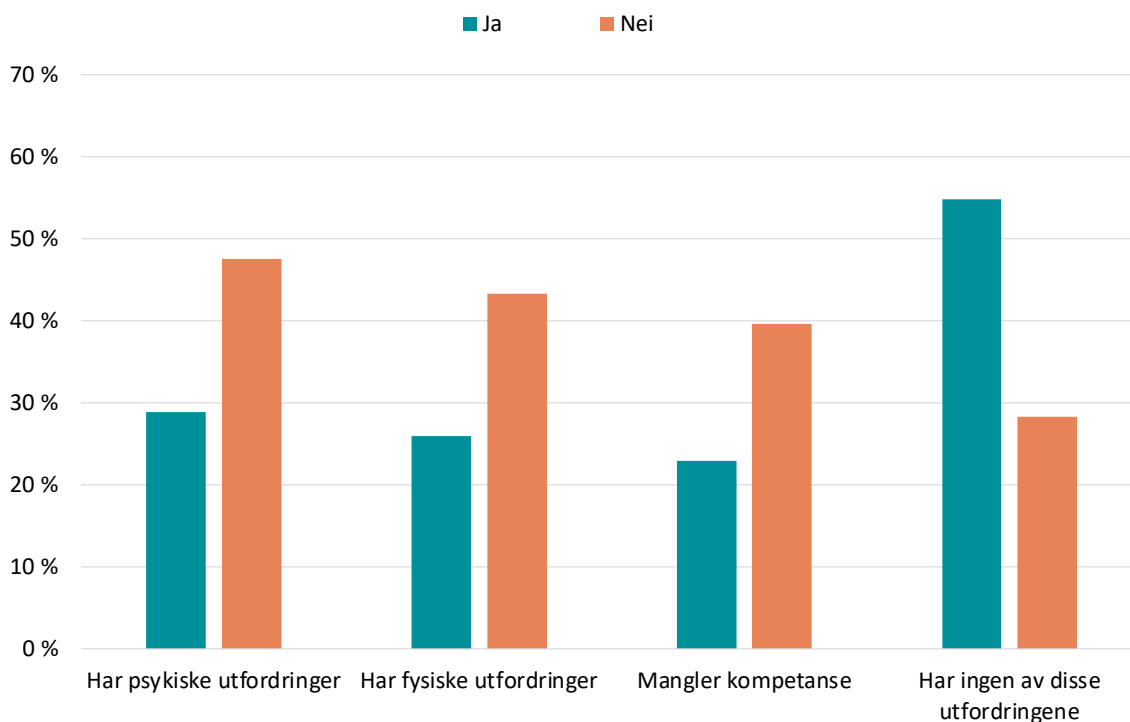


Vi har undersøkt hvordan nytten av den hjelpen veteranene har fått ved NAV-kontorene varierer med ulike utfordringer de har. Figur 4.9 viser vi andelen som oppfatter bistanden som svært eller ganske nyttig, avhengig av hvordan de svarte på spørsmålene om ulike utfordringer de har som følge av utenlandstjenesten. De blå søylene viser opplevd nytte blant de som har oppgitt at de til en viss eller i stor grad har den aktuelle utfordringen.

Vi ser at det er stor forskjell i opplevd nytte: De som har utfordringer oppfatter nytten av bistanden som vesentlig dårligere enn de som ikke har utfordringer. Aller minst nyttig har bistanden vært for de (relativt få) som opplever at de mangler kompetanse. De som har opplevd bistanden fra NAV-kontoret som aller mest nyttig er de som ikke har noen av disse tre utfordringene.

Vi har også sett på hvordan nytten av bistanden blir oppfattet avhengig av årsaker til kontakt med NAV-kontoret. Da finner vi mindre forskjeller, men det er de som har henvendt seg for å få hjelp til å skaffe en jobb som er minst fornøyde med nytten av bistanden.

Figur 4.9 Nytte av bistanden fra NAV-kontoret, avhengig av ulike typer utfordringer. Andel svært eller ganske nyttig



Vi har også undersøkt om det er forskjeller i veteranenes opplevelse av nytte av bistanden fra NAV-kontoret avhengig av hvilket fylke NAV-kontoret tilhører. Det er relativt liten forskjell mellom Oslo og Viken og resten av landet, men respondentene fra Oslo og Viken er litt mindre fornøyde enn respondentene i resten av landet.

Videre har vi sett på hvordan oppfatningen av nytte avhenger av når veteranene sist var i kontakt med et NAV-kontor. Vi finner da en relativt stor forskjell mellom de som har vært i kontakt med et NAV-kontor i 2021 og de som har vært i kontakt tidligere. De som har vært i kontakt med et NAV-kontor i 2021 er vesentlig mer fornøyde enn de som har vært i kontakt tidligere.

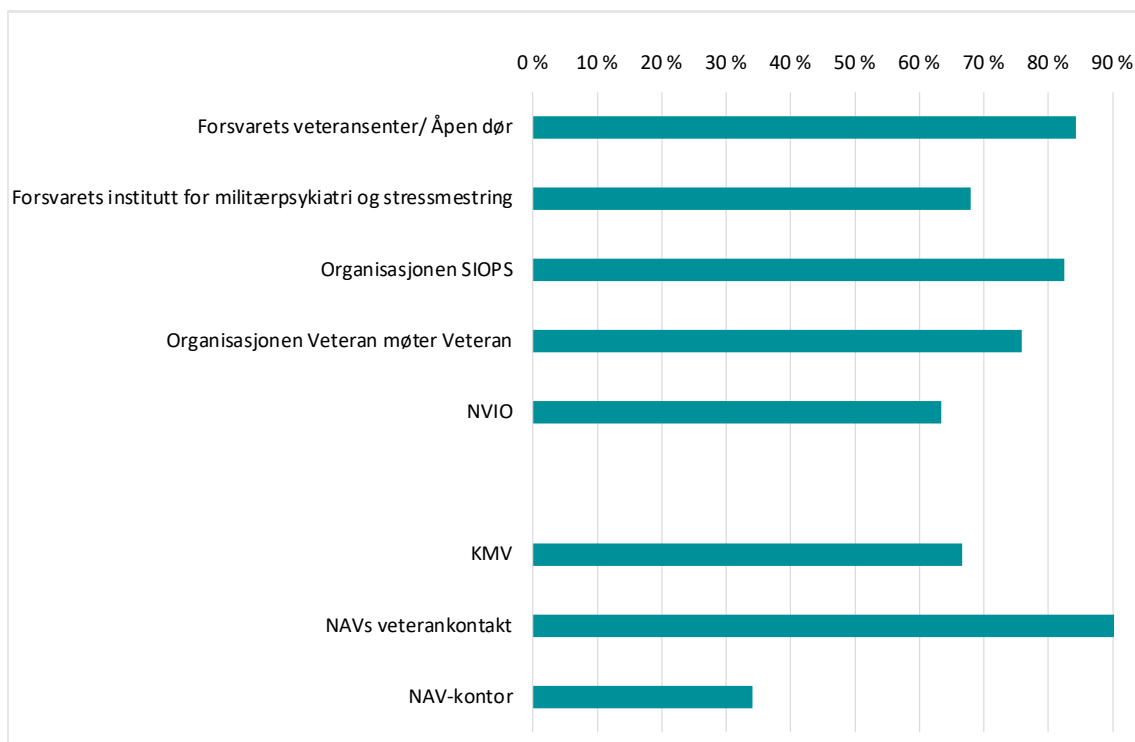
Vi må understreke at vi ikke kan trekke noen slutninger om årsakene til den positive utviklingen.

Bistand fra andre instanser

Vi stilte tilsvarende spørsmål om nytte av informasjon og hjelp fra andre tjenester/aktører. Som vi så i Figur 5.2 var det noen av de tjenestene vi spurte om som få hadde vært i kontakt med. Vi har derfor utelatt disse tjenestene fra fremstillingen nedenfor.

I Figur 4.10 viser vi andelen av respondentene som svarte svært eller ganske nyttig for hver av instansene, og sammenlikner dette med NAVs tjenester. Vi må være oppmerksomme på at disse svarene ikke er helt sammenliknbare. Det er ulike typer behov veteraner tar kontakt med de ulike instansene for, og instansene har ulike typer ansvar og bistand de kan tilby. Det er likevel verdt å merke seg at respondentene vurderer de to spesialenhetenes tilbud som like nyttig som tilbudet fra veteranenes egne organisasjoner. Forvarets veteransenter er det tilbudet som oppleves som nyttig av flest.

Figur 4.10 *Hvor nyttig var den informasjonen eller hjelpen du har fått av ... Alle tjenester. Andel svært eller ganske nyttig*



5 Kompetanse og kompetanseoverføring i NAV

I Meld. St. 15 (2019-2020) heter det at kompetansen i det sivile hjelpeapparatet må videreføres og videreutvikles. I prosjektet skulle vi undersøke i hvilken grad kompetansen i NAV-kontorene og spesialenhetene er god og relevant i forhold til brukernes behov, og i hvilken grad spesialenhetene bidrar til å bygge kompetanse i NAV-kontorene.

I dette kapitlet drøfter vi først spørsmålet om hvilken kompetanse som er viktig, deretter hva som er status i NAV og spesialenhetenes bidrag. Vi benytter informasjon fra intervjuene og spørreundersøkelsen til veteraner for å belyse disse spørsmålene.

5.1 Hvilken kompetanse er viktig i oppfølgingen av veteraner?

De sentrale aktørene vi har intervjuet gir uttrykk for at det er viktig med både militær og sivil kompetanse i møtet med veteraner. Det betyr at man i tillegg til «NAV-kompetanse» bør ha kjennskap til veteranfeltet, de ulike internasjonale oppdragene, historikken og Norges engasjement.

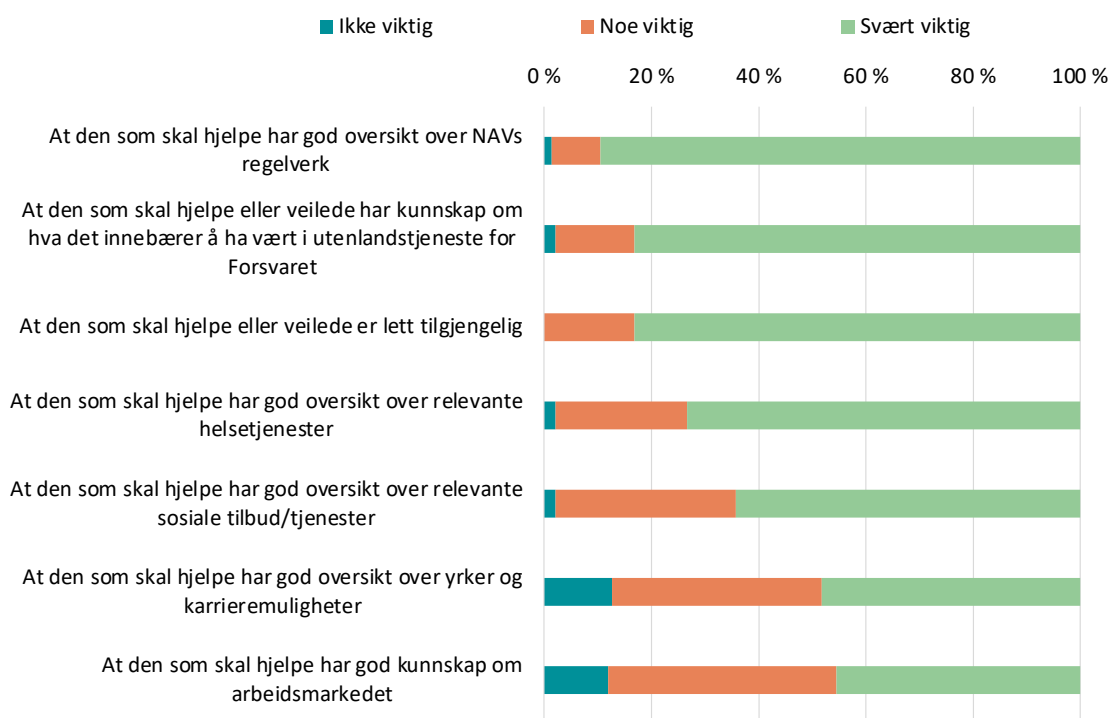
Veteranenes vurderinger

I spørreundersøkelsen spurte vi veteranene om hvor viktig de mener at ulike typer kompetanse og egenskaper hos veileder er dersom de har behov for informasjon, veiledning eller hjelp når det gjelder økonomi, arbeid eller helse.²² Svarene er vist i Figur 5.1. De ulike faktorene er sortert etter hvor viktige veteranene mener at de er.

Vi ser at respondentene oppfatter de fleste kompetanseområdene som viktige. Aller flest svarte at det er svært viktig at den som skal hjelpe har god oversikt over NAVs regelverk – hele 90 prosent svarte det. Nesten like mange mener at det er svært viktig at den som skal hjelpe har kunnskap om hva det innebærer å ha vært i utenlandstjeneste for Forsvaret, og at den som skal hjelpe eller veilede er lett tilgjengelig. Blant de forholdene vi hadde satt opp er det færrest som mener at det er svært viktig at den som skal hjelpe har god kunnskap om arbeidsmarkedet, og at den som skal hjelpe har god oversikt over yrker og karrieremuligheter.

²² Det ene alternativet – at den som skal hjelpe er lett tilgjengelig – er strengt tatt ikke en type kompetanse, men vi viser det her sammen med de andre faktorene som ble satt opp i samme spørsmål.

Figur 5.1 Nedenfor nevner vi noen faktorer som kan være viktig dersom du har behov for informasjon, veiledning eller hjelp når et gjelder økonomi, arbeid eller helse. Vi ber deg oppgi hvor viktig du mener at hver av disse er



Fra dybdeintervjuene vi gjorde med veteranene er det noe blandet hva de mente var viktig kompetanse hos NAV-kontorene. Bare én veteran fremhevet at det er viktig at NAV-ansatte som jobber med veteraner selv har veteranerfaring. I de andre intervjuene ble det fremhevet som viktigere at de NAV-ansatte har forståelse for og kunnskap om hvilke erfaringer man som veteran kunne inneha, enn egenerfaring. En veteran påpekte også viktigheten av at NAV-ansatte kjenner til ulike funksjoner i forsvaret, og at de har kunnskap om hvordan disse funksjonene kan være overførbare til sivil arbeidsmarked. Dette var noe veteranen først hadde tenkt på i senere tid. Enkelte trakk også fram kunnskap om regelverket rundt yrkesskadeerstatning.

NAV-veiledernes vurderinger av kompetansebehov

Vi spurte NAV-veilederne om hvilken kompetanse de mente kreves for å følge opp og bistå veteraner på en god måte. Det var bred enighet om at man må ha god oversikt over NAV sine generelle tilbud og muligheter, og at man vet hvordan man kan navigere i NAV-systemet.

Noen NAV-ansatte viste til bakgrunn fra arbeid i psykiatrien som en fordel, mens andre eksempelvis viste til kurs og veiledning i relasjonskompetanse og veiledningskompetanse. Flere sa at man som saksbehandler må legge til rette for en dialog med veteranen hvor man viser at man anerkjenner veteranens situasjon og bakgrunn, og en informant nevnte spesifikt begrepet «anerkjennelse som verktøy».²³ I tillegg nevnte også

²³ Se f. Eks. Ljungberg m.fl. (2015) og Natland m.fl. (2019 om viktigheten av anerkjennelse som en del av det relasjonelle forholdet mellom bruker og profesjonsutøver.

flere at det å ha oversikt over hvor man kan henvende seg med ulike problemstillinger, og hvordan man kan tilrettelegge for gunstige løsninger, er viktig.

I intervjuene fulgte vi opp med å stille konkrete spørsmål om viktighet av kunnskap om:

- Forsvarets utenlandsoperasjoner, hva det innebærer og hvilke erfaringer veteranene kan ha
- Psykiske lidelser og reaksjoner, spesielt PTSD eller annet
- Regelverk for yrkesskadeerstatning
- Hvilken kompetanse ulike funksjoner i Forsvaret (utenlandstjeneste spesielt) gir, og hvordan dette kan benyttes i sivil arbeidsliv

Under presenterer vi en oppsummering av svarene.

Kunnskap om psykiske helseutfordringer

Det er stor enighet blant informantene om at det er viktig å ha kunnskap om psykiske lidelser, herunder PTSD, i møte med veteranene. Flere påpekte imidlertid at dette er nødvendig kunnskap som NAV-veiledere har nytte av ikke bare i saker som omhandler veteraner, men også i mange andre saker. Flere nevnte at det er viktig å avklare helseutfordringer tidlig for å kunne få progresjon i sakene. Noen trakk fram hvor viktig det er å koble på helseaktører tidlig. Enkelte informanter presiserte også viktigheten av å etablere eller avklare behov for tverrfaglig innsats for veteranens helsesituasjon. Noen var opptatt av å tidlig opprette dialog med fastlege, undersøke hvorvidt DPS (distriktpsikiatrisk senter) var aktuelt, psykologtjenester, eller andre helsetjenester.

NAV-veilederne fortalte imidlertid om flere saker der omfanget av psykiske helseutfordringer ikke ble avdekket i en tidlig fase. Dette hadde sammenheng med at en del veteraner ikke ønsket å snakke om, eller var klar over, hva som lå til grunn for utfordringene de hadde.

En informant presiserte viktigheten av å være punktlig og skjerpet i disse sakene:

Man må forstå disse mekanismene som ligger bak at disse veteranene ikke vedgår seg utfordringer. Det er psykologi i dette. Man må også kunne NAV veldig godt, for det er veldig mye tilbud og tjenester som faktisk finnes, og dette må en kunne opplyse om tydelig.

Kunnskap om forsvarets utenlandsoperasjoner og veteranfeltet

De fleste NAV-veilederne vi intervjuet mente at det er en fordel å ha noe kjennskap til Forsvarets utenlandsoperasjoner, og hvilke erfaringer veteranene kunne ha fra tjenesten.

En informant som hadde relativt mye erfaring med veteransaker, sa følgende:

Det er viktig å ha evne til å se veteranene for det de er, og det de har gjort. Man må vise spesiell interesse og kunnskap om hva det innebærer å være veteran, og gi anerkjennelse for dette. Jeg har ikke møtt en eneste veteran som ikke har hatt det spesielle behovet for anerkjennelse.

En annen uttrykte det slik:

Man må forstå at vedkommende opplever skam, frykt, opplever å ikke kjenne seg selv igjen. Han opplever at han ikke kan snakke om det som er opplevd. Vanskelige faktorer som man må forstå.

En informant hadde også noen synspunkter på hvordan man kan legge til rette for møtene med veteraner, basert på kunnskap om veteranenes erfaringer:

Jeg planlegger hvordan jeg innreder rommet jeg treffer de i. Jeg setter dem aldri med ryggen mot døren, for det er ingen av de som tåler det. I tillegg må jeg være bevisst på at de er ekstremt stolte. Dette er faktorer en som veileder bør vite om.

Kunnskap om regelverk for yrkesskadeerstatning

Vi spurte NAV-veilederne om hvorvidt kjennskap til reglement/lovverk rundt yrkesskadeerstatning er viktig og nødvendig. De fleste svarte at dette er relevant å vite noe om, men at NAV har egne enheter som har ansvar for dette. Det kan tolkes dithen at de mente at man som NAV-veileder ikke trenger detaljert og inngående kunnskap om regelverket for yrkesskadeerstatning, men at det var andre instanser enn NAV-kontoret som skulle ha denne kunnskapen.

På spørsmålet om hvorvidt kunnskap om yrkesskadeerstatning var viktig, svarte en informant:

Ja, det kan være. Jeg kommer på en sak som var samme type situasjon, og der visste jeg ikke om yrkesskadeerstatning hos SPK. Dette burde vært informert om i denne saken. Det ligger formelt utenfor NAV, men likevel.

Flere informanter hadde hatt saker der yrkesskadeerstatning var aktuelt, men hadde ikke fulgt sakene videre etter at søknadsprosessen var igangsatt og sakene var under behandling hos andre enheter/instanser. Noen informanter hadde blitt gjort oppmerksomme på at slik erstatning kunne være aktuelt etter at veterankontakten hadde blitt koblet på den aktuelle saken.

5.2 Kompetanse i NAV-kontorene i dag

En problemstilling i prosjektet har vært å undersøke kompetansen knyttet til det å kunne veilede og følge opp veteraner i NAV. Veterankompetansen i KMV og hos Veterankontakten i Oslo og Viken blir i Meld. St. 15 (2019-2020) vurdert som "et viktig element for å bygge opp kompetanse i Arbeids- og velferdsetaten når det gjelder ivaretagelse av særskilte behov som kan oppstå etter endt tjeneste". Men det er de lokale NAV-kontorene som har hovedansvar for den enkelte veteran.

Det har ikke vært mulig å gjøre noen kompetansekartlegging i NAV-kontorene generelt innenfor rammen av dette prosjektet. Våre vurderinger er basert på brukernes tilbakemelding i spørreundersøkelsen og NAV-veilederne egen vurdering av sin kompetanse.

Det er flere aktører vi har snakket med som gir uttrykk for at det sivile hjelpeapparatet fremdeles mangler kompetanse om veteraner og de utfordringene de kan ha. I tillegg gir informantene uttrykk for at kvaliteten på tjenestene som ytes ofte er avhengig av enkeltpersoner og deres engasjement.

I brukerundersøkelsen til veteranene stilte vi spørsmål om veileder de hadde møtt ved NAV-kontoret «hadde den kompetansen som er viktig for å forstå hvilke utfordringer veteraner kan ha». Vi så i kapittel 4.3 at bare 20 prosent av respondentene var helt eller delvis enig i at veilederne hadde denne kompetansen, og at 66 prosent var helt eller delvis uenig.

Når vi sammenlikner svarene hos de som hadde vært i kontakt med et NAV-kontor før 2015 og de som hadde vært i kontakt med et NAV-kontor i 2021, finner vi imidlertid at det har vært en sterk forbedring i kompetansen sett fra veteranenes side. Blant de som

var i kontakt med et NAV-kontor før 2015 var det bare 11 prosent som var helt eller delvis enig i utsagnet. Blant de som var i kontakt med et NAV-kontor i 2021 var andelen 26 prosent.

NAV-veilederne vi intervjuet ga selv uttrykk for at de mangler kompetanse som kan være viktig i veteransaker. Ca. halvparten av dem hadde opplevd å mangle viktig kunnskap i oppfølging av veteraner. Tre av ti mente at dette hadde påvirket dialogen med veteranen i negativ retning, og like mange mente utfallet i sakene hadde blitt dårligere som følge av deres manglende kompetanse.

Til tross for at en del av veilederne mener at det er viktig å ha kompetanse på hva det innebærer å være veteran, og å ha kunnskap om Forsvarets utenlandsoperasjoner, er det få som har denne kompetansen. To veiledere sier:

Jeg kunne ikke noe om militæret og hvordan det er i utenlandsoperasjoner, dette hadde vært verdifullt å vite mer om.

I den første saken visste jeg særdeles lite om hva det innebar å være veteran. Jeg hadde lest en epikrise fra militærlegen, men kunne lite om det. Ante for eksempel ikke noe om veterankontakten heller.

En av informantene var kritisk til den generelle opplæringen, og sa følgende i en kommentar på slutten av intervjuet:

Det er uforståelig for meg at man ikke spisser denne kompetansen rundt omkring på de ulike kontorene/distriktene. Jeg har gjennom 20 år i arbeid med helseytelser aldri møtt noen som har de samme utfordringene som veteraner har. Det er fort gjort å tenke at dette er tøffe, robuste typer, noe de på sett og vis er utad. Men det ligger ofte ekstremt mye mer enn det i disse menneskene. Det å tilnærme seg riktig er usedvanlig viktig.

En annen informant viser også til aktualiseringen av disse problemstillingene som følge av NATO sin tilbaketrekning fra Afghanistan i 2021:

Vi må få økt kunnskapen rundt rettigheter slik at vi kan veilede bedre, og som gjør at vi kan tilby riktige tjenester og tilrettelegge på best mulig måte. Dette er veldig spennende, og ikke minst aktuelt nå som vi trolig får mange veteraner tilbake til Norge etter uttrekningen fra Afghanistan.

Vi spurte også informantene om de hadde kunnskap om ulike funksjoner og oppgaver en som forsvarspersonell kunne ha hatt befatning med. Av informantene som tilsynelatende hadde mest kjennskap til Forsvaret ble det eksempelvis nevnt at ledererfaring, sanitetserfaring og vakt-/sikkerhetserfaring var funksjoner som, ved riktige helhetsvurderinger, var overførbare til det sivile arbeidsmarkedet.

5.3 Kompetanse og kompetanseoverføring fra veterankontakten

Etableringen av de to spesialenhetene i NAV er grep for å øke kompetansen om veteraner og deres utfordringer og behov. Som tidligere nevnt driver både KMV og Veterankontakten i Oslo og Viken en rekke informasjonsaktiviteter og bistår NAV-veilederne med råd og veiledning. Målet er å heve kompetansen og spre kunnskap om veteranfeltet internt i NAV.

Vi så i kapittel 4.3 at veteranene i spørreundersøkelsen vurderer kompetansen både i KMV og hos veterankontakten som svært god. Undersøkelsen gir ikke noe grunnlag for å konkludere med at det er forskjeller på kompetansen i de to enhetene.

Siden en viktig funksjon for veterankontakten for Oslo og Viken er å bidra til økt kompetanse i NAV-kontorene i de to fylkene, har vi undersøkt om veteranene er mer eller mindre fornøyde med kompetansen ved NAV-kontorer i Oslo/Viken enn i resten av landet. Vi finner at det er noe færre som er enige i utsagnet «Veileder hadde den kompetansen som er viktig for å forstå hvilke utfordringer veteraner kan ha» i Oslo/Viken enn i resten av landet. Det er imidlertid vanskelig å trekke noen konklusjoner fra det, siden vi ikke vet hvordan kompetansen i NAV-kontorene har endret seg over tid i Oslo/Viken og i resten av landet. Det er en god del av respondentene som har vært i kontakt med et NAV-kontor for flere år siden. Som nevnt er det en mye mer positiv vurdering blant veteraner som har vært i kontakt med NAV-kontorene nylig, enn blant de som har hatt kontakt for flere år siden.

PwC (2017) skrev i sin evaluering av oppfølgingsplanen at NAV-veiledere ga uttrykk for at veterankontakten i den første toårige prøveperioden bidro til økt kompetanse og økt trygghet i saksbehandlingen.

I våre intervjuer med NAV-veilederne i Oslo og Viken stilte vi spørsmål om de hadde henvendt seg til veterankontakten med spørsmål. Halvparten av veilederne hadde selv henvendt seg til veterankontakten for Oslo og Viken. Alle disse opplevde å få nyttig hjelp. I en del saker hadde også veterankontakten kontaktet informanten direkte, og tilbudt sin bistand. NAV-veilederne følgende fremhevet som positivt ved veterankontaktens bistand:

- Svært gode kunnskaper om sentrale utfordringer veteraner kan ha, spesifikke utenlandsoperasjoner, og om forsvarets funksjoner
- Meget gode kunnskaper om sivil- og militær spesialisthelsetjeneste
- Svært god oversikt over mulige tilbud, støtteorganisasjoner, oppfølgingstilbud/ordninger, trygdesaksbehandling og yrkesskadeerstatning
- Høy grad av vilje til å tilpasse kontakt med bruker ut fra brukers forutsetninger
- Høy grad av tillit blant brukere
- Deltakelse i møter med veteraner der det var ønskelig fra saksbehandler eller veteran

Tre av ti av informantene hadde hatt besøk av veterankontakt på sitt kontor eller videomøte, der det ble gitt generell informasjon om tilbudet til de på kontoret. Samtlige av disse opplevde dette som ganske eller svært nyttig.

Seks av ti informanter kjente til kompetanse- og informasjonssiden «Forvarets veteraner» som ligger på NAVs intranett («navet»), og hadde funnet relevant informasjon og hjelp der. Flere hadde funnet informasjon om blant annet veterankontakt der.

Vi spurte NAV-veilederne om hvilken type støtte de ønsket i sakene der de fulgte opp veteraner. Flere nevnte her støtte fra veterankontakt som det viktigste. En del informanter nevnte også at de ønsket støtte fra helsevesen (eksempelvis fastlege) for å tidlig avklare helsesituasjon, og flere ønsket også mer informasjon eller opplæring om veteransaker.

6 Innretning av tjenestene i Danmark og Nederland

For å utvide grunnlaget for å skissere ulike løsninger for organisering av tjenestene for veteraner i Norge, har vi undersøkt organiseringen i to andre land: Danmark og Nederland. Vi presenterer her de to modellene. Vi har hatt begrensede ressurser til denne kartleggingen. Det betyr at framstillingen ikke går i dybden.

6.1 Danmark

I Danmark har man valgt å samle veteraninnsatsen under en felles, statlig paraply. Under denne paraplyen rettes den kommunale og regionale innsatsen både mot utfordringer knyttet til psykisk helse og arbeidstilknytning etter endt utenlandstjeneste.

6.1.1 Arbeidsrettede tjenester i Danmark

Generelt er ansvaret for arbeidsrettet bistand i Danmark delt mellom stat og kommune. Trygdeytelser og sosialhjelp, for eksempel ved sykdom, uførhet og pensjon forvaltes regionalt og lokalt, mens Arbeidsdepartementet er ansvarlig for arbeidsløshetsstrygden, som er organisert som en forsikringsordning. Medlemskap i ordningen er frivillig, og innbetalinger fra medlemmene dekker deler av statens utgifter til arbeidsløshetsstrygd.²⁴

Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (STAR) er underlagt det danske arbeidsdepartementet, og har som mål å fremme effektiv arbeidsmarkedspolitikk for innbyggere og virksomheter. STAR består av tre sentre og ni kontorer, inkludert tre regionale arbeidsmarkedskontorer. STAR har også ansvar for regelverk og lovgivning i forbindelse med blant annet trygd og sosialhjelp, boligstøtte og pensjon.

I Danmark finnes kommunale jobbsentre i alle landets kommuner. Enkelte steder har flere kommuner opprettet et felles jobbsenter. Jobbsentrenes viktigste oppgave er å hjelpe arbeidsledige i jobb, og hjelpe virksomheter å finne nye medarbeidere.²⁵ Jobbsentrene bistår også med råd og veiledning for de som søker kvalifisering eller jobb på særskilte vilkår, for eksempel fleksjob.²⁶ Jobnet.dk er jobbsentrenes tilbud på internett for alle jobbsøkere og arbeidsgivere i hele Danmark.

I tillegg har den ideelle organisasjonen Cabi en rolle i den danske arbeidsmarkedspolitikken. Cabi beskriver seg selv som et kunnskapssenter, og er finansiert av offentlige midler fra Arbeidsdepartementet.²⁷ Cabi skriver på sine nettsider at de jobber målrettet for et sosialt ansvarlig arbeidsmarked, gjennom å stille kunnskap og operasjonelle verktøy til disposisjon for virksomheter og kommuner som ønsker å fremme utsatte menneskers muligheter for jobb og utdanning, muligheter for å bli i jobben, og trivsel og forebygging av slitasje på arbeidsmarkedet.

²⁴ Se f.eks: <https://evalueringsportalen.no/evaluering/trygdepolitikk-og-trygdemottak-i-aatte-nordeuropeiske-land/Trygdepolitikk%20og%20trygdemottak%20i%20%C3%A5tte%20nordeuropeiske%20land%202019.pdf/@@inline>

²⁵ Kilde: <https://www.borger.dk/arbejde-dagpenge-ferie/Arbejdsløshed/Jobcenter-og-jobnetdk#>

²⁶ Fleksjob er et tilbud til personer som grunnet varig og vesentlig nedsatt arbeidsevne ikke kan få eller stå i arbeid under normale vilkår.

²⁷ <https://www.cabiweb.dk/om-cabi/>

Videre gjennomfører Cabi analyser, evalueringer, utviklingsprosjekter, rådgivning og kartlegging, og formidler dette til jobbsentre og sosialt ansvarlige virksomheter.

6.1.2 Veteranpolitikk i Danmark

I Danmark defineres en veteran som en enkeltperson eller som del av en gruppe som har deltatt i minst én internasjonal operasjon (Veterancentret 2021).²⁸ Per juli 2020 var det registrert omtrent 39 000 veteraner siden 1992. Det totale antallet for perioden 1948-2020 er ca. 115 000 veteraner. Det er omtrent like mange veteraner som Norge har registrert i samme periode. I Danmark registreres også antall veteraner i hver kommune. Registreringen foregår på den måten at alle veteraner siden 1992 har fått utlevert et «veterankort». Veteraner fra internasjonale operasjoner før 1992 får utlevert veterankort på forespørsel. Registeret oppdateres årlig. I Norge finnes noe lignende, men det norske veterankortet er frivillig og fungerer mer som et slags rabattkort på ulike tjenester.²⁹

Den danske regjeringen vedtok i 2010 sin første helhetlige veteranpolitikk. Et hovedbudskap var å skape en samlet inngang for veteraner og deres pårørende, som skulle dekke hele Danmark. Danmarks nyeste rammeverk for veteranpolitikken ble lansert i 2016, og bygger på evalueringer og justeringer av rammeverket som ble igangsatt i 2010.³⁰ Veteranpolitikken angir de generelle prinsippene og overordnede målsettingene for anerkjennelse og støtte til veteraner og deres pårørende, og gir rammene for konkrete initiativer på veteranområdet.

Både veteraner og deres pårørende har bidratt med innspill til den danske veteranpolitikken. Oppgavene i veteranpolitikken løses i fellesskap mellom stat, kommuner og regioner, samt frivillige organisasjoner og enkeltindivider.

Den samlede danske veteraninnsatsen ble evaluert i 2020.³¹ Resultatet er oppsummert i fem delrapporter:

- Rapport 1: Den beskæftigelsesrettede indsats for de mest udsatte veteraner
- Rapport 2: Rehabilitering af de mest udsatte veteraner
- Rapport 3: Pårørende og børn, herunder særligt børn af udsatte veteraner
- Rapport 4: Forebyggelse af psykiske efterreaktioner
- Rapport 5: Anerkendelse

Evalueringen resulterte i en politisk avtale om en styrket veteraninnsats i Danmark fra 2021. Avtalen inneholder ifølge Veterancentret 15 nye tiltak på veteranområdet, inkludert styrket botilbud, økt innsats for fysisk og psykisk helse, og økt familieinnsats. Av Veterancentrets hjemmesider framkommer det at også innsatsen mot arbeidsmarkedet skal styrkes, inkludert opprettelsen av en såkalt *virksomhetsmentorutdanning* og styrking av Veterancentrets rådgivningskompetanse på arbeidsfeltet.³²

²⁸ Kilde: <https://www.veterancentret.dk/da/viden/fakta-om-veteraner/veteraner-i-tal/definition-antal/>

²⁹ Kilde: <https://veterankort.no/>

³⁰ Kilde: <https://www.fmn.dk/da/arbejdsomraader/veteraner/veteranpolitik/>

³¹ Kilde: <https://www.fmn.dk/da/nyheder/20202/2020/ny-rapport-om-den-danske-veteranindsats/>

³² Kilde: <https://www.veterancentret.dk/da/nyheder/2020/indfasning-af-den-politiske-aftale-18nov/>

6.1.3 Organisering av veteranarbeidet i Danmark

Veteraninnsatsen i Danmark er samlet under en felles paraply under forsvarsdepartementet. Forsvarsministeriets Personalstyrelse har et faglig ansvar på HR-området. De har også et overordnet personellansvar for blant annet Forsvaret, Hjemmeværnet og Beredskapsstyrelsen, blant annet når det gjelder rekruttering.³³

På nettsidene til Forsvarsministeriets Personalstyrelse finner vi blant annet en HR-portal, som primært henvender seg til ansatte i Forsvaret.³⁴ Her kan de ansatte blant annet finne informasjon knyttet til ansettelsesforhold, karriere og jobb i Forsvaret.

Det opplyses på det danske Forsvarets nettsider at utsendte soldater i Danmark er omfattet av alminnelige regler om yrkesskader gjennom Arbejdsskadesikringsloven. Loven anfører at det blant annet gis godtgjørelse for varige mén og fremtidig tapt arbeidsinntekt. Utover dette yter Forsvaret en særskilt erstatning/godtgjørelse hvis en soldat kommer til skade i forbindelse med utenlandstjenesten.³⁵

Veterancentret

Den mest sentrale aktøren i det danske veteranarbeidet er Veterancentret, som er underlagt Forsvarsministeriets Personalstyrelse. Veterancentret gir tilbud om oppfølging til ansatte og tidligere ansatte i Forsvaret.³⁶ Veterancentret ble etablert i 2011, som en direkte følge av etableringen av den danske veteranpolitikken året før. Ved opprettelsen av Veterancentret ble funksjoner som tidligere hadde vært desentralisert, nå samlet under den nye, felles paraplyen. Veterancentret er et statlig organ som koordinerer innsatsen i offentlig sektor.

Veterancentret består av fire avdelinger: en militærpsykologisk avdeling, en rådgivnings- og rehabiliteringsavdeling, en stabsavdeling og en kunnskaps- og forskningsavdeling. Veterancentret er et landsdekkende tilbud, og består av åtte avdelinger spredt over hele Danmark.

Gjennom Veterancentret har den enkelte soldat, veteran og deres pårørende et sted å søke råd og støtte. De skriver også på sine nettsider at de jobber for anerkjennelse av veteraners innsats. Alle som skal i internasjonal tjeneste får en gjennomgang av Veterancentrets organisering, oppgaver og hvilken støtte som tilbys veteranene og deres pårørende.

En representant for Veterancentret opplyser i et telefonintervju at Veterancentret bidrar med kompetanseutvikling, slik at så mange aktører som mulig får tilgang på kunnskap for å kunne gjøre en best mulig jobb. Videre tilbyr Veterancentret veteranene en livslang innsats for veteranene. Veterancentret har en døgnåpen, anonym telefontjeneste for akutte henvendelser fra soldater, veteraner eller pårørende. De som betjener telefonen er erfarne, og utdannet med tanke på rådgivning og støtte over telefon. Ifølge en evaluering av den danske veteraninnsatsen mottar de årlig omkring 700 telefonsamtaler i døgnet fra veteraner med behov for hjelp (Forsvarsministeriet 2020b).

Informanten påpeker at det er en stor fordel at de også har samlet Vitensenteret (kompetansesenteret) under samme paraply. Dette kompetansesenteret fokuserer på

³³ <https://www.forpers.dk/da/>

³⁴ <https://medarbejder.forsvaret.dk/da/>

³⁵ https://medarbejder.forsvaret.dk/da/ansaettelsesforhold/arbejdsskader_og_erstatning/erstatningsforhold--intops/

³⁶ <https://www.veterancentret.dk/da/>

fire overordnede forskningsområder: behandling, forebygging, screening og integrering i sivilsamfunnet etter endt utenlandstjeneste.

Veterancentrets rådgivning er individuell, og gir blant annet støtte til:

- Personlige, helsemessige og tjenestemessige problemer
- Familiemessige problemer
- Ensomhet
- Økonomiske problemer
- Sykemelding og arbeidsskade

Videre opprettet Veterancentret i 2020 en ny familieenhet som et supplement til den eksisterende innsatsen for pårørende til soldater og veteraner. De som oppsøker denne familieenheten har typisk utfordringer med at mor eller far er i utenlandstjeneste, barn og unges utvikling og reaksjoner, samliv, skilsmisse og samvær, psykisk helse og det å være foreldre eller søsken til en veteran.

Veterancentret vurderer både tiden før, under og etter utsendelse til internasjonale operasjoner som viktig for oppfølgingen av veteraner. Før utsendelse er Veterancentret tett på den enkelte soldat og avdeling/tropp/enhet.³⁷ De bidrar blant annet med undervisning, samtaler og praktiske råd om tjenesten og mulige utfordringer. En del av forberedelsene handler om stresshåndtering og operativ stresskontroll, altså hvordan man som soldat identifiserer og håndterer symptomer på stress i pressede situasjoner. Før utsendelse tilbyr Veterancentret også soldater og veteraner kurs blant annet om kommunikasjon i parforhold i forbindelse med utenlandsoppdrag.

Veterancentret følger også opp soldatene underveis i den internasjonale tjenesten.³⁸ Da deltar senteret som en del av forsvarets støttestruktur, og tilbyr blant annet et kontaktbesøk omtrent midtveis i utenlandsoppdraget, da har de individuelle samtaler eller gruppesamtaler med alle utsendte. De holder orienteringsmøter om hva man bør være oppmerksom på ved hjemkomst, blant annet knyttet til PTSD, familie og rettigheter. Ifølge informanten holder også Veterancentret egne orienteringsmøter for pårørende underveis. En militærpsykolog tilknyttet Veterancentret besøker og har samtaler med utsendte soldater mens de er utstasjonert, samt etter hjemkomst. Informanten er opptatt av at alle har ulike reaksjonsmønstre på opplevelser fra utenlandstjenesten, og påpeker at de ønsker å gi veteranene noen teknikker for å kunne håndtere for eksempel symptomer på PTSD før de blir for alvorlige. For øvrig opplyser Veterancenteret på sine nettsider at det er det en løpende dialog mellom oppdragets ledelse og Veterancentret om eventuelle tiltak ved oppståtte fysiske eller psykiske belastninger.

Etter endt utenlandstjeneste gjennomfører Veterancentret flere forskjellige aktiviteter.³⁹ Disse handler ifølge Veterancentrets nettsider om å bistå den enkelte veteran til å håndtere omstillingen til en ny, sivil hverdag. Det gjennomføres blant annet obligatoriske orienteringer knyttet til hjemkomsten i samarbeid mellom Forsvaret og Veterancentret. I tillegg gjennomføres en obligatorisk individuell samtale med en militærpsykolog for å avklare eventuelle behov for støtte. Utgangspunkt for psykologsamtalen er selvmonitoreringsverktøyet Operativ Stresskontroll.⁴⁰ Verktøyet inneholder stressindikatorer

³⁷ <https://www.veterancentret.dk/da/arbejdsomraader/soldater/for-udsendelse/osk/>

³⁸ https://www.veterancentret.dk/da/arbejdsomraader/soldater/under_udsend/

³⁹ Kilde: <https://www.veterancentret.dk/da/arbejdsomraader/soldater/efter-udsendelse/>

⁴⁰ Kilde: <https://www.veterancentret.dk/globalassets/vetc/dokumenter/publikationer/vetc-osk-2019.pdf>

med fargekodene grønt, gult, oransje og rødt. Her skal man være særlig oppmerksom på oransje og røde symptomer, og overveie å oppsøke hjelpeapparatet hvis man opplever symptomer som økt angst, aggresjon, konsentrasjonsproblemer, søvnproblemer, isolasjon eller avhengighet/misbruk av rusmidler. Seks måneder etter hjemkomst får alle veteraner tilsendt et spørreskjema fra Veteracentret. Målet med denne undersøkelsen er å avdekke eventuelle symptomer på PTSD eller depresjon.

Veteracentret har såkalte sysselsettingsrådgivere, som ifølge Forsvarsministeriet (2020a) til enhver tid følger opp ca 50 veteraner, hvorav de fleste har PTSD, og opplever utfordringer med å få eller beholde jobb.

De tilbyr også rådgivning om karrierevalg i forbindelse med overgang til utdanning eller jobb i de sivile arbeidsmarkedet.⁴¹ Den enkeltes kompetanse og ressurser skal danne utgangspunkt for en målrettet og realistisk plan. Et virkemiddel som tilbys av Veteracentret i denne forbindelse er et «kompetansekort». Ifølge Veteracentrets nettsider er dette et verktøy som oversetter relevante kvalifikasjoner fra Forsvaret til et sivilt språk. Kompetansekortet består av:

- En side med beskrivelse av tjenesteforløp
- En side med beskrivelse av generell kompetanse som er oppnådd i internasjonal tjeneste, for eksempel at man er vant til å arbeide under press, i gruppe, og i en multikulturell sammenheng.
- En beskrivelse av militær utdanning og kurs som inneholder sivilrettet læringsutbytte.

Kompetansekortet er et verktøy som kan brukes ved utforming av CV, eller i søknadsprosessen på en konkret jobb. Veteracentret tilbyr også et eget CV-verktøy for veteraner.⁴²

Vi spurte Veterancenteret om de kunne peke på konkrete utfordringer med veteranarbeidet i Danmark. Informanten fra Veteracentret forteller at en hovedutfordring er at veteranene gjennom den valgte organiseringen tilbyr en spesifikk og målrettet tjeneste, som ikke er tilgjengelig for andre grupper i samfunnet. Informanten peker også på koordinering av veteraninnsatsen som en konkret utfordring. Selv med Veteracentret som statlig paraply opplever man i Danmark at veteraner kan bli en kateball i systemet. Utfordringen går ifølge informanten konkret på at mange ulike instanser, blant annet knyttet til bolig, sosialtjeneste og psykisk helse- og rustjenester, skal jobbe godt sammen. Dette er ikke alltid tilfelle. Informanten opplyser at tjenestene kan stå i veien for hverandre. Det tar for eksempel noe tid før tjenestene identifiserer at de er i kontakt med en veteran. Dette gjør det ifølge informanten vanskelig å koordinere innsatsen i etterkant av tjenesten, blant annet når det gjelder forebygging av selvmord.

Andre aktører

Veteranindsatsen i Region Syddanmark er et prosjekt som er drevet siden desember 2017 (Forsvarsministeriet 2020a). Hovedfokus i dette prosjektet er livsmestring, mens deltakelse i utdanning og arbeid vurderes som en sideeffekt av økt livsmestring. Tilbudet gjelder for veteraner med særlige utfordringer, som har vanskeligheter med å finne fotfeste i det sivile liv, i utdannelsessystemet eller på arbeidsmarkedet. Tilbudet består av gruppeundervisning, individuelle samtaler og sosialfaglig støtte.

⁴¹ Kilde: <https://www.veteracentret.dk/da/arbejdsomraader/veteraner/nyt-job/kompetencekortet/>

⁴² Kilde: <https://www.cabiweb.dk/temaer/veteraner-i-job/til-veteraner/vaerktoej-saadan-laver-du-dit-cv/>

I perioden 2017-2020 har Veteranindsatsen hatt 35 veteraner i prosjektet, fordelt på fem klasser. Av disse hadde 18 kommet i jobb, 6 var i praksis, 5 var i et utdanningsløp og 7 mottok annen hjelp eller ettervern.

Veteranindsatsen ønsker å bli landsdekkende, og anslår selv at de i løpet av en fireårsperiode vil kunne tilby et opplegg for inntil 500 veteraner. Veteracentret, som har evaluert prosjektet, vurderer imidlertid at det ikke er behov for et landsdekkende prosjekt for en målgruppe på 500 veteraner, særlig siden veteraner generelt sett klarer seg godt på arbeidsmarkedet og i stedet kan benytte seg av eksisterende ordinære tjenester.

Danmarks veteraner er en forening for danske kvinner og menn som oppfyller regjeringens kriterier for «veteran», og som har mottatt enten en offisiell medalje eller det offisielle veterankortet for deltakelse i en internasjonal operasjon (Danmarksveteraner.dk).⁴³ Foreningen har som mål å anerkjenne veteranenes innsats, og skal blant annet medvirke til å opprette og støtte lokale foreninger og lokale initiativer. Danmarks veteraner avholder også nasjonale og internasjonale stevner, sosiale arrangementer og møter.

Foreningen jobber for at alle som har vært utsendt skal ha et normalt og godt liv etter hjemkomst. De har derfor etablert Veteranstøtten, en form for kameratstøtte for veteraner som har problemer. Internasjonalt samarbeider Danmarks veteraner blant annet med veteranorganisasjoner i de nordiske landene gjennom The board of the Nordic Blue Berets. I Norge er veteranorganisasjonen NVIO medlem i dette samarbeidet.

Kunnskapssenteret Cabi jobber for veteraners muligheter på det sivile arbeidsmarkedet. Cabi tar utgangspunkt i at veteraner besitter kompetanse som er etterspurt av både private og offentlige arbeidsgivere. Slik kompetanse kan ifølge Cabi være det å være løsningsorientert, god til å samarbeid og ta beslutninger. På sine nettsider viser Cabi blant annet til erfaringer fra virksomheter som har hatt god erfaring med å ansette veteraner. På nettsidene finnes også en liste over virksomheter i Danmark som gjerne vil ansette tidligere utsendte fra Forsvaret eller Politiet.⁴⁴ Listen er ment som et hjelpemiddel for veteraner, jobbsentre, veterankoordinatorer og andre som gjør en innsats for å hjelpe veteraner inn i arbeid.

Cabi har utviklet et CV-verktøy for veteraner. Verktøyet gir veteranene konkrete tips og ideer til hva de bør være oppmerksomme på ved utfylling av en CV. På nettsidene til Cabi finner man også en CV-mal som veteranene kan benytte.

Cabi har også utviklet et verktøy for avklaring av veteraners karrieremuligheter.⁴⁵ Verktøyet består av en test som veteranen skal besvare så ærlig og raskt som mulig. Testen skal gi veteranene en oversikt over hva de legger vekt på i en yrkeskarriere, og kan være til hjelp når de for eksempel ser på stillingsannonser. Testen vil ifølge Cabi også kunne gi veteranene ord og formuleringer de kan bruke i jobbsøknader og CV.

Cabi viser også til en egen *makkerordning*, som tilsvarer det norske begrepet kameratstøtte eller likepersonarbeid, som flere norske veteranorganisasjoner er opptatt av. Den danske makkerordningen er et initiativ mellom veteraner i jobb og arbeidsledige og arbeidssøkende veteraner. Makkerordningen gjør ifølge Cabi det mulig for jobbsøkende veteraner å bruke en makker som veileder og støtte i jobbsøkerprosessen. Den kommunale veterankoordinatoren eller andre nøkkelpersoner i et jobbsenter eller

⁴³ Kilde: <https://danmarksveteraner.dk/>

⁴⁴ Kilde: <https://www.cabiweb.dk/temaer/veteraner-i-job/job-til-veteraner-virksomhedsliste/>

⁴⁵ <https://www.cabiweb.dk/temaer/veteraner-i-job/til-veteraner/vaerktoej-faa-afklaret-dine-prioriteter-i-din-karriere/>

en kommune er ansvarlig for å finne og matche jobbsøkende veteraner og veteraner i jobb som ønsker å være makker.

6.1.4 Evalueringer av tilbudet til veteraner i Danmark

Det er gjennomført flere evalueringer og utarbeidet flere rapporter etter opprettelsen av Veterancentret i 2011. Det ble som vi så ovenfor gjennomført en omfattende evaluering av den danske veteraninnsatsen i 2019-2020. Over 230 aktører fra veteranfeltet deltok i evalueringen. Fem ulike områder var i fokus i evalueringen, presentert i hver sin delrapport.

Delrapport 1 fokuserer på sysselsetting for de mest utsatte veteranene (Forvarsministeriet, 2020a). En overordnet konklusjon fra evalueringen var at det i Danmark i dag gjøres et stort og kvalifisert arbeid for å understøtte veteraners muligheter for å få eller opprettholde fast tilknytning til arbeidsmarkedet. Det samarbeides bredt med kommuner, virksomheter, utdanningsinstitusjoner og andre aktører for å skape varige løsninger for veteraner som har vanskeligheter for å få en fot innenfor arbeidsmarkedet. Det blir fastslått at de aller fleste veteraner kommer styrket hjem fra utenlandstjeneste, og at de har tilegnet seg personlig og profesjonell kompetanse. Det påpekes imidlertid at noen veteraner kommer hjem med fysiske og/eller psykiske skader, og at en del har behov for en særskilt innsats for å komme i arbeid.

Evalueringen tyder på at den arbeidsrettede innsatsen har hatt en positiv effekt på utsatte veteraners sysselsetting (Forsvarsministeriet 2020a). En måling av innsatsen til sysselsettingsrådgivere i Veterancentret i 2019 viste at 73 prosent av veteranene som fikk oppfølging opplevde forbedring på én av flere dimensjoner (forsørgelse, økonomi, bolig, fysisk og psykisk trivsel, relasjoner og hverdagsliv). Veterancentret opplever også økt etterspørsel fra veteranene selv og fra kommuner, behandlingssteder og virksomheter som er i kontakt med veteraner. De vurderer selv dette som en anerkjennelse av egen innsats.

I november 2017 gjennomførte Veterancentret en undersøkelse av avsluttede sysselsettings- og rehabiliteringstiltak (Forsvarsministeriet 2020a). I undersøkelsen ble det gjennomført 74 intervjuer med tidligere medarbeidere/skadede veteraner. Undersøkelsen viste at 63 prosent var i fulltidjobb eller fleksjobb etter at tiltaket ble avsluttet. Videre hadde 15 prosent fått uførepensjon, mens 19 prosent fikk kommunale ytelser i form av for eksempel sykepenger. Undersøkelsen viste også at ca. 18 prosent av veteranene fortsatt var ansatt i Forsvaret etter endt rehabilitering.

I evalueringen av veteraninnsatsen foreslås det flere tiltak for å forbedre veteranarbeidet, i form av flere «innsatspakker». *Fra militær erfaring til sivil kompetanse* er en innsats som skal gjøre veteraner mer attraktive på arbeidsmarkedet, ved å tilby kunnskap, rådgivning, verktøy, kurs/utdanning og støtte med tanke på overgang til det sivile arbeidsmarkedet. Danske myndigheter setter av 1,6 mill. DKK årlig. En annen innsatspakke handler om å bidra til virksomheters rekruttering av veteraner. Utgangspunktet er at veteraner er en ressurs, og aktuelle virksomheter tilbys kunnskap og best practice om utsatte veteraner i arbeid, gjennom rådgivning, kurs og inspirasjon fra andre virksomheter og kommuner. Det settes av 0,5 mill. DKK årlig. En tredje innsatspakke handler om økt fokus på veteraner i *fleksjobs* og på uførepensjon. Her tilbys veteraner som er ute eller nesten ute av arbeidsmarkedet råd om sysselsetting og støtte med tanke på å styrke deres mulighet til å bli en del av arbeidslivet. Avklaring om fleksjobber eller uførepensjon kan gi den enkelte veteran ro og overskudd til å benytte sin kompetanse.

6.2 Nederland

Også Nederland har valgt å organisere veteraninnsatsen under en statlig paraplyorganisasjon. Både når det gjelder utfordringer knyttet til psykisk helse og utfordringer med arbeidstilknytning etter endt utenlandstjeneste blir innsatsen koordinert av én enhet, som også driver utadrettet informasjonsarbeid.

6.2.1 Arbeidsrettede tjenester i Nederland

Uitvoering werknemersverzekering (UWV) (underlagt Sosial- og arbeidsdepartementet) forvalter arbeidstakerforsikringer og tilbyr arbeidsmarkeds- og datatjenester.⁴⁶ Deres kjerneoppgaver er definert som:

- **Arbeid.** De hjelper folk til å bli i jobb eller finne nytt arbeid, og samarbeider med andre offentlige og private aktører.
- **Sykdom og arbeidsuførhet.** De vurderer sykdom og arbeidsuførhet etter fastsatte kriterier
- **Utbetaling.** De utbetaler ytelser dersom arbeid ikke er mulig eller ikke umiddelbart mulig.⁴⁷

UWV har 35 regionale avdelinger med kontorer over hele Nederland.

Når det gjelder helserelaterte stønader skiller Nederland seg fra andre europeiske land ved at det er arbeidsgiver som har finansieringsansvaret for sykepenger og uføretrygd til sine nåværende og tidligere ansatte. Arbeidsgiver er pliktig til å dekke 70 prosent av lønnen i 2 år. I tillegg har arbeidsgiver også et betydelig ansvar for rehabilitering av sykmeldte. Arbeidstagerer som har mer enn 65 prosent arbeidsevne, skal etter loven gjenoppta arbeidet hos sin opprinnelige arbeidsgiver etter to år. Tanken bak denne ordningen er at arbeidsgiver i større grad skal ansvarliggjøres ovenfor den enkelte arbeidstager, ved at de har et sterkt insentiv til å begrense bruken av sykepenger og uføretrygd blant sine ansatte.

Når det gjelder helserelaterte trygdeytelser, er det egne trygdemedisinske eksperter som har beslutningsmyndighet, og ansvaret for å utføre arbeidsevnevurderinger og å drive rehabiliteringstiltak er i stor grad blitt overlatt til private aktører. Den arbeidsuføre er også pålagt en periodisk revurdering og prøving av om arbeidsevnen fortsatt er nedsatt, og om det medisinske vilkåret er oppfylt.

I tillegg til at arbeidsgivere har et utstrakt ansvar har hver kommune egne kontorer som håndterer arbeidsmarkedstjenester og stønader. Kommunene får overføringer fra staten på basis av kommunestørrelse, og kommunene bestemmer selv hvor mye de skal bruke på arbeidsmarkedstjenester og stønader, og et eventuelt «overskudd» kan brukes til andre formål. Dette skal gi insentiver for kommunene til å implementere flere aktiveringstiltak og redusere utgifter gjennom å få flere ut av stønadssystemet (Pedersen, Grødem og Wagner (2019)).

6.2.2 Veteranpolitikk i Nederland

Nederland har pr. 1. januar 2021 105 350 registrerte veteraner, hvorav omtrent 6 prosent er kvinner. 26 150 er fortsatt i aktiv tjeneste. I tillegg til personell som har deltatt i internasjonale operasjoner på vegne av staten og/eller det internasjonale samfunnet,

⁴⁶ <https://www.uwv.nl/overuwv/english/about-us-executive-board-organization/detail/about-us>

⁴⁷ <https://www.uwv.nl/overuwv/wat-is-uwv/organisatie/detail/onderdelen>

omfatter veteranbegrepet også personell som tjenestegjorde under den såkalte kolonikrigen mellom Indonesia og Nederland fra 1945 til 1949. Indonesia var da en koloni under Nederland. Det er i dag 7 700 gjenlevende veteraner fra denne krigen.⁴⁸

Oppmerksomheten på veteraners utfordringer startet på 50-tallet da soldater som hadde deltatt i krigen i Indonesia kom tilbake. I samtale med representant for det nederlandske Veteraninstituttet ble det påpekt at disse soldatene ikke ble godt nok ivaretatt av samfunnet. Dette ble etter hvert en utfordring for den enkelte og for samfunnet ellers. Selv om det ble iverksatt tiltak allerede den gangen kom det ikke en veteranlov på plass før i 2012. Det var da en erkjennelse hos de nederlandske myndigheter av at veteraner burde få spesiell oppfølging fordi de hadde gjort en ekstra innsats for landet og/eller for verdenssamfunnet. Det var spesielt utover 90-tallet at man så behov for en ekstra oppfølging. Det var da en relativt stor gruppe veteraner fra Libanon som fikk utfordringer med å tilpasse seg et sivilt liv.

Når vi skal vurdere tjenestene og oppfølging av veteraner i Norge opp mot hvordan dette er gjort i Nederland, er det viktig å ta hensyn til det nasjonale traume som mange nederlendere føler, spesielt blant veteraner, etter folkemordet på 8000 bosniske menn og gutter i Srebrenica i Bosnia i 1995. Dette var en FN-beskyttet enklave som den nederlandske FN-styrken skulle beskytte. Etter en lengre beleiring av byen, overga de nederlandske FN-styrken sivilbefolkningen til serberne, som senere utførte et folkemord.⁴⁹

En fjerdedel av veteranene fra Nederland som var til stede og skulle beskytte lokalbefolkningen opplever et høyt antall posttraumatiske stressplager og har økt risiko for PTSD. 55 prosent av veteranene fra denne tjenesten trengte støtte i overgangen til det sivile liv. I en undersøkelse som informantene vår viste til var det en av fem som oppga at de ikke fikk profesjonell hjelp når de trengte det. Dette dreier seg i hovedsak om omsorgsbehov eller psykologisk og fysisk støtte og/eller økonomisk støtte. Disse veteranene mener også at de ikke blir tilstrekkelig anerkjent og verdsatt av regjeringen og Forsvarsdepartementet og av samfunnet for øvrig (ARQ 2020).

Nederland vedtok en egen veteranlov i 2012, som videre ble utdypet i et såkalt veterandekret. Dette veterandekretet trådte i kraft i 2014, og spesifiserer nærmere hvilke rettigheter som gjelder, og regler om særlig omsorgsplikt for veteraner og deres pårørende før, under og etter endt tjeneste, og gir rammene for oppfølging av veteraner i Nederland.⁵⁰

Veteranpolitikken i Nederland blir utformet av det nederlandske forsvarsdepartementet. Forsvarsdepartementet har gitt ut en årsrapport hvert år siden 2014 som gir en oversikt over de tiltak som er implementert, og mål for området det kommende året. Tiltakene blir fulgt opp av Veteraninstituttet, som er underlagt og finansiert av Forsvarsdepartementet.

6.2.3 Organisering av veteranarbeidet i Nederland

Forsvarsdepartementet utformer som nevnt veteranpolitikken og finansierer ulike politiske initiativ som har som mål å sikre at veteraner som har tjenestegjort i Nederland føler seg anerkjent og verdsatt og – om nødvendig – får støtte og/eller omsorg.

⁴⁸ <https://www.nlveteraneninstituut.nl/aantal-veteranen-nederland/>

⁴⁹ <https://no.wikipedia.org/wiki/Srebrenica-massakren>

⁵⁰ <https://www.nlveteraneninstituut.nl/over-ons/opdrachtgevers-en-samenwerkingspartners/>

Veteraninstituttet

Det nåværende nederlandske veteraninstituttet ble offisielt stiftet 1.1.2021 som et tiltak etter en evaluering av veteranpolitikken i Nederland fra 2016. Organisasjonen kom på plass ved å slå sammen:

- Stiftelsen Veteraninstituttet
- Stiftelsen De Basis
- Omsorgskoordineringsavdelingen i ABP/APG (pensjonssparing for offentlige ansatte)
- Programkontoret til Nasjonalt helsesystem for veteraner
- Koordineringen Nuldelinssupport av Veteranenplattformen
- Nederlandske veteraners forening

Det nederlandske veteraninstituttet er et selvstendig institutt som jobber for anerkjennelse, verdsettelse og omsorg for veteraner, og er underlagt og finansiert av Forsvarsdepartementet.⁵¹

Veteraninstituttet er delt inn ulike avdelinger hvor de viktigste er:

- Omsorgskoordinering
- Anerkjennelse og verdsettelse
- Sosialt arbeid

I tillegg til de faste ansatte, er det om lag 450 frivillige tilknyttet Veteraninstituttet som jobber med informasjonsarbeid, lavterskelstøtte, frivillig på lokale og nasjonale veterandager, gjenforeninger og minnemarkeringer.

Målgruppen til Veteraninstituttet er nåværende og tidligere nederlandsk personell som har deltatt i krig eller i internasjonale operasjoner, og deres pårørende. Det å ivareta de pårørende har fått et spesielt fokus.⁵²

Før utsendelse og underveis i et oppdrag i en internasjonal operasjon er det Forsvaret som har ansvar for oppfølging av soldatene. De blir i denne perioden fulgt opp av sosialarbeidere som er ansatt i Forsvaret, disse har også en egen debrief med soldatene etter endt tjeneste og etter utenlandsoperasjoner. Etter endt utenlandstjeneste har ikke Forsvaret lenger noe ansvar og Veteraninstituttet tilbyr da sine tjenester.⁵³

Veteraninstituttet har en egen servicedesk, som er en døgnåpen tjeneste for akutte henvendelser fra soldater, veteraner eller pårørende, også kalt Veterandesk. Veterandesken følger opp og sørger for at veteraner som har behov for det, får en samtale med en omsorgsordinator og eventuelt henvist til spesialistbehandling.

Bistanden fra omsorgskoordinatoren er forankret i veteranloven. Koordinatoren kan veilede og gi bistand i problemstillinger knyttet til psykiske og fysiske plager, spørsmål om økonomiske forhold som pensjon, ytelser, medisinske tilbud, gjeld og veiledning til nytt arbeid.

I tillegg vil omsorgskoordinatoren fungere som en los, og veilede veteranen gjennom de ulike tjenestene til Forsvarsdepartementet, samt Nasjonalt Helsesenter for Veteraner

⁵¹ <https://www.nlveteraneninstituut.nl/over-ons/achtergrond/>

⁵² <https://www.nlveteraneninstituut.nl/over-ons/organisatie/>

⁵³ Fra intervju med Tessa Wiligenburg, leder Veteranloket i Veteransinstitutt, 17.12.2021

(LZV), Uitvoering werknemersverzekering (UWV – som er den nederlandske ekvivalenten til NAV) og Pensjonsfondet (ABP).⁵⁴

Det er ansatt 35 omsorgscoordinatorer i dag, og de følger opp inntil 90 veteraner hver. Veteraninstituttet formidler at det per i dag er om lag 2400 veteraner som trenger ekstra støtte fra Veteraninstituttet. Omsorgscoordinatorerne har ulik bakgrunn, men mange av dem er utdannet sosialarbeidere eller jurister, og noen har vært veteran selv.⁵⁵

En enhet i instituttet jobber også med holdningsskapende arbeid. De formidler informasjon til samfunnet for øvrig om hvordan det er å delta i internasjonale operasjoner. Dette anses som viktig fordi mange veteraner føler at de ikke får den nødvendige anerkjennelsen i sivilsamfunnet. Informasjonsarbeidet skjer gjennom å distribuere et eget magasin, publisere forskningsrapporter relatert til veteranemaet, og ha gjesteforelesninger i grunnskolen og videregående skole og ellers være aktiv i ulike kanaler.⁵⁶

Andre aktører

Forsvarsdepartementet etablerte i 2005 et spesifikt omsorgs- og behandlingsprogram for veteraner og deres pårørende. Dette heter i dag Nasjonalt helsesystem for veteraner (LZV) og er et sivilt-militært samarbeidsorgan med ulike omsorgsinstitusjoner der bl.a. Forsvarsdepartementet er tungt inne. Samarbeidsorganet har som mål å tilby bistand til veteraner og deres pårørende med arbeidsrelaterte utfordringer. Veteraner blir eventuelt henvist hit etter at de har først har kontaktet Veterandesken hos Veteraninstituttet. Tjenesten er landsdekkende.⁵⁷

Gjennom LZV kan veteranen få skreddersydd bistand, i sin egen region, og veteran kan selv velge om han eller hun ønsker å motta militær eller sivil bistand.⁵⁸

6.2.4 Evalueringer av tilbudet til veteraner i Nederland

Som tidligere beskrevet ble Veteraninstituttet opprettet i 1.1.2021. og er derfor for nytt til at det finnes rapporter og/eller systematiserte tilbakemeldinger på hvordan denne ordningen fungerer. På hjemmesidene deres ser det ut som det er pågående brukertilfredsundersøkelse for å vurdere tjenestetilbudet til Veteraninstituttet.

I 2018 ble det gjennomført en spørreundersøkelse om trivselen til de nederlandske veteranene. Denne undersøkelsen ble også gjennomført i 2014. Undersøkelsen viser at flertallet av veteranene har det bra. På tidspunktet for undersøkelsen hadde én av ti veteraner utfordringer som kan tilskrives utenlandstjeneste.⁵⁹ Det er ca. 5 prosent som trenger hjelp, og 2,5 prosent har alvorlige problemer. Dette er ofte veteraner som også er veldig sinte på Forsvaret og samfunnet ellers. Utfordringer er knyttet til alt fra rus til økonomi og boligproblemer.⁶⁰

⁵⁴ <https://www.nlveteraneninstituut.nl/veteranenloket/zorg/>

⁵⁵ Fra intervju med Tessa Wiligenburg, leder Veteranloket i Veteransinstitutt, 17.12.2021

⁵⁶ <https://www.nlveteraneninstituut.nl/educatie/>

⁵⁷ <https://www.nlveteraneninstituut.nl/veteranenloket/lzv/#organisatie>

⁵⁸ <https://www.digitale-sociale-kaart.nl/organisatie/landelijk-zorgsysteem-voor-veteranen/veteranenzorg.html>

⁵⁹ <https://www.nlveteraneninstituut.nl/publicaties/onderzoek-veteraan-hoe-gaat-het-met-u-2019/>

⁶⁰ Fra intervju med Tessa Wiligenburg, leder Veteranloket i Veteransinstitutt, 17.12.2021

7 Behovet for veterankontakt og alternative organisatoriske løsninger

I dette kapitlet drøfter vi først behovet for en statlig veterankontakt i NAV, deretter gjør vi rede for styrker og svakheter med dagens organisasjonsmodell, og til slutt skisserer vi alternative organisatoriske løsninger for NAVs tjenester til veteraner.

Vi tar utgangspunkt i at veteraner bør få en oppfølging som går ut over ordinære tjenester i det sivile tjenesteapparatet, inkludert i NAV. Det er flere argumenter for det. På oppdrag for staten kan en soldat beordres til å utføre oppdrag i krigs- og konfliktområder, med svært høy risiko, og de kan beordres til å drepe. Opplevelsene kan få store konsekvenser for den enkelte. I Meld.St. 15 (2019-2020) heter det:

Alle som deltar eller har deltatt i internasjonale fredsbevarende, fredsopprettende eller statsbyggende innsats på vegne av Norge, fortjener samfunnets anerkjennelse. Det er et samfunnsansvar å gi dem ivaretagelse og oppfølging før, under og etter tjenesten.

7.1 Behovet for statlig veterankontakt

En sentral problemstilling i prosjektet har vært å vurdere hvor stort behovet for en ordning med en statlig veterankontakt (i enkelte fylker) er, når det tas høyde for andre tilbud i NAV, kommunene og fra andre aktører. Tilfører den statlige veterankontakten kompetanse og kvalitet i oppfølgingen, og i hvilken grad dekker tilbudet et behov som ikke blir dekket av det ordinære tilbudet/andre eksisterende tjenester?

Vi konkluderer med at det er et klart behov for *en egen tjeneste for veteraner innenfor NAVs ansvarsområde*. Hvorvidt denne funksjonen bør ivaretas av en veterankontakt i enkelte fylker i tillegg til KVM er et annet spørsmål, som vi kommer tilbake til.

Vi bygger konklusjonen på den informasjonen vi har samlet om veteranenes utfordringer og bistandsbehov når det gjelder arbeidsrettede tjenester, hvilken bistand de får fra NAV-kontorene, samt hvilken bistand veteranene og NAV-kontorene får av de to spesialenhetene. Vi vurderer også behovet for en tjeneste i NAV i lys av at andre aktører yter tjenester til målgruppa.

Veteranenes bistandsbehov

De fleste veteraner klarer seg svært bra både når det gjelder helse, økonomi og jobbmuligheter. For noen av dem kan imidlertid konsekvensene av tjenesten være store. På grunn av helseutfordringer og/eller manglende kompetanse har de behov for tjenester og ytelser som NAV har ansvar for.

Den vanligste årsaken til at veteraner kan ha utfordringer i arbeidslivet er nedsatt arbeidsevne som følge av helseproblemer. Det er ikke gjennomført noen undersøkelse der veteranenes helsestatus er målt før og etter tjenesten. I levekårsundersøkelsen som ble gjennomført av SSB i 2012 var det imidlertid 11 prosent av veteranene som oppga at de har fått varige sykdommer som følge av tjenesten (Normann, 2013).

Noen veteraner har fysiske helseplager som følge av skade. I SSB's levekårsundersøkelse var det 7 prosent av veteranene som oppga at de hadde blitt fysisk skadet under oppdrag. Psykiske plager kan imidlertid innebære vel så store utfordringer, og er mer vanlig enn fysiske plager blant de som besvarte spørreundersøkelsen vår. Blant de psykiske lidelsene som kan ha størst konsekvenser er posttraumatisk stresslidelse (PTSD), angst og depresjon.

Veteraner som har opplevd alvorlige hendelser rapporterer oftere enn andre om psykiske plager. Det gjelder de som selv har opplevd å bli skadet eller å ha vært i akutt livsfare, og det gjelder de som har sett død eller skade blant kolleger eller vært vitne til lidelse blant sivile, slik som skader, død eller seksuell trakassering. Det har også blitt påpekt at skyld-/skamfølelse kan bidra til psykiske problemer.

Både fysiske og psykiske lidelser kan medføre redusert arbeidsevne. I spørreundersøkelsen vi gjennomførte til veteraner, var det en stor andel av de som hadde helseutfordringer som oppga at dette førte til at de hadde problemer med å få eller stå i jobb. Nedsatt arbeidsevne kan igjen føre til økonomiske problemer. Videre har noen problemer med boligsituasjonen og/eller gjeldsproblemer. Utfordringene kan være sammensatte og komplekse.

Enkelte veteraner opplever at jobbmulighetene er dårlige fordi tjenestetiden har medført at de mangler kompetanse som blir etterspurt i det sivile arbeidsmarkedet, og noen opplever at den kompetansen de har er vanskelig å oversette til det sivile arbeidsmarkedet. I undersøkelsen vår var det relativt få som svarte at de hadde slike utfordringer som følge av tjenesten. Det var likevel ganske mange som svarte ja på et spørsmål om de mener at de har en kompetanse fra Forsvaret som i liten grad blir anerkjent i arbeidslivet.

Blant de veteranene som søker bistand hos NAV tar de fleste kontakt for å søke om dagpenger, AAP, uføretrygd, hjelp til å få yrkesskadeerstatning eller andre stønadsordninger. NAV-veiledere opplever imidlertid at en del i denne gruppa har behov for flere tjenester, som gjeldsrådgivning, hjelp til bolig, hjelp til å få avklart helseutfordringer osv.

Dagens bistand og kompetanse i NAV-kontorene

Veteranenes erfaringer med NAV-kontorene er relativt dårlige. I spørreundersøkelsen vår var det særlig mange som oppga at veilederen ikke hadde den kompetansen som er viktig for å forstå hvilke utfordringer veteraner kan ha. I tillegg hadde mange opplevd lang svartid og saksbehandlingstid. Generelt var det få som opplevde den hjelpen de hadde fått på NAV-kontoret som nyttig. De som hadde helseproblemer eller problemer med kompetanse opplevde nytten av bistanden som vesentlig dårligere enn de som ikke hadde slike utfordringer.

De relativt få som oppga at de mangler kompetanse som følge av tjenestetiden, er den gruppa som oppfattet bistanden fra NAV-kontoret som minst nyttig.

En del veteraner opplever dessuten at selve kontakten med NAV er problematisk, noe som utgjør en ekstra byrde når man er i en sårbar situasjon.

Også NAV-veiledere selv opplever at de mangler kompetanse som er viktig for å følge opp veteraner på en god måte. Kompetanse på «NAV-systemet», det vil si både tjenester og regelverk, blir ansett som svært viktig. Dette er kompetanse som NAV-veiledere har, og som er viktig i oppfølging av alle brukere. Når det gjelder å ivareta veteraner på en god måte, er imidlertid kunnskap om Forsvarets utenlandsoperasjoner og hva det innebærer å være veteran spesielt viktig. De fleste NAV-veilederne mangler slik kunnskap og flere formidler at det kan medføre at de ikke følger opp veteraner så godt som de burde.

Den innsatsen som både Veterankontakten og KVM gjør for å øke kompetansen i NAV-kontorene er viktig. På bakgrunn av det store antallet brukere som NAV skal ivareta og det relativt lille antallet veteraner som har behov for bistand, mener vi imidlertid at det er urealistisk at alle NAV-kontorer selv skulle inneha den spesialkompetansen som er

nødvendig for å gi veteraner god oppfølging. Det betyr at det er behov for en spesiell tjeneste for å ivareta denne gruppa på individnivå.

Tilbudet fra NAVs spesialenheter

Formålet med opprettelsen av NAVs veterankontakt i Oslo og Viken (den gangen Oslo og Akershus), var å tilby et supplement til kompetansemiljøet ved NAV Elverum og å sikre veteraner et bedre tilbud. Det ble lagt stor vekt på at veterankontakten skulle ha militærfaglig kompetanse, og som ble ansatt hadde selv erfaring fra utenlandstjeneste for forsvaret.

Både Kompetansemiljøet for veteransaker (KMV) og NAVs veterankontakt tilbyr både individrettede og systemrettede tjenester. Det vil si at de både yter tjenester til den enkelte veteran og til andre enheter i NAV.⁶¹

Individrettede oppgaver

Spørreundersøkelsen vår viser at det er stor forskjell på kvaliteten på den bistanden spesialenhetene tilbyr og den bistanden NAV-kontorene tilbyr, sett fra den enkelte veterans perspektiv. Begge de to spesialenhetene får vesentlig bedre vurderinger enn NAV-kontorene av alle de forholdene vi spurte om: Forståelse av hjelpebehovet, veterankompetanse, respekt, svartid og saksbehandlingstid/reaksjonstid. Det er aller størst sprik når det gjelder kompetanse. Begge spesialenhetene får svært gode vurderinger fra de som har vært i kontakt med dem. Det samme gjelder på spørsmålet om hvor nyttig hjelpen var.

Det er visse forskjeller mellom de to enhetene når det gjelder vurderinger fra brukerne, men vi har ikke holdepunkt for å vurdere om kvaliteten er forskjellig, siden det er relativt få respondenter som har erfaring med hver av dem.

De av NAV-veiledere vi intervjuet i Oslo og Viken som hadde fått bistand fra veterankontakten i enkeltsaker, ga også svært positive tilbakemeldinger om hvor nyttig dette hadde vært.

Systemrettede oppgaver

En rekke sentrale dokumenter/evalueringer har påpekt at det er behov for kompetanseheving i det sivile hjelpeapparatet, og tilbakemeldinger fra veteranene og NAV-veilederne i undersøkelsen vår tilsier at det er behov for å øke kompetansen i NAV. Dette er viktige oppgaver både for KMV og veterankontakten.

Blant de veilederne vi intervjuet i Oslo og Viken var det tre av ti som hadde hatt besøk av veterankontakten på sitt kontor eller hatt videomøte, der det ble gitt generell informasjon om tilbudet og om veteranfeltet. Alle opplevde dette som nyttig. Vi har ikke tilsvarende informasjon om KMV fra resten av landet.

I spørreundersøkelsen til veteraner finner vi at det har vært en svært positiv utvikling de senere årene i veteranenes vurdering av kompetansen ved NAV-kontoret, særlig i perioden siden 2015. Selv om vi ikke kan fastslå hva som er årsaken til den positive utviklingen er det nærliggende å anta at NAVs spesialenheter har bidratt positivt.

⁶¹ KMV har i tillegg ansvar for kontakt med andre aktører på et mer overordnet/strategisk nivå.

NAVs tilbud sett i lys av andre tjenester/instanser

Vi konkluderer som nevnt med at det er behov for en egen tjeneste for veteraner innenfor NAVs ansvarsområde.

Det er en rekke instanser som i dag yter bistand til veteraner, blant annet kommuner, Forsvaret og veteranorganisasjonene. Ingen av disse ivaretar imidlertid det behovet som gjelder veteraner med spesielle utfordringer, som har behov for livsoppholdsytelser og/eller arbeidsrettet oppfølging, ofte mange år etter tjenesten.

Konklusjon

Både KMV og veterankontakten dekker altså et behov som i dag ikke blir dekket av det ordinære tilbudet i NAV eller gjennom andre eksisterende tjenester. Dette gjelder både de individrettede og de systemrettede tjenestene overfor NAV-kontorene. Det er også behov for at NAV deltar i tverrsektorielle samarbeidsfora.

Våre data gir imidlertid ikke noe grunnlag for å vurdere om det er behov for en statlig veterankontakt *i tillegg til* KMV. Det er klare ulemper knyttet til å ha to relativt parallelle tjenester, noe vi kommer tilbake til i neste avsnitt.

7.2 Styrker og svakheter ved dagens organisering

I undersøkelsen har vi vi identifisert styrker og svakheter ved dagens organisering av tilbudet til målgruppa.

Potensielle svakheter ved dagens organisering av tjenestene

I utgangspunktet hadde vi flere hypoteser om svakheter ved dagens organisering av tjenester til veteraner innenfor NAVs ansvarsområde. Vi gjør her rede for konklusjonene.

Fragmentert tilbud?

Tilbudet til veteraner er fragmentert i den forstand at det er mange aktører og instanser involvert, og det er mange styringslinjer. Et fragmentert tilbud kan innebære en risiko for at noen oppgaver ikke blir ivaretatt og/eller at noen brukere blir «kasteball» mellom ulike instanser. For veteranene kan det dessuten være vanskelig å navigere i systemet, og uklart hvor de skal henvende seg. Dette gjelder særlig dersom man har komplekse eller uavklarte utfordringer.

Noen av informantene våre er kritiske og mener at det mangler en felles helhetlig plan på veteranfeltet i Norge. Det innebærer først og fremst at det kan svikte i koordinering av ulike tjenester: Helse, arbeidsrettet bistand, og økonomisk bistand.

At såpass mange aktører har ansvar for tjenester til den samme målgruppa krever utstrakt samarbeid både på overordnet og operativt nivå, både mellom sektorer og internt i NAV. I kartleggingen finner vi at det i dag finnes en rekke arenaer for samarbeid og koordinering.

Så lenge de to spesialenhetene i NAV har delt ansvaret mellom seg geografisk, innebærer ikke dette i seg selv at de aktuelle tjenestene er fragmenterte sett fra brukernes side. De separate styringslinjene kan likevel innebære en risiko for at brukere i ulike deler av landet får ulike tilbud.

Overlappende roller/tjenester?

Dersom flere instanser tilbyr de samme tjenestene kan oppgavene bli ivaretatt på en lite kostnadseffektiv måte, og det er fare for at brukere får ulik og motstridende informasjon.

NAVs tjenester til veteraner er spesialisert inn mot Arbeids- og velferdsetatens ansvarsområde og enhetene har en direkte inngang til NAV-systemet. På dette området er det ikke andre aktører som har noen rolle/ansvar i dag, og det er liten grunn til tvil om ansvarsfordelingen mellom NAV og andre.

Internt i NAV er det riktignok overlapp mellom de tjenestene som KMV og NAVs veterankontakt yter, men de har avgrenset oppgavene geografisk, og veterankontakten har ingen landsdekkende rolle.

Ulemper med små enheter

Slik det er i dag står én veterankontakt organisatorisk alene med sitt ansvarsområde. Dette gjør at kvaliteten på tjenestene er svært personavhengig, og sårbart for endringer på enkeltpersonnivå. I tillegg bidrar ikke denne løsningen til å bygge opp og vedlikeholde et fagmiljø.

Vi mener også at en så liten enhet kan ha vansker med å oppnå tilstrekkelig slagkraft og kontinuitet i informasjonsarbeidet.

Lite kostnadseffektivt

Å ha to parallelle tjenester/enheter, men med ulike styringslinjer, framstår som en lite kostnadseffektiv modell. Den krever mer ressurser til samordning, og det gir en lite fleksibel utnyttelse av ressursene.

Styrker ved dagens organisering av tjenestene

Vi ser flere klare styrker ved dagens organisering av tjenestene til veteraner innenfor NAVs ansvarsområde.

For det første innebærer plasseringen av tjenestene i NAV at de både kan ha spisskompetanse på arbeidsrettet oppfølging og økonomiske ytelser og ha spesialisert kompetanse om målgruppa og deres utfordringer.

Det at slike tjenester er plassert i NAV gir dessuten en stor fordel knyttet til enkel tilgang til NAVs virkemidler, og at de ansatte har en direkte inngang til NAV-kontorene. Det vil si at det er lav terskel for å «invitere seg inn» på kontoret. De ansatte har dessuten tilgang til NAVs saksbehandlingssystemer.

Når det gjelder veterankontakten kan det være en fordel med geografisk nærhet til brukerne og egen veteranerfaring. Det er imidlertid ikke enighet mellom informantene våre om hvor viktig disse forholdene er.

7.3 Viktige kriterier for en organisasjonsmodell

I prosjektet skulle vi vurdere og fremstille løsninger for hvordan oppfølgingen av veteraner ved Arbeids- og velferdsetaten best kan innrettes framover. På bakgrunn av undersøkelsen har vi trukket følgende konklusjoner om hva som bør kjennetegne en god organisering.

En klar ansvarsfordeling og godt forankret samarbeid mellom aktører. Dette gjelder innad i NAV, og det gjelder på tvers av sektorer, det vil særlig si mellom NAV, Forsvaret, veteranorganisasjonene og kommunene. For å motvirke fragmentering må roller, ansvar og myndighet være tydelig, også overfor brukerne. Samtidig må organisasjonsmodellen sikre at ulike tjenester som økonomi, arbeid og helse er godt koordinert.

Organisasjonen(-e) må besitte flere typer kompetanse. For det første høy kompetanse på NAV-systemet og regelverk. For det andre kunnskap om forsvaret,

utenlandstjeneste og veteraners erfaringer, både utfordringer de kan medføre og funksjoner i tjenesten. For det tredje kompetanse på psykisk helse. I tillegg er det viktig med oversikt over hele det relevante tjenestetilbudet.

Som nevnt har NAVs veterankontakt selv erfaring fra utenlandstjeneste for Forsvaret. Noen av de vi intervjuet påpekte at det er en fordel, men ingen mente at det er en forutsetning for å utføre oppgavene på en god måte.

Et miljø/organisasjon av en viss størrelse. Dette er nødvendig for å sikre en robust tjeneste, uavhengig av enkeltpersoner. De ansatte bør dessuten tilhøre et fagmiljø, slik at man kan utvikle tjenestene ut fra miljøets felles kunnskap og kompetanse.

Tilgjengelighet for brukerne er viktig. Dette betyr ikke nødvendigvis geografisk nærhet. I hvilken grad det er viktig å være fysisk plassert flere steder i landet avhenger noe av avgrensningen av arbeidsoppgaver. Flere av informantene våre påpeker at man ved dagens digitale løsninger gjør det mulig å gi god bistand i enkeltsaker uten å være fysisk til stede. Det kan likevel være veteraner som er i særlige sårbare situasjoner, og hvor det er viktig med fysisk tilstedeværelse.

Kostnadseffektiv organisering. Det er relativt få veteraner som har behov for spesiell bistand i tillegg til det ordinære tjenestetilbudet. Det er derfor behov for relativt begrensede ressurser. For å sikre effektiv utnyttelse av ressursene bør de ikke spres for mye utover. Én felles styringslinje er en fordel når det gjelder fleksibilitet til å allokere ressursene til ulike oppgaver best mulig.

7.4 Alternative løsninger

I arbeidet med å skissere ulike organisatoriske løsninger for tjenester til veteraner innenfor NAVs ansvarsområde har vi også vurdert hvorvidt de aktuelle tjenestene kan ivaretas av en *annen* etat/sector. Vi har sett at de veteranene som søker bistand i NAV ofte har behov for bistand fra flere instanser. Sett i lys av de utfordringene og behovene veteraner kan ha, og den kompetansen som finnes i ulike sektorer, er de mest aktuelle sektorene Forsvaret, helsesektoren og kommunene.

En kommunal organisering kunne bygge på dagens ordning med kommunale veterankontakter. Vi anser likevel dette som en lite aktuell modell. Selv med interkommunalt samarbeid ville dette kreve uforholdsmessig mye og spredte ressurser sett i forhold til antall veteraner som har behov for bistand. Modellen sikrer heller ikke noe fagmiljø eller likeverdige tjenester.

Når det gjelder helsetjenesten har vi sett at RTVS Øst har spisskompetanse og en koordinerende rolle knyttet til oppfølging av veteraner. Det kunne derfor være aktuelt å organisere en tjeneste der. RTVS-ene er imidlertid en tjeneste for tjenestene, og driver som hovedregel ikke individrettet virksomhet, noe som gjør det lite aktuelt å organisere en slik tjeneste der.

Vi skisserer i dette kapitlet tre organisatoriske løsninger, hvorav én innebærer at ressursene er plassert Forsvaret og de to andre i NAV.

I de tre skissene har vi skilt mellom bruker-/individrettede tjenester og systemrettede tjenester, hvor begge i dag blir tilbudt både av KMV og NAVs veterankontakt for Oslo og Viken. For å tydeliggjøre de to typene tjenester, kaller vi de to funksjonene *veteranlos* og *kompetansesenter*.

- *Veteranlos*: En funksjon som ivaretar individrettede tjenester. Vedkommende kan bistå den enkelte veteran, koordinere tjenester for vedkommende fra flere instanser og delta i kommunikasjon med NAV og andre deler av hjelpeapparatet.

- *Kompetansesenter*: En funksjon som ivaretar systemrettede tjenester, som kompetansehevede tiltak i NAV og overfor andre relevante aktører, ansvar for informasjonsaktiviteter rettet mot NAV, samarbeidende instanser og eventuelt befolkningen generelt, samt deltakelse i samarbeidende organer/fora.

Ressurser og økonomiske konsekvenser

Uavhengig av organisatorisk løsning, mener vi at det er grunn til å øke ressursene til de individrettede tjenestene i forhold til dagens nivå. Det er flere grunner til det.

Sammenliknet med Danmark og Nederland brukes det relativt lite ressurser på oppfølging av den enkelte veteran i Norge i dag. Det er riktignok ikke mulig å sammenlikne ressursene nøyaktig, siden ansvaret/rollene er fordelt annerledes enn i Norge. Antall veteraner og andel av disse som har behov for bistand er også forskjellig. Det gir likevel en pekepinn at Nederland har 35 såkalte omsorgscoordinatorer i Veteraninstituttet, som følger opp 90 enkeltveteraner hver. Størrelsen på veteranpopulasjonen er trolig det dobbelte av i Norge. Danmark bruker 13 årsverk i den delen av Veterancentret som tilbyr arbeidsrettet rehabilitering, sysselsettingsrådgivning og utdanningsrådgivning, med en veteranpopulasjon som er om lag på størrelse med Norge.⁶²

Vi har ikke fått tilbakemeldinger om at kapasiteten i NAVs spesialenheter er svært presset, men vi mener at tilgjengelighet bør økes og at det bør være lavere terskel for å ta kontakt. Det vil bidra til at veteraner med behov kan få bistand på et *tidligere tidspunkt* enn det som ofte er tilfellet i dag. Det krever mer ressurser, men vil kunne gi innsparinger på sikt.

Som vi gjorde rede for i kapittel 2.1, tyder undersøkelser på at psykiske helseplager ofte forverres over tid etter tjeneste. I en artikkel i Tidsskrift for norsk psykologforening viser to psykologspesialister til Afghanistanundersøkelsen (2020), og argumenterer for styrket oppfølging/behandlingstilbud til veteraner og samarbeid med blant annet NAVs tjenester (Sørdal & Haarset, 2022). Vi mener at det trolig vil bli flere veteraner som også vil ha behov for bistand i NAV i årene som kommer.

Vi vil understreke at ressursbehovet til de individrettede tjenestene til veteraner innenfor NAVs ansvarsområde uansett ikke er statisk. Aktuelle utenlandsoperasjoner endrer seg, og veteranenes erfaringer og utfordringer vil derfor variere over tid. Behovet for veteranløser kan derfor endre seg over tid. Vi anbefaler at ressursbehovet vurderes med jevne mellomrom.

Kostnadene ved ulike organisatoriske løsninger består i hovedsak av årsverkskostnader. Årsverkskostnadene består av lønn og sosiale utgifter samt driftsutgifter inkludert kontorlokaler og nødvendig utstyr. Vi har tatt utgangspunkt i kostnadene ved et gjennomsnittlig årsverk i NAV i 2021, det vil si kroner 875 000.⁶³

Vi har valgt å forutsette *den samme* totale ressursøkningen i alle de tre løsningene vi skisserer – tilsvarende en økning på 4 årsverk i forhold til situasjonen i 2021 (det vil si en økning fra 4 til 8 årsverk). Det vil si at alle løsningene innebærer en merkostnad i forhold til i dag på kroner 3 500 000. Vi legger til grunn at det meste av økningen skal gå til løsfunksjonen.

⁶² Eksklusive administrasjon.

⁶³ Informasjon fra Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Funksjonen som veteranlos kan potensielt innebære en del reisekostnader, men dette avhenger ikke av den organisatoriske løsningen i seg selv, men av hvordan tjenestene velger å utføre oppgavene sine.

I tillegg til de direkte kostnadene til å utføre tjenestene kommer kostnader knyttet til koordinering og samarbeid, som kan variere noe mellom de tre løsningene. Slike kostnader har vi ikke tallfestet, men vi omtaler dette i en vurdering av hvor kostnadseffektive modellene er.

Mer praktiske hensyn knyttet til for eksempel kontorplasser og liknende inngår ikke i vurderingene våre, men kostandene til lokaler er inkludert i den gjennomsnittlige årsvervskostnaden.

7.4.1 Modell 1: Veteranloser i Forsvaret, kompetansesenter i NAV

I den første modellen ser vi for oss at veteranloser jobber i en enhet i Forsvaret, mens det beholdes et kompetansesenter i NAV.

Forsvaret har presisert at de bare har ansvar for soldatene i 12 måneder etter avsluttet tjeneste, og at det sivile tjenesteapparatet har ansvar etter dette. Vi mener imidlertid at det er flere grunner til at Forsvaret bør ta et ansvar i en lenger periode, og at de individrettede tjenestene som i dag ligger i NAV kan samles i Forsvaret.

For det første oppstår utfordringer ofte flere år etter avsluttet tjeneste, selv om problemene er forårsaket av tjenesten. Det er derfor ikke unaturlig at Forsvaret tar ansvar i lenger tid. Forsvaret har allerede i dag tilbud til veteraner etter 12 måneder, slik som Veteransenteret. For det andre er Forsvaret den instansen som har best kompetanse når det gjelder hva det innebærer å ha deltatt i utenlandsoperasjoner. For det tredje er det behov for koordinering av innsats fra ulike sektorer, både Arbeids- og velferdsetaten, spesialisthelsetjeneste, kommune og familievernet. Det kan derfor være hensiktsmessig at en instans utenfor det sivile tjenesteapparatet har et overordnet ansvar på individnivå. Et slikt koordinerende ansvar likner den modellen vi ser i Danmark og Nederland.

Forsvaret har imidlertid ikke den kompetansen på NAV-systemet og regelverk, som vi har understreket som helt sentralt for en tjeneste til veteraner. Ansatte utenfor NAV har heller ikke tilgang til NAVs saksbehandlingssystemer, noe som er en viktig forutsetning for å gi god bistand. Vi skisserer derfor en løsning med veteranloser som jobber i Forsvaret, men er ansatt i NAV. Det innebærer at de i det daglige jobber tett sammen med ansatte i Forsvaret i en enhet med ansvar for oppfølging av veteraner (i eller underlagt veterantjenesten), men at de formelt har ansettelse i NAV. Dette tilsvarer en løsning som man i dag bruker for eksempel i tiltaket Individuell jobbstøtte (IPS), der NAV-ansatte jobbspesialister er integrert i et behandlingsmiljø i helsevesenet.

I denne modellen kan det være hensiktsmessig at veteranlosene er lokalisert ved Veteransenteret på Bæreia, og at de i så fall har sitt ansettelsesforhold i NAV Innlandet.

Når det gjelder de systemrettede tjenestene i denne modellen foreslår vi at de beholdes i dagens KVM. KVM vil da ha en rendyrket rolle som kompetansesenter for å spre kompetanse i hele NAV, og ansvar for de strategiske oppgavene som i dag.

Vi foreslår at antall årsverk i KVM beholdes som i dag, og at fem veteranloser har sin arbeidsplass i Forsvaret. NAV vil betale lønn og sosiale utgifter for disse, mens Forsvaret vil stå for kostnadene knyttet til arbeidsplass.

Vi ser følgende fordeler med denne modellen:

Én dør inn: Tilbudet til veteraner blir vesentlig mindre fragmentert enn i dag. Det vil trolig oppleves som mer tilgjengelig og redusere terskelen for å ta kontakt.

Klare roller/tjenester. Først og fremst blir rollefordelingen mellom losfunksjonen og de systemrettede tjenestene i NAV klarere.

Kompetanse: Losfunksjonen vil inneha spesialisert kompetanse på NAV-systemet og samtidig være en del av det sterkeste kompetansemiljøet når det gjelder utenlandsoperasjoner.

Et større fagmiljø: Veteranlosene vil være en del av et større fagmiljø som også innebærer kontakt med andre deler av det sivile hjelpeapparatet.

Tilgang til systemer og virkemidler: Til tross for plassering i Forsvaret vil veteranlosene gjennom ansettelsesforhold i NAV ha tilgang til saksbehandlings-systemene.

Modellen har enkelte ulemper:

- En deling av losfunksjonen og kompetansesenterfunksjonen i to enheter kan gi en mindre fleksibel og dermed mindre effektiv allokering av ressursene.
- Kontakten mellom de to funksjonene som los og kompetansesenter kan bli mer krevende å opprettholde. Det kan bidra til at informasjon som bør komme begge tjenestene til gode ikke blir formidlet mellom dem.
- Veteranlosene kan få en mindre kontinuerlig faglig oppdatering av «NAV-kompetansen» ved å befinne seg utenfor NAV.
- Det ikke uten utfordringer å operere med to ulike «linjer» for personalansvar og fagansvar.

7.4.2 Modell 2: Veteranloser og kompetansesenter slås sammen til én enhet i NAV

Til tross for fordelene ved å organisere en tjeneste i Forsvaret er det også gode grunner til å beholde ansvaret i NAV. KMV, og etter hvert NAVs veterankontakt, har opparbeidet seg en kompetanse og posisjon, som med noe økning av ressursene kan styrkes ytterligere. Dagens mange samarbeidsarenaer og kontaktflate sikrer i stor grad koordineringsbehovet med andre instanser.

I en modell der tjenestene beholdes i NAV er det en svært aktuell modell å samle ressursene i én enhet, som både vil ha ansvaret for de individrettede og de systemrettede tjenestene (losfunksjon og kompetansesenter).

Denne enheten bør være organisert som en selvstendig enhet med en enhetsleder, noe som gir en klarere styringslinje enn i dag. I denne modellen vil enhetsleder ha ansvaret for den interne organiseringen av virksomheten. Det inkluderer allokering av ressursene mellom los- og kompetansesenterfunksjonen og hvilke kompetansekrav som skal stilles ved ansettelse til ulike funksjoner, for å løse mandatet på best mulig måte.

Vi mener at det er gunstig at den nye enheten er lokalisert i Elverum eller omegn som i dag, med nærheten til Rena leir. Modellen utelukker likevel ikke å stasjonere veteranloser ute i regionene. Dette er imidlertid et spørsmål som må besluttes av enheten selv.

Med et nasjonalt ansvar kan det være hensiktsmessig at enheten er direkte underlagt Arbeids- og velferdsdirektoratet, hvor det er en fagansvarlig for veteransaker. Det finnes imidlertid flere funksjoner i NAV som i dag er lagt under et fylkeskontor, men som har

nasjonalt ansvar innenfor et avgrenset fagområde. Det kan derfor også være en aktuell modell at tjenesten er underlagt NAV Innlandet.

Vi ser for oss at den nye enheten får tildelt årsverkene/ansatte som i dag er i KMV og NAVs veterankontakt, og tilføres ytterligere fire årsverk.

Vi ser følgende fordeler med denne modellen:

Klare roller/tjenester: En sammenslåing av de to enhetene vil gjøre det lettere å samordne tjenestene på veteranfeltet i NAV. Arbeidsdeling og samarbeid vil skje internt i organisasjonen.

Kompetanse: Den kompetansen som er opparbeidet i de to enhetene, med en kombinasjon av spesialisert NAV-kompetanse og kunnskap om veteranfeltet, opprettholdes. Den samlede kompetansen vil øke som følge av at de to funksjonene samles og det blir tilført flere årsverk.

Størrelse og fagmiljø: En samling av ressursene gir en mer slagkraftig og mer robust modell, og et godt grunnlag for faglig utvikling. Det er potensiale for å nå bredere ut enn i dag, og man opprettholder et fagmiljø også ved bytte av ansatte.

Tilgang til systemer og virkemidler: Alle ansatte har full tilgang til saksbehandlings-systemene og nærhet til NAVs virkemiddelapparat.

Effektiv organisering: Én enhet som har myndighet over den interne allokeringen av ressurser kan potensielt utføre tjenesten mer effektivt.

Sammenliknet med en organisering i Forsvaret har modellen enkelte ulemper:

- Selv om tilbudet til veteraner blir noe mindre fragmentert enn i dag, vil ikke løsningen innebære én dør inn til alle de aktuelle tjenestene slik som modell 1.
- Tilgjengeligheten for brukerne vil trolig være dårligere fordi det er vanskeligere å gjøre tjenesten kjent, sammenliknet med om den var en integrert del av veteran tjenesten i Forsvaret.

7.4.3 Modell 3: Regionale veteranloser og nasjonalt kompetansesenter i NAV

Den tredje modellen vi skisserer innebærer å videreføre dagens organisatoriske modell, men med en justering av arbeidsfordelingen mellom de to spesialenhetene. KMV beholdes som kompetansesenter på Elverum. Det ansettes flere veterankontakter med ansvar for hver sin region.

Vi foreslår her den samme arbeidsdelingen som i modell 1: At veterankontaktene kun har en funksjon som veteranloser, og at KMV kun har en funksjon som nasjonalt kompetansesenter.

Vi foreslår å beholde bemanningen i KMV, og ansette i alt fem regionale veteranloser. Videre foreslår vi at veteranlosene er ansatt ved NAVs fylkeskontorer. På denne måten har de en nærhet til NAV-kontorene, som gir bedre muligheter for å delta i NAVs ulike faglige fora og dessuten bygge nettverk lokalt.

For å opprettholde og videreutvikle den samlede kompetansen på veteranfeltet i NAV er det i denne modellen behov for å ha et tett faglig nettverk veteranlosene seg imellom og mellom veteranlosene og KMV.

Vi ser følgende fordeler med denne modellen:

Klare roller/tjenester: På samme måte som modell 1 blir rollefordelingen mellom løsfunksjonen og de systemrettede tjenestene i NAV klarere.

Kompetanse: Enhetene vil inneha en kombinasjon av spesialisert NAV-kompetanse og kunnskap om veteranfeltet. Veteranlosene vil ha gode muligheter til å holde seg oppdatert på NAV-feltet.

Tilgang til systemer og virkemidler: På samme måte som i de andre modellene har alle ansatte full tilgang til saksbehandlingssystemene og nærhet til NAVs virkemiddelapparat.

Tilgjengelighet: Veteranlosene har større mulighet til å være fysisk til stede for brukerne når de er plassert ute i regioner.

Modellen har imidlertid flere ulemper sammenliknet med de andre:

- Først og fremst vil hver veteranlos sitte relativt alene i sine regioner, til tross for at modellen innebærer et nettverk. Virksomheten i hver region vil være sårbar og avhengig av enkeltpersoner.
- Det er krevende med en organisasjonsmodell der ansettelsesforholdet og tjenesteproduksjonen skjer i én linje (fylkene), mens det faglige fellesskapet skal opprettholdes på tvers. Dette gjør det vanskelig å videreutvikle et felles tilbud.
- Modellen gir trolig en mindre effektiv utnyttelse av den samlede kompetansen på veteranfeltet i NAV enn modell 2. Den krever også vesentlig mer ressurser til samordning.

Litteratur

- ARQ (2020): *Focus op Dutchbat III. Onderzoek naar het welzijn van Dutchbat III-veteranen en de behoefte aan zorg, erkenning en waardering.* Publiekssamenvatting. ARQ - Nationaal Psycotrauma Centrum. https://www.arq.org/sites/default/files/domain-9/documents/focus_op_dutchbat_iii_publiekssamenvatting-9-16079314091391499182.pdf
- Ekornås, Belinda (2019): *Innsatspersonell – Internasjonale operasjoner. Kompetansebygging – kurs til landets kommuner.* Powerpoint-presentasjon. Regionalt ressurscenter om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging. Hentet fra <https://rvtsost.no/app/uploads/sites/5/kompetansekurs-til-landets-kommuner-003.pdf>
- Folketrygdloven (2009). *Lov om folketrygd (folketrygdloven).* LOV-1997-02-28-19. Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1997-02-28-19>
- Forskrift om erstatning, internasjonale operasjoner (2010). *Forskrift om oppfølging og erstatning for personell som tjenestegjør eller har tjenestegjort i internasjonale operasjoner.* FOR-2010-06-30-1043. Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/LTI/forskrift/2010-06-30-1043>
- Forskrift om kompensasjon for psykisk belastning (2009). *Forskrift om særskilt kompensasjonsordning for psykiske belastningsskader som følge av deltakelse i internasjonale operasjoner.* FOR-2009-12-22-1768. Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2009-12-22-1768>
- Forsvaret (2013): *Afghanistanundersøkelsen 2012 – En undersøkelse av psykisk helse hos norsk militært personell som har tjenestegjort i Afghanistan 2001-2011.* Forsvaret, kontoret for psykiatri og stressmestring (KPS). https://www.forsvaret.no/aktuelt-og-presse/publikasjoner/afghanistan-undersokelsen-2020/Afghanistan-unders%C3%B8kelsen%202012.pdf/_attachment/inline/147ef387-b7e4-4572-8b41-fd3f83df50c5:452e6cb742b018480d4eaf44cf89afd06eac639e/Afghanistan-unders%C3%B8kelsen%202012.pdf
- Forsvaret (2016): *UNIFIL-undersøkelsen 2016.* Utarbeidet av Institutt for militærpsykiatri og stressmestring. https://forsvaret.no/aktuelt-og-presse/publikasjoner/_attachment/download/b5703ebe-65b1-486d-86a1-758205ed5b3a:e64da565f9ca1bf6c6255814aefc3fa46ddf1977/UNIFIL-undersokelsen%202016.pdf
- Forsvaret (2017). *Grunnlag for utvikling av en kommunal veteranplan.* https://www.forsvaret.no/veteraner/kommunale-veteranplaner/kommunale-veteranplaner-web.pdf/_attachment/inline/ca61be71-04ed-4322-8d83-5b3b507a3460:a0af0eb4a7239b9fe7a280ad4c9fa9c7126def36/kommunale-veteranplaner-web.pdf
- Forsvaret (2021): *Afghanistan-undersøkelsen 2020. Veteraners erfaringer, helse og livskvalitet etter tjeneste i Afghanistan 2001-2020.* Forsvaret og Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (NKVTS). <https://www.forsvaret.no/aktuelt-og-presse/publikasjoner/afghanistan-undersokelsen-2020>
- Forsvarsloven (2016). *Lov om verneplikt og tjeneste i Forsvaret m.m. (forsvarsloven).* LOV-2016-08-12-77. Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/LTI/lov/2016-08-12-77>

- Forsvarsministeriet (2020a): *Den beskæftigelsesrettede indsats for de mest udsatte veteraner*. Evalueringen af den samlede veteranindsats Juni 2020. Delrapprt 1:5. <https://www.fmn.dk/globalassets/fmn/dokumenter/strategi/veteraner/-veteranevaluering-delrapport-1-beskaeftigelse-.pdf>
- Forsvarsministeriet (2020b): *Rehabilitering af de mest udsatte veteraner*. Evalueringen af den samlede veteranindsats Juni 2020. Delrapprt 2:5. <https://www.fmn.dk/globalassets/fmn/dokumenter/strategi/veteraner/-veteranevaluering-delrapport-2-rehabilitering-.pdf>
- Meld. St. 15 (2019-2020). *Også vi når det blir krevet – Veteraner i vår tid*. Forsvarsdepartementet 2020. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-15-20192020/id2697445/>
- Innst. 336 S (2014-2015). *Innstilling fra utrenriks- og forsvarskomiteen om ordningen for militært tilsatte og endringer i forsvarspersonelloven m.m. (militærordningen)*. Utenriks- og forsvarskomiteen. <https://stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2014-2015/inns-201415-336/>
- Ljungberg, Amanda, Denhov, Anne & Topor, Alain (2015): *The Art of Helpful Relationships with Professionals: A Meta-ethnography of the Perspective of Persons with Severe Mental Illness*. *Psychiatric Quarterly* 86, 471-495.
- Natland, S., Bjerke, S. & Torstensen, T. B. (2019): *Opplevelser av god hjelp i møter med Nav*. *Fontene forskning*, 12(1), 17-29
- NAV (2019): *Mål og disponeringsbrev 2019 til NAV fylke*. https://www.nav.no/_attachment/download/0d8efb45-af60-4976-a595-c2cf9b192d8a:0d1eca64088fa4daed00eb388d9101f5cab658c2/md-brev-2019-fylkene.pdf
- Normann, Tor Morten (2013). *Veteraners levekår. Forsvars- og politipersonell som har deltatt i internasjonale operasjoner*. SSB rapport 38/2013
- Pedersen, Axel West, Anne Skevik Grødem og Ines Wagner (2019): *Trygdepolitikk og trygdemottak i åtte nordeuropeiske land*. Institutt for samfunnsforskning Rapport 2019:14. https://samfunnsforskning.brage.unit.no/samfunnsforskning-xmlui/bitstream/handle/11250/2612853/Trygdepolitikk%20og%20trygdemottak_web.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- PwC (2017): *Evaluering av Regjeringens oppfølgingsplan «I tjeneste for Norge»*. PricewaterhouseCoopers AS (PwC). <https://www.regjeringen.no/contentassets/896df45b3f744e4abb6e9c10b2e74824/20170829---rapport-pwc.pdf>
- Regjeringen (2011). *I tjeneste for Norge. Regjeringens handlingsplan for ivaretagelse av personell før, under og etter utenlandstjeneste*. Departementene. https://www.regjeringen.no/contentassets/2dd67c61a57b441ca69a91a7eb036913/veteraner_handlingsplan_nettoversjon.pdf
- Regjeringen (2014). *I tjeneste for Norge. Regjeringens oppfølgingsplan for ivaretagelse av personell før, under og etter internasjonal tjeneste*. Departementene. <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fd/dokumenter/dds-oppfolgingsplan-materie-kor3.pdf>
- Riksrevisjonen (2014): *Riksrevisjonens undersøkelse av ivaretagelse av veteraner fra internasjonale operasjoner*. Dokument 3:9 (2013-2014). Dokument 3-serien. <https://www.stortinget.no/Global/pdf/Dokumentserien/2013-2014/dok3-201314-009.pdf>

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

Sluttrapport Pilotprosjekt Østerdalen (2014): <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fd/dokumenter/sluttrapportpilotprosjekt.pdf>

Stortingsmelding nr. 34 (2008-2009). «*Fra vernepliktig til veteran*». Om ivaretagelse av personell før, under og etter deltakelse i utenlandsoperasjoner. Forsvarsdepartementet 2009. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-34-2008-2009-/id560494/>

Søderstrøm, Kim (2018): *Veteran, norske soldater i utenlandstjeneste forteller*. Oslo: Kagge forlag.

Sørdal, K. V. & Haarset, H. K. (2022). Vi må våge å tenke nytt om veteranbehandling. *Tidsskrift for Norsk psykologforening*, Vol 59, nummer 5, 2022, side 350-357. <https://psykologtidsskriftet.no/fra-praksis/2022/05/vi-ma-vage-tenke-nytt-om-veteranbehandling?fbclid=IwAR1mq7wBy2CmzDL7uJqTAh5JJ157QeTUAEG014aDlcsLQq053gCzQvweOk0>