

KAPITTEL 1

Tilnærminger i forskning om samordning og samarbeid

*Tone Alm Andreassen*¹

Senter for profesjonsstudier, OsloMet - storbyuniversitetet

Sammendrag: Dette kapitlet presenterer tre forskningstilnærminger til samordning og samhandling – henholdsvis forskningen om integrerte tjenester, om nettverksstyring og om interorganisatorisk samarbeid og organisatoriske nettverk. Disse tilnærmingene har sine viktigste forankringer i henholdsvis helsetjenesteforskningen, forvaltningsforskningen og organisasjonsforskningen. Framstillingen legger hovedvekten på hva forskningstilnærmingene har vært opptatt av, ikke hva forskningen forteller om hvorvidt samordning og samarbeid fungerer og leder til ønskede resultater. Kapitlet bygger primært på litteratur som søker å sammenfatte og systematisere de ulike tilnærmingene.

Hensikten er å vise at en i forskningen kan nærme seg spørsmål om samordning og samarbeid på tvers av fag, profesjoner, organisasjoner og sektorer med ulike forskningsinteresser, begreper og teoretiske perspektiver. Denne variasjonen representerer en ressurs i empiriske studier. De tre tilnærmingene retter oppmerksomheten mot ulike typer organisasjoner samt motivasjon for samordning og samhandling på tvers. De kan derfor utfylle hverandre i analyser av samordning og samarbeid i helse- og velferdstjenestenes organisasjoner.

Nøkkelord: samordning, samhandling, interorganisatorisk samarbeid, nettverk, nettverksstyring, forskningstilnærminger

Introduksjon

Spørsmål om samordning og samhandling på tvers av organisatoriske og faglige grenser diskuteres og analyseres innenfor flere vitenskapelige tradisjoner med ulike begrepsapparat og interesseområder. Innenfor

1 Kapitlet er utviklet i forbindelse med oppbyggingen av kjerneforskningsmiljøet INTEGRATE, med støtte fra Norges forskningsråd, prosjekt nr. 269298.

Sitering av dette kapitlet: Alm Andreassen, T. (2019). Tilnærminger i forskning om samordning og samarbeid. I C. Bjørkquist & M. Jerndahl Fineide (Red.), *Organisasjonsperspektiv på samordning av helse- og velferdstjenester* (s. 19–46). Oslo: Cappelen Damm Akademisk. <https://doi.org/10.23865/noasp.66.ch1>.
Lisens: CC BY 4.0

forvaltningsforskningen, det som på engelsk betegnes som *public administration* eller *public management*, finnes en forskningstilnærming knyttet til begrepet *governance* – som jeg her omtaler som «nettverksstyring». Innenfor organisasjonsforskningen finnes det analyser som tar for seg *interorganisatorisk samarbeid* og *organisatoriske nettverk*. Innenfor helsetjenesteforskningen har det den senere tid vokst fram en tilnærming som er opptatt av *integrerte tjenester*.

Med *forskningstilnærminger* refererer jeg ikke til klart definerte fag eller disipliner, men til måter å analysere og forstå et samfunnsfenomen på. Det er også et poeng at tilnærmingene deles av flere og brukes over tid, slik at de kan representere felles perspektiver eller pågående diskusjoner, og eventuelt beskrives som forskningstradisjoner. Mange samfunnsspørsmål behandles innenfor flere ulike forskningstradisjoner eller -tilnærminger med ulike begrepsapparat og perspektiver. Greenhalgh og medforfattere har for eksempel identifisert 13 ulike tilnærminger i forskningen om spredning av innovasjoner (Greenhalgh mfl., 2005). Slik er det også med forskning om interorganisatorisk samarbeid (Cropper, Ebers, Huxham & Ring, 2011, 2012).

Motivasjonen for dette kapitlet har vært at jeg gjennom flere tiår, innenfor forskning om problemstillinger som krysser faglige og organisatoriske grenser, har erfart at slike problemstillinger blir behandlet i mange ulike faglige sammenhenger. Ønsket mitt er å vise fram noen sentrale tilnærminger som kan tilby viktige analytiske perspektiver i forskning om samordning og samarbeid. Hensikten er å bidra til mer klarhet om forskjeller og likheter mellom ulike tilnærminger når det gjelder hvordan forskningen nærmer seg temaet, hvilke problemstillinger man er opptatt av, hvilke typer organisasjoner som får oppmerksomhet, og hvordan organisasjonene forstås. Derfor er jeg ikke først og fremst opptatt av hva forskningen har funnet ut, men snarere av hva disse tilnærmingene oppfatter som interessant å forske på.

Selv om jeg beskriver det som tre ulike tilnærminger, er det ikke slik at de er fullstendig adskilte. Forfattere kan publisere og trekkes på innenfor flere av tilnærmingene. Dette gjelder for eksempel den praksisnære forskningen til Huxham og medforfattere om hva som skal til for at interorganisatorisk samarbeid kan fungere (Huxham, 2000, 2003), og som jeg her først og fremst presenterer under forskningen om interorganisatorisk

samarbeid. Videre rommer *The Oxford Handbook of Inter-Organizational Relations* (Cropper mfl., 2012) bidrag både fra forvaltningsforskningen og fra organisasjonsforskningen. I sin gjennomgang av sju teoretiske rammeverk for tverrsektorelt samarbeid, viser Bryson og medforfattere at de fleste trekker på flere typer teorigrunnlag, inkludert organisasjonsteori, forvaltningsteori og ledelsesteori (Bryson, Crosby & Stone, 2015).

Et sentralt fellestrekk er at tilnærmingene retter oppmerksomheten mot samhandling og samordning som har nettverkskarakter. Dette er former for samhandling som bygger på sosiale forpliktelser, ikke juridisk definerte plikter, markedets kontraktsbaserte transaksjoner eller hierarkiets ovenfra-og-ned-styring (Powell, 1990; Thompson, 1991).

De forskningstilnærmingene jeg tar fram, er omfattende, og i denne korte presentasjonen blir det ikke plass til mange nyanser. Hovedkildene mine er oversiktsartikler og oppsummeringer, og jeg bruker litteratur jeg har samlet opp gjennom mange år. Grunnen til at en publikasjon har fanget min interesse, er, slik det ofte er i vitenskapelig arbeid, at den har blitt referert til av andre. Når jeg har identifisert nyttige kilder, har jeg benyttet snøballmetoden og sett på hvem som har sitert denne kilden (slik det framkommer av Google Scholar) for å finne flere og nyere bidrag. Mye relevant litteratur (som mine kilder trekker på) framkommer dermed ikke av litteraturlisten til dette kapitlet. Den finnes derimot om man går til kildene – i referanselistene til de publikasjonene jeg nevner her. For å gjøre videre litteratursøk enklere refererer jeg sentrale engelske termer.

Presentasjonen starter med den tilnærmingen som ligger nærmest helse- og velferdstjenestene, nemlig forskningen om integrerte tjenester. Deretter presenterer jeg nettverksstyrings-tilnærmingen, og så forskningen om interorganisatorisk samarbeid, før jeg avslutter med å se nærmere på noen sentrale forskjeller mellom tilnærmingene.

Forskning om integrerte tjenester

Det jeg her omtaler som forskning om integrerte tjenester, er en forskningstilnærming som synes å være tett knyttet til helse- og omsorgstjenestene. På engelsk brukes ofte begrepet *integrated care* eller *integrated services*. Lignende begreper er *shared care*, *continuing care*, *transmural*

care og *comprehensive care* (Minkman, Ahaus, Fabbricotti, Nabitz & Huijsman, 2008) eller *coordinated care* og *seamless care* (Goodwin, Stein & Amelung, 2017). Som begrepene indikerer, er dette en forskning som har forbindelser til helsetjenesteforskningen og oppmerksomhet på helsetjenestenes oppgaver og utfordringer. Forskningen har også inkludert helsetjenestenes forbindelser til andre tjenestesektorer, da først og fremst sosiale tjenester. Når det dreier seg om sosiale tjenester, for eksempel tjenester til utsatte familier, brukes også begreper som *integrated services*, *integrated service delivery* eller *joint working*. Her omtaler jeg det som forskning på integrerte tjenester, først og fremst fordi ordet «omsorg» på norsk gir snevrere assosiasjoner enn begrepet «care».

Begrepet *integrated care* peker også på forskningstilnærmingens kobling til utviklingen og utbyggingen av primærhelsetjenester (Amelung mfl., 2017; Gröne & Garcia-Barbero, 2001; Valentijn, Schepman, Opheij & Bruijnzeels, 2013). Det beskriver en tenkning om organisering av helsetjenester som er vokst ut av primærhelsetjenestebevegelsen, som er et svar på veksten i kroniske sykdommer og multimorbiditet, og som forstås som et paradigmatisk skifte i måten helsetjenester ledes og leveres på (Goodwin mfl., 2017)

Forskningen om integrerte tjenester er ung. Tidsskriftene *Journal of Integrated Care* (JICA) og *International Journal of Integrated Care* (IJIC) ble startet rundt årtusenskiftet, mens *Journal of Interprofessional Care* ble startet i 1996. I 2002 ble dette beskrevet som et raskt voksende forskningsfelt (Kodner & Spreeuwenberg, 2002). I 2017 blir *integrated care* omtalt som et dominerende tema i helsetjenesteledelse og design av helsetjenestesystemer (Amelung mfl., 2017).

I et spesialnummer av *International Journal of Integrated Care* om kunnskapsstatus om integrerte tjenester framhever redaktøren at forskningen er svært begrepsorientert (Kaehne, 2016). Det finnes også en empirisk forskning om integrerte tjenester, med hovedvekt på prosesser. Nedenfor presenteres disse to typene forskningsbidrag.

Begreps- og modellutvikling

Én type bidrag innenfor forskningen om integrerte tjenester dreier seg å konseptualisere innholdet og elementene i disse tjenestene. Forskerne

søker å få grep om hvilke elementer som er vesentlige for å realisere, forbedre, utvikle og opprettholde integrerte tjenester (Minkman mfl., 2008). Det gjøres ut fra mål om å utvikle begreper og modeller som kan gi dekkende forståelser av hva disse tjenestene består av, og hvordan dette kan oppnås. Et mål er også at det kan utvikles konsensus, felles forståelse og felles bruk av begreper og modeller.

Noen bidrag består av en gjennomgang av faktorer som har betydning (Axelsson & Axelsson, 2006; Cameron, Lart, Bostock & Coomber, 2014), eller av strategier som kan tas i bruk (Kodner & Spreeuwenberg, 2002), uten at disse er satt sammen i en modell. Andre bidrag tilbyr mer helhetlige modeller eller rammeverk. Et eksempel er en Development Model for Integrated Care (DMIC) (van Duijn, Zonneveld, Montero, Minkman & Nies, 2018), som er bygget på en kvalitetsledelsesmodell for *integrated care* (Minkman mfl., 2008). Sentrale faktorer i denne modellen er gruppert under ni hovedoverskrifter: personsentrering, leveringssystem, resultatmåling, kvalitet, resultatfokusert læring, tverrfaglig teamarbeid, definerte roller og oppgaver, forpliktelse, og entreprenørskap. En modell over faktorer som er nødvendige for å sikre implementering av integrerte tjenester (Maruthappu, Hasan & Zeltner, 2015), løfter fram blant annet adekvat finansiering, endring av kliniske kulturer, understøttende regulering, fleksibel reorganisering, IT-infrastruktur, ledelse og delte verdier. En «regnbuemodell» som søker å fange faktorer på mikro-, meso- og makronivå (Valentijn mfl., 2013), peker på at integrerte tjenester fordrer klinisk integrering rundt den enkelte pasient, integrering mellom profesjonene, organisatorisk integrasjon og systemintegrasjon. Det er utviklet modeller for måling og evaluering av tjenesteintegrering (Browne, Kingston, Grdisa & Markle-Reid, 2007; Browne mfl., 2004). En modell for helhetlig evaluering av intervensjoner for å etablere integrerte tjenester, og som søker å fange både kontekst, utfall og mekanismer (COMIC Model), er bygget på komparasjon av «tykke» casestudier (Busetto, Luijckx & Vrijhoef, 2017). Det er også utviklet modeller for å evaluere integrerte tjenester fra et brukerperspektiv (Ahgren, Axelsson & Axelsson, 2009).

Begreps- og modellutviklingen har skjedd blant annet gjennom litteraturgjennomgang og ekspertintervjuer som anvendes til å utlede og systematisere dimensjonene eller elementene som modellene settes sammen

av. Det synes også være en forståelse av at begrepsdefinisjoner og modeller kan valideres gjennom diskusjon med eksperter (Valentijn mfl., 2013), og gjennom uttesting av om de fungerer for å fange opp praksis (van Duijn mfl., 2018).

Begrunnelsene for modellutviklingen er at dette er nødvendig for at forskningen, policy-analysene og praksisen kan forstå og bruke forskningen til å veilede kunnskapsutvikling, evidens og læring. Det er nødvendig for å bevege dette framvoksende feltet ytterligere framover (Kodner & Spreuwenberg, 2002). Det er også nødvendig for å kunne sammenligne ulike initiativer for å styrke integrerte tjenester (Valentijn mfl., 2013), og for å legge til rette for systematisk kvalitetsutvikling (Minkman mfl., 2008).

Kartlegging av praksis

En annen type forskning om integrerte tjenester dreier seg om å kartlegge eller undersøke disse tjenestene empirisk. Slike bidrag består av å kartlegge empiriske typer innsats eller programmer som er prøvd ut, av å sammenligne og høste kunnskap, erfaringer og lærdommer på tvers, eller av å oppsummere på tvers av ulike studier for å trekke generelle lærdommer og utlede anbefalinger for politikktutformere og ledere (Leutz, 1999). Konseptuelle modeller kan da brukes som rammeverk som peker på forhold som bør undersøkes (Minas, 2016; Mur-Veeman, van Raak & Paulus, 2008; van Duijn mfl., 2018).

Ett formål med slike empiriske studier har vært å kunne si noe om hvilke dimensjoner eller elementer som er sentrale for å oppnå integrerte tjenester (van Duijn mfl., 2018). Et annet formål har vært å vise fram gode eksempler å lære av (Amelung mfl., 2017). Et tredje formål har vært å sammenligne på tvers av land eller målgrupper, og belyse betydningen av institusjonell kontekst eller av type problemsituasjon (Minas, 2016; Mur-Veeman mfl., 2008). Slike analyser peker på at både nasjonal kontekst og den konkrete institusjonelle konteksten rundt problemområdet (utsatte familier, ungdom utenfor arbeid eller utdanning, arbeidslivsinntegrering av marginaliserte, eldre omsorgstrengende) har betydning for hva slags modeller som utformes (Minas, 2016). Det pekes også på at en

tydelig proaktiv politikk fra nasjonale og regionale myndigheter har betydning, men ikke er tilstrekkelig, og at land som har en lite utviklet politikk for integrerte tjenester, også har en svak førstelinje (Mur-Veeman mfl., 2008).

Det finnes også systematiske kunnskapsgjennomganger som søker å oppsummere og evaluere effektene av integrerte tjenester. Et eksempel på dette er en gjennomgang som fant at programmer rettet mot spesifikke grupper pasienter med kroniske lidelser hadde positiv effekt på kvaliteten, selv om det var stor variasjon i hva programmene inneholdt (Ouwens, Wollersheim, Hermens, Hulscher & Grol, 2005). Pasientopplæring og støtte til egenomsorg, kombinert med strukturert klinisk oppfølging, tverrfaglige team og tverrfaglige forløp var innholdet i flere programmer.

I spesialnummeret av *International Journal of Integrated Care*, som omhandler den oppsamlede kunnskapen om integrerte tjenester (Kaehne, 2016), peker redaktøren på at det finnes eksempler på vellykket integrering på tvers av helsetjenester og sosiale tjenester, men at disse er enkeltstående tilfeller og ikke representerer allmenne, overførbare svar. Snarere viser de bredden av mulige løsninger, og hvorvidt løsningene er anvendt andre steder, avgjøres av lokale forhold. Noen sentrale faktorer framheves likevel: opplæring, utdanning og fagutvikling.

Redaktøren peker videre på at det er forsket lite på effekter for pasientene av integrerte tjenester, og på hvilke faktorer som predikerer vellykket integrering, men at det er gode grunner for denne situasjonen: Fordi integrerte tjenester dreier seg om mellommenneskelig samhandling, vil hva som fungerer eller ikke, være kontekstavhengig og vanskelig å gripe med konvensjonelle forskningsdesign. Selv om nye forskningsparadigmer kan ha mer å tilby, kan det likevel hende at feltet må innse at de mest lovende metodene for å bedre pasientenes situasjon vil forbli «underbe-kreftet» (*under-evidenced*), sier redaktøren (Kaehne, 2016).

Samordning, ikke nødvendigvis samarbeid

Verdt å merke seg er at forskningen om integrerte tjenester dreier seg om koordinering – eller samordning – i bred forstand, ikke bare om samhandling og samarbeid. Integrerte tjenester er resultatet av koordineringen.

Koordinering er et virkemiddel for å oppnå integrerte tjenester, og kan skje gjennom interorganisasjon og interprofesjonelt samarbeid, som er mekanismer som forutsetter samhandling mellom de som skal koordinere seg. Integrerte tjenester kan imidlertid også oppnås via andre mekanismer, for eksempel gjennom former for «standardisering» (Mintzberg, 1979). Et eksempel på standardisering av arbeidsprosesser kan være «pakkeforløp» for hva som skal skje ved en bestemt diagnose. Slike former for koordinering forutsetter et overordnet nivå som står for samordningen.

I litteraturen beskrives det hvordan integrerte tjenester kan oppnås gjennom (en kombinasjon av) både hierarki, marked og nettverk (Axelsson & Axelsson, 2006; Valentijn mfl., 2013). Samtidig framheves nettverk som koordineringsform, som den ideelle kombinasjonen av fleksibilitet og opplevelse av forpliktelse (Valentijn mfl., 2013), og det understrekes at interorganisasjonelt samarbeid mellom autonome organisasjoner er sentralt i helsetjenestesystemer som nettopp består av et mangfold av ulike organisasjoner (Axelsson & Axelsson, 2006).

Politikknær forskning

Formålet med forskningen om integrerte tjenester er knyttet til utfallet av samordningen og samhandlingen på tvers av ulike tjenesteytende organisasjoner, nemlig at tjenestene leveres integrert til mennesker som har sammensatte problemer, mangesidige og langvarige relasjoner til helse- og velferdstjenestene. Det beskrives som et moralsk arbeid, motivert av et engasjement for kvalitet i pasientomsorgen (Kaehne, 2018).

Det kan kanskje sies at forskningen om integrerte tjenester er praksisnær og opptatt av det som skjer i tjenestene, men på en del områder er den mer styringsnær enn praksisnær. Den handler om utviklingen av tjenestene, ikke den daglige gjennomføringen av dem. Det dreier seg om å utvikle nasjonale helsetjenestesystemer (Gröne & Garcia-Barbero, 2001; WHO, 2015), ikke bare om å utvikle samhandling i hverdagens tjenesteyting. Typisk er kanskje at det da nystartede tidsskriftet IJIC i sitt aller første nummer har et *position paper* skrevet av to eksperter i det kontoret i WHO Europa som har ansvaret for å utvikle integrerte tjenester (Gröne & Garcia-Barbero, 2001). Håndboken om integrerte tjenester er ikke

beregnet for forskere, men for helsepolitikere og praktikere (Amelung mfl., 2017). På den måten er forskningen om integrerte tjenester koblet til politikken.

Forskning om nettverksstyring

Det jeg her beskriver som forskningen om «nettverksstyring», refererer til forskning om nettverk som styringsform – at styringen *gjennom* nettverk involverer og skjer i samspill mellom staten og andre aktører. På engelsk brukes uttrykket *governance* og i noen sammenhenger *collaborative governance*. Tilnærmingen plasserer seg innenfor den mer statsvitenskapelige forskningen om offentlig forvaltning. Mange sentrale tidsskrifter er veletablerte, slik som *Governance*, *Public Administration Review*, *Journal of Public Administration Research and Theory* og *Administration & Society*, mens *Public Management Review*, etablert rundt år 2000, er nyere. To vitenskapelige håndbøker samt en antologi om ulike perspektiver på *governance* utkommer omtrent samtidig, og illustrerer begrepets voksende utbredelse, mangesidighet og kobling til ulike teoretiske perspektiver (Bevir, 2010; Levi-Faur, 2012; Osborne, 2010).

Utgangspunktet er endringer i den politiske styringen – et skifte fra *government* til *governance* (Rhodes, 1996; Sullivan & Skelcher, 2002): Hierarkisk styring er blitt erstattet med eller utfylt av former for nettverksstyring der en rekke aktører blir involvert i den offentlige styringen og iverksettingen, og der staten eller den offentlige forvaltningen ikke lenger er den suverene autoriteten, men kun én deltaker blant flere. Her refererer altså begrepet *governance* til en bestemt form for styring, ikke til styring generelt, slik begrepet kan brukes i andre sammenhenger.

Mange, som Rhodes (1996), knytter nettverksstyringen til selvorganiserte interorganisatoriske nettverk og koordineringsformer karakterisert av tillit og gjensidig tilpasning, og mener nettverksstyring er noe annet enn – ikke en hybrid av – marked og hierarki. Andre inkluderer kontrakter som den sterkeste formaliseringen av nettverksstyring, mens nettverk framheves som den minst formaliserte, og partnerskap som en mellomform med mer formaliserte, felles beslutningsprosesser (Sullivan

& Skelcher, 2002). På norsk har begrepet *samstyring* blitt tatt i bruk som en oversettelse av *governance* (Fossestøl, 2009; Vabo & Røiseland, 2008). Her bruker jeg *nettverksstyring* for å understreke at det er nettverk som er koordineringsmekanismen.

Et nettverksperspektiv på offentlig styring og forvaltning brukes også i andre sammenhenger. En litteraturgjennomgang (Lecy, Mergel & Schmitz, 2014) peker i tillegg på forskning på nettverksorganisert tjenesteproduksjon og effekter av slik tjenesteorganisering, samt på forskning om policy-nettverk, forstått som nettverk rettet mot å prege politikktutforming (Enroth, 2010; Smith, 1993).

Beskrivelse av styringens karakter

Mange bidrag innenfor forskningen om nettverksstyring er opptatt av å beskrive nettverksstyringens karakter og hva det er som kjennetegner nettopp den til forskjell fra andre styringsformer.

Det pekes på samfunnsendringer som bakgrunn for utviklingen av nettverksbaserte styringsformer: De problemene politiske myndigheter står overfor, er så kompliserte og involverer så mange ulike aktører at de kan ikke løses av en hierarkisk myndighet alene (Sullivan & Skelcher, 2002). Statens styringsmyndighet er utilstrekkelig, fordi løsningene er avhengig av bidrag fra en rekke autonome aktører som ikke er direkte underlagt statens myndighet. Videre pekes det på at nettverksstyring kan sees som en reaksjon på og en motvekt til styringsutfordringer skapt av New Public Management (NPM) – nemlig koordineringsutfordringer som følge av omfattende spesialisering og oppsplitting av statlige etater i autonome enheter og selskaper (Christensen & Læg Reid, 2007, 2011; Klijn & Koppenjan, 2012; Osborne, 2006; Sullivan & Skelcher, 2002). Osborne beskriver det som framveksten av et nytt styringsparadigme, *New Public Governance* (Osborne, 2006).

Andre begreper blir også brukt om nye styringsformer som har etterfulgt NPM: *post-NPM*, *joined-up government* (Pollitt, 2003) eller *whole-of-government* (Christensen & Læg Reid, 2007). Disse begrepene dekker ikke helt det samme som nettverksstyring, for de kan også romme sterkere sentral styring og hybride kombinasjoner av nettverksstyring og

NPM-styring. Alle begrepene viser imidlertid til forsøk på å oppnå mer samordnet og integrert offentlig styring.

Sentralt i begrepet om nettverksstyring ligger ideer om å involvere samfunnet i styringen (Peters & Pierre, 1998). Nettverksstyringen krysser grensene mellom offentlig, privat og frivillig sektor. Det kan også dreie seg om at innbyggere og sivilsamfunnsorganisasjoner involveres i utvikling og produksjon av offentlige tjenester (*co-creation, co-production*) (Bovaird, 2007; Brandsen & Pestoff, 2006), eller om at offentlige myndigheter samarbeider med private bedrifter i partnerskap (*public-private partnerships*) (Osborne, 2002).

Uttrykket *collaborative governance* peker særlig mot involvering av innbyggere, sivilsamfunn og frivillige organisasjoner. Forskningen er opptatt av nye former for demokratisk begrunnet involvering av innbyggere og brukere – og av samarbeid med sivilsamfunnets frivillige organisasjoner (Ansell & Gash, 2008; Brandsen & Pestoff, 2006; Emerson, Nabatchi & Balogh, 2012). Det kan dreie seg om å bringe sammen ulike *stakeholdere* (eller interessenter), fra både privat, frivillig og offentlig sektor, i kollektive fora for å delta i konsensusorienterte beslutningsprosesser, det som også omtales som et samarbeid om politikkkutvikling (*collaborative policymaking*) (Ansell, Sørensen & Torfing, 2017). Tanken er at når politikken i større grad er informert av kunnskap om de utfordringer, interesser, ressurser og løsninger som de berørte har, vil iverksettingen fungere bedre (Ansell mfl., 2017).

At nettverksstyring kobles til demokrati, er et viktig utviklingstrekk, framhever Klijn & Koppenjan, som tidlig satte nettverksstyring på forskningsdagsordenen (Klijn & Koppenjan, 2012). De refererer da til det å involvere innbyggere og sivilsamfunn i den offentlige styringen, men også til et engasjement for å demokratisere nettverkene og styrke deres demokratiske legitimitet.

Studier av betingelser og utfordringer

Innenfor forskningen om nettverksstyring finnes også en rekke bidrag om hva dette innebærer i praksis. Disse studiene så på hvordan nettverk kan *etableres* eller mobiliseres, og på utfordringer ved nettverksstyring og i ledelse av nettverk.

Sentrale spørsmål er blant annet hvordan interorganisatoriske samarbeidsrelasjoner kan oppmuntres og mobiliseres for politiske formål, og hva det innebærer for politiske myndigheter at politikk må implementeres gjennom autonome aktører som ikke er underlagt forvaltningens hierarkiske autoritet (O'Toole, 2003). Det pekes på at nettverk er selvorganiserte, autonome og selvstyrende, og derfor i noen grad motstandsdyktige mot overordnet styring, men også på at staten kan være en aktiv deltaker i nettverk, om enn ikke i en suveren overordnet posisjon, og styre mer indirekte og via kontroll over ressurser (Rhodes, 1996).

Videre pekes det på at nettverk kan bidra til fragmentering av ansvar (Rhodes, 1996). Når styringen involverer mange ulike aktører, er det ikke like entydig som i hierarkisk styring hvilken instans som til syvende og sist kan holdes ansvarlig (Peters & Pierre, 1998; Sullivan & Skelcher, 2002). Det berører derfor det som på engelsk omtales som *accountability*, og som av noen oversettes til *ansvarsutkrevelse*.

Når politikk og offentlig styring skjer gjennom komplekse samhandlingsprosesser og gjennom nettverk av autonome aktører, blir spørsmål om hvordan nettverkene organiseres, ledes og fungerer, helt sentrale (Agranoff & McGuire, 2001; Bryson, Crosby & Stone, 2006; Klijn, 2005; Vangen, Hayes & Cornforth, 2015).

Et poeng er at nettverksstyring innebærer styring av kompleksitet (Huxham, 2000). Hensikten med nettverksstyring er å ivareta et offentlig formål som ikke ellers ville kunne oppnås. Interorganisatorisk samarbeid kan være den eneste veien til løsning av kompliserte sosiale problemer, og dette er samarbeidets fortrinn (*collaborative advantage*) (Huxham, 2003). Samarbeidets fortrinn ligger nettopp i at nettverket involverer forskjellige aktører, men forskjellene innebærer også ulike ressurser fra organisasjoner med ulike formål, ulikheter i fagterminologi, organisasjonskultur og organisatoriske prosedyrer. Dette kan danne grobunn for misforståelser, vanskeliggjøre beslutningstaking og ikke minst innebære ulikheter i makt og innflytelse (Huxham, 2000). Flere faktorer kan spille inn, så som motivasjon, ambisjoner, kapasitet og ledelse, eller mangel på alt dette (Williams & Sullivan, 2010). En litteraturgjennomgang (Ansell & Gash, 2008) viser at kritiske faktorer er a) hvorvidt forhistorien er preget av konflikt eller samarbeid, b) hvilke insentiver partene har til å

samarbeide, c) ressurs- og maktbalansen mellom deltakerne, d) ledelse og institusjonelt design. Samarbeid fremmes når det etableres gode sirkler av ansikt-til-ansikt-dialog, tillitsbygging, utvikling av felles forståelse og forpliktelser, og vektlegging av resultatoppnåelse i det små (ikke bare store, langsiktige mål). Under bestemte betingelser lar samarbeidets fortrinn seg realisere (Doberstein, 2016).

Et annet poeng er at styring via nettverk stiller ledere i det offentlige overfor andre utfordringer enn styring via (internt) hierarki, og dette krever både nye ledelsesformer og nye ledelsesferdigheter (Crosby & Bryson, 2005; Klijn, 2005; Radin, 2003; Sullivan, Williams & Jeffares, 2012). På engelsk brukes uttrykk som *network management* eller *governing collaboration* om det vi på norsk kan omtale som nettverksledelse. Nettverksledelse dreier seg om å operere i multiorganisatoriske arrangementer (Agranoff, 2006) og å balansere mellom autonomi og gjensidig avhengighet (O’Leary & Vij, 2012). Ledelsesoppgaver er blant annet å initiere og fasilitere samhandlingsprosesser, å etablere og omforme planer som kan sikre koordinering, å skape innhold f.eks. gjennom å utrede nye ideer og scenarioer, og å organisere felles kunnskapsoppbygging (Klijn, 2005). Det å fasilitere samarbeid er en kontinuerlig oppgave – samarbeidet må pleies (Huxham, 2003). Slik ledelse krever forhandlingsferdigheter og evne til å bygge løsninger som appellerer til dem som besitter ressurser til å implementere løsningene. Lederskap for samarbeid betyr blant annet å skape inkluderende relasjoner, jobbe i fellesskap for å identifisere løsninger, være sensitiv overfor varierende og skiftende situasjoner, og oppnå å få satt fellesskapets eller brukernes behov over organisasjonenes egne interesser (Sullivan mfl., 2012).

Bestemmelse av nettverksstyringens dimensjoner

I litteraturen finnes ulike bud på hva som er de sentrale dimensjonene i studier av nettverk. Vangen og medforfattere (2014) skiller mellom strukturer, prosesser og aktører. Klijn & Koppenjan (2012) skiller mellom a) aktører, gjensidig avhengighet og forståelsesrammer, for å peke på at aktørene i nettverk er gjensidig avhengige, men likevel handler ut fra ulike situasjonsforståelser (rammer); b) samhandling og kompleksitet,

som viser til komplekse samhandlings- og forhandlingsprosesser; c) institusjonelle trekk, som viser til at samhandlingsmønstre institusjonaliseres, og at regler og reguleringer kan regulere handlinger i nettverk; og d) nettverksledelse, som peker på at samhandlingen fasiliteres og gis retning (Klijn & Koppenjan, 2012).

Emerson og medforfattere (2011) har utarbeidet et rammeverk over alle elementene i *collaborative governance*. Rammeverket er ment å dekke hva som er drivere for samarbeid, samarbeidodynamikkens elementer og hva samarbeidet leder til, samt den systemkonteksten samarbeidsstyringen inngår i. Andre rammeverk eller modeller finnes også (Ansell & Gash, 2008; Bryson mfl., 2006; Williams & Sullivan, 2010), og Bryson og medforfattere har sammenlignet og laget en syntese av flere slike (Bryson mfl., 2015). Det er også utviklet modeller for å evaluere effekter av nettverksorganisert tjenesteproduksjon (Kenis & Provan, 2009; Provan & Milward, 2001).

Forskningen om nettverksstyring er knyttet til framveksten av nye politiske styringsformer fra og med 1990-tallet (Huxham, 2000). Forskningen er rettet mot å forstå, men også å bidra til å utvikle slike styringsformer. Den har ikke bare et analyserende siktemål, men også et mål om å komme til nytte, for eksempel i form av anbefalinger for ledere i offentlig sektor (Agranoff, 2006).

Forskning om organisatoriske nettverk og interorganisatorisk samarbeid

Det jeg her beskriver som forskningen om organisatoriske nettverk og interorganisatorisk samarbeid, ser ut til å være tilnærminger med litt ulikt utspring, men som møtes i studier av nettverksorganisasjoner og organisasjoners målrettede handlinger for å utnytte sitt nettverk for å fremme egne og felles interesser. Redaktørene av *The Oxford Handbook of Inter-Organizational Relations* viser til bidrag fra 1950-tallet som tidlige kilder til studier av interorganisatorisk samarbeid, men sier også at først fra 1970-tallet skjedde det en vekst i denne forskningen (Cropper mfl., 2012). Redaktørene peker videre på at interorganisatoriske relasjoner kan studeres gjennom en rekke teoretiske perspektiver, herunder teori om sosiale nettverk.

Forskningen synes å ha en hovedbase i organisasjonsteori og sosiologiske tilnærminger samt i organisasjons- og ledelsestidsskrifter som *Journal of Management* og tidsskriftene til *Academy of Management*, profesjonsorganisasjonen for forskere i organisasjon og ledelse, stiftet i 1936.

Interorganisatorisk samarbeid kan forstås som kobling av situasjonsforståelse og konkrete ressurser – som informasjon, penger og arbeidskraft – for å løse problemer som den enkelte samarbeidspartner ikke kan løse alene (Gray, 1985). Grunnlaget er altså en gjensidig avhengighet mellom aktørene. At organisasjonene trenger noe fra hverandre, motiverer samarbeidet. En teoretisk inngang har vært det som omtales som *resource dependence theory*, om ressursavhengighet og interorganisatorisk samarbeid som tilgang til ressurser den enkelte organisasjon ikke besitter (Parmigiani & Rivera-Santos, 2011). De samarbeidsrelasjonene aktørene inngår i, kan ta form av partnerskap, nettverk, allianser, konsortier eller joint ventures (Cropper mfl., 2012; Parmigiani & Rivera-Santos, 2011).

Studier av nettverksrelasjoner

Studier av interorganisatoriske relasjoner fokuserer på fire hovedkomponenter: *organisasjoner* og trekk ved disse, *relasjoner* og forbindelseslinjer mellom organisasjonene, *kontekst* som organisasjonene er innvevd i, og *prosesser* som bidrar til etablering, videreføring, endring og oppløsning av relasjonene og til å produsere resultater av samarbeidet (Cropper mfl., 2012).

Begrepet *nettverk* opptrer også innenfor organisasjonsforskningen. Nettverk kan opptre på ulike nivåer: rundt eller mellom individer (*interpersonal*), for eksempel på tvers av fag eller disipliner, mellom enheter eller avdelinger innenfor en organisasjon (*interunit*) og mellom organisasjoner (*interorganizational*) (Brass, Galaskiewicz, Greve & Tsai, 2004). I nettverksteoriens begrepsapparat kan enhver aktør (individ eller organisasjon) betraktes som en *node* i et nettverk som består av deres forbindelser eller bånd (*ties*) til andre aktører. Aktørers posisjon bestemmes både av hvor mange andre aktører de har forbindelser til (*centrality*), og av hvor tette disse forbindelsene er (*density*).

Sentrale elementer eller ideer i studier av nettverk (Kilduff & Brass, 2010) er at dette er studier av *relasjoner* mellom aktører, at aktører er

omsluttet av nettverk av relasjoner, og at aktørers posisjoner er bestemt av de nettverkene de inngår i. Videre er det sentralt at det finnes *nettverksstrukturer*, dvs. etablerte mønstre av bånd og fravær av forbindelser (huller) som kjennetegner et nettverk, og at nettverkene som individer, grupper og organisasjoner er innlemmet i, har *konsekvenser*. Et siste poeng er at nettverk kan oppstå og utvikles som en konsekvens av en rekke aktørers ikke-koordinerte handlinger og samhandling, eller de kan være resultat av målbevisst handling fra organisasjoner som har felles mål eller interesser (Kilduff & Brass, 2010).

Borgatti & Foster (2003) har identifisert ulike retninger i den organisatoriske nettverksforskningen: én retning som er opptatt av hva slags sosial støtte og hvilke ressurser individers nettverk representerer, og en annen retning som undersøker betydningen av organisasjoners nettverk for deres økonomiske transaksjoner. For eksempel kan analysene dreie seg om hvorvidt organisasjoners suksess kan forklares av deres nettverksposisjon eller trekk ved det nettverket organisasjoner inngår i. En tredje retning er opptatt av å studere nettverksorganisasjoner eller organisatoriske nettverk, altså organisatoriske former som er kjennetegnet ved samhandling mellom (delvis) autonome organisasjoner, og som bygger på tillit opparbeidet gjennom relasjoner over tid (Borgatti & Foster, 2003).

Organisatoriske nettverk kan altså studeres som noe organisasjoner (og mennesker) er innvevd i eller omsluttet av (*embedded in*), eller som noe organisasjoner aktivt velger å etablere eller inngå i. Den første typen nettverksstudier retter seg mot konsekvenser av organisasjoners nettverk og nettverksposisjoner. Denne andre typen vil være studier av målorienterte nettverk, med oppmerksomheten rettet mot intenderte organisatoriske prosesser og handlende aktører, kort sagt, studier av interorganisatorisk samarbeid.

Strategisk samarbeid og resultatoppnåelse gjennom nettverk

Et sentralt tema i forskningen om interorganisatorisk samarbeid har vært *hva organisasjoner kan oppnå* gjennom å delta i dette. Interorganisatoriske relasjoner forstås som strategisk viktige samarbeidsrelasjoner

mellom en organisasjon (den som studeres) og en eller flere andre organisasjoner for å dele eller utveksle ressurser i den hensikt å oppnå bedre resultater (Parmigiani & Rivera-Santos, 2011). Forskningen undersøker hvordan interorganisatorisk samarbeid kan forbedre en organisasjons resultatoppnåelse, for eksempel gjennom spredning av risiko, deling av ressurser, utvidet fleksibilitet, økt tilgang til teknologisk kunnskap eller til nye markeder (Phillips, Lawrence & Hardy, 2000). Gjennom samarbeid kan organisasjoner ikke bare få tilgang til økonomiske ressurser eller kunnskap, men også til legitimitet og renommé (Parmigiani & Rivera-Santos, 2011).

Hardy og kolleger peker på tre ulike litteraturstrømninger som har vært opptatt av litt forskjellige typer resultater (Hardy, Phillips & Lawrence, 2003). *Strategilitteraturen* har vektlagt at interorganisatorisk samarbeid kan legge til rette for deling av kritiske ressurser og for kunnskapsoverføring. Det de omtaler som *læringslitteraturen*, framhever at interorganisatorisk samarbeid også kan bidra til kunnskapsgenerering, til utvikling av ny kunnskap og til innovasjon. Det de omtaler som en litteratur om *organisasjonspolitik*k, framhever at samarbeid kan endre organisasjoners posisjoner i et nettverk, og dermed også deres makt og innflytelse. Interorganisatorisk samarbeid kan derfor være noe organisasjoner tar i bruk for å styrke sin egen posisjon i et felt.

I mange tilfeller har forskningen studert resultater for den enkelte organisasjonen. Det har imidlertid også vært forsket på nettverk betraktet som subjekt – som *whole networks* (Provan, Fish & Sydow, 2007), som *interorganisatoriske system* innenfor et *domene* eller felt bestående av ulike aktører som deler problemer eller interesser (Gray, 1985), eller som interorganisatoriske enheter (*entities*) (Cropper mfl., 2011). I denne forskningen, der nettverket eller samarbeidet er undersøkelsesenheten, flyttes oppmerksomheten fra hva den enkelte deltakende organisasjon oppnår, til hva nettverket som helhet skaper av resultater. I en litteraturgjennomgang finner Provan mfl. (2007) flest slike studier innenfor helse- og sosialsektoren.

Mye oppmerksomhet har vært rettet mot organisasjoner i privat sektor og bedrifter som konkurrerer i et marked, og mot relasjonenes betydning for de økonomiske resultatene (Kilduff & Brass, 2010). Ideelle og frivillige

organisasjoner behandles også som aktører som forfølger sine organisasjonsinteresser og konkurrerer om givere og offentlig støtte (Hardy m.fl., 2003).

I studier av interorganisatoriske relasjoner har en forståelse av organisasjonene som rasjonelle og instrumentelle vært utbredt (Lounsbury & Ventresca, 2003). Institusjonell organisasjonsteori gir imidlertid et blikk for at organisasjoner og de som befolker dem, er innvevd i institusjonelle logikker som de oppfatter verden gjennom og handler ut fra, og slike logikker former hva som betraktes som rasjonelt og legitimt (Lounsbury & Ventresca, 2003). Innarbeidede logikker preger dermed også forståelsene av saken som gjøres til gjenstand for samarbeid, hvem som er rettmessige deltakere i samarbeidet, og hvordan problemene bør møtes (Phillips mfl., 2000). De kan utgjøre barrierer for samarbeid, men kan også representere ressurser deltakerne kan trekke på. Institusjonell organisasjonsteori kan dessuten rette oppmerksomheten mot hvordan institusjonelt arbeid (*institutional work*) kan være nødvendig for å omforme innarbeidede forståelser og praksiser, slik at samarbeid kan realiseres (Lawrence & Suddaby, 2006; Lawrence, Suddaby & Leca, 2009).

Samarbeidsprosesser og hva som påvirker hvordan de fungerer

Et sentralt tema, som man også har vært opptatt av i studier av nettverksstyring i offentlig sektor, har vært hvordan interorganisatorisk samarbeid fungerer, hva som påvirker hvordan samarbeidet faktisk utspiller seg, og hvordan samarbeid dermed kan tilrettelegges for.

Basert på et sett av casestudier fra både privat og offentlig sektor analyserer Gray (1985) etableringen av interorganisatorisk samarbeid gjennom tre faser: 1) etablering av en felles problemforståelse blant aktører som berøres av et problem (*problem-setting*), 2) utpeking av retningen for samarbeidet, av fremtiden man sikter mot og verdiene aktørene enes om (*direction-setting*), og 3) strukturering av samhandlingen i samarbeidet (*structuring*). Analysen dreier seg om forhold som påvirker samarbeidet.

Gray peker på at deltakerne bør representere alle sider ved den kompleksiteten som problemet representerer. Spesielt viktig er det å få med aktører

som kan boikotte den problemløsningen partene eventuelt kommer fram til. En utfordring kan være at det hersker uenighet om hvem som er legitime deltakere. En annen utfordring kan være at et stort antall deltakere kan gjøre prosessen mindre effektiv enn om antallet deltakere er lite, mens det å utelate berørte deltakere kan skape motstand når løsninger skal iverksettes.

For å ville delta må aktørene anerkjenne at det eksisterer en gjensidig avhengighet, og at samarbeid er nødvendig og kan virke positivt på problemløsningen. Hvis viktige aktører ikke anerkjenner dette, kan det bli nødvendig med insentiver. At samarbeid er pålagt (*mandated*), slik det kan være i offentlig sektor, er sjelden tilstrekkelig til å sikre at effektivt samarbeid faktisk vil finne sted.

Videre vektlegger Gray at det har betydning hvem som initierer og tar ledelsen i samarbeidet: Det kan være en aktør som allerede har legitimitet som autoritet i feltet, men hvis det er høy grad av konflikt mellom deltakerne, bør det heller være en nøytral tredjepart. Legitimitet alene er imidlertid ikke tilstrekkelig, også kompetanse er nødvendig – til å se potensialer, fremme visjoner og vise konsekvenser.

Gray argumenterer for at ressursavhengighet og nærhet mellom aktørene bidrar positivt til et samarbeid, men i alle interorganisatoriske felt vil noen grupper ha større kontroll over kritiske ressurser enn andre. Relasjonene vil være preget av makt- og avhengighetsforhold. Det kan være behov for tiltak som kan utjevne maktforhold, men på den andre siden, hvis maktbalansen blir helt jevn, er det fare for stillstand.

Hardy og Phillips (1998) peker på tre former for makt som kan utspille seg i interorganisatoriske relasjoner: Den ene er *formell autoritet* – at noen organisasjoner har en legitim rett til å fatte beslutninger som er vitale for samarbeidet. Den andre er *ressurser* – at noen organisasjoner disponerer kritiske ressurser som samarbeidet er avhengig av, for eksempel kapital eller ekspertise. Og den tredje er «*diskursiv legitimitet*» – at noen organisasjoner anerkjennes å ha rett til å ytre seg på vegne av en gruppe. Dette er en form for makt som gjerne besittes av interesseorganisasjoner. Interorganisatorisk samhandling vil påvirkes av samspillet mellom disse tre maktformene. Samhandlingen vil kunne utvikle seg ulikt, avhengig av hvilke mønstre av makt og avhengighet som eksisterer i et konkret felt (Hardy mfl., 2003).

En praksisnær teori om samarbeid er utviklet av Chris Huxham, i samarbeid med Siv Vangen og andre (Huxham, 2003), i stor grad gjennom aksjonsforskning. Hensikten er å forstå hvordan samarbeidsprosesser kan forløpe – hvordan de kan tilrettelegges for, designes, ledes og understøttes – og få fram at også når samarbeidet oppfattes som vellykket, kan det ha inneholdt mange vanskeligheter (Huxham, 2003). Et poeng er at selv om samarbeidende parter må enes om felles mål, inneholder samarbeidsrelasjoner også organisasjonenes og deltakernes egne målsettinger. Ikke alle mål er eksplisitte, noen er tatt for gitt, andre er bevisst holdt skjult. Å starte med å handle kan derfor noen ganger være bedre enn å ha lange diskusjoner om mål. Et neste poeng er at maktforhold alltid er til stede, men makt ligger ikke bare hos dem deltakerne tilskriver en maktposisjon. I stedet må maktinfrastrukturen undersøkes spesifikt i den enkelte samarbeidsprosessen. Et tredje poeng er at selv om tillit ofte framheves som en forutsetning, starter samarbeid ikke sjelden med skepsis og mistenksomhet. Tillitsbygging er en nødvendig prosess, ikke et premiss. Tillitsbygging kan baseres på tidligere erfaring og deltakernes renommé, men også på at deltakerne er villige til å ta risikoen for at samarbeidet kan feile.

Utfyllende tilnærminger

Dette kapitlet har vist hvordan spørsmål om samordning og samhandling på tvers av organisatoriske og faglige grenser diskuteres og analyseres innenfor flere ulike vitenskapelige tradisjoner, med ulike begrepsapparat og ulike interesseområder, og med vekt på ulike typer organisasjoner.

Samordning og offentlige organisasjoner

I statsvitenskapen har oppmerksomheten vært rettet mot «nettverksstyring», forstått som offentlig styring som også involverer aktører fra privat og frivillig sektor. Bakteppet er en tanken om at mange samfunnsproblemer ikke kan løses av en enkelt administrasjon eller forvaltning alene, men at de krever samarbeid på tvers av sektorer og organisasjoner.

Innenfor helsetjenesteforskningen finnes en tilnærming som er opptatt av «integrerte tjenester». Der kartlegges bestanddelene og betingelsene for å gi pasientene tilgang til slike tjenester. Integrerte tjenester til mennesker med komplekse behov er typisk en utfordring som krever samordning og samhandling på tvers av faglige og organisatoriske grenser.

Både forskningen om integrerte tjenester og forskningen om nettverksstyring virker å være sammenvevd med politikken. Særlig forskningen om integrerte tjenester synes å være utviklet som et verktøy for å operasjonalisere og implementere politikken, og som en standard å kartlegge og evaluere praksis etter. Det man ønsker å oppnå gjennom integrerte tjenester, ligner på målene for integrert offentlig styring (Kodner & Spreu-ewenberg, 2002; Pollitt, 2003; Valentijn mfl., 2013). Det dreier seg om mer helhetlige og individuelt tilpassede tjenester, om brukertilfredshet, kvalitet, bedre tilgjengelighet, fleksibilitet og kontinuitet, og om større effektivitet, mindre dobbeltarbeid og mindre sløsing med ressurser.

Begge disse to forskningstradisjonene studerer primært organisasjoner i offentlig sektor. Organisasjonene forstås som redskaper for et overordnet formål – integrerte tjenester eller god samfunnsstyring. Det overordnede formålet er et implisitt premiss i analysene – i den forstand at det er dette som berettiger forskningen. Her dreier det seg om organisasjoner som arbeider på et offentlig oppdrag, med et politisk gitt mandat.

En særegen problemstilling finnes i forskningen om organisasjoner med et politisk mandat, nemlig hvorvidt nettverksstyringen medfører fragmentert ansvar – at når mange organisasjoner er involvert i politikktutforming og iverksettingen, blir det vanskelig se hvilke organisasjoner som skal holdes ansvarlig for det som oppnås. Et poeng er at ansvarsuklarhet kan gjøre ledere i offentlige organisasjoner mer bekvemme med hierarkisk styring og organisasjonsinterne resultatmål enn med nettverksstyring som kan gjøre det vanskelig å identifisere hver enkelt deltakers bidrag til resultatet. Dette kan forsterkes når oppgavene offentlige organisasjoner får ressurser til, er stramt avgrenset, og dersom organisasjoner og ledere blir målt på organisasjonsinterne måleindikatorer (Pollitt, 2003; Sullivan & Skelcher, 2002; Williams & Sullivan, 2010). For offentlige organisasjoner kan da motivasjon for samarbeid utover egen organisasjon måtte hvile på verdier om sosial rettferdighet

og visjoner om gode tjenester til innbyggerne (Kaehne, 2018; Sullivan & Skelcher, 2002).

Et annet trekk ved organisasjoner i offentlig sektor preger også forskningen om nettverksstyring: Gjennom sitt politiske mandat kan organisasjoner i offentlig sektor innlemmes i en overordnet plan for integrerte forløp og pålegges interorganisatorisk samarbeid. En forklaring på at de fleste studier av nettverk som subjekt finnes innenfor helse- og sosialsektoren (Provan mfl., 2007), kan være at i offentlig sektor er interorganisatorisk samarbeid i større grad stimulert eller pålagt fra overordnet nivå for å oppfylle mål utenfor det målet som er gitt den enkelte organisasjonen som deltar.

Interorganisatorisk samarbeid og organisasjoner i privat sektor

Den tredje tilnærmingen i kapitlet er en mer sosiologisk og organisasjonsteoretisk tilnærming som studerer interorganisatorisk samarbeid. Her rettes oppmerksomheten mer på organisasjoner i privat sektor. Dette dreier seg om organisasjoner som selv definerer sine mål, og som ofte opererer i et marked der de konkurrerer med andre. Organisasjonene forstås i stor grad som subjekter – som intensjonale, handlende aktører som velger å inngå i (eller stå utenfor) samarbeidsrelasjoner ut fra vurderinger av hva de kan oppnå gjennom deltakelsen. Samarbeidsrelasjonene er frivillige.

Det finnes også forskning om organisatoriske nettverk der organisasjonene mer opptrer som objekter, og der man studerer hvordan organisasjonenes handlingsmuligheter er bestemt av nettverkene de er innvevd i. Imidlertid rommer også nettverksforskningen studier av nettverksorganisasjoner i form av interorganisatorisk samarbeid mellom autonome organisasjoner som velger å samarbeide på tvers av organisatoriske grenser.

Forskningen om interorganisatorisk samarbeid og nettverksorganisasjoner har rettet oppmerksomheten mot hva som gjør organisasjoner motivert for å samarbeide over sine egne grenser, og hva slags resultater de oppnår gjennom samarbeidet. Motivasjonen ligger i mulighetene for

å oppnå resultater. Et viktig poeng er at motivasjonen for interorganisatorisk samarbeid bygger på at det eksisterer en gjensidig avhengighet mellom organisasjonene. De trenger andre for å nå sine egne mål.

En illustrasjon på forskjellen mellom disse tilnærmingene er at i litteraturen om interorganisatorisk samarbeid er forskningen opptatt av hvordan den enkelte organisasjon i et samarbeid kan styrke sin posisjon og sin resultatoppnåelse, dele ressurser og spre risiko. Litteraturen om offentlig forvaltning er i én forstand opptatt av det samme, men med motsatt fortegn, nemlig av hvordan deling av ressurser og spredning av risiko innebærer fragmentering eller oppløsning av ansvar – og dermed redusert mulighet for å holde noen ansvarlig for virksomheten og resultatene.

Mandat, avhengighet og motivasjon

Innenfor alle tre tilnærmingene finnes en interesse for hvordan samarbeid kan stimuleres for å finne løsninger på utfordringer den enkelte organisasjonen ikke kan løse alene. Her kan ulikhetene mellom tilnærmingene representere utfyllende perspektiver. Forskningen om interorganisatoriske relasjoner viser hvordan samarbeid i privat sektor motiveres av gjensidig avhengighet. Til forskjell kan organisasjoner i offentlig sektor pålegges å samarbeide på tvers, for eksempel for å skape integrerte tjenester. Implementeringsforskningen har imidlertid vist at overordnede planer og mandater ikke nødvendigvis materialiseres i lokal praksis. Organisasjonstilnærmingen har bud på hvordan dette kan forstås.

Institusjonelle organisasjonsperspektiver kan peke på at rasjonelle, instrumentelle grep for å skape koordinering ikke nødvendigvis lar seg realisere hvis de bryter mot innarbeidede forståelser og praksiser. Perspektivet på organisasjonene som rasjonelle og instrumentelle viser hvordan samarbeid kan motiveres av muligheter for gevinster. I offentlig sektor kan det være slik at de som tjener på at organisasjonene samarbeider for å oppnå integrerte tjenester, er innbyggere med komplekse behov som krysser sektorgrenser. Organisasjonene, derimot, kan oppnå bedre resultatmålinger om de konsentrerer seg om oppgavene de har fått budsjett til, og resultatene de blir målt på. Samarbeid på tvers kan bli

avhengig av lederes og fagpersoners verdier og visjoner (Kaehne, 2018). Slike organisasjonsteoretiske perspektiver kan rette oppmerksomheten mot den offentlige styringen – og mot spørsmålet om offentlige organisasjoner opplever at de er avhengige av andre for å nå sine mål, eller om de belønnes for samarbeid på tvers.

Referanser

- Agranoff, R. (2006). Inside collaborative networks: Ten lessons for public managers. *Public Administration Review*, 66, 56–65. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00666.x>
- Agranoff, R. & McGuire, M. (2001). Big questions in public network management research. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 11(3), 295–326.
- Ahgren, B., Axelsson, S.B. & Axelsson, R. (2009). Evaluating intersectoral collaboration: A model for assessment by service users. *International journal of integrated care*, 9(1).
- Amelung, V., Stein, V., Goodwin, N., Balicer, R., Nolte, E. & Suter, E. (2017). *Handbook integrated care*. Cham: Springer International Publishing.
- Ansell, C. & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571.
- Ansell, C., Sørensen, E. & Torfing, J. (2017). Improving policy implementation through collaborative policymaking. *Policy & Politics*, 45(3), 467–486.
- Axelsson, R. & Axelsson, S.B. (2006). Integration and collaboration in public health—a conceptual framework. *The International Journal of Health Planning and Management*, 21(1), 75–88.
- Bevir, M. (2010). *The SAGE handbook of governance*. London: Sage.
- Borgatti, S.P. & Foster, P.C. (2003). The network paradigm in organizational research: A review and typology. *Journal of Management*, 29(6), 991–1013.
- Bovaird, T. (2007). Beyond engagement and participation: User and community coproduction of public services. *Public Administration Review*, 67(5), 846–860.
- Brandsen, T. & Pestoff, V. (2006). Co-production, the third sector and the delivery of public services. *Public Management Review*, 8(4), 493–501. <https://doi.org/10.1080/14719030601022874>
- Brass, D.J., Galaskiewicz, J., Greve, H.R. & Tsai, W. (2004). Taking stock of networks and organizations: A multilevel perspective. *Academy of Management Journal*, 47(6), 795–817.
- Browne, G., Kingston, D., Grdisa, V. & Markle-Reid, M. (2007). Conceptualization and measurement of integrated human service networks for evaluation. *International Journal of Integrated Care*, 7(4).

- Browne, G., Roberts, J., Gafni, A., Byrne, C., Kertyzia, J. & Loney, P. (2004). Conceptualizing and validating the human services integration measure. *International Journal of Integrated Care*, 4(2).
- Bryson, J.M., Crosby, B.C. & Stone, M.M. (2006). The design and implementation of cross-sector collaborations: Propositions from the literature. *Public Administration Review*, 66(s1), 44–55.
- Bryson, J.M., Crosby, B.C. & Stone, M.M. (2015). Designing and implementing cross-sector collaborations: Needed and challenging. *Public Administration Review*, 75(5), 647–663.
- Busetto, L., Luijckx, K. & Vrijhoef, B. (2017). Development of the COMIC Model for the comprehensive evaluation of integrated care interventions. *International Journal of Integrated Care*, 17(5).
- Cameron, A., Lart, R., Bostock, L. & Coomber, C. (2014). Factors that promote and hinder joint and integrated working between health and social care services: a review of research literature. *Health & Social Care in the Community*, 22(3), 225–233.
- Christensen, T. & Læg Reid, P. (2007). The whole-of-government approach to public sector reform. *Public Administration Review*, 67(6), 1059–1066.
- Christensen, T. & Læg Reid, P. (2011). Beyond NPM? Some Development Features. I T. Christensen & P. Læg Reid (Red.), *The Ashgate research companion to new public management* (s. 391–403). Aldershot: Ashgate Publishing, Ltd.
- Cropper, S., Ebers, M., Huxham, C. & Ring, P.S. (2011). Packing more punch? Developing the field of inter-organisational relations. *International Journal of Strategic Business Alliances*, 2(3), 153–170.
- Cropper, S., Ebers, M., Huxham, C. & Ring, P.S. (2012). *The Oxford handbook of inter-organizational relations*. Oxford: Oxford University Press.
- Crosby, B.C. & Bryson, J.M. (2005). A leadership framework for cross-sector collaboration. *Public Management Review*, 7(2), 177–201.
- Doberstein, C. (2016). Designing collaborative governance decision-making in search of a ‘collaborative advantage’. *Public Management Review*, 18(6), 819–841.
- Emerson, K., Nabatchi, T. & Balogh, S. (2012). An integrative framework for collaborative governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1), 1–29.
- Enroth, H. (2010). Policy Network Theory. I M. Bevir (Red.), *The SAGE handbook of governance* (s. 19–35). London: Sage.
- Fossestøl, K. (2009). Valgfrihet, styring eller dialog. Om samstyring av velferdsstatlig tjenesteyting. *Sosiologi i dag*, 39(1), 37–62.
- Goodwin, N., Stein, V. & Amelung, V. (2017). What is integrated care? I V. Amelung, V. Stein, N. Goodwin, R. Balicer, E. Nolte & E. Suter (Red.), *Handbook integrated care* (s. 3–24). Cham: Springer International Publishing.

- Gray, B. (1985). Conditions facilitating interorganizational collaboration. *Human Relations*, 38(10), 911–936.
- Greenhalgh, T., Robert, G., Macfarlane, F., Bate, P., Kyriakidou, O. & Peacock, R. (2005). Storylines of research in diffusion of innovation: A meta-narrative approach to systematic review. *Social Science & Medicine*, 61(2), 417–430.
- Gröne, O. & Garcia-Barbero, M. (2001). Integrated care. *International Journal of Integrated Care*, 1(2).
- Hardy, C., Phillips, N. & Lawrence, T.B. (2003). Resources, knowledge and influence: The organizational effects of interorganizational collaboration. *Journal of Management Studies*, 40(2), 321–347.
- Huxham, C. (2000). The challenge of collaborative governance. *Public Management*, 2(3), 337–357.
- Huxham, C. (2003). Theorizing collaboration practice. *Public Management Review*, 5(3), 401–423.
- Kaehne, A. (2016). The building blocks of integrated care. *International Journal of Integrated Care*, 16(4).
- Kaehne, A. (2018). The tacit assumptions of care integration. *Journal of Integrated Care*, 26(4), 254–256. <https://doi.org/10.1108/JICA-10-2018-057>
- Kenis, P. & Provan, K.G. (2009). Towards an exogenous theory of public network performance. *Public Administration*, 87(3), 440–456.
- Kilduff, M. & Brass, D.J. (2010). Organizational social network research: Core ideas and key debates. *The Academy of Management Annals*, 4(1), 317–357.
- Klijn, E.-H. (2005). Networks and inter-organizational management: Challenging, steering, evaluation, and the role of public actors in public management. I C. Pollitt, E. Ferlie & L.E. Lynn (Red.), *The Oxford handbook of public management* (s. 257–281). Oxford: Oxford University Press.
- Klijn, E.-H. & Koppenjan, J. (2012). Governance network theory: Past, present and future. *Policy & Politics*, 40(4), 587–606.
- Kodner, D.L. & Spreeuwenberg, C. (2002). Integrated care: Meaning, logic, applications, and implications – a discussion paper. *International Journal of Integrated Care*, 2(4).
- Lawrence, T.B. & Suddaby, R. (2006). Institutions and institutional work. I S.R. Clegg, C. Hardy, T.B. Lawrence & W.R. Nord (Red.), *The SAGE handbook of organization studies* (Andre. utg., s. 215–254). London: Sage.
- Lawrence, T.B., Suddaby, R. & Leca, B. (2009). *Institutional work: Actors and agency in institutional studies of organizations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lecy, J.D., Mergel, I.A. & Schmitz, H.P. (2014). Networks in public administration: Current scholarship in review. *Public Management Review*, 16(5), 643–665. <https://doi.org/10.1080/14719037.2012.743577>

- Leutz, W.N. (1999). Five laws for integrating medical and social services: Lessons from the United States and the United Kingdom. *The Milbank Quarterly*, 77(1), 77–110.
- Levi-Faur, D. (2012). *The Oxford handbook of governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Lounsbury, M. & Ventresca, M. (2003). The new structuralism in organizational theory. *Organization*, 10(3), 457–480.
- Maruthappu, M., Hasan, A. & Zeltner, T. (2015). Enablers and barriers in implementing integrated care. *Health Systems & Reform*, 1(4), 250–256. <https://doi.org/10.1080/23288604.2015.1077301>
- Minas, R. (2016). The concept of integrated services in different welfare states from a life course perspective. *International Social Security Review*, 69(3–4), 85–107.
- Minkman, M., Ahaus, K., Fabbriotti, I., Nabitz, U. & Huijsman, R. (2008). A quality management model for integrated care: Results of a Delphi and Concept Mapping study. *International Journal for Quality in Health Care*, 21(1), 66–75.
- Mintzberg, H. (1979). *The structuring of organizations: A synthesis of the research*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- Mur-Veeman, I., van Raak, A. & Paulus, A. (2008). Comparing integrated care policy in Europe: Does policy matter? *Health Policy*, 85(2), 172–183. <https://doi.org/10.1016/j.healthpol.2007.07.008>
- O'Toole, L. (2003). Interorganizational relations in implementation. I B.G. Peters & J. Pierre (Red.), *Handbook of public administration* (s. 234–244). London: Sage.
- O'Leary, R. & Vij, N. (2012). Collaborative public management: Where have we been and where are we going? *The American Review of Public Administration*, 42(5), 507–522.
- Osborne, S.P. (2002). *Public-private partnerships: Theory and practice in international perspective*. London: Routledge.
- Osborne, S.P. (2006). The new public governance? *Public Management Review*, 8(3), 377–387.
- Osborne, S.P. (2010). *The new public governance: Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. London: Routledge.
- Ouwens, M., Wollersheim, H., Hermens, R., Hulscher, M. & Grol, R. (2005). Integrated care programmes for chronically ill patients: a review of systematic reviews. *International Journal for Quality in Health Care*, 17(2), 141–146.
- Parmigiani, A. & Rivera-Santos, M. (2011). Clearing a path through the forest: A meta-review of interorganizational relationships. *Journal of management*, 37(4), 1108–1136.
- Peters, B.G. & Pierre, J. (1998). Governance without government? Rethinking public administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(2), 223–243.

- Phillips, N., Lawrence, T.B. & Hardy, C. (2000). Inter-organizational collaboration and the dynamics of institutional fields. *Journal of Management Studies*, 37(1).
- Pollitt, C. (2003). Joined-up Government: A survey. *Political Studies Review*, 1(1), 34–49.
- Powell, W.W. (1990). Neither market nor hierarchy. Network forms of organization. *Research in Organizational Behavior*, 12, 295–336.
- Provan, K.G., Fish, A. & Sydow, J. (2007). Interorganizational networks at the network level: A review of the empirical literature on whole networks. *Journal of management*, 33(3), 479–516.
- Provan, K.G. & Milward, H.B. (2001). Do networks really work? A framework for evaluating public-sector organizational networks. *Public Administration Review*, 61(4), 414–423
- Radin, B.A. (2003). The instruments of intergovernmental management. I B.G. Peters & J. Pierre (Red.), *Handbook of public administration* (s. 607–618). London: Sage.
- Rhodes, R.A.W. (1996). The new governance: Governing without government. *Political Studies*, 44(4), 652–667.
- Smith, M.J. (1993). *Pressure, power and policy: State autonomy and policy networks in Britain and the United States*. New York: Harvester Wheatsheaf.
- Sullivan, H. & Skelcher, C. (2002). *Working across boundaries: Collaboration in public services*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Sullivan, H., Williams, P. & Jeffares, S. (2012). Leadership for collaboration: Situated agency in practice. *Public Management Review*, 14(1), 41–66.
- Thompson, G. (1991). *Markets, hierarchies and networks: The coordination of social life*. London: Sage.
- Vabo, S.I. & Røiseland, A. (2008). Governance på norsk: Samstyring som empirisk og analytisk fenomen. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 24(1–2), 86–103.
- Valentijn, P.P., Schepman, S.M., Opheij, W. & Bruijnzeels, M.A. (2013). Understanding integrated care: A comprehensive conceptual framework based on the integrative functions of primary care. *International Journal of Integrated Care*, 13.
- van Duijn, S., Zonneveld, N., Montero, A.L., Minkman, M. & Nies, H. (2018). Service integration across sectors in Europe: Literature and practice. *International Journal of Integrated Care*, 18.
- Vangen, S., Hayes, J.P. & Cornforth, C. (2015). Governing cross-sector, inter-organizational collaborations. *Public Management Review*, 17(9), 1237–1260. <https://doi.org/10.1080/14719037.2014.903658>
- WHO (2015). WHO global strategy on people-centred and integrated health services: interim report. Geneva: WHO-World Health Organization.
- Williams, P. & Sullivan, H. (2010). Despite all we know about collaborative working, why do we still get it wrong? *Journal of Integrated Care*, 18(4), 4–15.