

# Fra sektorbasert styring til helhetlig ledelse samordnet ledelse

06.03.26

Anne Cathrine Holth



Statsforvalteren i Innlandet

**iNN** Universitetet  
i Innlandet

06.03.2026

# Deltakere

- Ansatte i enhet helse og omsorg SFIN
- Kommunale ledere innenfor helsesektoren

# Oppdrag

- Samordning opp mot demografiutfordringer
- For mye siloer (skole/barnehage/helse)
- Hva kan man vinne med samordning?
- Kommunen sitt planverk, som kommunen sin samfunnsdel

# Innhold

- Offentlig sektor som ett system
- Oppgavene i systemet
- Styringslogikker
- Strukturell-instrumentell – kulturell-institusjonell
- Fra sektorbasert styring til helhetlig ledelse

**40 min. inkl. spørsmål**

# System

Systemet må være egnet

Systemet avhenger av vår forståelse og tilpasning

## Har ventet over tusen dager på å komme ut fra sykehuset

Psykiatriske pasienter må tilbringe flere år i en sykehusseng fordi kommunene ikke klarer å gi dem et tilbud.



Utskrivningsklare pasienter er et økende problem, spesielt i psykiatrien. Her Sandviken sykehus i Bergen. Foto: Siri Øvarland Eriksen

Linda Hilland  
linda.hilland@tr.no

Målfriid Bordvik  
maalfriid.bordvik@tr.no

**BT møter kvinnen** i 40-årene på et besøkstram på Sandviken sykehus i Bergen sammen med en av de ansatte. Hun har med seg et ark med det hun skal si.

Kvinnen skjelper på hendene mens hun viser frem bilder av rommet sitt som hun har tatt med mobilen. Hun forteller at en venninne har målt flere av bildene som hun har hentet opp på rommet.

Hun får ikke ha besøk inne på rommet, men får gå ut på tur sammen med en ansatt.

Hjelpebehandlerne er kvinnen ferdigbehandlet, men for syk til å bli sendt hjem. Hun har et behov for tilrettelagt botilbud for videre rehabilitering hos Bergen kommune.

Kvinnen selv vil ut fra Sandviken sykehus, men kommunen måter ikke å gi henne et tilbud.

I over tusen dager har hun ventet på å komme seg videre.

**Fyller opp sengeposter**  
- Det er utrolig trist for mennes-



- Vi øker kapasiteten, men ventelistingene øker likevel. Det er en utrolig fortvilet situasjon, sier statsdirektør Øystein Bratvold i Bergen kommune. Foto: Bygdanytt

**Utrolig trist for menneskene det gjelder, og som ønsker å være medborgere i samfunnet**

Randi-Lisette Møgster, divisionssjef i psykiatrien

lene det gjelder, og som ønsker å være medborgere i samfunnet, sier Randi-Lisette Møgster, divi-

sjonsdirektør i psykiisk helsevern i Helse Bergen.

Utskrivningsklare pasienter er et økende problem i Helse Bergen. Det gjelder spesielt i psykiatrien. Førrige uke hadde divisjon for psykiisk helsevern 12 utskrivningsklare pasienter. De er klare til å komme seg videre.

- Det vil si en hel sengepost vi kunne brukt til andre pasienter som trenger det, sier divisjonsdirektør Møgster.

I førrige uke skrev BT at antall korridorpasienter på Sandviken hadde skutt i været det siste året. Tilrådgivne frykter alvorlig helsehjelp og økning i antall selvmord på grunn av sprengt kapasitet.

Når sykehuset er ferdig er med å behandle en pasient, er kommunen pliktig til å ta imot og gi nødvendig helsehjelp. Hvis ikke, får kommunen bot.

I fjor skrev Helse Bergen totalt nesten 40 millioner kroner i boter for utskrivningsklare pasienter. Taksten er 5801 kroner degnert. Over 27 millioner gjaldt psykiatriske pasienter. Dette er et hopp på over ti millioner kroner sammenliknet med året før.

For mange dreier det seg om noen dager ekstra på sykehuset. Men for et fåtall kan det bety å til-

bringe flere år i en sykehusseng etter avsluttet behandling.

Flere pasienter på listen har ventet flere hundre dager. Noen i overkant av to år, andro i en år. Møgster sier at det er flere årsaker til at kommunene ikke klarer å gi disse pasientene et tilbud.

**Manglende lovverk**

En del av forklaringen er et hull i lovverket. Kommunen har nemlig ikke lov til å bruke tvang mot psykiatriske pasienter, slik syke-

huset har. Sykehuset kan for eksempel begrense at pasienter ikke får forlate sykehuset, bestemme at de skal levere urinprøver og bli testet med alkohometer. Det har ikke kommunene lov til.

Kommunene kan bruke tvang i behandlingen av demente og utviklingshemmede, men ikke i behandlingen av psykiatriske pasienter.

- Manglende lovverk gjelder ikke alle pasienter. Det er derfor grunn til å stille spørsmål ved kapasiteten til å ta imot utskrivningsklare pasienter innen psykiisk helsevern i kommunene, sier Møgster.

- Dette har vært en gradvis økende utfordring over mange år, ikke bare i Bergen, men i hele Norge, sier Øystein Bratvold, erstattdirektør for psykiisk helse i Bergen kommune.

Han mener noe av forklaringen ligger i nedbyggingen av sengtall i psykiatrien, manglende ressurser i kommunen, samtidig som det er mer psykiisk sykdom i befolkningen.

**- Sprengt kapasitet**

Rundt 50 personer venter på å få en tjeneste på et høyere omsorgsnivå innen psykiisk helse i Bergen kommune, i tillegg til de som Helse Bergen har utskrivningsklare.

- Det er ikke det at vi ikke ønsker å ta imot dem, men det er sprengt kapasitet hos oss også. De fleste av disse pasientene har sammensatte psykiatriske lidelser, rusproblemer og utfordringer knyttet til vold og trusler, sier Bratvold.

Mange av disse pasientene hadde trolig ikke blitt skrevet ut fra sykehus for noen år tilbake, ifølge Bratvold.

- Det utfordrer kommunene i forhold til rammeverk som bygg og lovverk. Vi kan ikke gi tjenester til noen med tvang.

Han avslører at kommunen spekulierer i å betale betene fremfor å gi pasientene et tilbud.

- Vi ønsker ikke at noen skal ligge en dag lenger på sykehus enn de må. Det er sterkt holdagelig at de blir stående fast der de er.

Han mener løsningen er en nasjonal opptrapping i midler til kommunene.



Kvinnen i 40-årene har i flere år vært tvangsinnlagt på en post ved Sandviken sykehus. Hun får gå ut, men bare med følge av en ansatt. Foto: Geir Martin Strand

# Offentlig sektor som ett system

Overnasjonalt

Nasjonalt

Oppvekstreformen

Tillitsreformen

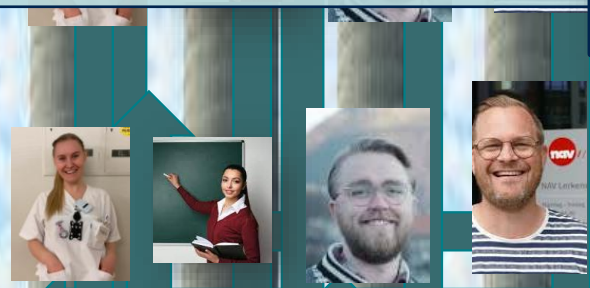
NAV-reformen

Leve hele livet



Regionalt

Regionalt



Demografiutfordringer

Ulike prosjekter

Tverrfaglig samarbeid

Kommunalt

Egnet?  
Forstå?  
Tilpasse?



# Utfordringene

enkle



lett å definere

lett å lokalisere

lett å implementere

sporadiske

objektiv rett løsning

komplekse



Wicked problems (gjenstridige problemer)

vanskelig å definere

vanskelig å lokalisere

vanskelig å implementere

kontinuerlige

ingen objektiv riktig løsning

Demografi-  
utfordringene

# Stortingsmeldinger fra Helse- og omsorgsdepartementet 2023 - i dag



DET KONGELIGE  
HELSE- OG OMSORGSDEPARTEMENT

**Meld. St. 15**  
(2022–2023)  
Melding til Stortinget

Folkeshelsemeldinga  
Nasjonal strategi for utjamning av sosiale helseforskjellar

DET KONGELIGE  
HELSE- OG OMSORGSDEPARTEMENT

**Meld. St. 23**  
(2022–2023)  
Melding til Stortinget

Opptreppingsplan for psykisk helse  
(2023–2033)

DET KONGELIGE  
HELSE- OG OMSORGSDEPARTEMENT

**Meld. St. 24**  
(2022–2023)  
Melding til Stortinget

Fellesskap og meistring  
Bu trygt heime

DET KONGELIGE  
HELSE- OG OMSORGSDEPARTEMENT

**Meld. St. 5**  
(2023–2024)  
Melding til Stortinget

En motstandsdyktig helseberedskap  
Fra pandemi til krig i Europa

(Korrigert utgave per 03.04.2024)

DET KONGELIGE  
HELSE- OG OMSORGSDEPARTEMENT

**Meld. St. 9**  
(2023–2024)  
Melding til Stortinget

Nasjonal helse- og samhandlingsplan 2024–2027  
Vår felles helsetjeneste

DET KONGELIGE  
HELSE- OG OMSORGSDEPARTEMENT

**Meld. St. 12**  
(2023–2024)  
Melding til Stortinget

Samisk språk, kultur og samfunnsliv  
Folkhelse og levekår i den samiske befolkningen

DET KONGELIGE  
HELSE- OG OMSORGSDEPARTEMENT

**Meld. St. 5**  
(2024–2025)  
Melding til Stortinget

Trygghet, fellesskap og verdighet  
Forebyggings- og behandlingsreformen for rustetlet Del I  
– en ny politikk for forebygging, skadereduksjon og behandling

DET KONGELIGE  
HELSE- OG OMSORGSDEPARTEMENT

**Meld. St. 21**  
(2024–2025)  
Melding til Stortinget

Helse for alle  
Rettfærdig prioritering i vår felles helsetjeneste

DET KONGELIGE  
HELSE- OG OMSORGSDEPARTEMENT

**Meld. St. 23**  
(2024–2025)  
Melding til Stortinget

Fornye, forsterke, forbedre  
Framtidens allmenlegjetjenester og akuttmedisinske tjenester utenfor sykehus

# Statens krav til kommune (Kommunal rapport juni 2023)



**Dette er virkeligheten  
i kommunene**

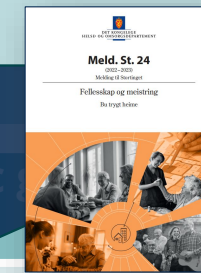


**Er dette også  
virkeligheten?**



# Styringslogikk

## Gjenstridige problemer



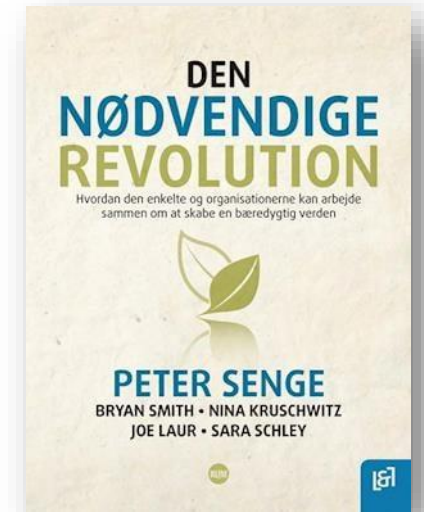
Styringslogikk	Klassisk, orientlig	New public management	New public management
Periode (ca)	1945-	1980-	1990-
Offentlig sektor	myndighet	serviceprodusent	arena for samhandling
Bærende prinsipp	hierarki	marked	Nettverk
Politikernes rolle	suveren beslutningstaker	rammestyring	metagvernør
Forvalternes rolle	faglige eksperter, arbeider etter regler	effektive produsenter av offentlig service	legger til rette for samarbeid
Innbyggernes rolle	klient	kunde	borger
Samfunnets rolle	forkjemper for svake grupper	sosiale virksomheter i konkurranse	samarbeidspart i løsning av velferdsoppgaver
Samordning gjennom	<ul style="list-style-type: none"> <li>- teknisk og strukturell tilnærming gjennom hierarkiet</li> <li>- gjennom «direkte ordre og instruks</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- håndtere effektene av markedstankene</li> <li>- konkurranse-mekanismer</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- nettverk</li> <li>- kompleksitet</li> <li>- samarbeid</li> </ul>

strukturell-instrumentell

kulturell-institusjonell

*Hvis vi opfatter hvert problem – hvad enten det er tale om vandmangel, klimaforandring eller fattigdom – som enkeltstående og reagerer på dem enkeltvis, så vil de løsninger, vi når frem til, være kortsigtede, ofte opportunistiske «lappeløsninger», som intet gør ved de dybereliggende ubalancer.*

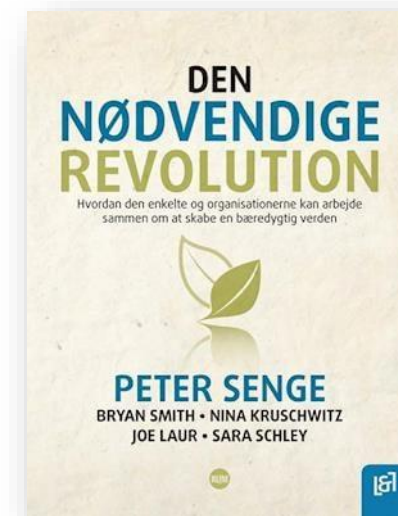
(Senge et al., 2010, s. 16)



De komplekse utfordringene i samfunnet krever samordnet innsats, på tvers av både fagområder og nivåer. Senge skriver om fremtiden:

[...] hvordan man kan skabe en annerledes fremtid ved at lære at se de overordnede systemer, vi er en del af, og ved at fostre samarbejde på tværs av enhver tænkelig grænse. Disse centrale evner – evnen til at se systemer, til at samarbejde på tværs av grænser og til at skabe noget i stedet for at løse problemer – udgør det fundament og i sidste instans de redskaber og metoder, dette skift i tænkemåde kræver.

(Senge et al., 2010, s. 21)





Systemnivå

«se systemer, til at samarbejde på tværs av grænser og til at skabe nogle nye problemstillinger»

**Kommuneplanens samfunnsdel  
2025 - 2040**

Gjøvik mot 2040

**Formelle  
strukturer,  
prosesser og  
ressurser**

**Institu  
verdie  
norme**

fundament og i sidste instans de redskaber og metoder, dette skift i tenkemåde kræver.»

Kulturell-  
institusjonell

«kortsigtede, ofte opportunistiske «lappeløsninger», som intet gør ved de dybereliggende ubalancer»

**Operasjonelle  
ferdigheter og  
verktøy**

**Holdninger,  
verdier hos  
helsepersonell**

Individnivå

# Helhetlig ledelse



Strukturell-instrumentell

Kulturell-institusjonell

Oppgavebeskrivelser

Overordnet målsetting,  
utvidet forståelse

Styring

Ledelse

Systemer

Systemisk forståelse

# Ledelse/arbeid i et individperspektiv

## Strukturell-instrumentell

- Rett kompetanse
- Tid
- Møteinnkallinger
- Møtereferater
- Dokumentasjon
- Planer
- Arkivering

egnet



## Kulturell-institusjonell

- Bygge opp felles målsetting
- Bred forståelse av utfordringene
- Bred forståelse av temaet i saken
- Forståelse av ulike logikker i saken
- Forståelse av ulikt lowerk i saken
- Felles begrepsforståelse for saken
- Samarbeid i felles retning
- Flere tiltak sammen

forståelse

tilpasning

# Når et system ikke virker

- Flytter problemene fra ett sted til et annet
- Velmenende inngrep kan gi resultater som øker problemet
- Mye virker på kort sikt, men løser ikke problemene
- Enkle løsninger løser ikke komplekse problemer
- Flytte oppgaver til konsulenter eller koordinatore



***Ønske om å samordne er større enn viljen til å bli samordnet***

(Fimreite og Lægreid, 2008)

# Kommuneplanens samfunnsdel 2025 - 2040 Gjøvik mot 2040

## Visjon

Rause  
Sterke sammen  
Grønne i vekst



## Gjøvik mot 2024

### - Helse og livskvalitet

For å møte framtidens utfordringer må alle inkluderes i samfunnet. Arbeid, utdanning og sosialt fellesskap er avgjørende for livskvalitet. Tidlig innsats, forebygging og tverrfaglig samarbeid er sentrale verktøy.

## Innsatsområder

### Skape gode liv

Innsatsområdet peker på sentrale utfordringer knyttet til demografi og befolkningsutvikling. Gjøvik kommune vil oppleve utfordringer med aldrende befolkning, noe som vil utfordre kommunen som tjenesteleverandør. Det er viktig å fremme innbyggernes helse og mestringsevne, slik at behovet for offentlig helseapparat blir så lite som mulig. I dag vokser nye generasjoner opp med andre type påvirkninger og utfordringer enn tidligere, som skjermbruk, sosiale medier og en annen forståelse av helse/sykdom, noe vi må ta høyde for når vi utvikler tjenester som skal gjøre barna rustet for framtidens behov.

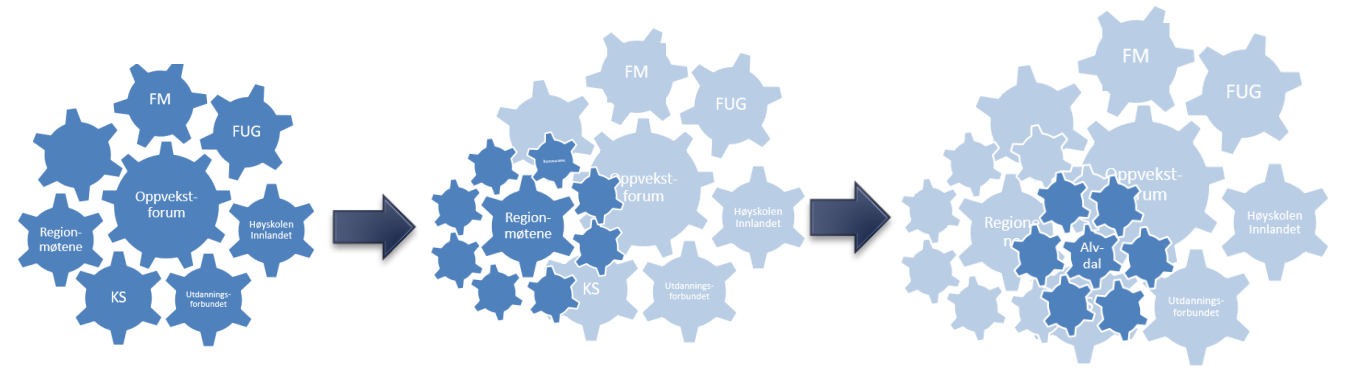
*«se systemer, til at samarbejde på tværs av grænser og til at skabe noget i stedet for at løse problemer – udgør det fundament og i sidste instans de redskaber og metoder, dette skift i tænkemåde kræver.»*





Hva er samordning?  
Hva er helhetlig ledelse?

# Samordning Helhetlig ledelse



- Felles målsetting
- Se oppgaver i sammenheng
- Organisering
- Tannhjul
- «utsatte sektor for felles faktorer»
- Utviklet kollektiv kapasitet
- Sammenhenger vertikalt
- Sammenhenger horisontalt
- → en tenkning ut ifra behov for helhet og sammenheng
- → en struktur og en kultur



# Samordning Helhetlig ledelse

Bygge et **egnet** system

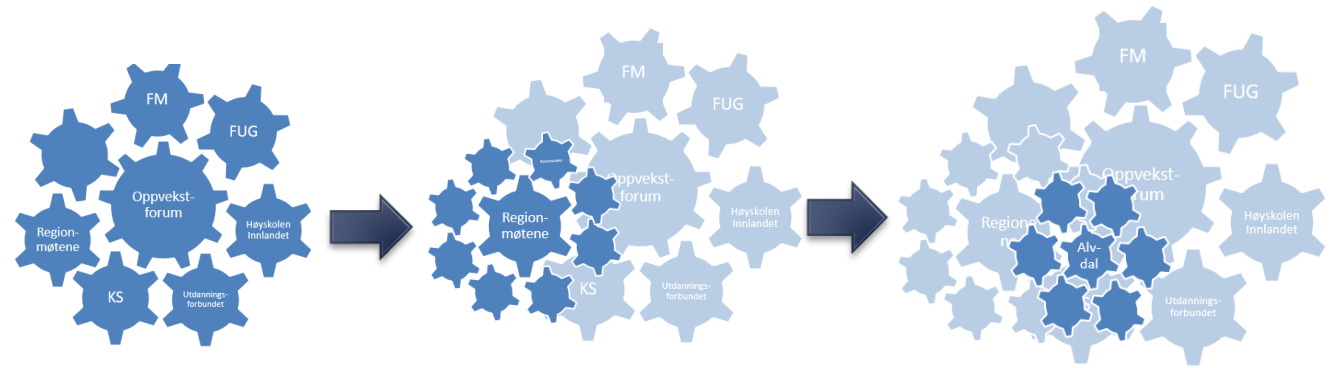
- organisering
- utvikle kapasitet

## Forståelse

- Felles målsetting
- se oppgaver i sammenheng
- utvikle kollektiv forståelse
- sammenhenger vertikalt
- Sammenhenger horisontalt

## Tilpasning

- tannhjul



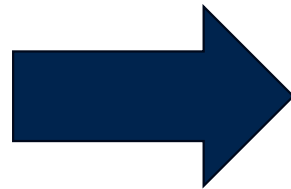
## Reff Pedersen et al (2011)

Kompleks off. sektor, samordning er nødvendig, forståelse for samordning er nødvendig.

Endring i den teoretiske forståelsen av samordning i off. styring.

Utfallet av prosesser i sammenhengende institusjonelle eller funksjonelle avgrensede enheter som

- Utfallet av prosesser
- Avgrensede enheter
- Trad. styring på tvers av nivåer og sektorer



- Flersidig forståelse
- Kompleks og flytende prosess
- Rundt interaktive arenaer
- Forutsetter kommunikasjon mellom et flertall av fortolkende logikker og standarder
- Peker på det relasjonelle, fortolkende, gjensidig avhengige og interaksjonelle aspektet



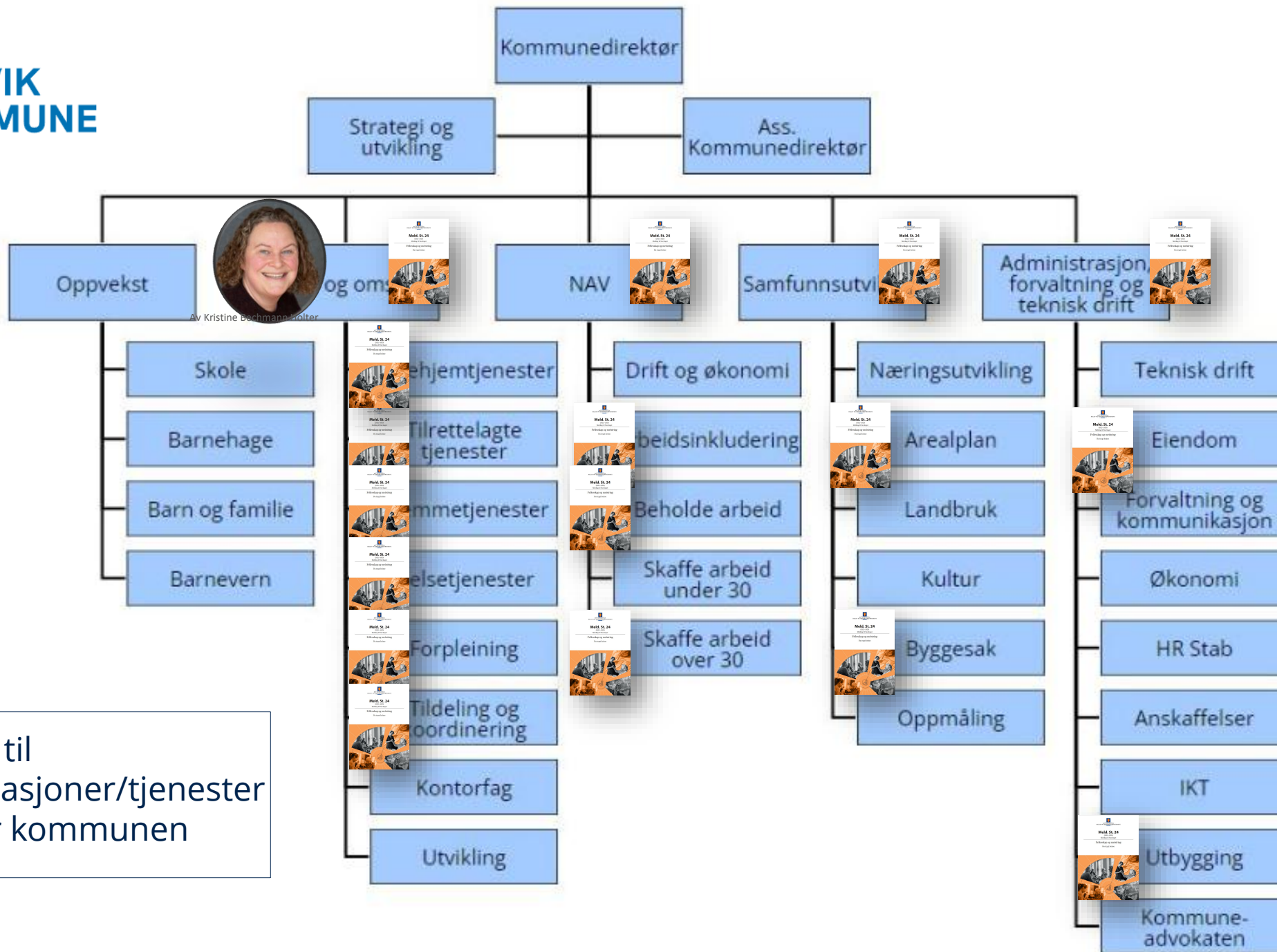
# Bakgrunnen - utfordringene (Kap 1.1)

- Demografisk utvikling
- Planlegging av egen alderdom
- Samfunnsmessige endringer
- Behov for å se på nye løsninger
- Mål: **flere bor hjemme**
- Stort og økende behov for sykehjemsplasser
- Knyttet til samlokalisering og stedsutvikling
- 6 departementer
  - Helse- og omsorgsdepartementet
  - Arbeids- og inkluderingsdepartementet
  - Kommunal- og distriktsdepartementet
  - Kultur- og likestillingsdepartementet
  - Kunnskapsdepartementet
  - Samferdselsdepartementet

## Utfordringer:

- Inkludering og deltakelse (kap. 2.3)
- Medvirkning (kap. 2.3.1)
- Demografisk utvikling (kap 1.1)
- Klima og helse (kap. 2.6.8)
- Bærekraft (kap. 2.6.8)
- Folkehelse (Meld.St. 15 (2022-2023))
- Psykisk helse (Meld.St. 23 (2022-2023))





Av Kristine Berchmann Holter

I tillegg til organisasjoner/tjenester utenfor kommunen



# Forhold til annet arbeid (kommunalt)



- Kommuneplanens samfunnsdel
- Økonomi og handlingsplan
- Kommuneplanens arealdel
- Helse- og omsorgsplan
- Leve hele livet reformen – en kartlegging av Gjøvik kommune
- Velferdsteknologi
- Plan for legetjenester
- ReHabiliteringsplan
- 
- 



# Forhold til annet arbeid (Kap 1.2)



- Meld.St. 15 (2017-2018) *Leve hele livet* (+ tilhørende planer og utviklingsarbeid)
- Meld.St. 15 (2022-2023) *Folkehelsemeldinga*
- *Nasjonal helse- og samhandlingsplan*
- Meld.St. 23 (2022-2023) *Opptrappingsplan for psykisk helse*
- Stortingsmelding om helhetlig bostedspolitik (skal utarbeides)
- NOU 2023:4 *Tid for handling*
- Nasjonale dokumenter utarbeidet i etterkant av Meld.St. 24



# Samordning / helhetlig ledelse

## - å vinne kampen om virkelighetsforståelsen



Kommuneplanens samfunnsdel  
2025 - 2040  
Gjøvik mot 2040

# Samordning / helhetlig ledelse

## Strukturell-instrumentell

- Koordinering
- Møteinnkallinger
- Møtereferater
- Dokumentasjon
- Planer

## Kulturell-institusjonell

- Felles målsetting
- Bred forståelse av utfordringene
- Bred forståelse av temaet
- Forståelse av ulike logikker
- Forståelse av ulikt lovverk
- Felles begrepsforståelse
- Forståelse av ulike nivåer og sektorer (systemforståelse)
- Samhandling
- Samarbeid i felles retning
- Flere tiltak sammen



## Nyheter

# Skal vi stikke og ta en kaffe i samhandlingsstrøket?

Minglestien i det nye regjeringskvartalet har fått et navn.



## Kommentar

Halvor Høglund

Kommentator i Aftenposten  
halvor.hoglund@aftenposten.no

**M**ye er sagt om alle pengene som går til nytt regjeringskvartal, 53,5 milliarder kroner. Men hittil har det vært merkelig lite snakk om samhandlingsstrøket i kvartalet.

Samhandlingsstrøket?

Ja, nettopp. Det er navnet på felles-arealene der de 4000 ansatte skal få mingle, jobbe og drikke kaffe sammen på tvers av alle departementsgrenser. En serie broer knytter alle amenetasjene i de nye og gamle regjeringsbygningene sammen til ett sammenhengende strøk.

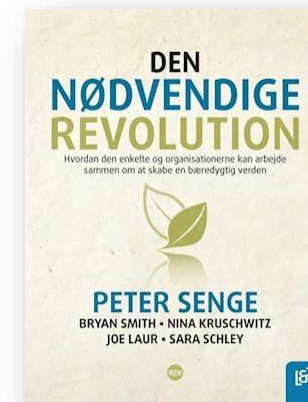
Verbet «samhandle» er lite brukt i dagligtalen, men betyr å gjøre noe sammen. Det er motsykket til egotripfen.

Samhandlingsreformen i helsevesenet kom i 2002. Den skulle få sykehusene og primærhelsetjenesten til å fungere bedre sammen.

Når alle departementene unntatt Forsvarsdepartementet nå skal samles mellom Akersgata og Youngstorget, er det et hovedpoeng å skape fellesskap og flyt mellom dem.



Samhandlingsstrøket blir firt med nye best. norsk trøstok. Foto: Illustrasjon, Tommas Ubbis/Statbygg



*De komplekse udfordringene i samfundet kræver samordnet innsats, på tværs av både fagområder og nivåer. Senge skriver om fremtiden:*

*[...] hvordan man kan skabe en annerledes fremtid ved at lære at se de overordnede systemer, vi er en del af, og ved at fostre samarbejde på tværs av enhver tænkelig grænse. Disse centrale evner – evnen til at se systemer, til at samarbejde på tværs av grænser og til at skabe noget i stedet for at løse problemer – udgør det fundament og i sidste instans de redskaber og metoder, dette skift i tænkemåde kræver.*

(Senge et al., 2010, s. 21)





# Referanser

Fimreite, A. L. & Lægreid, P. (2008). Samordning - Flernivåstyringens store utfordring. I I. Helgøy & J. Aars (Red.), *Flernivåstyring og demokrati* (s. 25-46). Fagbokforlaget.

Tortzen, A. (2016). Samskabelse i kommunale rammer. *Roskilde Universitet*.

Senge, P., Smith, B., Kruschwitz, N., Laur, J. & Schley, S. (2010). *Den nødvendige revolution*. Forlaget Klim.

Reff Pedersen, A., Sehested, K. & Sørensen, E. (2011). Emerging Theoretical Understanding of Pluricentric Coordination in Public Governance. *The American Review of Public Administration*, 41(4), 375-394.  
<https://doi.org/10.1177/0275074010378159>