

Interorganisatoriska system i offentlig sektor

Anneli Hagdahl

Interorganisatorisk samverkan inom den arbetslivsinriktade rehabiliteringen är en arbetsform som spridits över hela landet de senaste åren. Samverkan äger rum på olika organisatoriska nivåer med syftet att få en snabbare och effektivare ärendehantering mellan de statliga myndigheterna, landstinget och kommunen. I artikeln diskuteras uppkomsten av interorganisatoriska samarbetsformer och möjligheterna att med hjälp av informationsteknologi stödja kommunikationen i det interorganisatoriska samarbetet. Ett pågående forskningsprojekt inom området används som exempel.

Anneli Hagdahl är systemvetare och doktorand i informatik vid Institutionen för Datavetenskap, Linköpings universitet.

Inledning

Interorganisatorisk samverkan mellan organisationer i privat och offentlig sektor är ett viktigt och ständigt aktuellt forskningsområde. På senare tid har forskningen kring interorganisatorisk samverkan breddats och fokus har flyttats från enbart studier av enskilda organisationer och deras respektive omgivning till studier av nätverk och grupperingar av organisationer (Cummings, 1984). Det ökade intresset kan bland annat förklaras av ökande komplexitet och hög förändringstakt i organisationens omgivning. För att kunna hantera

detta söker organisationer efter gemensamma arenor för problemlösning.

Inom den offentliga sektorn i Sverige förekommer interorganisatorisk samverkan i en mängd olika former. Några aktuella exempel är kommundelsnämnder och medborgarkontor där försöksverksamheter pågår. Inom rehabiliteringsområdet pågår över hela landet samverkansprojekt mellan berörda myndigheter. Ett sådant är MTO-projektet i Motala kommun, där forskare från Linköpings Universitet tillsammans med handläggare från Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och kommunens socialtjänst arbetar med att ta fram en modell för interorganisatorisk samverkan i lokalsamhället. Grunden i modellen är ett informationssystem avsett att fungera som ett stöd i kommunikationen mellan myndigheterna samt mellan myndigheterna och den enskilde individen. Den långsiktiga målsättningen är att minska samhällets kostnader för arbetslivsinriktad rehabilitering via en handläggningsmodell där individens behov sätts i centrum och administrativa hinder mellan myndigheterna överbryggas.

I den här artikeln diskuteras drivkraften bakom interorganisatoriska relationer, model-

Inom den offentliga sektorn i Sverige förekommer interorganisatorisk samverkan i en mängd olika former

ler för samverkan samt utveckling av informationsteknologi med avsikt att stödja interorganisatorisk samverkan inom den arbetslivsinriktade rehabiliteringen.

Interorganisatorisk samverkan

Komplexiteten i dagens samhälle ökar. Organisationer bemöter ofta denna komplexitet med strukturell differentiering, men med en ständigt föränderlig omgivning skapar denna differentiering problem (Beck Jörgensen, 1977). Nya lagar och reformer samt en pågående teknisk och ekonomisk utveckling påverkar samhällsutvecklingen i stort men även de enskilda organisationerna, privata såväl som offentliga. Dessa faktorer leder till att nya organisationer och organisationsformer bildas, och att synen på ledarskapet förändras. Samtidigt ökar organisationernas beroende av varandra. Det ökade beroendet är resultatet av organisationernas strävan efter att hantera komplexiteten och dynamiken i omgivningen genom att organisera sig i större enheter eller genom att etablera olika former av interorganisatoriska relationer (ibid).

En interorganisatorisk relation syftar till att samordna aktiviteter mellan de deltagande organisationerna, samtidigt som dessa förblir separata organisatoriska enheter (Williams, 1997). Företagsekonomer ser många fördelar med att utveckla eller intensifiera interorganisatoriska relationer, t ex ökad vinst, gemensam produktutveckling, ökad kvalitet och förbättrade affärsprocesser. Drivkraften bakom etableringen av interorganisatoriska relationer är mångfacetterad och motiven varierar. *Nöd-vändighet* är ett motiv, organisationer kan av juridiska och politiska krav tvingas att etablera interorganisatoriska relationer. *Asymmetri* är ett annat motiv där en organisation försöker kontrollera en annan och bevara sin

Drivkraften bakom etableringen av interorganisatoriska relationer är mångfacetterad och motiven varierar

autonomi. *Ömsesidighet* kan också vara ett motiv, organisationer etablerar relationer i en strävan att uppnå gemensamma mål. Ett fjärde motiv är *effektivitet*, organisationer försöker reducera transaktionskostnader i de interorganisatoriska relationerna. Kunskap om motiven bidrar till identifieringen av variabler som är centrala för den interorganisatoriska relationens framgång eller misslyckande (ibid).

En interorganisatorisk relation kan anta både lösare eller mer fasta strukturer (Beck Jörgensen, 1977). Ett försök till klassificering i olika typer av relationer återfinns i Williams (1997) som skiljer på fyra typer; hierarki, vertikal integration, nätverk och Kooperation.

- *Hierarki* avses relationer där stora och medelstora företag decentraliserar tillverkningsprocesser och tjänster. Deras underleverantörer levererar även till andra kunder och befinner sig därmed inte under ekonomisk, organisatorisk eller laglig kontroll. De påverkas dock såväl ekonomiskt som organisatoriskt av det överordnade företaget.

- *Vertikal integration* innebär att oberoende mindre organisationer samlas runt en central organisation som sköter ekonomi, marknadsföring och varumärkesfrågor. Ett exempel på vertikal integration är franchiseföretag.

- En tredje typ av relation är *nätverket*, då små eller medelstora företag bildar t ex industriområden, företagsparker eller företagskonstellationer. De har vanligtvis varken ekonomiska eller organisatoriska förbindelser och syftet med nätverket är att samarbeta och dela resurser.

Interorganisatoriska förändringar har som främsta mål att öka effektiviteten, att bredda relationer och/eller få nöjda medarbetare är andra mål

- Slutligen, en *kooperation* består av organisationer som byter nyckelposition vid olika tillfällen i samarbetet. Ett exempel är konsumentkooperationer där inflytandet växlar mellan den centrala organisationen och större leverantörer.

Williams modell antyder att interorganisatoriska relationer kan anta olika former. Utgångspunkten är dock densamma, komplexa problem som inte kan lösas inom den egna organisationen (Van de Ven, 1976). En gemensam problemlösning blir effektivare när resurser och expertis delas.

Interorganisatoriska förändringar har som främsta mål att öka effektiviteten, att bredda relationer och/eller få nöjda medarbetare är andra mål. Målen är därmed ungefär de samma som för intraorganisatoriska förändringar. Cummings (1984) menar att teorier och metoder från den intraorganisatoriska situationen dock inte enbart kan tillämpas i ett interorganisatoriskt förändringsarbete. Detta beror på att det sociala systemet i högre grad måste beaktas. Interorganisatoriska relationer kan vara svåra att beskriva eftersom det kontinuerligt pågår förändringar i relationerna. Relationerna är lösare och ledarskapet är delat på flera organisationer och i olika hierarkier. Cummings (ibid) kritiserar i sin artikel forskningen kring interorganisatoriska relationer och hävdar att mer teoribildning behövs. Dagens forskning har för snävt fokus och de empiriska rönen bygger till stor del på fallstudiebeskrivningar.

När en interorganisatorisk relation skall etableras i praktiken måste man därför börja med att identifiera den och dess medlemmar. Nästa steg är att länka ihop medlemmarna, finna gemensamma arbetsformer och sätt att utvärdera arbetet. Den interorganisatoriska relationen utvecklas på två nivåer samtidigt: (1) på en värderande nivå då organisationernas medlemmar uppfattar och förstår relationen och, (2) på en operativ nivå då planer och aktiviteter påverkas. Gruppen som gestaltar en interorganisatorisk relation behöver fatta beslut om bland annat hur och vem som skall initiera samverkan, tillgängliga resurser och strategier för problemlösning (ibid).

Interorganisatoriska informations-system

Utvecklingen inom informationsteknologin öppnar möjligheter för elektroniska hjälpmedel i interorganisatorisk samverkan. Dessa hjälpmedel kan användas för att stödja kommunikationen mellan medlemmarna i en interorganisatorisk relation. Genom att på detta sätt samordna gruppens arbete uppnås ökad kvalitet och effektivitet. Teknologi som kan användas är t ex Internet, Electronic Data Interchange (EDI), Groupware och Group Decision Support System (Pilemalm et al, 1999). Utveckling av informationsteknologi för interorganisatorisk samverkan ställer dock krav på systemutvecklare och framtida användare. Det finns en tendens att implementera den tekniska lösningen innan en grundlig analys av informationsbehov och arbetsprocesser genomförts, en analys som också förutsätter ett brett och aktivt deltagande från användarna.

I en artikel om interorganisatorisk systemutveckling hävdar Finnegan et al (1999) att de traditionella systemutvecklingsmetoderna

Interorganisatoriska system handlar inte endast om elektroniska förbindelser utan i högsta grad om att knyta ihop människor

inte räcker till för den interorganisatoriska situationen. Författarna framhåller att interorganisatoriska system inte endast handlar om elektroniska förbindelser utan att det i högsta grad handlar om att knyta ihop människor. Samverkan fungerar på annat sätt än i affärsförbindelser som är reglerade via avtal och lagstiftning. Den nuvarande forskningen om interorganisatorisk systemutveckling fokuserar alltför mycket på själva teknologin trots att de interorganisatoriska systemen har sin utgångspunkt i samverkan och inte i teknologi.

Samverkan inom området arbetslivsriktad rehabilitering

En vanlig dag i Sverige är mellan 250 000 och 300 000 människor registrerade som sjuk-skrivna hos landets försäkringskassor. Av dessa har hälften en sjukskrivningstid överstigande tre månader, vilket anses vara gränsen för när en person är i farozonen att bli sjukpensionär (Birke et al, 1994). Samhällets kostnader för socialförsäkringen har utretts ett flertal gånger och dessa utredningar har bland annat resulterat i lagändringar inom området. En viktig sådan lagändring är försäkringskassans ansvar för att samordna rehabiliteringsarbetet. Den arbetslivsriktade rehabiliteringen involverar, förutom individen själv, försäkringskassan och eventuell arbetsgivare, också en rad andra offentliga myndigheter, såsom länsarbetsnämnd, socialförvaltning och hälso- och sjukvård. Själva rehabiliteringsarbetet bedrivs i samverkan mellan yrkesgrup-

per och institutioner med olika intern praxis och med försäkringskassan som ansvarig samordnande myndighet. En särskild målgrupp i detta arbete är personer med en komplex problembild innefattande t ex långtidssjukskrivning, arbetslöshet, missbruk och/eller ett handikapp av något slag (SOU 1996:85). Dessa personer utgör en heterogen grupp som inte kan hänföras direkt till en speciell myndighets ansvarsområde och därför riskerar att hamna i en gråzon.

Lindqvist & Grape (1996) hävdar att förbättrad kommunikation mellan berörda myndigheter i ett rehabiliteringsåre kan motverka att personer hamnar i gråzonen. Genom att studera helhetsbilden av individens situation bör en långsiktig och sammanhängande lösning kunna tas fram. *Horisontell integration* kallas arbetet när handläggarna hos respektive myndighet överskrider de byråkratiska gränserna och samverkar för att lösa ett komplext problem, en arbetsform som diskuteras i Lindqvist & Grapes artikel (ibid).

Fridolf (1997) betraktar interorganisatorisk samverkan inom rehabiliteringsområdet som en *integrering* av olika myndigheters verksamhet. För att denna integrering skall bli möjlig måste murarna mellan myndigheterna luckras upp så att inte regelverken utgör ett hinder för samverkan. Hon skiljer på tre nivåer av integrering: individnivå, organisationsnivå och samhällsnivå. Integrering på *individnivå* rör samarbetet kring individen, dvs mellan handläggare från olika myndigheter, läkare, sjukgymnaster och andra som arbetar med individens rehabilitering. På den här nivån finns det en lång tradition av samarbete med fokus på individen, men det upplevs ofta som utmanande av chefer och administrativa system. På *organisationsnivå* sker integreringen mellan organisatoriska enheter

Försök till integrering på samhällsnivå är finansiell samordning där förhoppningar finns om ett mer genomskinligt system och undvikande av övervältring av kostnader mellan myndigheter

och effekterna av samverkan blir tydligare för verksamheternas ledare. Den sociala strukturen inom varje organisation påverkas oundvikligen. Det finns risk för lojalitetskonflikter. Ett exempel på försök till integrering på samhällsnivå är finansiell samordning där förhoppningar finns om ett mer genomskinligt system och undvikande av övervältring av kostnader mellan myndigheter.

Utveckling av interorganisatoriska informationssystem för arbetslivsinriktad rehabilitering

Interorganisatorisk samverkan inom den arbetslivsinriktade rehabiliteringen består av försök att samordna aktiviteterna, medan myndigheterna förblir separata organisatoriska enheter. Modellerna för samverkan skiftar och är inte renodlade enligt Williams (1997) klassificering. Förklaringar till de skiftande formerna kan återfinnas i politiska, kulturella och praktiska faktorer.

Drivkraften bakom utvecklingen finns hos handläggarna som länge samverkat i olika grupper för att lösa problemen kring den enskilde individen. Dessa grupper har en löst sammansatt struktur och uppstår respektive avvecklas allt efter förändringar i lokalsamhällets behov. Först på senare tid har denna samverkan uppmärksamats på högre nivå och implementerats i form av juridiska och/eller strategiska krav. Kraven kommer från ansvarig politisk instans och kommu-

niceras till de lokala verksamheterna bl a via budgets- och måldokument. Den utveckling som nu sker i landet pekar mot att interorganisatorisk samverkan inom den arbetslivsinriktade rehabiliteringen kommer att bli ett permanent inslag i verksamheterna. Detta motiverar både en satsning på utvecklingen av informationsteknologi som stödjer samverkan och forskningsinsatser där interorganisatorisk samverkan i offentlig sektor studeras, utvecklas och utvärderas.

Informationsteknologin som idag används inom de respektive myndigheterna i rehabiliteringsarbetet är av skiftande natur och befinner sig på olika stadier i utvecklingen. Gemensamt är dock att den, i likhet med hur situationen ser ut på många andra håll både inom den offentliga och den privata sektorn, utvecklas på en central nivå och sedan sprids i verksamheten. Användarnas medverkan i utvecklingsarbetet är ringa och, inte sällan, av passiv karaktär. Deras insats begränsas ofta till nulägesbeskrivningar av det egna arbetet och de ges inte möjlighet att påverka nya rutiner och informationssystem. En sådan utvecklingsstrategi leder självklart till problem när ett interorganisatoriskt informationssystem skall utvecklas för att stödja rehabiliteringshandläggningen. I den interorganisatoriska utvecklingssituationen måste arbetsprocesserna och informationsbehovet kartläggas och fastställas över organisationsgränserna, vilket endast kan låta sig göras med en hög grad av aktiv användarmedverkan. Det är användarna/handläggarna som initierat

Det är användarna/handläggarna som initierat samverkan som arbetsform i rehabiliteringshandläggningen och därför har mest kunskap om arbetsprocessen

samverkan som arbetsform i rehabiliterings-handläggningen och därför har mest kunskap om arbetsprocessen. I utvecklingsarbetet måste också den värderande och den operativa nivån (Cummings, 1984) samordnas och utvecklas. En gemensam målformulering i samverkansgruppen är en central del i utvecklingen av den värderande nivån. Parallellt, på gruppens operativa nivå, utvecklas planer och aktiviteter.

MTO-projektet – ett lokalt samverkansförsök

MTO-projektet i Motala är en del i NUTEKS forskningsprogram med samma namn. Syftet med forskningsprogrammet är kunskapsutveckling inom områdena Människa – Teknik – Organisation. Denna kunskapsutveckling skall ske i samverkan mellan forskare från universitet och företag och organisationer i samhället. Projektet i Motala är kopplat till ResursRehab-gruppen som drivs av Arbetsförmedlingen/Yrkesinriktad Rehabilitering, Försäkringskassan och Socialtjänsten. I gruppen träffas handläggare regelbundet för att diskutera individer som verkar ha hamnat i gråzonen mellan olika typer av åtgärder och olika myndigheter. Det är individen själv som bestämmer om han eller hon vill deltaga, vilket görs genom ett skriftligt samtycke innan ärendet kan diskuteras i gruppen. Samarbetet sker således genom en horisontell integration av de tre verksamheternas handläggare.

Forskarnas roll i projektet är att studera och utveckla de interorganisatoriska relationerna i samverkansarbetet. Målet är en modell för offentlig service där kärnan utgörs av ett informationssystem. Detta utvecklingsarbete bedrivs enligt ActionDesign-metodiken som tagits fram av forskargruppen MDA vid

Linköpings universitet. ActionDesign förespråkar ett brett och aktivt deltagande av användarna under hela utvecklingsprocessen. Kärnan i ett ActionDesign-projekt är en arbetsgrupp bestående av verksamhetsrepresentanter, systemutvecklare och tekniker. Gruppen i Motala består av två representanter vardera från AMI, Försäkringskassan, kommunens socialtjänst och MDA. ActionDesign har hittills endast använts i intraorganisatoriska situationer, det vill säga i utveckling av informationssystem för enskilda organisationer. MTO-projektet utgör en ansats för att anpassa en intraorganisatorisk metod till en interorganisatorisk utvecklingssituation.

Resultatet av arbetsgruppens arbete blir analyser av informationsbehov och processer, vilka sedan kommer att ligga till grund för den prototyp av informationssystemet som skall byggas. Prototypen utvecklas i en iterativ process i nära samarbete med arbetsgruppen.

Förväntade vetenskapliga resultat från projektet är bland annat teoriutveckling om interorganisatoriska relationer, särskilt i offentlig sektor, samt om metoder för interorganisatorisk systemutveckling. Projektet beräknas vara avslutat år 2003.

Detta arbete har finansierats av MTO-programmet hos Närings- och Teknikutvecklingsverket, NUTEK.

REFERENSER

- Beck Jörgensen, T. (1977): *Samspel og konflikt mellem organisationer: Introduktion til interorganisatorisk analyse*. Nyt fra Samfundsvidenskaberne, Institut for Organisation og Arbejdssociologi, København.
- Birke, E. & Nygren Å. (1994): *Rehabilitering – ett eftersatt forskningsområde?* Arbetsmiljöfonden.

- Cummings, T.G. (1984): Transorganizational development. *Research in Organizational Behavior*, vol. 6, pp. 367-422.
- Finnegan, P., Galliers, R. & Powell, P. (1999): Inter-organizational systems planning: learning from current practices. *International Journal of Technology Management*, vol. 17, Nos. 1/2, pp. 129-144.
- Fridolf, M. (1997): Kan interorganisatorisk integrering utveckla välfärdssystemet? *Demokrati i en ny tid – Nio uppsatser om ett samhälle i förändring*. Ds 1997:35.
- Lindqvist, R. & Grape, O. (1996): Samverkan inom rehabiliteringsområdet – att korsa byråkratins gränser. *Egon Jönsson – en kartläggning av lokala samverkansprojekt inom rehabiliteringsområdet*, SOU 1996:85. Fritzes, Stockholm.
- Pilemalm, S., Bång, M. & Timpka, T. (1999): Interorganisatoriskt samarbete – tekniska förutsättningar och sociala konsekvenser. *Forskningsperspektiven – Forskares syn på samspelen mellan Människa – Teknik – Organisation*. NUTEK, Stockholm.
- SOU 1996:85. *Egon Jönsson – en kartläggning av lokala samverkansprojekt inom rehabiliteringsområdet*. Fritzes, Stockholm.
- Van de Ven, A. H. (1976): On the Nature, Formation, and Maintenance of Relations Among Organizations. *Academy of Management Review*, October, 1976, pp. 24-36.
- Williams, T. (1997): Interorganisational Information Systems: issues affecting interorganisational cooperation. *Journal of Strategic Information Systems*, vol. 6, pp. 231-250.

Lindköpingsdagarna i Folkhälsovetenskap

12 - 13 april 2000

Informationsteknikens betydelse för folkhälsan

Avsikten är att belysa relevanta hälsoproblem genom ett tvärvetenskapligt angreppssätt där folkhälsoarbete och vetenskap möts

Ytterligare information kan erhållas av:

Lena Lindgren e-post: lena.lindgren@lio.se tel 013-22 14 23
Christina Aldin e-post: christina.alдин@lio.se tel 013-22 88 33
Marie Marklund e-post: marm@soc.liu.se tel 013-22 23 86

Universitets och Landstingets Centrum för Folkhälsovetenskap, Linköping i samverkan med Svensk Socialmedicinsk Förening