



UiT Norges arktiske universitet

Handelshøgskolen ved UiT

## **Innovativ offentlig anskaffelse i et sluttbrukerperspektiv**

Sammenhengen mellom deltagerinteraksjon, kompleksitet og innovasjon

Frederik Fremming Anderssen Sverre

Masteroppgave i økonomi og administrasjon, BED3901, juni 2024



## Forord

Denne mastergradsoppgaven i økonomi og administrasjon skrives som en avsluttende del av masterstudiet på Handelshøgskolen ved Universitetet i Tromsø. Oppgaven tar for seg et faglig utgangspunkt i tråd med marked og strategi som major, og økonomisk styring som minor.

Oppgavens faglige retning følger en personlig interesse for samfunnsutvikling og offentlige-private samarbeid. Til tross for at fenomenet som undersøkes reflekterer det aktuelle masterstudiets sammensetning av marked og strategi samt økonomisk styring som faglige veivalg, beveger oppgaven seg ut i et forskningsfelt som ikke inkluderes i studiets pensum. Fenomenet tilnærmes imidlertid ut ifra etablerte økonomiske perspektiver, og det teoretiske rammeverket bygger i stor grad på en faglig forståelse som er utviklet igjennom studiets diversifiserte organisering av kurs og emner.

Det er av mitt ønske å rette oppmerksomheten mot min veileder Kåre Skallerud, som har hatt en stor innflytelse på et fint og konstruktivt samarbeid. I tillegg til strukturelle egenskaper og forskningsmetodiske styrker, har den veiledende dialogen i stor grad påvirket oppgavens empiriske mulighetsrom, og vært preget av en spennende faglig diskusjon. Jeg ønsker videre å takke Nav i Asker kommune, samt Institutt for klinisk odontologi ved Universitetet i Tromsø, for en svært innsiktsfull dialog. Til tross for at vedkommende holdes anonym, som en følge av min egen vurdering av relevans, og en egen forskningsetisk beslutning, vil jeg spesielt takke prosjektlederen for prosjekt B, ved Nav Asker kommune, for vedkommende sitt personlige engasjement, inkluderende innstilling og innsats i håndteringen av ungt utenforskap som én av de store samfunnsutfordringene vi står ovenfor.

Frederik Fremming Anderssen Sverre

Tromsø, 1. juni 2024

## Sammendrag

Den offentlige sektoren gir uttrykk for et behov for økt samarbeid, og legger i stadig større grad vekt på tiltak som fremhever intern og ekstern samhandling. Dette er en utvikling som motiveres av den offentlige sektorens tilretteleggende rolle, og et ønske om å styrke evnen til å håndtere større samfunnsutfordringer. I denne forbindelse presiseres det at den offentlige virksomhetens innsats må betraktes i et helhetlig perspektiv, og at offentlige aktører i større grad må organiseres i sammenheng, heller enn å engasjeres i parallelle aktiviteter.

I møte med urealiserte fordeler av tiltak for utvidet deltagerinteraksjon og involvering, fremstår det et spørsmål om hva som hindrer effektene av samarbeidsstimulerende initiativ. Mulighetsrommet som ligger i innovativ offentlig anskaffelse kjennetegnes i denne sammenheng ved tiltakets vekt på koordinert interaksjon på tvers av interne og eksterne deltagere. Med en hensikt om å forstå den innovative anskaffelsesprosessens tilnærming til deltagerinteraksjon, rettes oppmerksomheten mot hva som driver deltagernes involvering, og anskaffelsesmyndighetenes håndtering av deltagelsens innvirkning på kompleksitet.

Problemstillingen lyder som følger:

Innovativ offentlig anskaffelse i et sluttbrukerperspektiv: i hvilken grad drives sluttbrukerinteraksjon av kompleksitet?

Oppgaven struktureres som en forståelsesprosess, hvor forståelse fremmes gjennom informasjonskilder med en direkte tilknytning til fenomenets praksis. I et behov for kontekstuell innsikt, benyttes et kvalitativt flercasesdesign, hvor to formålsbestemte innovative anskaffelsesprosjekter utforskes innenfor et felles fenomen, men ut ifra distinkte kontekster. De to prosjektene som utforskes er henholdsvis Universitetet i Tromsø sin innovasjonsvennlige anskaffelse av simuleringsutstyr (A), og Nav i Asker kommunes anskaffelse av innovasjon rettet mot ungt utenforskap, ved bruk av en effektkontrakt (B). I likhet med hverandre, tar prosjektene for seg tiltak som stimulerer og reduserer graden av kompleksitet. Det som skiller prosjektene er først og fremst hvordan kompleksitet forstås på tvers av deltagere, som en følge av deltagernes interaksjonsgrad.

Nøkkelord: Innovativ offentlig anskaffelse, sluttbrukerperspektiv, deltagerinteraksjon, kompleksitet.

# Innhold

<b>Forord</b> .....	<b>iii</b>
<b>Sammendrag</b> .....	<b>iv</b>
<b>1 Introduksjon</b> .....	<b>1</b>
1.1 Bakgrunn og aktualisering .....	1
1.2 Problemstilling .....	4
<b>2 Teoretisk rammeverk</b> .....	<b>6</b>
2.1 Innovativ offentlig anskaffelse.....	7
2.1.1 Den offentlige myndighetens rolle.....	8
2.1.2 Fra tilbud til etterspørsel .....	8
2.1.3 Former for innovativ offentlig anskaffelse.....	10
2.1.4 Sluttbrukerperspektivet .....	13
2.2 Institusjonelle rammer.....	15
2.2.1 Formål og retningslinjer.....	15
2.2.2 Anskaffelsesprosessens struktur.....	16
2.3 Nettverksdynamikk .....	18
2.3.1 Posisjoner og roller.....	19
2.3.2 Verdisamskaping.....	20
2.4 Kompleksitet .....	22
2.5 Tentativ undersøkelsesmodell.....	26
<b>3 Metode</b> .....	<b>28</b>
3.1 Forskningsdesign.....	28
3.2 Datainnsamling.....	30
3.2.1 Dybdeintervjuer.....	31
3.2.2 Prosjektbeskrivelser: rapporter og dokumenter.....	33
3.3 Empirisk analyse .....	34

3.4	Evaluering av metode .....	34
<b>4</b>	<b>Resultater .....</b>	<b>35</b>
4.1	Prosjektbeskrivelser .....	35
4.1.1	Prosjekt A: Innovasjonsvennlig anskaffelse av simuleringsutstyr .....	35
4.1.2	Prosjekt B: Effektkontrakt ungt utenforskap .....	36
4.2	Empiriske funn .....	39
4.3	Empirisk analyse .....	41
4.3.1	Innovativ offentlig anskaffelse .....	42
4.3.2	Institusjonelle rammer .....	45
4.3.3	Nettverksdynamikk .....	48
4.3.4	Kompleksitet .....	52
<b>5</b>	<b>Diskusjon og konklusjoner .....</b>	<b>55</b>
5.1	Diskusjon .....	55
5.2	Teoretiske implikasjoner .....	66
5.3	Praktiske implikasjoner .....	67
5.4	Begrensninger og videre forskning .....	68
<b>6</b>	<b>Litteratur .....</b>	<b>69</b>
	Vedlegg 1: Kodede datasett .....	73
	Vedlegg 2: Intervjuguide prosjekt A, informant 1 .....	90
	Vedlegg 3: Intervjuguide prosjekt A, informant 2 .....	92
	Vedlegg 4: Intervjuguide prosjekt B .....	93

## Figurer og tabeller

Figur 1: Konseptuell begrepsoversikt .....	27
Tabell 1: Intervjuguider, eksemplifisert .....	32
Tabell 2: Kategoriserte hovedfunn .....	39

# 1 Introduksjon

## 1.1 Bakgrunn og aktualisering

Den offentlige sektoren gir uttrykk for et overordnet behov for økt samarbeid. Behovet knyttes i stor grad til den offentlige sektorens evne til å forstå samt håndtere større samfunnsutfordringer (Meld. St. 30 (2019-2020), s. 82). For å kunne håndtere barrierene den offentlige sektoren møter, kreves det et forsterket samarbeid innad samt på tvers av offentlige myndigheter. I denne sammenheng presenteres innovativ offentlig anskaffelse som en illustrasjon på behovet for økt samarbeid på den ene siden, og som et virkemiddel for samarbeidsrettede initiativ på den andre siden. For det første, vil etterspørselsorienterte tiltak bidra til samarbeidets tilgjengelighet, og legge til rette for strategisk endring til fordel for samhandling internt i den offentlige sektoren. Tiltakene åpner for konkret løsningsutvikling ved anvendelsen av en tilnærming som vil kunne stimulere løsningens langsiktige effekt. For det andre, viser fungerende prosedyrer for offentlige anskaffelser et behov for økt samarbeid, i form av intern og ekstern samhandling. I tillegg illustrerer offentlige anskaffelsesrutiner et tydelig potensiale for å bedre forstå samt imøtekomme større utfordringer gjennom slike etterspørselsorienterte tiltak.

Utviklingen av prosedyrer for offentlige anskaffelser motiveres av et behov for å kartlegge hvordan offentlige myndigheter påvirker samfunnet gjennom innkjøpsbeslutninger. Den offentlige innkjøpsfunksjonen preges av en stadig mer etterspørselsorientert innovasjonspolitik (Bugge et al., 2016, s. 10). Utgangspunktet for denne utviklingen er et ønske om å realisere den offentlige anskaffelsesmyndighetens rolle som en tilrettelegger for innovasjon. Ved bruk av innovativ offentlig anskaffelse som et etterspørselsorientert tiltak, vil den offentlige virksomheten ha evnen til å påvirke utviklingen og spredningen av nye teknologier og tjenester. I tillegg vil slike tiltak åpne for systeminnovasjon og utviklingen av løsninger med hensyn til større samfunnsutfordringer, som en følge av at tiltakene retter seg mot stimuleringen av etterspørsel heller enn tilfredsstillelsen av tilbud (Torvinen & Ulkuniemi, 2016, s. 58). I en politisk forstand, er dette i hovedsak et spørsmål om innovasjonsorientert prioritering, og et poeng om forbedringspotensialet som ligger i disponeringen av offentlige ressurser. Institusjonelt sett, innebærer dette et grunnleggende motiv for endring, hvor de etterspørselsorienterte tiltakene fremhever behovet for økt samarbeid.

Behovet for økt offentlig samarbeid illustreres i erkjennelsen av den offentlige myndighetens tilretteleggende rolle. Det vil si, for å kunne legge til rette for løsningsutvikling og innovasjon, står intern og ekstern samhandling frem som sentrale elementer.

Oppmerksomheten rettes dermed mot innflytelsen som ligger i etterspørselsorienterte tiltak som innovativ offentlig anskaffelse, hvor det legges vekt på sluttbruker- og leverandørinteraksjon som virkemidler i oversettelsen fra behov til etterspørsel. Som en følge av økt intern og ekstern samhandling, vil den offentlige anskaffelsesmyndigheten kunne åpne for leverandørmarkedets forståelse av sluttbrukerens behov og markedets utvikling.

Utgangspunktet for innsatsen som legges i utviklingen av innovativ offentlig anskaffelse, som et effektivt og tilgjengelig virkemiddel for stimuleringen av samarbeid, følger virkemiddelets evne til å spre løsninger på tvers av offentlige aktører gjennom etablerte arenaer for utvidet deltagerinteraksjon. Anvendelsen av innovativ offentlig anskaffelse i møte med sosiale behov, og i kartleggingen av effekten etterspørselsorienterte tiltak vil kunne ha på større systematiske floker, krever imidlertid en omfattende koordinering av ulike interesser og en overordnet felles målsetning.

I skillet mellom ulike anskaffelsesdimensjoner, i form av teknologisk utstyr og systemutvikling, bygg og eiendomsanskaffelser eller utviklingen av sosiale tjenester, fremstår det imidlertid et spørsmål om hvorvidt tiltak for stimuleringen av innovasjon vil fungere like effektivt under et hvert anskaffelsesprosjekt. I den offentlige sektorens uttrykte behov for økt samarbeid, legges det vekt på tiltak som bidrar til den offentlige myndighetens evne til å håndtere større utfordringer. I denne sammenheng, beskrives mulighetsrommet som ligger i innovativ offentlig anskaffelse gjennom egenskapene som følger anskaffelsesprosessens struktur. Det antydes med andre ord at mulighetsrommet for innovasjon i større grad avhenger av utformingen av en åpen og systematisk prosess, enn av prosessens eksplisitte formål. Det første steget i utvidelsen av en åpen og systematisk anskaffelsesprosess, knyttes til et overordnet behov for forsterket kommunikasjon (Torvinen & Ulkuniemi, 2016, s. 58). Prosessens innovasjonsdrivende kapasitet vil på denne måten påvirkes av hvorvidt den offentlige anskaffelsesmyndigheten legger til rette for deltagerinteraksjon og aktiv dialog, samt en felles forståelse gjennom etableringen av en tydelig rollestruktur.

For å kunne hente ut gevinstene forbundet med interaksjon, er prosessen avhengig av å omfatte den gjensidige relasjonen mellom anskaffelsesprosjektets arrangør, den private



leverandøren og sluttbrukerne. Adopteringen av et sluttbrukerperspektiv ligger i den innovative anskaffelsens natur. Det vil si, grunnet den offentlige virksomhetens samfunnsdrivende formål, vil hensikten bak enhver anskaffelse omhandle maksimeringen av brukernytte. Hvorav sluttbrukerens aktive vurdering av tjenesteleveransens verdi støtter den offentlige virksomhetens tilretteleggende funksjon, vil det også fremme leverandørens forståelse av brukernes behov. Sluttbrukerinvolvering fremstår videre spesielt nødvendig i anskaffelsen av innovative tjenester (Edler et al., 2015, s. 48; Torvinen & Ulkuniemi, 2016, s. 60). I forståelsen av at anskaffelsesprosjektets innflytelse skapes i prosessens utforming, heller enn som en følge av prosessens formål, kan det riktig nok argumenteres for at sluttbrukerperspektivets relevans består, uavhengig av anskaffelsesobjektets dimensjoner. Argumentasjonen forblir den samme for anskaffelsen av eksisterende- som for nye løsninger; evnen til å stimulere etterspørsel er avhengig av en etablert forståelse av sluttbrukerens behov, og deltagerinteraksjon vil være avgjørende for formidlingen av løsningens krav til ytelse og funksjon.

I møte med urealiserte fordeler av tiltak for utvidet deltagerinteraksjon og involvering, fremstår det videre et spørsmål om hva som hindrer effektene av innovativ offentlig anskaffelse, samt et behov for å kartlegge barrierene for løsningsutvikling som tar hensyn til større samfunnsutfordringer. I denne forbindelse presiseres den offentlige sektorens behov for økt samarbeid, gjennom et ønske om å bedre forstå hva som kreves av de større utfordringene. For å legge til rette for identifiseringen av systembarrierer og utfordringenes rotårsak, initieres tiltak som i større grad tar for seg utviklingen av behov enn tilfredsstillelsen av etterspørsel. Meld. St. 30 (2019-2020) indikerer imidlertid at potensialet i liten grad utnyttes i praksis, ved å vise til at få anskaffelsesprosesser preges av prosedyrer som åpner for innovative effekter (s. 75). Den offentlige sektorens lave innovasjonsutnyttelse knyttes til en overordnet risikoaversjon forbundet med innovativ offentlig anskaffelse som et nytt og i stor grad udokumentert fenomen. I tillegg beskrives det lite utnyttede potensialet som en følge av forståelsen av at den offentlige sektorens institusjonelle legitimitet er avhengig av at markedets forventninger tilfredsstilles (Bugge et al., 2016, s. 25). Gjennom identifiseringen av barrierer for innovativ offentlig anskaffelse, virker anskaffelsesmyndighetenes innflytelse på prosessens strukturelle utforming som et avgjørende element. For å kunne utdype forståelsen av myndighetenes innflytelse, etterlyses det studier med vekt på resultatspesifikasjon og beskrivelser av etablerte prosedyrer for interaksjon.

## 1.2 Problemstilling

Med en hensikt om å forstå den innovative offentlige anskaffelsesprosessens tilnærming til deltagerinteraksjon, samt hvilken effekt denne tilnærmingen har på evnen til å stimulere innovasjon, rettes interessen mot hva som driver deltagerne involvering. Innovativ offentlig anskaffelse aktualiseres gjennom den offentlige sektorens uttrykte behov for økt samarbeid, samt oppfattelsen av at potensialet som ligger i etterspørselsorienterte tiltak utnyttes i liten grad i etableringen av prosedyrer for intern og ekstern samhandling. For å forstå hvordan den offentlige anskaffelsesmyndigheten kan bidra til et økt samarbeid gjennom en åpen og systematisk anskaffelsesprosess, vil det være spesielt relevant å se nærmere på prosessens deltagere. Meld. St. 30 (2019-2020) presiserer at barrierene for innovativ offentlig anskaffelse i all hovedsak følger en svak forankring og ledelse av mål, tid og ressurser (s. 76). Dette innebærer en manglende innsikt i prosessens potensiale, en begrenset koordinering og samordning av ressurser, samt en organisering som ikke tar hensyn til betydningen av en etablert felles forståelse blant prosjektets deltagere. I nedbrytingen av barrierene for innovative anskaffelser, er det avgjørende at prosessen adopterer en helhetlig tilnærming, hvor det legges vekt på forankringen av forståelse (Sætertrø, 2018). Mulighetsrommet som ligger i innovativ offentlig anskaffelse, kjennetegnes med andre ord ved det tiltakets vekt på koordinert interaksjon på tvers av interne og eksterne deltagere.

Oppgaven bygger på en forståelse av at en systematisk åpen prosess vil kunne fremme samarbeid og innovasjon, uavhengig av det aktuelle anskaffelsesprosjektets målsetning. Når det er sagt, vil målsetningen knyttes direkte til identifiseringen av anskaffelsens sluttbrukere, og dermed ha en sentral betydning for hvordan deltagerne involveres og tilknyttes strukturelt. Betydningen av sluttbrukerperspektivet illustrerer sammenhengen mellom deltagerinteraksjon og mulighetsrommet for innovasjon; uavhengig av anskaffelsesprosjektets konkrete målsetning, vil den overordnede hensikten knyttet til genereringen av brukernytte fremme prosjektets mulighetsrom for innovasjon, gitt at prosjektets deltagere preges av en etablert felles forståelse av anskaffelsens omfang og prosessens helhet. Sluttbrukerinvolvering vil først og fremst fremme anskaffelsesmyndighetenes evne til å spesifisere krav til anskaffelsens funksjon og ytelse, gjennom etableringen av en forståelse av anskaffelsens nytte og omfang. Deretter, vil interaksjonen mellom sluttbrukerne og prosjektets øvrige deltagere bidra til fordelingen av denne forståelsen, som vil styrke muligheten for intern og ekstern samhandling.

Ved at sluttbrukere integreres i anskaffelsesprosessen, stiller den offentlige myndigheten seg imidlertid nødt til å balansere fordelingen av tilgang og kontroll. Med andre ord, vil anskaffelsesmyndighetene måtte gi fra seg en viss grad av kontroll til fordel for deltagersammensetningens tilgang og prosessens transparens. I den grad deltagerinteraksjon fungerer som en avgjørende variabel for anskaffelsesprosessens effekt, uavhengig av hvorvidt innovasjon presiseres som en aktiv målsetning, vil kompleksitet være en naturlig del av prosessens praksis. I skillet mellom ulike innovative anskaffelsesprosjekter, virker det som at prosessens identifiserte barrierer beholder sin relevans på tvers av forskjellige anskaffelsesformat. Det kan tyde på at fellesnevneren for den innovative anskaffelses barrierer, omhandler det aktuelle prosjektets håndtering av kompleksiteten som følger strukturelle og interaktive mekanismer. Utarbeidelsen av oppgavens problemstilling tar derfor utgangspunkt i sammenhengen mellom mulighetsrommet for innovasjon, tilretteleggelsen av deltagerinteraksjon og håndteringen av kompleksitet. Problemstillingen lyder som følger:

Innovativ offentlig anskaffelse i et sluttbrukerperspektiv: i hvilken grad drives deltagerinteraksjon av kompleksitet?

## 2 Teoretisk rammeverk

Det teoretiske rammeverket bygger på innovativ offentlig anskaffelse. I et anvendt sluttbrukerperspektiv drives anskaffelsen av en brukerorientert tilnærming til verdiskaping. På denne måten fremmer den offentlige virksomheten innovasjon og brukernytte, ved å aktivt integrere verdiskapingsprosessen helhet. Dette innebærer at den offentlige anskaffelsen gjennomføres på bakgrunn av et grunnleggende formål om offentlig verdiskaping. Anskaffelsens innovative virkninger anses videre som en følge av ressursene som inngår i prosessen, og den sammensetningen som oppstår imellom dem. Prosessens innovasjonsevne vil i denne sammenheng være avhengig av at ressurs sammensetningen representerer brukernytten som anskaffelsen forfølger. Det kan derfor argumenteres for at innovativ offentlig anskaffelse i et sluttbrukerperspektiv fremmer innovasjon gjennom offentlig verdiskaping og maksimeringen av brukernytte, heller enn at innovasjon settes som en målsetning i seg selv. Effektene av et anvendt sluttbrukerperspektiv kjennetegnes ved interaksjonen som perspektivet bidrar til å stimulere. For å forstå hva som driver interaksjon i en anskaffelsesprosess, forutsettes det at prosessens mekanismer kartlegges, hvorav de ulike mekanismene vil påvirke prosessens grad av kompleksitet, og vil igjennom denne kompleksiteten ha en innflytelse på prosessens fungerende interaksjon.

Den innovative offentlige anskaffelsesprosessen preges av en rekke faktorer som bidrar til den akkumulerte graden av kompleksitet. De ulike mekanismene som påvirker denne graden, kan deles inn i to hovedgrupper, kategorisert etter anskaffelsesprosessen plan og praksis. Verken prosessens inngående struktur og oppsett, kategorisert som plan, eller den fungerende dynamikken som utgjør prosessens praksis, forstås som statiske komponenter. De vil begge påvirkes av prosessens omgivelser, og utfallet av tidlige faser vil kunne føre til endringer i utformingen av senere faser. Hovedgruppene beskriver heller et skille mellom de ulike kildene til kompleksitet og interaksjon, i form av strukturell og institusjonell kompleksitet på den ene siden, og nettverkskompleksitet på den andre siden. Hovedgruppen som representerer planbegrepet betegnes som institusjonelle rammer, og tar for seg prosessens formål og retningslinjer samt struktur. Den andre hovedgruppen redegjør for nettverksdynamikk, og tar for seg fungerende verdiskaping, i tillegg til nettverkets posisjoner og roller. På denne måten illustreres kompleksitet som en konsekvens av prosessens strukturelle helhet, med vekt på samspillet mellom prosessens deltagere. Realiseringen av fordelene forbundet med

interaksjon forstås i sammenheng med hvordan de ulike kildene til kompleksitet organiseres og håndteres.

Det teoretiske rammeverket gir grunnlaget for oppgavens gjennomgående struktur. Med en hensikt om å forstå anskaffelsesprosessens sentrale mekanismer i sammenheng, vil de ulike mekanismene presenteres slik de framstår i prosessen. Det teoretiske rammeverket vil resultere i en begrepsoversikt som illustrerer oppgavens strukturelle oppbygning, utviklet i tråd med teoretisk innsikt. Begrepsoversikten vil videre bidra til å skape en bro mellom den teoretiske forståelsen av fenomenet og de empiriske funn som avdekkes. Den teoretiske strukturen vil dermed fungere som rammeverket for utforskningen av fenomenet, og vil gjenspeiles i oppgavens ulike deler, til fordel for oversikt og en felles forståelse av årsakssammenhenger. Den overordnede strukturen består av innovativ offentlig anskaffelse plassert i et sluttbrukerperspektiv, institusjonelle rammer, som inneholder prosessens formål og retningslinjer samt strukturelle utforming, nettverksdynamikk, som en variabel påvirket av deltageres posisjoner og roller samt grad av verdisamskapning, og kompleksitet.

## **2.1 Innovativ offentlig anskaffelse**

Utviklingen av offentlig anskaffelse som en verdiskapende funksjon kjennetegnes i all hovedsak ved funksjonens målutvidelse. En offentlig anskaffelse tar for seg tilegnelsen av et produkt eller en tjeneste gjennom engasjeringen av en ekstern aktør, heller enn at produksjon og utvikling foregår internt i sin helhet. Involveringen av eksterne leverandører følger en beslutning som kan grunne i vurderingen av tilgjengelige ressurser og intern kompetanse, avanserte behov og ekstern ekspertise, eller gjenkjenningen av mulighetene ved utvidede samarbeid og ressurs sammensetninger. I denne sammenheng, har anskaffelsesfunksjonen beveget seg fra en ledelsesfunksjon tilrettelagt mot tilfredstillelsen av intern etterspørsel, til et verdiskapende virkemiddel rettet mot felles offentlig verdiskaping (Grandia et al., 2023, s. 1). Innovativ offentlig anskaffelse er en tilnærming til verdiskaping som svarer på økte krav til innovasjon og markedspåvirkning. Innovasjonsbegrepet beskriver anskaffelsens utstrakte potensiale, og representerer ikke nødvendigvis en endret målsetning eller et annerledes utløst behov (Edquist & Zabala-Iturriagoitia, 2012, s. 1758). Innovativ offentlig anskaffelse

forstås med andre ord som en anskaffelsesprosess som åpner for innovative følger av prosessens tilnærming til offentlig verdiskapning.

### **2.1.1 Den offentlige myndighetens rolle**

Den offentlige virksomhetens eksterne påvirkningsevne reflekterer et kollektivt grunnlag for verdiskapning, i samsvar med virksomhetens offentlige rolle. Tradisjonelt har offentlige målsetninger blitt møtt ved anvendelsen av tilbudsorienterte tiltak, i tråd med den statlige myndighetens interne fokus. Offentlige anskaffelser som styres etter tilbud, søker å mette et behov ettersom behovet oppstår. Ved å begrense den offentlige virksomheten til en aktør drevet av markedet, i motsetning til en markedsdrivende aktør, vil virksomheten kun være i stand til å tilfredsstillende behov slik det beskrives gjennom markedet. I mangel på tiltak som bidrar til å forstå markedets fremtidige behov, vil ikke virksomheten ha den nødvendige kompetansen for å kunne påvirke markedets utvikling (Edler & Georghiou, 2007, s. 956). Tilbudsorienterte offentlige initiativer hindrer på denne måten eksterne aktørers evne til å signalisere tilpassede løsninger i tide, ved at kunnskap om markedets utvikling ikke formidles effektivt til potensielle leverandører. På den andre siden, vil offentlige anskaffelser styrt mot etterspørsel ta hensyn til utviklingen av markedets behov. Innovativ offentlig anskaffelse er et godt eksempel på et etterspørselsorientert tiltak, hvor anskaffelsesprosessen rettes mot interaksjonen mellom etterspørsels- og løsningens kilde, altså mellom sluttbrukeren og tilbudets ulike bidragsyttere. (Wesseling & Edquist, 2018, s. 493). I utviklingen av offentlig anskaffelse som et kollektivt verdiskapende virkemiddel, defineres den offentlige rollen som en tilrettelegger heller enn en tilbyder (Aschhoff & Sofka, 2009, s. 1236). Denne tilretteleggende rollen innebærer et skift fra utformingen av tilbud som svarer på- til tilbud som påvirker og skaper etterspørsel.

### **2.1.2 Fra tilbud til etterspørsel**

Politiske målsetninger er i all hovedsak stilt etter oppfatningen av sosiale behov. Når det er sagt, er ikke behov nødvendigvis et uttrykk for etterspørsel. I skillet mellom tilbudsorienterte og etterspørselsorienterte tiltak, vektlegges oversettelsen fra behov til konkret etterspørsel, blant annet gjennom prosedyrer for innovativ offentlig anskaffelse (Westeren, 2021, s. 44).

Med tanke på at etterspørselsorienterte verktøy motiveres av tilbudssidens manglende konkurranseevne, benyttes innovativ offentlig anskaffelse med en hensikt om å påvirke system- og markedsfeil som hindrer innovasjon og løsningsutvikling (Edler & Georghiou, 2007, s. 957). De grunnleggende funksjonene til den innovative anskaffelsen som et etterspørselsorientert initiativ, tar for seg stimuleringen av innovativ etterspørsel og forbedringen av adoptiv kapasitet (Torvinen, 2019, s. 24). Utgangspunktet er med andre ord å drive innovasjon gjennom implementeringen av funksjoner som tolker, integrerer og påvirker markedsetterspørsel. Som en følge av innsikt i etterspørsel, vil den offentlige virksomhetens eksterne innflytelse komme til nytte gjennom spredning av markedskunnskap. Ved å aktivt kommunisere med markedet, er det lettere å forstå hvilke behov markedet har samt hvordan etterspørsel utvikles. Markedsdialog bidrar til at produsenten forstår hvordan produktet kan forbedres, samt til at kunden forstår forbedringenes nytte.

I en kontekst av innovasjon, rettes offentlig anskaffelse mot en avveining mellom å beholde kontroll og å fordele innflytelse. Avveiningen tar utgangspunkt i virksomhetens oppfatning av hvor identifiseringen av mål og verdier mest effektivt kan plasseres i verdikjeden (Kuitert, 2023, s. 29). I og med at vurderingen av innovasjon krever et helhetlig bilde av de inngående ressurser, aktiviteter og aktører, som sammen utgjør innovasjonens substans, betraktes graden av innovasjonens suksess som en effekt av relasjoner (Håkansson & Olsen, 2012, s. 83). Det vil si, et fullstendig bilde av innovasjonens sammensatte elementer vil ikke kunne bæres av en isolert enhet, i og med at individuelle oppfattelser dannes av kontekst. Dermed illustreres den utvidede interaksjonen mellom ressurser, i form av aktiviteter og aktører, som grunnlaget for innovasjon (Poutanen, 2016, s. 192). Innen formålsdrevet innovativ offentlig anskaffelse, vil interaksjonen ta utgangspunkt i brukernytte og offentlige behov. I denne sammenheng påpeker Edler og Georghiou (2007) at behovsformulering i større grad må stamme fra- samt gi uttrykk for brukernes interesser (s. 958). En bred deltagelse i defineringsprosessen vil fungere til fordel for beskrivelsen av etterspørsel. Involveringens utvidelse vil videre bidra til en presisert formulering samt en økt spredning av leverandørsignaler, i tillegg til en økt mottagelighet for alternative fremtidige løsninger (Wesseling & Edquist, 2018, s. 495).

Innovativ offentlig anskaffelse forutsetter et mulighetsrom for innovasjon. Gitt at kunnskap er kontekstuell og derfor grunnleggende relasjonelt, beskrives innovasjon som en følge av innovasjonsprosessens dynamiske praksis (Håkansson & Olsen, 2012, s. 85). Den offentlige

anskaffelsesprosessen har opplevd en strukturell overgang fra utførelsen av uavhengige strategiske innkjøpsbeslutninger til spesifikt sammensatte aktiviteter. Denne overgangen følger oppfatningen av innflytelsen som ligger i selve prosessen, samt realiseringen av den offentlige virksomhetens rolle som tilrettelegger for innovasjon gjennom prosedyrer for offentlig verdiskapning (Bugge et al., 2016, s. 17). Innovasjon innen offentlig anskaffelse knyttes på denne måten til prosessens evne til å stimulere interaksjon mellom involverte deltagere. Effektiviteten av denne interaksjonen anses videre som en følge av hvorvidt prosessen legger vekt på åpenhet og dialog (Rossi et al., 2010, s. 12). I sammensetningen av ulike deltageres posisjoner og roller vil anskaffelsens formål beskrives gjennom forskjellige uttrykk for behov. Innen innovativ offentlig anskaffelse vil balanseringen av diversifiserte behov virke avgjørende for å kunne se prosessens muligheter for innovasjon, og dermed organisere en prosess som bidrar til aktiviteter som støtter sosiale utfordringer (Frenken, 2017, s. 35). Antydningen her er at anskaffelsen vil ha evnen til å påvirke større samfunnsmessige utfordringer – ved at flere inkluderes i prosessen, og bidrar til beskrivelsen av behovet som forsøkes å dekket, vil den utviklede løsningens effekt forsterkes.

### **2.1.3 Former for innovativ offentlig anskaffelse**

Den offentlige anskaffelsens evne til å fremme innovasjon forutsettes av anskaffelsesprosessens hensyn til differensiering (Håkansson & Olsen, 2012, s. 90). Innovativ offentlig anskaffelse kan gjennomføres ved bruk av ulike metoder, hvorav to retninger beskriver et strukturelt overordnet skille. Den første tilnærmingen tar for seg generell innovativ offentlig anskaffelse, som kjennetegnes ved inkrementell og adaptiv innovasjon, blant annet gjennom innføringen av innovative anbudskriterier og innkjøpskrav (Edquist & Zabala-Iturriagagoitia, 2012, s. 1758). Dette åpner for en utvidet leverandørdeltagelse i offentlige anbudskonkurranser, ved at leverandørene i større grad vurderes etter differensierte og løsningsrelevante bidrag, heller enn at leverandører utelukkende ansettes etter kriterier for pris og kostnader. Generell innovativ offentlig anskaffelse vil dermed kunne legge til rette for innovativ offentlig verdiskapning gjennom at flere får muligheten til å presentere løsninger, samt samlet sett gi uttrykk for leverandørmarkedets mangfold. Utfordringen ligger i at generell anskaffelse i mindre grad benyttes som et innovasjonsdrivende instrument. Prosessen preges i stor grad av tekniske prosjektbeskrivelser, hvor leverandører kun evner å tilfredsstill



detaljerte løsningskrav (Fjose et al., 2013, s. 12). For å realisere potensialet for innovasjon, er den generelle anskaffelsesprosessen avhengig av at kompetanse knyttet til prosessens mulighetsrom fordeles, samt av en tydelig forankring og ledelse som støtter aktiv ressursutnyttelse og målformuleringer med evnen til å stimulere leverandørutvikling (Meld. St. 30 (2019-2020), s. 76).

I den grad utvidet leverandørdeltagelse fungerer som en kilde til innovasjon, vil tilretteleggelsen for aktiv deltagelse igjennom prosessens løp kunne bidra til verdiskaping gjennom utvidelsen av prosessdrivende roller (Torvinen, 2019, s. 97). I skillet mellom ulike metoder for innovativ offentlig anskaffelse, beskrives den andre hovedretningen som en tilnærming sentrert mot utvikling og markedsstimulering. Denne tilnærmingen legger spesielt vekt på prosessens evne til å påvirke etterspørsel (Edler & Georghiou, 2007, s. 953; Torvinen, 2019, s. 37). I denne sammenheng, skilles det mellom innovasjonsvennlig anskaffelse og anskaffelsen av innovasjon, ut ifra oppfattelsen av anskaffelsens effekt og anskaffelsesobjektets tilgjengelighet. Den første tar henholdsvis for seg anskaffelsen av et eksisterende tilbud. Det vil si, det utløste behovet for offentlig anskaffelse vil kunne dekkes gjennom en innovasjon som allerede er etablert på markedet, og prosessen for innovasjonsvennlig anskaffelse styres mot vurderingen av innovasjonens ulike tilbydere. Anskaffelse av innovasjon gjennomføres på den andre siden gitt mangelen på en åpenbar løsning, og innebærer at det legges til rette for prosedyrer som åpner for ekstern utvikling og tilpasning etter behov.

Både i tilfellet av innovasjonsvennlige anskaffelser og anskaffelser av innovasjon, vil den aktuelle prosessens markedsinnflytelse være et resultat av utvidet interaksjon. I likhet med hverandre, legger metodene vekt på betydningen av en utvidet deltagelse i prosessens tidlige faser, til fordel for identifiseringen av funksjonelle krav som reflekterer brukernytte. Metodene kan henholdsvis kategoriseres ved anskaffelser som legger til rette for innovasjon og anskaffelser som aktivt søker innovative løsninger (Meld. St. 30 (2019-2020), s. 75). Uavhengig av hvorvidt innovasjon veileder prosessen eksplisitt, vil spesifiseringen av krav til funksjon og ytelse, i kontrast til tekniske løsningsforutsetninger, åpne for at offentlig tjenesteutvikling vil kunne stimulere utvikling på uforutsette områder (Fjose et al., 2013, s. 18). Ved at realisering og gjennomføring ikke spesifiseres som leverandørkrav, styrkes graden av konkurranse og deltagelse. Dette vil øke antall tilgjengelige løsningsalternativer, og

vil videre legge til rette for den aktuelle leverandørens forståelse av det reelle behovets omfang (Aschhoff & Sofka, 2009, s. 1236). Anskaffelsens formål fremstår på denne måten relevant for prosessutforming og valg av anskaffelsestilnærming, men ikke nødvendigvis som en forutsetning for anskaffelsens innovasjonspotensiale. Bugge et al. (2016) beskriver hvordan dette innovative anlegget realiseres ut ifra hvorvidt løsningen finnes på markedet, gjennom at innovasjon kan bedre anskaffelsen (innovasjonsvennlig anskaffelse) eller at anskaffelsen kan bedre innovasjon (anskaffelse av innovasjon) (s. 14).

Innovativ offentlig anskaffelse tar utgangspunkt i et behov for økt brukernytte, og anskaffelsesprosessen struktureres ut ifra brukerens posisjon. Med hensyn til struktur skilles det derfor mellom et direkte- og et katalytisk orientert format (Edquist & Zabala-Iturriagoitia, 2012, s. 1759). Direkte innovativ offentlig anskaffelse innebærer at anskaffelsesenheten selv fungerer som kilden til etterspørsel, og dermed som anskaffelsens sluttbruker. Et direkte anskaffelsesformat vil støtte offentlig verdiskapning gjennom utbredelsen av den løsningen utvikles eller tilegnes. Gitt at den offentlige virksomheten regnes som sluttbruker, vil anvendelse og løsningstilpasning effektivt kunne styres ut ifra et topp-ned perspektiv (Wesseling & Edquist, 2018, s. 496). Med andre ord vil behovet for etterspørselsorienterte tiltak reduseres, ved at den offentlige virksomheten i mindre grad er avhengig av å «dra» relevante brukere i en bestemt retning.

Katalytisk innovativ offentlig anskaffelse refererer til prosesser hvor anskaffelsesenheten fungerer som en tilrettelegger, eller katalysator, til fordel for sluttbrukerens nytte. I et katalytisk anskaffelsesformat vil den offentlige virksomheten altså fungere som en koordinerende ressurs, heller enn som anskaffelsens endelige bruker. Utgangspunktet for et slikt format er identifiseringen av et behov som ikke kan uttrykkes gjennom markedet, og som er avhengig av koordinert interaksjon for å kunne formuleres som etterspørsel (Edquist & Zabala-Iturriagoitia, 2012, s. 1766). Katalytiske anskaffelser vil kunne ha en stor innflytelse på innovasjon, samt evnen til å påvirke offentlige prosedyrer og aktiviteter, gitt at den offentlige virksomheten realiserer sitt tilretteleggende potensiale. I motsetning til direkte anskaffelser, vil spredning og anvendelse i dette tilfelle avhenge av katalysatorens evne til å stimulere adopsjon, som igjen øker kravet til anvendelsen av etterspørselsorienterte tiltak (Wesseling & Edquist, 2018, s. 496).

#### **2.1.4 Sluttbrukerperspektivet**

Innovasjon utvikles og benyttes av aktører preget av en felles tilknytning. Identifiseringen av mulighetene for innovasjon vil tjene på defineringen av hvem som skal nytte av den. Videre vil defineringen av innovasjonens målgruppe bidra til at man mer effektivt blir i stand til å sette sammen ressurser, aktiviteter og aktører, med hensyn til anskaffelsens relevans. Sagt på en annen måte, vil utviklingen av innovative løsninger støttes av en tydelig sluttbrukerdefinering (Torvinen & Ulkuniemi, 2016, s. 59). Håkonsson og Olsen (2012) presiserer at brukerrollen nødvendigvis ikke kan separeres fra innovasjonsprosessen (s. 85). På denne måten demonstreres sluttbrukerens substansielle betydning for prosessen, både med hensyn til formuleringen av konkrete behov, og som en kilde til ressurstillgang (Similä & Westeren, 2021, s. 218). Sluttbrukerinvolvering vil fremheve den innovative prosessens helhet, ved at de ulike bidragsytende komponentene ses i sammenheng med innovasjonens endelige hensikt. Gjennom at prosessen betraktes i et sluttbrukerperspektiv, vil ressursenes tilknytning komme til syne, slik at hele brukernetverket vil kunne utnyttes.

I forståelsen av innovativ offentlig anskaffelse som en prosess bestående av gjensidig avhengige ressurser, defineres prosessen av en triadisk struktur. Det vil si, prosessen tar for seg samhandlingen mellom en tredelt sammensetning, bestående av (1) den offentlige virksomhetens tilretteleggende funksjon, (2) leverandøren som en tilbyder, og (3) sluttbrukeren som en behovsdefinerende figur (Torvinen & Ulkuniemi, 2016, s. 60). Innovativ offentlig anskaffelse tar utgangspunkt i en form for samarbeid, gjennom et initiativ til offentlig-privat engasjement. Ved at anskaffelsen settes i et sluttbrukerperspektiv, åpnes det for en bredere dialog mellom interessenter, og prosessens grad av kompleksitet vil nødvendigvis påvirkes. En bred interaksjon vil styrke evnen til å håndtere innovasjon innen komplekse anskaffelser, gjennom økt tilgang samt ved at erfaring og markedskunnskap utnyttes en i utvidet forstand. Økt interaksjonsbredde vil riktig nok ha positive effekter inntil et gitt nivå (Torugsa & Arundel, 2016, s. 379), og det kan antas at graden av kompleksitet vil følge en tilsvarende utvikling.

Utnyttelsen av den tredelte tilknytningen bestemmes videre av evnen til å engasjere, sammensette og lede ressursene (Håkonsson & Olsen, 2012, s. 89). Den offentlige organisasjonen er uthevet som prosessens tilrettelegger, og ledelsesbegrepet står helt sentralt i organiseringen av et tredelt samarbeid. Prosessens omfang utvides som en følge av den

triadiske deltagerstrukturen, og de ulike rollene krever en felles overordnet retning.

Samarbeidet fremstår helt avhengig av en struktur som evner å veilede interaksjonen mellom partene (Lenderink et al., 2022b, s. 12). Ansvar for denne interaktive strukturen tilegnes den offentlige virksomheten som prosessens rammegiver, og håndteringen av kompleksiteten som følger det tredelte samarbeidet knyttes dermed til den offentlige aktørens strukturelle kapasitet.

Gjennom prosessen for innovativ offentlig anskaffelse vil den offentlige virksomheten ha evnen til å påvirke tjenesteleveransen direkte, i form av økt brukerorientert nytte (Edler et al., 2015, s. 36). Anskaffelsesprosessens innflytelse er i all hovedsak et resultat av en tydelig definert markedsrelevans. Prosessen legger vekt på koordinert interaksjon som en fungerende kilde til markedsinformasjon, og denne tilgjengelige informasjonsflyten fungerer videre som et motiv for den offentlige organisasjonens investering i innovasjon. I denne sammenheng demonstrerer Edler et al. (2015) at økt offentlig engasjement for innovasjon vil kunne stimulere nytenkning på tvers av sektorer, og skape ringvirkninger som et resultat av reduserte private inngangsbarrierer (s. 37). Et økt engasjement for innovasjon vil for eksempel åpne for bruk av desentraliserte konkurranseformer, hvor markedstilgang vektlegges og mindre leverandører får muligheten til å bidra. En desentralisering av anskaffelsesmyndighetene innebærer at leverandører og sluttbrukere vil kunne delta mer aktivt i anskaffelsesprosessen, og vil dermed legge til rette for etableringen av konkurranse som fremmer leverandørdeltagelse (Simila, 2021, s. 85).

I møte med stadig mer komplekse og diversifiserte problemstillinger, blir den offentlige organisasjonen i større grad en pådriver for tettere samarbeid innen offentlig anskaffelse (Torvinen & Ulkuniemi, 2016, s. 59). Sluttbrukerperspektivet fremstår i denne forbindelse spesielt relevant, ut ifra fordelene assosiert med integrert brukerorientert kompetanse. Perspektivet vil kunne bidra til samhandling og interaksjon gjennom en tydelig formidling av prosessdeltagernes tilknytning. Sluttbrukerorienterte anskaffelsesprosesser støttes av dynamiske kapasiteter, i form av mekanismer for aktiv læring og nettverksengasjement (Torvinen, 2019, s. 93). For å forstå hvordan sluttbrukerperspektivet påvirker innovativ offentlig anskaffelse i praksis, vil vi videre se nærmere på anskaffelsesprosessens struktur.

## **2.2 Institusjonelle rammer**

Innovativ offentlig anskaffelse er relativt nylig støttet i form av internasjonale direktiver og prosessregulerende føringer. Støtten stammer blant annet fra EU-kommisjonens retningslinjer, som i nyere tid har lagt vekt på tiltak med hensyn til felles overnasjonale målsetninger. I denne sammenheng påpekes den betydningsfulle rollen av offentlige myndigheter som tilretteleggere for samfunnsutvikling og pådrivere for markedsendring (Fazekas & Blum, 2021, s. 2). Den offentlige sektoren er den største innkjøperen etter størrelse og verdi, og betegnes dermed av en vesentlig leverandørmakt (Uyarra & Flanagan, 2010, s. 123). Innovativ offentlig anskaffelse vil på denne måten kunne bidra direkte, i tråd med den offentlige virksomhetens eksterne innflytelse. Av denne grunn legger EUs direktiver vekt på tiltak som fremmer anskaffelsesprosessens innflytelse. Innkjøpsdirektivet 2014/24/EU er en forenklet og fleksibel standard for Europeiske innkjøpsprosesser (Europalov, 2017). I tillegg til innkjøpsdirektivet av 2014, innførte EU-kommisjonen i 2019 det grønne giv, som overordnet presiserer en strategisk tilnærming til Europas innovative og konkurransedyktige utvikling (Miljødirektoratet, 2021). Det grønne giv tar for seg en rekke virkemidler for å aktivt fremme en grønn omstilling på tvers av offentlige og private sektorer, blant annet i form av funksjoner som promoterer den offentlige anskaffelsens innovative mulighetsrom.

### **2.2.1 Formål og retningslinjer**

EUs retningsgivende initiativ fremhever transparens og utvidet interaksjon, til fordel for den offentlige anskaffelsens innovative evner. Omfattende reguleringer kan imidlertid hemme innovasjon, ved at mindre lokale aktører utelates etter mangelen på egenskapene som kreves for deltagelsen i større anskaffelsesprosjekter (Torvinen & Ulkuniemi, 2016, s. 59). For eksempel vil krav til tidsrammer, arbeidskraft og effektivitet virke hindrende for deltagelsen av mindre leverandører. EU legger riktig nok til rette for den offentlige virksomhetens innovative evner, ved at alternative løsninger og private innovasjoner fremheves i de aktuelle retningslinjene for offentlige anskaffelser. På denne måten stimuleres utvidelsen av aktiv prosessdeltagelse og interaktive egenskaper gjennom både direkte og indirekte krav (Edler & Georghiou, 2007, s. 960). Det kan derfor argumenteres for at den innovative anskaffelsens barrierer følger av organisasjonsstruktur og prosjektprosedyrer, heller enn av konsekvensene som påføres av direktiver og overnasjonale lovformuleringer. I denne sammenheng illustreres

betydningen av institusjonelle rammer, i tråd med den offentlige organisasjonens håndtering av kompleksitet.

I en kontekst av innovative forutsetninger, vil sammenhengen mellom institusjonelle- og organisatoriske rammer illustrere betydningen av strukturell utforming. Institusjonelle rammer har en tydelig innflytelse på handlingsrommet for innovasjon. Denne innflytelsen illustreres i overgangen mot et innovasjonsvennlig anskaffelsesregelverk, preget av implementeringen av retningsgivende initiativ for økt samarbeid og prosedyrer som åpner for strukturell fleksibilitet (Bugge et al., 2016, s. 54). Institusjoner utvikles riktig nok i et tempo som ofte er avhengig av at svært omfattende ressursammensetninger koordineres. Ved at innovasjon plasseres som et eksplisitt behov forutsatt av endring, vil det nødvendigvis skapes institusjonell friksjon. I denne sammenheng vil det derfor være relevant å presisere nivå skillet mellom institusjonelle rammer og implementeringen av slike retningslinjer – et skille mellom universale og organisasjonsspesifikke institusjoner. Til tross for den rammegivende funksjonen overordnede direktiver har, vil anskaffelsesprosessen påvirkes av ressursammensetninger og i større grad utformes i tråd med prosjektspesifikke behov (Rolfstam, 2012, s. 312). På den ene siden vil institusjonelle rammer ha en betydelig innflytelse på oppfattelsen av mulighetsrommet for innovasjon. På den andre siden, vil dette mulighetsrommet i all hovedsak være et resultat av hvordan prosessens deltagere påvirkes av den strukturelle utformingen i praksis. Innovativ offentlig anskaffelse forutsetter institusjonell tilpasning, og det kan argumenteres for at prosessens strukturelle utvikling spiller en større rolle for realiseringen av innovasjon enn det universale institusjonelle rammer gjør (Rolfstam, 2012, s. 318). Dette skillet utdypes i beskrivelsen av anskaffelsesprosessens struktur.

### **2.2.2 Anskaffelsesprosessens struktur**

Innovasjon settes stadig på den offentlige sektorens agenda, på tvers av virksomheter, aktører og aktiviteter (Edler & Georghiou, 2007, s. 958). Et slikt felles insentiv på tvers av ulike offentlige roller og kompetanseområder, krever eksplisitt formulering av mål og muligheter. Den fragmenterte offentlige etterspørselen som følger av varierte tolkninger, vil kunne begrense utfallet av innovativ offentlig etterspørsel. Når det er sagt, vil funksjonelt nyanserte behov stimulere tiltak med innovative virkninger (Torvinen, 2019, s. 98). Med andre ord vil

innovasjon følge sammensetningen av bredt orienterte synspunkter, slik at utvidelsen av innovasjonsprosessens deltagere vil øke graden av kompleksitet til nytte for tverrfaglig innovasjon. Problemstillingen rettes deretter mot distribueringen av prosedyrer internt i organisasjonen. Edler og Georghiou (2007) beskriver integreringen av innovative drivere som et nødvendig virkemiddel for introduseringen av endring innen- samt på tvers av offentlige administrative avdelinger (s. 958). Ved å kombinere de ulike avdelingene vil anskaffelsesprosessens kompleksitet, samt beslutningstagerens dynamiske vurderinger, øke i omfang (Kuitert, 2023, s. 21). For å effektivt utnytte prosessens komplekse og dynamiske egenskaper, påpekes behovet for at prosessen ledes med utgangspunkt i organisasjonsspesifikke forhold, og at institusjonelle rammer først og fremst forstås som retningslinjer til fordel for organisasjonens fleksibilitet.

Den innovative offentlige anskaffelsesprosessens grad av kompleksitet øker som et resultat av den introduserte bredden av interesser og verdioppfatninger som følger et stadig utvidet brukerintegrert nettverk (Grandia et al., 2023, s. 13). Prosessens grad av kompleksitet setter lys på fungerende offentlige styringsmekanismer og institusjonelle rammer. Hvorav hierarkiske og markedsbaserte strukturer kategoriseres som rigide og reaktive, vil en nettverksorientert struktur potensielt medføre diffuse ansvarsprosedyrer og en utstruktet styringskompleksitet. Økt samarbeid medfører endringer i relasjoner, ansvarsfordeling samt målsetningene for offentlig anskaffelse (Kuitert, 2023, s. 26). Balanseringen av prosessdeltagernes spredte verdioppfattelser fremhever i denne forstand et spørsmål om prosessstyring. Offentlige verdier skapes gjennom prosessens fremgang og deltagerne involvert, og innovasjonsprosessen i seg selv betraktes som verdiskapingens grunnlag. Prosessens involverte mangfold og variasjon vil på denne måten forutsette etableringen av rammer for å effektivt kunne styre innovasjonens aktiviteter (Håkansson & Olsen, 2012, s. 95). De institusjonelle rammene for innovativ offentlig anskaffelse åpner for kompleks interaksjon og påvirker krav til styringskapasitet. Verdikjedeintegrasjon vil imidlertid fungere til fordel for verdiskaping og brukernytte, gitt omfatningen av kompleksitet og fordelingen av innflytelse (Kuitert, 2023, s. 32).

### 2.3 Nettverksdynamikk

Innovasjon innen brukerorienterte anskaffelsesprosjekter avhenger av organisatoriske verktøy som bidrar til stimuleringen av interaksjon (Torvinen, 2019, s. 18). I den grad interaksjon anses som noe som skapes ut ifra prosessdeltagernes sammensetning, vil kompleksiteten som innføres ved økt deltagelse kunne beskrives som en kilde til interaksjon i praksis.

Realiseringen av interaksjonens effekt påvirkes videre av anskaffelsesprosessens struktur, og hvorvidt det legges til rette for dialog og samhandling. Dette tar blant annet for seg den offentlige virksomhetens håndtering av interne og eksterne målkonflikter (Edler et al., 2015, s. 38). Økt kompleksitet i form av vekslende- og i noen tilfeller motstridende verdioppfatninger, vil med andre ord øke muligheten for interaktiv friksjon. Dynamikken som skapes imellom prosessens deltagere, vil reflektere deltagernes strukturelle rammer, og interaksjonen som preger nettverket de består av vil fungere som et resultat av hvordan kompleksitet og friksjon håndteres (Torugsa & Arundel, 2016, s. 396). Sammenhengen mellom nettverksdynamikk og kompleksitetsgrad knyttes dermed til forholdet mellom deltagernettverkets tilrettelagte posisjoner og praktiserte roller.

Effektiv nettverksinteraksjon krever en bevisst og strategisk involvering av ulike innflytelser. For å kunne nytte av strategisk involvering, er anskaffelsesprosessen avhengig av tiltak som fremmer samarbeid, etableringen av klare rollefordelinger, felles ressursutnyttelse og brukervennlighet (Meld. St. 30 (2019-2020), s. 82). Dette innebærer at det settes tydelige krav til den offentlige organisasjonens funksjonelle kapasitet. Blant annet vil utviklingen av arenaer for kommunikasjon og dialog fremstå helt nødvendig for deltagerinteraksjon. Innovasjon er ikke nødvendigvis en følge av langvarige relasjoner og en generell opprettholdt deltagerkontakt i seg selv, men heller en aktiv kombinasjon av åpen og systematisk interaksjon (Edler et al., 2015, s. 56). For eksempel vil økt dialog i prosessens preliminnære faser bidra til at både innkjøper og leverandør motiveres til utviklingen av innovative løsninger. Gjennomgående, åpen og systematisk interaksjon vil i tillegg til å støtte leverandørenes handlingsrom, styrke innkjøperens grunnlag for vurderingen av innovasjon (Fjose et al., 2013, s. 21).

Nettverksdynamikk tar for seg samspillet mellom stabilitet og endring. I et nettverksorientert perspektiv beskrives dynamikken mellom aktører med en felles tilknytning gjennom deres parallelle ressurskapende- og ressursbrukene rolle (Anderson et al., 1998, s. 168). Ved at



deltagerne av en gitt anskaffelsesprosess forstås både som bidragsytere og brukere av prosessens ressurser, vil det være hensiktsmessig å legge til rette for deltagerens prosessinnflytelse. Dette vil stimulere engasjement og interaksjon, slik at dynamikken mellom deltagerne vil kunne påvirke både innovasjonens utvikling og anvendelse. Nettverksendringer følger deltagerens varierte og ofte asymmetriske handlinger, og er et resultat av et søk etter nye kombinasjoner av ressurser og aktiviteter. Nettverket består riktignok av både utviklings- og stabilitetssøkende deltagere, i og med at endringer vil påvirke nettverkets helhetlige sammensetning. Stabilitet kan med andre ord betraktes som en forutsetning for endring, og noe som må ligge til grunn for at endring kan ta sted (Abrahamsen et al., 2012, s. 260).

Med hensyn til innovasjon vil nettverkets dynamikk fremstå helt avgjørende. Gitt at endring forutsettes av stabilitet, antydes det at innovasjon vil kunne drives av motstridende behov og interaktiv friksjon. På denne måten vil løsninger som utfordrer etablerte standarder og rutiner være en konsekvens av nettverkets funksjon. På den ene siden er nettverksdynamikk en prosess som beveger seg som følge av deltagerens gjensidige forståelse og interaksjon. På den andre siden vil denne bevegelsen avhenge av sammensetningens evne til å utfordre nettverkets felles forståelse (Abrahamsen et al., 2012, s. 268). Innovasjon beskrives dermed som en følge av en åpen og systematisk dualitet (Håkansson & Olsen, 2012, s. 99).

### **2.3.1 Posisjoner og roller**

I konfigureringen av tjenester, aktiviteter og funksjoner, fremtrer sluttbrukeren som en konstant del av anskaffelsesprosessens fungerende struktur. Strukturens praksis beskrives i denne sammenheng som en kombinasjon av en nettverksorientert og en hierarkisk prosess (Bryntse, 1996, s. 199). I og med at nettverksdynamikk følger bevegelsene av deltagerne som er involvert, vil det være relevant å kartlegge anskaffelsesprosessens deltagere gjennom identifiseringen av nettverkets posisjoner og roller. Anderson et al. (1998) skiller i denne forbindelse mellom statiske posisjoner og prosedyremessige roller i et nettverk, og påpeker at prosessdeltagerne innehar en posisjon, men handler ut ifra en rolle (s. 172). Skillet følger et interaktivt synspunkt, hvor rollens deltagelse i et adaptivt system vektlegges over angitte strukturelle rammer. Implikasjonen her er at subjektive og prosessorienterte roller er spesielt

relevant i en nettverksdynamisk forstand, med tanke på den gjensidige innflytelsen som preger forholdet mellom en gitt rolle og strukturen den tilhører (Anderson et al., 1998, s. 171).

Nettverksengasjement formidles og defineres ut ifra hvordan nettverkets deltagere forstår sine respektive posisjoner og roller, og vil dermed skapes i tråd med prosessens strukturelle rammer (Rossi et al., 2010, s. 13). Skillet mellom posisjoner og roller tar for seg deltagerens posisjoner som bestemt og plassert av anskaffelsesmyndighetene, og deltagerens realiserende rolle som en følge av prosessens praksis (Poutanen et al., 2016, s. 206). Dermed illustreres sammenhengen mellom prosessens strukturelle- og relasjonelle mekanismer, samt koblingens betydning for interaksjon. Anskaffelsesprosessen nettvirket settes sammen av den offentlige virksomheten som prosessens tilrettelegger. Etableringen av dette nettverket innebærer defineringen og fordelingen av aktuelle posisjoner. Dynamikken mellom nettverkets deltagere gir deretter uttrykk for interaksjonen som oppstår imellom dem, som igjen preges av den enkelte deltagerens rolleoppfatning. I og med at denne oppfatningen formes igjennom prosessens løp, fremstår interaksjon som et avgjørende element, både som en effekt av rollenes tilknytning, og som et apparat for realiseringen av rollenes nytte (Abrahamsen et al., 2012, s. 262). Nettverksdynamikk kan på denne måten beskrives ut ifra hvordan deltagerne forstår sine roller, samt hvorvidt denne forståelsen konfronteres. I hvilken grad posisjoner og roller, som en del av prosessens nettverksdynamikk, vil ha en betydning for graden av kompleksitet, er dermed et spørsmål om hvorvidt deltagerne har evnen samt behovet for å utvikle sine roller gjennom prosessen. Gitt at det i størst mulig grad legges til rette for en åpen og systematisk prosess, vil kompleksitetsgraden avhenge av deltagerens posisjoner og bidragsmotiv.

### **2.3.2 Verdisamskaping**

Gitt den grunnleggende kompleksiteten som kjennetegner prosedyrer for innovativ offentlig anskaffelse, fremstår utviklingen av administrative kapasiteter og funksjoner for innovasjonsledelse helt nødvendig for prosessens effektivitet. Strukturell koordinering innad og på tvers av offentlige organisasjoner og avdelinger krever en aktiv ledelse av dynamiske nettverk samt av de komplekse variasjonene blant offentlige målsetninger og intern etterspørsel (Uyarra & Flanagan, 2010, s. 140). Relasjonelle tilknytninger innen

nettverkssammensetninger fremmer interaksjon. En homogen sammensetning vil imidlertid redusere mulighetene for løsningsutvikling i samspillet mellom motstridende interesser, og hindre nettverkets dynamikk (Abrahamsen et al., 2012, s. 267). Det kan dermed hevdes at friksjon skaper løsningsorienterte responser, og at innovasjonsprosessen har et grunnleggende behov for et utvidet og variert relasjonelt omfang. Kompleksitet vil derfor kunne ledes og utnyttes til fordel for innovasjon, gjennom etableringen av tydelige rammer for dynamisk interaksjon samt en aktiv forenkling av nettverkets sammensatte retning (Håkansson & Olsen, 2012, s. 96).

Innovativ offentlig anskaffelse er grunnleggende dynamisk og interaktivt (Rolfstam, 2012, s. 308). I et sluttbrukerperspektiv presiseres vurderingen av verdiskaping som en prosess avhengig av brukernes innspill og erfaringer (Bryntse, 1996, s. 199). På denne måten følger anskaffelsesprosessen en verdisamskapende logikk, hvor verdi defineres og skapes som en følge av interaksjon og anvendelse. Sluttbrukeraktiviteter innen innovativ offentlig anskaffelse bygger på verdisamskapingsprinsipper som dialog, tilgang og transparens (Torvinen, 2019, s. 92). Sluttbrukeren plasseres i denne sammenheng som en aktiv deltager i den offentlige tjenesteleveransen, og engasjeres i verdisamskapende aktiviteter. Ved å legge til rette for direkte interaksjon og brukerutveksling, i kontrast til begrensede informasjonsoverføringer, støttes dette engasjementet ved at både interne og eksterne deltagere aktiveres. Verdisamskapning i form av brukermedvirkning vil stimulere innovasjon samt evnen til å implementere denne innovasjonen, men vil også kunne betraktes som en kilde til konflikter og styringskompleksitet (Callens, 2023, s. 2).

Den offentlige virksomheten vil tjene på å forstå anskaffelsesprosessen som en ikke-lineær prosess (Poutanen et al., 2016, s. 205). Reorganisering og systemutvikling gjennom kumulative tilnærminger fremstår langt mer effektivt enn stabiliteten som søkes i lineære prosesser, med hensyn til innovasjon. Innovativ offentlig anskaffelse er imidlertid en funksjon med et formål rettet mot offentlig verdiskaping, heller enn mot innovasjon for innoveringens skyld (Torvinen, 2019, s. 95). Det forutsettes derfor at funksjonens begrensninger vurderes før innovasjon settes på agendaen. Til tross for dette, beskrives offentlig anskaffelse som et grunnleggende flersidig og dynamisk målrettet verktøy (Uyarra & Flanagan, 2010, s. 128). Dermed, gjennom praktiseringen av en verdisamskapende logikk, vil utviklingen av offentlige

verdier innen offentlig anskaffelse kunne stimulere innovasjon, uavhengig av hvorvidt prosessen drives eksplisitt av innovasjon som en målsetning.

Sammenhengen mellom ressursene involvert i anskaffelsesprosessen bidrar til en sammensatt forståelse av nytte, preget av ressursenes gjensidige tilknyttede nettverk (Salancik, 1995, s. 346). Integrering av prosessens ressurser vil utvide nettverket de har til felles, til fordel for ivaretagelsen av kollektive behov og verdier. Fordelene ved ressursenes interaksjon vil riktig nok avhenge av anskaffelsesorganisasjonens aktive ledelse av nettverkssammenhengens bredde (Smith, 2013, s. 1891). Bryntse (1996) poengterer at prosessen for tjenestestyling drives av en definert tjenestespesialist, og at den offentlige organisasjonen tar for seg en støttende og tilretteleggende funksjon (s. 198). I denne sammenheng, fremhever prosessen for verdisamskaping flere relevante spørsmål om nettverksledelse. Blant annet rettes oppmerksomheten mot sluttbrukerens tilgang til den offentlige verdikjedens ulike ledd samt innflytelse med tanke på prosessens transparens (Prahalad & Ramaswamy, 2004, s. 6). Tilgang er avgjørende for effektiv påvirkning. Ut ifra et verdisamskapende perspektiv, vil gjennomgående prosessdeltagelse, i motsetning til delvis deltagelse og tilgang begrenset til spesifikke faser, være vesentlig for utviklingen av brukernytte, i og med at deltageren er avhengig av å se prosessens helhetlige sammenheng. Engasjeringen av sluttbrukere i vurderingen av prosessens utfall støttes av brukerens direkte tilknytning til anskaffelsens anvendelse, og dermed av en interesse for brukskvalitet (Fazekas & Blum, 2021, s. 18).

## **2.4 Kompleksitet**

Innovativ offentlig anskaffelse er et verktøy spesielt påvirket av nettverkskompleksitet. Anskaffelsesprosessen vil derfor preges av en sentral avgjørelse om hvorvidt kompleksitet bør reduseres, eller omfattes og behandles som en innovasjonskilde (Callens, 2023, s. 3). Kontroll og kompleksitetsreduksjon kan beskrives som et forsvar mot endring og usikkerhet, heller enn et tiltak rettet mot stabil verdiskapning (Poutanen et al., 2016, s. 203). Innovasjon forstås videre som en syklisk- heller enn en lineær prosess. Dette innebærer at prosessens ulike faser påvirker hverandre og har en tendens til å utvikles parallelt. Elementer fra tidlige faser, i form av markedsundersøkelser, dialogkonferanser og aktiviteter rettet mot tjenstedesign, vil kunne forlenges til senere faser, ettersom endringer i implementeringsfaser oppstår. Prosessen

påvirkes med andre ord av dynamisk kompleksitet, og mangelen på tiltak som søker å fange opp denne dynamikken vil kunne oppfattes som hemmende for innovasjon. Når det er sagt er ikke innovasjon nødvendigvis et eksplisitt mål innen innovativ offentlig anskaffelse, og vil ofte heller fungere som en følge av en systematisk åpen prosess drevet av et behov for kvalitet og effektivitet (Bugge et al., 2016, s. 24). Uavhengig av om anskaffelsen legger til rette for innovasjon eller søker innovasjon direkte, vil bruk av mekanismer som stimulerer interaksjon og brukerinvolvering fordre en bevisst strategi for håndteringen av kompleksiteten som følger.

Graden av kompleksitet følger av anskaffelsens aktuelle dimensjoner, og vil variere i samsvar med omfanget av nytten som søkes. Ulike anskaffelsesdimensjoner forstås som utvikling rettet mot ulike områder, i form av tjenester, system eller teknologi og kommunikasjon. De forskjellige dimensjonene vil åpne for ulike kilder til kompleksitet samt ta utgangspunkt i forskjellige kompleksitetsnivåer (Torugsa & Arundel, 2016, s. 410). Først og fremst, vil identifisering og formidlingen av behov fungere som kilder til kompleksitet. Innen innovativ offentlig anskaffelse presiseres betydningen av tentativ styring, i kontrast til rigide regelverk, med hensyn til at behov og funksjoner må kunne spesifiseres uten at det legges begrensende føringer og tekniske krav til løsningsutvikling (Crisan, 2020, s. 10).

For at anskaffelsens funksjonelle krav skal kunne reflektere brukernytte, er prosessen avhengig av å inkludere deltagere i stand til å formulere behov og adressere reelle utfordringer. Selv ved tydelige definerte behov, vil en utvidet deltagelse støtte formidlingen av funksjonens innovative mulighetsrom (Wesseling & Edquist, 2018, s. 501). På den ene siden, vil økt involvering legge til rette for interaksjon, og bidra til kompleksitet gjennom et forsterket behov for koordinering av en diversifisert deltagersammensetning. På den andre siden, vil sammensetningens evne til å formulere behov bidra til utviklingen av felles strategiske formål, og på denne måten redusere graden av kompleksitet. Tydelige definerte behov vil øke den generelle forståelsen av prosessens hensikt, samt den aktuelle utfordringen og mulighetene for innovasjon, gjennom at kompetanse blir mer tilgjengelig. På denne måten vil både kognitiv og organisasjonell kompleksitet reduseres, som en følge av at prosessen operasjonaliseres (Frenken, 2017, s. 44). En økt spredning av kompetanse vil gjøre det enklere å rette deltagersammensetningens innsats mot et felles formål, slik at deltagerne i større grad vil kunne bidra konstruktivt uten et behov for teknisk veiledning. Prosessens

operasjonalisering innebærer dermed at det tilrettelegges for deltagerens kompetanse samt evne og anledning til å påvirke prosessen for løsningsutvikling.

Innovativ offentlig anskaffelse er et etterspørselsorientert initiativ. Dette innebærer at offentlige myndigheter søker å «dra» utvikling fremover, heller enn å «skyve» markedet i en utvidet forstand. Mulighetsrommet for den offentlige myndighetens innovative innflytelse anses som en følge av etterspørselsstimulering og tiltak som driver markedet, i større grad enn tilfredsstillelse av tilbud og tiltak som drives av markedet. I en kontekst av kompleksitetsgrad, fremstår det dermed et behov for balansering av samarbeid og konkurranse.

Konkurransesutsetting beskrives som en effektiv tilnærming til stimuleringen av innovasjon, gjennom økte krav til behovsformulering, tilretteleggelsen av prosessdeltagelse, og forfremmelsen av profesjonalisering som en følge av presiserte ansvar- og rollefordelinger (Westeren, 2021, s. 45). Sammenhengen mellom økt konkurranse og innovasjon knyttes her til mekanismer som avhenger av interaksjon, og det medfølgende behovet for koordinering illustrerer anskaffelsesprosessens nødvendige nettverkskompleksitet. Ved at interaksjon plasseres i sentrum av en konkurransedrevet prosess, vil kompleksiteten som oppstår mellom konkurranse og samspill fremstå definerende (Edquist & Zabala-Iturriagoitia, 2012, s. 1767).

Desto høyere grad av kompleksitet innen innovative offentlige anskaffelsesprosjekter, desto mer preges prosessen av kompleksitetsutnyttende- i motsetning til kompleksitetsstyrende perspektiver (Callens, 2023, s. 12). Graden av utnyttelse og styring knyttes til den gjeldende prosessens strukturelle egenskaper, og påvirkes av innovasjonens dimensjoner. I denne forbindelse er det spesielt relevant å skille mellom direkte og katalytiske anskaffelser, ut ifra plasseringen av anskaffelsens sluttbruker. Ved at den offentlige myndigheten selv fungerer som anskaffelsens sluttbruker, vil en utvidet prosessdeltagelse forsvares av et behov for å best mulig utnytte myndighetens innflytelse. Adopteringen av innovasjonen vil i mindre grad kreve etterspørselsorienterte initiativ, og utnyttelsen av prosedyrer som åpner for innovative effekter vil kunne nedprioriteres i lys av fordeler forbundet med lavere transaksjonskostnader og tidsbruk (Meld. St. 30 (2019-2020), s. 75). Hvorav brukerinvolvering vil kunne redusere barrierene for adopsjon, vil leverandører også kunne fungere som kilder til økt innovasjonsspredning (Bugge et al., 2016, s. 53). Kompleksitet vil dermed kunne utnyttes i form av markedskontakt, hvor bruker- og leverandørdialog vil kunne engasjere til økt

deltagelse og tilgang på kompetanse, samt redusere kostnader og fremme samarbeidsrettet konkurranse (Fjose et al., 2013, s. 22).

Ved at den offentlige myndigheten søker å skape verdier på vegne av en ekstern sluttbruker, vil anskaffelsesprosessen i større grad avhenge av å kunne sette sammen diversifiserte deltagere som ikke deler en direkte tilknytning til hverandre. Prosessen vil nytte av å fremme en uavhengig diversifisert deltagersammensetning (Frenken, 2017, s. 43). Med tanke på stimuleringen av aksept og anvendelse, vil sluttbrukerens oppfatning av innovasjonens relative fordeler, sammenlignet med etablerte alternativer, definere den katalytiske anskaffelsens effekt (Bugge et al., 2016, s. 42). Sluttbrukerperspektivet vil dermed spille en avgjørende rolle. Etableringen av brukernettsverk og uformelle interaksjonskanaler vil styrke innovasjonsprosessens legitimitet samt åpne for innovasjonens spredning. På den ene siden vil prosesser avhengig av et aktivt samspill mellom offentlige virksomheter, private leverandører og sluttbrukere, tjene på å dyrke kompleksitet til nytte for interaksjon. På den andre siden vil reduksjonen av kompleksitet innen store anskaffelsesprosjekter kunne fremme interaksjon gjennom en forenklet beslutningstaking og en tydelig definert rollestruktur.

Balansen mellom samarbeid og konkurranse bidrar til mobiliseringen av ressurser, og Edquist & Zabala-Iturriagagoitia (2012) peker på at anskaffelsesprosessen bør preges av tidlige etablerte samarbeid (s. 1767). På denne måten vil preliminær interaksjon kunne legge til rette for tilgang og tilknytning mellom deltagere, og dermed skape et grunnlag for konkurranse som inkluderer- heller enn å undergrave mangfoldet av ressurser (Similä, 2021, s. 84). Til tross for at konkurransens hensikt bygger på en sammensetning av aktører med ulike strukturelle egenskaper og kvaliteter, vil etableringen av et felles formål åpne for samspill og sammensatt løsningsutvikling. Uavhengig av den innovative offentlige anskaffelsens formål og strukturelle format, vil prosessens grad av interaksjon og kompleksitet virke avgjørende for innovasjon. Graden av interaksjon vil riktig nok avhenge av hvilke kilder til kompleksitet som følger av prosessens utforming; hvorav sentrale skiller i all hovedsak omhandler sluttbrukeridentifisering, behovsdefinering, innovasjonens dimensjoner og bruksområde, samt balansen mellom konkurranse og samarbeid.

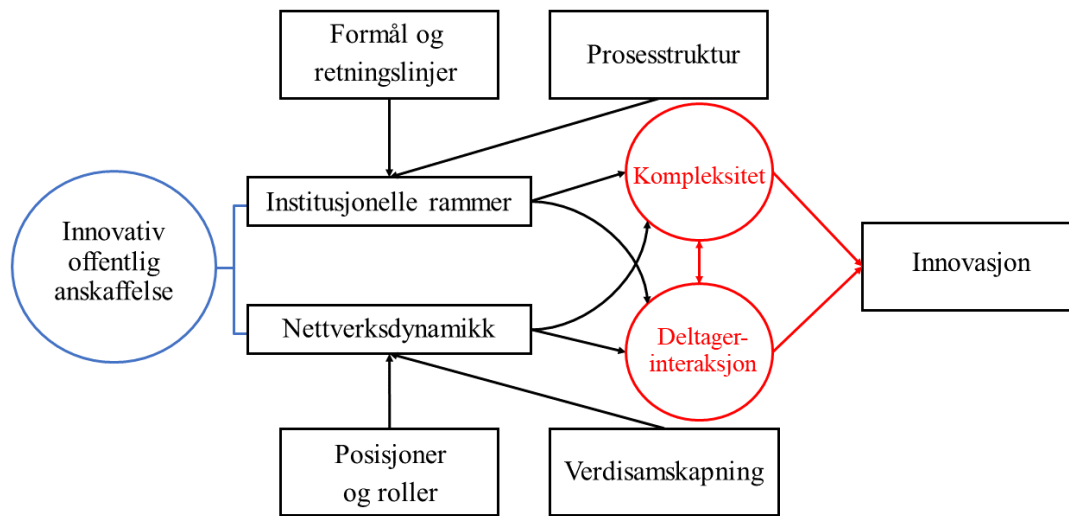
## 2.5 Tentativ undersøkelsesmodell

Det teoretiske rammeverket gir grunnlag for den konseptuelle strukturen, illustrert i form av en tentativ undersøkelsesmodell i figur 1. Modellen tar for seg de ulike begrepene plassert i et sluttbrukerperspektiv, hvorav de mest sentrale begrepene er henholdsvis kompleksitet og deltagerinteraksjon. Begrepenes sammenheng beskrives gjennom variabler som anses spesielt relevante i forbindelse med anskaffelsesfunksjonens plasserte kontekst. Dette innebærer anvendelsen av et sluttbrukerperspektiv og en nettverkstilnærming ut ifra forståelsen av en grunnleggende interaktiv anskaffelsesprosess.

Den innovative offentlige anskaffelsesprosessen beskrives gjennom to hovedbegreper, som virker avgjørende for sammenhengen mellom kompleksitet og deltagerinteraksjon. Hovedbegrepene tar for seg et skille mellom prosessens strukturelle utforming og dynamiske praksis. Først og fremst vil prosessens institusjonelle rammer være et samlet uttrykk for anskaffelsesprosessens formål og retningslinjer, samt for prosessens styringsmekanismer. Det andre hovedelementet tar for seg nettverksdynamikk, som defineres i samspillet mellom nettverkets ressurser og aktiviteter. Nettverkets dynamiske egenskaper følger av deltagerne involvert. I denne sammenheng vil et utvidet relasjonelt nettverk bestå av en grunnleggende dualitet, mellom aktiviteter som fremmer stabilitet og aktiviteter som stimulerer endring. Nettverksdynamikk som et begrep for prosessens grad av samspill, reflekterer i denne forbindelse deltagerens oppfattede posisjon og fungerende rolle. Nettverksdynamikken påvirkes også av graden av verdisamskapning, som i stor grad knyttes til verdien som skapes i sammensetningen av prosessens relasjoner. I likhet med hverandre knyttes de to hovedbegrepene direkte til graden av kompleksitet og deltagerinteraksjon. Hvorav institusjonelle rammer og nettverksdynamikk forstås som avgjørende mekanismer for anskaffelsesmyndighetenes evne til å stimulere deltagerinteraksjon, vil det i tillegg beskrive evnen til å håndtere graden av kompleksitet.

Sammenhengen mellom anskaffelsesprosessens grad av kompleksitet og deltagerinteraksjon betraktes dermed som en følge av den offentlige organisasjonens strukturelle styringsrammer på den ene siden, og av nettverkets dynamiske mulighetsrom på den andre siden. Videre vil prosessens innovative og samarbeidsstimulerende mulighetsrom oppfattes som en effekt av hvordan deltagerinteraksjon og kompleksitet håndteres. Dette illustreres i den tentative undersøkelsesmodellen i figur 1.





Figur 1: Tentativ undersøkelsesmodell

### 3 Metode

Innovativ offentlig anskaffelse er et felt som stort sett har benyttet seg av kvantitative studier. Dette innebærer i all hovedsak empiriske undersøkelser av den offentlige anskaffelsens innovative egenskaper. De kvantitative studienes generelt manglende beskrivelser av hvilke anskaffelseselementer som knyttes til innovative effekter, samt hvilke barrierer den offentlige sektor møter i realiseringen av innovasjonsdrivende interaksjon (Edler et al., 2015; Torvinen & Haukipuro, 2017), illustrerer et behov for kvalitativ innsikt.

Oppgavens formål rettes mot forståelsen av den innovative offentlige anskaffelsesprosessens tilnærming til deltagerinteraksjon og kompleksitet, samt hvordan prosessens ulike mekanismer påvirker mulighetsrommet for innovasjon. Formålet er med andre ord å forstå spesifikke komponenter i en prosjektavhengig sammenheng, og oppgaven vil derfor ta form av en forståelsesprosess, hvorav prosessen legger vekt på å forstå heller enn å forklare. Oppgaven tar dermed for seg et deltagende metodisk premiss, hvor forståelse fremmes gjennom informasjonskildenes synspunkter og en beskrivelse av effekten omgivelsene har på informantenes oppfattelser. Med hensikt om å belyse innovasjonsevne som en mer overordnet fasett, i et perspektiv av hvordan kompleksitet og deltagerinteraksjon anvendes i praksis, vil adopteringen av en kvalitativ empirisk fremgangsmetode være hensiktsmessig. I et behov for kontekstuell innsikt, og en forståelse av fenomenets dybde i praksis, vil et casestudiedesign være spesielt relevant (Yin, 2009, s. 18). Oppgavens formål forutsetter kvalitativ innsikt i form av prosjektorientert dybdekunnskap. På denne måten åpnes det for at oppgaven vil kunne bidra til et forskningsfelt preget av kvantitative beskrivelser, ved å tilføre konkrete tilfeller av praksis til en etablert forståelse av feltets bredde.

#### 3.1 Forskningsdesign

Oppgaven tar for seg utforskningen av to innovative offentlige anskaffelsesprosjekter. Prosjektene plasseres innenfor et felles overordnet fenomen og betraktes ut ifra et gjensidig anvendt perspektiv. Prosjektene utgjør riktig nok to distinkte caser ut ifra deres individuelle kontekst, og deler ingen direkte tilknytning utover et samlet overordnet formål samt diverse fellesnevnerne som knytter dem til oppgavens relevans. Anskaffelsesprosjektene behandles som enkeltstående studier, og vil både analyseres hver for seg samt diskuteres i sammenheng.

Oppgavens formål er i hovedsak rettet mot forståelsen av fenomenet som knytter prosjektene sammen, gjennom beskrivelsen av det enkelte prosjektets egenskaper og praksis.

Problemstillingen er utformet på et vis som tar hensyn til prosjektenes differensiering. Dette innebærer et behov for detaljert innsikt tilknyttet hvert enkelt prosjekt, som videre fungerer som en nødvendighet for etableringen av et sammenlikningsgrunnlag og dermed for evnen til å forstå hvordan fenomenets praksis strekker seg på tvers av prosjektene.

Anskaffelsesprosjektene er utvalgt på bakgrunn av de aktuelle anskaffelsesenes perspektiv på offentlig verdiskapning, samt enhetenes grunnleggende sluttbrukertilknytning. Av en interesse for prosjekter som aktivt benytter seg av et sluttbrukerperspektiv, rettes oppmerksomheten mot offentlige virksomheter som i stor grad engasjerer seg i direkte sluttbrukerkontakt. Utvalget er videre basert på et ønske om å utforske prosjekter som presiserer anskaffelsens samfunnsnytte i en større sammenheng, hvorav mulighetsrommet for innovasjon fremmes enten direkte eller indirekte av prosjektets offentlige tilrettelegger. Når det er sagt, vil prosjektutvalget reflektere et behov for å se på ulike tilnærminger til anskaffelsesprosessens strukturelle utforming og praksis. Prosjektene relevans har blitt introdusert gjennom lokal tilhørighet på den ene siden, og som en følge av personlig tilknytning og kjennskap på den andre siden. Beslutningen har imidlertid vært formålsbestemt, og prosjektene velges ut ifra forskningsrelevans samt en interessant nyanse.

Utvalget består endelig av to innovative offentlige anskaffelsesprosjekter, hvorav det første er gjennomført av Universitetet i Tromsø, og det andre er initiert av Nav i Asker kommune. I tillegg til at utdanningssektorens relevans fremstår som stabil, beskrives innovativ offentlig anskaffelse innen sosiale tjenester som et svært viktig område, stadig utelatt fra empiriske kontekster (Edler et al., 2015, s. 48). Sluttbrukerperspektivet er spesielt relevant i anskaffelsen av tjenester. Til tross for at anskaffelsesprosjektene skilles i defineringen av prosjektets spesifiserte brukernytte, og tar for seg svært forskjellige anskaffelsesobjekter, knyttes anskaffelsen i begge tilfeller direkte til sluttbrukernes anvendelse og adopsjon. I likhet med hverandre, preges prosjektene av en struktur hvor prosessen påvirkes i samspillet mellom den offentlige virksomheten, den private leverandøren og de relevante sluttbrukerne. Prosjektene benytter seg riktig nok av svært ulike anskaffelsesformat. På denne måten, legger prosjektutvalget til rette for at mulighetsrommet for innovasjon kan utforskes på tvers av

prosjekter som er utløst av et tilsvarende behov for nye løsninger, men som gjennomføres ved adopseringen av svært forskjellige fremgangsmetoder for løsningsutvikling.

Oppgaven rettes av formål mot forståelsen av prosjektene hver for seg, men åpner imidlertid for innsikt på tvers av casene og legger til rette for at anskaffelsesprosjektene skal kunne ses i sammenheng. Dermed benyttes et flercasesdesign, hvor prosjektene utforskes hver for seg samt side om side, slik at det overordnede fenomenet studeres i form av to distinkte tilnærminger og kontekster gjennom en såkalt på-tvers-analyse (Johannessen et al., 2020, s. 213). Analysemetoden benyttes til fordel for en økt forståelse av fenomenet i detalj, samt for identifisering av egenskaper og karakteristikk som følger av fenomenets spredte praksis. Anskaffelsesprosjektene beskrives videre gjennom innebygde analyseenheter, basert på et formålsbestemt utvalg. Hensikten med en slik metodisk tilnærming tar for seg et ønske om å forstå sammenhengen mellom prosessens deltager. Analyseenheter består i denne forbindelse av representanter fra den aktuelle offentlige anskaffelsesenheten. Ved at prosjektene betraktes gjennom et synspunkt av de offentlige virksomhetene, vil strukturelle beslutninger bli mer tilgjengelig, slik at prosjektene i større grad vil kunne beskrives gjennom deltagerne ansvarlig for prosessens innovative forutsetninger.

### **3.2 Datainnsamling**

Empirisk data er samlet inn ved bruk av kvalitative dybdeintervjuer, prosjektbeskrivelser og dialog med diverse prosjektansvarlige samt offentlige rapporter og dokumenter.

Dybdeintervjuer har fungert som primærkilden til empirisk data. Dette har videre blitt supplert med både uformelle dialoger og offisielle prosjektrapporter. Prosjektbeskrivelser og ytterligere dialog med prosjektrelevante aktører har bidratt til en forståelse av prosjektens rammer. I tillegg har de sekundære datakildene bidratt til innsikt i prosjektens effekt, ved bruk av situasjonsrapporter formidlet underveis og endelige dokumenterte resultater, avhengig av det aktuelle prosjektets status.

Hvorav dybdeintervjuer har fungert som den største kilden til empirisk data, benyttes flere datakilder til fordel for triangulering av perspektivene som utforskes. Dybdeintervjuer er valgt i tråd med anskaffelsesprosjektens grunnleggende grad av kompleksitet, og et behov for en dyp prosjektforståelse i beskrivelsen av hva som ligger til grunn for prosessens praksis.

### 3.2.1 Dybdeintervjuer

Oppgaven benytter seg av kvalitative dybdeintervjuer som en primærkilde til empirisk data. Intervjuene følger en semistrukturert oppbygning, hvor det legges vekt på en balanse mellom strukturelle interessepunkter og dynamisk dialog. Dybdeintervjuene fungerer som en formidlingsplattform hvor hensikten rettes mot informantens prosjektspesifikke innsikt. Av en interesse for informantens konkrete inntrykk og erfaring, blir intervjuene strukturert i tråd med en utviklet intervjuguide. På denne måten legges det til rette for at intervjuene opprettholder en relevans, gjennom retningsgivende temaer og konkrete spørsmål. For å styrke denne strukturelle relevansen, blir informantene presentert for oppgavens formål og omfang i forkant av intervjuene. I tillegg arrangeres det introduserende dialoger med informantene, slik at både intervjuobjekt og intervjuer blir kjent med hverandres tilknytning til intervjuets kontekst. Som en følge av informantens tydelige inngående forståelse av forskningsprosjektets intensjoner, vil intervjuet kunne følge en mer fleksibel struktur i praksis. I samspillet mellom en etablert tematisk struktur og en åpen tilnærming til dialog, fremmes informantens evne til å bidra med relevant utdypende innsikt.

For å forstå prosjektets helhet, gjennom de ulike mekanismene som påvirker prosessens mulighetsrom samt effekt, består informantutvalget av deltagere med en direkte tilknytning til prosjektets strukturelle kontekst. I og med at oppgaven i all hovedsak søker en forståelse av anskaffelsesprosessens grad av kompleksitet og deltagerinteraksjon, fremstår prosjektledelsens innsikt spesielt relevant. Grunnlaget for denne forståelsen er dermed lagt gjennom dialog med formålsbestemte prosjektansvarlige informanter. Informantene nummereres til fordel for oversikt over deres strukturelle kontekst og tilhørighet, hvorav informant nummer 1 og 2 hører til prosjekt A, og informant nummer 3 tilhører prosjekt B. De henholdsvis to første informantene, knyttet til prosjekt A, består av lederen for instituttet ansvarlig for anskaffelsen (1) og anskaffelsesprosjektets fungerende prosjektleder (2). Ledelsesaktørene har stått ansvarlige for struktureringen av prosjektets organisasjonelle rammer samt for ledelsen av prosjektets ulike deltagere og aktiviteter. For prosjekt B er nøkkelinformanten prosjektets ansvarlige leder (3). Prosjektlederen har stått for gjennomgående prosjektutvikling, og har vært spesielt engasjert i involveringen av ulike deltagere. Med innsikt på tvers av prosessens preliminaire- og implementerende faser, vil prosjektlederens refleksjoner vise seg svært aktuelt.

Av hensyn til oppgavens relevans vil de ulike nøkkelinformantene holdes anonyme. I tillegg til at det vil fungere til fordel for transparens og deltagelse, tar anonymiseringen av intervjuobjektene i all hovedsak for seg oppgavens manglende behov for personlige detaljer. Informantene er selv åpne om sine uttrykk, og hensikten vil kun være å gjøre det lettere for leseren ved at roller, posisjoner og tilknytning beskrives uten preg av personlig data. Det vil si, prosjektene utredes riktig nok i sin helhet, og informantene betegnes ut ifra deres prosjektrelevante roller til fordel for etableringen av en tydelig prosjekttilknytning samt for informantenes innledende troverdighet. Videre gjennomføres dybdeintervjuene over nettet, ved bruk av digitale applikasjoner for videosamtale. Digitale intervjuverktøy benyttes først og fremst for å håndtere geografisk avstand til informanter, samt til fordel for intervjuenes strukturelle sammenlignbarhet.

Intervjuguidene utvikles i samsvar med oppgavens tematiske struktur. Spørsmålsutformingen følger med andre ord den kategoriserte oppbygningen av det teoretiske rammeverket, til fordel for spørsmålenes relevans samt ivaretagelsen av oppgavens røde tråd.

Nøkkelinformantene mottar intervjuguider utviklet etter individuelle hensyn. Dette innebærer at spørsmål utformes for den enkelte informanten, knyttet til aktørens prosjektrelevante rolle og fungerende ansvarsbeskrivelse. Når det er sagt, preges intervjuguidene av en gjennomgående tematisk struktur, samt av flere gjengående spørsmål. Dette illustreres ved eksemplifiseringen av intervjuguidens spørsmål, plassert i sammenheng med det tilhørende tematiske begrep, i tabellen under. Intervjuguidene er i tillegg lagt til som vedlegg i sin helhet.

Tabell 1: Intervjuguider, eksemplifisert

Begrep	Spørsmåleksempel
Sluttbrukerperspektivet	Vil det å skape mest mulig nytte for brukerne kreve at brukerne involveres aktivt i innkjøpsprosessen?
Deltagerinteraksjon	I hvilken grad har interaksjon bidratt til etableringen av et nettverk mellom deltagere?
Deltagerroller	I hvor stor grad har du vært tilknyttet øvrige prosjektdeltagere? Har din rolle endret seg i løpet av prosessens løp?
Kompleksitetskilder	Hvordan har prosjektets brede sammensetning av deltagere påvirket prosjektets kompleksitetsgrad?

### 3.2.2 Prosjektbeskrivelser: rapporter og dokumenter

Oppgaven benytter seg av sekundærdata i form av eksisterende kvalitative kilder, for å forsterke analysegrunnlagets helhetlige sammensetning. I kartleggingen av innovativ offentlig anskaffelse som et fenomen, samt i utforskningen av anskaffelsesprosessens komplekse praksis, vil den kvalitative datainnsamlingen i hovedsak ta for seg kontekstuell innsikt. I og med at oppgaven struktureres som en forståelsesprosess, hvor det legges vekt på sammenhengen mellom anskaffelsesprosessens strukturelle utforming og virkelighet, utvides det empiriske datamaterialet med hensyn til sammensetningen av individuelle og kontekstuelle perspektiver. For å kunne etablere en helhetlig forståelse av sammenhengen mellom utforming og praksis, vil de kvalitative dybdeintervjuene derfor suppleres med offentlig tilgjengelige dokumenter. På denne måten vil det prosessuelle forskningsdesignets pålitelighet fremmes, ved at den empiriske datainnsamlingen benytter seg av flere kilder til prosjektspesifikke beskrivelser og perspektiver knyttet til fenomenets praksis (Jacobsen, 2022, s. 159).

Utvalget av offentlige rapporter og dokumenter rettes mot tilgjengelige beskrivelser av de spesifikke anskaffelsesprosjektene som undersøkes, samt mot informasjonskilder som tar for seg fenomenet i et større perspektiv. Utvalget bygger i hovedsak på to sentrale egenskaper ved prosjektene og det overordnede fenomenet. For det første kjennetegnes innovativ offentlig anskaffelse som et samarbeidsorientert tiltak, hvorav prosjektene preges av en bred sammensetning av ressurser og aktiviteter. Det vil derfor være hensiktsmessig å inkludere perspektiver som reflekterer betydningen av bidragsyttere i form av sosiale entreprenører, analyseselskaper, samt ulike offentlige organisasjoner og kommunale virksomheter. For det andre, drives etterspørselsorienterte tiltak i stor grad av politiske initiativ. I denne sammenheng, fremstår det relevant å betrakte anskaffelsesprosjektene i lys av initiativenes kartlegging- og forankringsarbeid. I kombineringsen av ulike tilgjengelige rapporter og dokumenter, fremmes oppgavens evne til å forstå samt formidle fenomenets fungerende rammer, ved at datamaterialet representerer prosessdeltagernes ulike motiver og interesser.

### **3.3 Empirisk analyse**

Den empiriske analysen gjennomføres med utgangspunkt i kodingen og kategoriseringen av empiriske funn. Dybdeintervjuer fungerer som primærkilden til empirisk data, og analysearbeidet innledes formelt ved transkriberingen av intervjuer. Datamaterialet organiseres deretter med hensyn til oppgavens tematiske struktur, hvorav den systematiske kategoriseringen av intervjuetranskripter legger grunnlaget for den empiriske analysen. I og med at innsamlingen av primærdata foregår ved semistrukturerte dybdeintervjuer, vil analysearbeidet imidlertid påvirkes av parallelle koblinger mellom datainnsamling og tolkning. Med andre ord vil den empiriske analysen omfatte innsamlingen av kvalitativ data, i form av at informasjon tolkes underveis. Videre vil den empiriske analysen rette seg etter oppgavens metodiske flercasesdesign, hvorav de to anskaffelsesprosjektene tilhører et samlet fenomen, men distinkte kontekster. Dette innebærer at hvert enkelte case kodes individuelt, ut ifra kontekstavhengige analyseenheter, men at det legges til rette for at fenomenet beskrives gjennom analyseenhetene sett i sammenheng.

### **3.4 Evaluering av metode**

Oppgavens metodiske tilnærming vil først og fremst kunne problematiseres i forbindelse med reliabilitet og validitet. Den kvalitative undersøkelsens interne validitet vil kunne begrenses som en følge av antall inkluderte primærdatakilder. Metodisk sett, ville undersøkelsens troverdighet økt ved at nøkkelinformantene i større grad hadde blitt støttet og supplert med flere prosjektrelevante informanter. Når det er sagt, er nøkkelinformantene utvalgt etter formålsbestemte hensyn, ut ifra et behov for innsikt i prosjektledelsens perspektiver. Metodens interne validitet fremmes videre ved bruk av flere sekundære datakilder, hvorav dybdeintervjuer kombineres med prosjektbeskrivelser, kontekstualiserende dialoger på tvers av den aktuelle anskaffelsesenheteres avdelinger samt offentlige rapporter, til fordel for datatriangulering. Ekstern validitet, herav undersøkelsens overførbarhet samt evne til å generere generaliserbare funn, avhenger av at både fenomen og kontekst beskrives i detalj. Undersøkelsen tar for seg utredningen av diversifiserte prosjekter for å kunne beskrive fenomenets kontekstavhengige dybde. I denne forbindelse, vil både metodens eksterne validitet samt reliabilitet begrenses av undersøkelsens antall informanter, men imidlertid styrkes gjennom inngående beskrivelser av fenomenets aktuelle kontekst.



## 4 Resultater

### 4.1 Prosjektbeskrivelser

#### 4.1.1 Prosjekt A: Innovasjonsvennlig anskaffelse av simuleringsutstyr

Prosjekt A tar for seg den offentlige anskaffelsen av simuleringsutstyr til tannklinikken ved Universitetet i Tromsø. Simuleringsklinikken skulle fornyes i 2022, og prosjektet ble i denne forbindelse kunngjort i databasen for offentlige anskaffelser (Doffin) i EØS. Den offentlige anskaffelsesenheten i dette prosjektet er Simuleringsklinikken hos Institutt for klinisk odontologi ved Universitetet i Tromsø. Universitetet benytter seg blant annet av offentlige anskaffelser i tilegnelsen av vitenskapelig utstyr, bygg og eiendom samt informasjons- og kommunikasjonsteknologi. Innkjøpstjenesten ved universitetet beskriver IKT som området med størst og stadig behov for nye løsninger, og anskaffelsen av nytt simuleringsutstyr ble derfor regnet som et prosjekt med stor betydning både for instituttet og for universitetet.

Prosjektet tar for seg anskaffelsen av et høyteknologisk medisinsk utstyr rettet mot en virtuell virkelighetssimulering av den odontologiske klinikkens praksis. Det er med andre ord et avansert og teknisk funksjonelt utstyr for simulerte inngrep. Anskaffelsen har et utdanningsformål, og utstyrets funksjonelle hensikt beskrives gjennom et behov for en myk overgang mellom simulert og praktisk klinikk. Utstyret behandles på denne måten som et teknologisk læringsverktøy, og instituttet legger vekt på anskaffelsens krav til pedagogiske elementer. Ved at simuleringsutstyret introduseres tidlig til studenter, vil det kunne bidra til økt pasientsikkerhet gjennom at studentene forberedes på utstyrets bruk i praksis. Utstyrets pedagogiske anvendelighet på tvers av fagområder presiseres videre som en mulighet, gitt tilstrekkelig teknologisk utvikling (Haug et al., 2018, s. 256).

Anskaffelsesprosjektet preges av en tydelig definert og tilgjengelig målgruppe. Denne målgruppen beskrives gjennom et skille mellom utstyrets pedagogiske tilretteleggere og mottakere. Brukernes felles tilknytning definerer anskaffelsens brukernytte, hvorav utstyrets funksjon vil nytte begge sider av simuleringsundervisningen. Sluttbrukerne består følgelig av veiledere, som en felles betegnelse på instruktører og undervisningsansvarlige, fagansatte og studenter. Utstyrets pedagogiske anvendelighet innebærer dermed teknologiens hensyn til veiledernes forståelse på den ene siden, samt studentenes mestring og læringsutbytte på den andre siden. Sluttbrukerne involveres i prosessen gjennom aktiviteter knyttet til

identifisering av behov og evaluering av leverandører. I denne forbindelse vil veiledere og fagansatte i større grad ha evnen til å bidra i formuleringen av utstyrets funksjonelle behov, ut ifra teknisk innsikt og et operasjonelt undervisningsansvar. Når det er sagt inkluderes en studentrepresentant, slik at behovsuttrykk vil kunne ta hensyn til brukernyttens bredde.

Prosjektet kan i praksis kategoriseres som en innovasjonsvennlig anskaffelse. Dette innebærer anskaffelsen av utstyr som allerede eksisterer på markedet, gjennom en anskaffelsesprosess som legger til rette for innovasjon samt åpner for utviklingen av markedsetterspørsmål (Bugge et al., 2016, s. 12). Til tross for at utstyret allerede er utviklet, er det ikke nødvendigvis godt etablert i det norske markedet på anskaffelsens tidspunkt. Ved å gå til innkjøp av markedets mest avanserte utstyr, vil universitetet dermed kunne bidra til spredningen og utviklingen av simuleringsutstyret. I og med at utstyret ikke er etablert i det norske markedet, kunngjøres prosjektet i EØS. På denne måten vil anskaffelsen ha evnen til å redusere private inngangsbarrierer, ved at leverandørkonkurransens tilgjengelighet åpnes på tvers av markeder. Prosjektet gjennomføres ved bruk av en anbudskonkurranse hvor kontrakt inngås etter funksjonelle kriterier. I tråd med prosedyrer for innovasjonsvennlig anskaffelse, legges det vekt på funksjonelle krav og bruksbehov, heller enn på tekniske løsningsspesifikasjoner.

Anbudskonkurransen besto av fire tilbydere, og resulterte i en kontraktsinngåelse med leverandøren Ace Dental Sweden AB. Leverandørene ble evaluert ut ifra kriterier for teknisk og funksjonell løsning, tjenestekvalitet og garanti, samt totale kostnader. Det presiseres at leverandørbeslutningen ble tatt på grunnlag av et ønske om å fremme leverandørens mulighetsrom og løsningens kvalitet. Beslutningen var i denne sammenheng en følge av instituttlederens forberedende arbeid, blant annet i form av grundige markedsundersøkelser.

#### **4.1.2 Prosjekt B: Effektkontrakt ungt utenforskap**

Prosjekt B tar for seg sosial tjenesteutvikling rettet mot ungt utenforskap som en samfunnsutfordring, i form av en innovativ offentlig anskaffelse. Det politisk initierte prosjektet tar utgangspunkt i et behov for helseorientert og sosial tjenesteyting som i større grad evner å skape ungdomskontakt. Dette er et nytt og stadig pågående prosjekt, kunngjort i databasen for offentlige anskaffelser i slutten av 2023, hvor Nav Asker kommune står som den fungerende anskaffelsesenhets. Prosjektet er bygget opp av et tett samarbeid med politisk

og administrativ forankring, og har i stor grad involvert kommunesektorens organisasjon (KS), samt aktører fra instanser som helse-, barneverns- og oppfølgingstjenesten. Prosjektets vektlegging av kontinuitet mellom tjenestene har medført en bred interaksjon og et samarbeid som i tillegg har involvert et bredt spekter av fagpersoner direkte engasjert med ungdom.

I håndteringen av en kompleks samfunnsutfordring ved bruk av nye metoder for innovativ offentlig anskaffelse, er prosjektet svært relevant for utforskningen av sluttbrukerperspektivets praksis. Med vekt på sammenhengen mellom kompleksitetsgrad og deltagerinteraksjon som sentrale mekanismer for utnyttelsen av prosessens mulighetsrom, rettes oppgaven mot en forståelse av anskaffelsesprosessens strukturelle funksjoner. Anskaffelsesprosjektet befinner seg stadig i en implementeringsfase. Til tross for at dette vil kunne ha en effekt på oppfattelsen av prosjektets mulighetsrom, hvorav prosjekt A i kontrast vil kunne oppsummeres etter endelig effekt, åpner prosjektets pågående utvikling for en evaluering av effekter slik de fremstår underveis. Undersøkelsen legger imidlertid vekt på prosessens utforming og praksis, og interessen rettes i større grad mot prosjektets tilrettelegging for innovasjonsmuligheter under prosessen, heller enn anskaffelsens eksplisitte resultat. Prosessens effekt vil riktig nok være relevant for forståelsen av sammenhengen mellom strukturell utforming og realisert praksis.

Prosjektet tar for seg anskaffelsen av en sosial tjenesteorientert løsning med unge i sentrum. Formålet med prosjektet er å stimulere ungdommens deltagelse i arbeid, utdanning og sosial aktivitet. Initiativet følger oppfattelsen av den offentlige myndighetens rolle som tilrettelegger for ungdommens påkobling, involvering og motivering (Kommunesektorens organisasjon, 2022a). Ungt utenforskap beskrives som en samfunnsutfordring i stor grad knyttet til fungerende systembarrierer, og det offentlige tjenesteapparatet er avhengig av tiltak som bidrar til utviklingen av relasjonskompetanse for å kartlegge utfordringens rotårsak. Anskaffelsesprosjektet plasseres dermed i en portefølje avhengig av systeminnovasjon, det vil si et behov for nye løsninger på kjente utfordringer. På denne måten skal anskaffelsen integreres med eksisterende løsninger, med hensyn til porteføljens bredde, samt til fordel for apparatets dybde og kvalitet.

Anskaffelsens sluttbrukere befinner seg som en del av en omfattende definert målgruppe i Asker kommune. Til tross for målgruppens utvidede omfang, beskrives sluttbrukernes

tilgjengelighet som en sentral del av prosjektets retningsgivende utfordring. Prosjektet introduseres derfor med et behov for en bred brukerdeltagelse, til fordel for avgrensning og konkretisering av målgruppen. Sluttbrukerne defineres endelig som ufør ungdom. Ungt utenforskap har som en portefølje arbeidet tett med relevant ungdom, og prosjektet ønsker å benytte seg av tjenesteapparatets etablerte kontakt ved å koble seg på involverte ungdomsgrupper. Sluttbrukerne består i denne forbindelse av ufør ungdom som gjennom erfaring stiller med ressursene samt viljen nødvendig for å kunne bidra til utviklingen av innsikt og konkret relasjonskompetanse. I mange tilfeller vil dette være ungdom som ikke nødvendigvis står midt i et uføre, men som har kommet godt ut av utsatte situasjoner.

Anskaffelsesprosjektet kjennetegnes ved anskaffelsen av innovasjon. Dette innebærer anskaffelsen av en løsning som enda ikke finnes i form av et eksisterende markedstilbud, gjennom engasjeringen av et offentlig-privat samarbeid for løsningsutvikling. Den offentlige virksomheten etterspør med dette løsninger på en definert utfordring, og går til anskaffelse av et privat løsningsforslag som samsvarer med det offentlige behovet. Anskaffelsesformatet legger så til rette for den private leverandørens løsningsutvikling og tilpasning gjennom iverksettelsen av prosedyrer for samarbeid på tvers av offentlig og privat sektor. Prosjektet benytter seg videre av et samarbeidsformat med utgangspunkt i en effektkontrakt. I praksis innebærer dette at den private leverandørens løsning vil støttes gjennom en videreført finansiering ut ifra løsningens effekt. Det settes kriterier til effekt på individnivå, resultater måles fortløpende, og gitt at kriteriene møtes, vil leverandøren brofinansieres etter en kontraktsfestet periode (Asker Kommune, 2024). Helt konkret vil kommunen, i samspill med sosiale investorer, overta finansieringen etter en to års løpende evalueringsperiode, gitt leverandørens måloppnåelser knyttet til positive endringer hos målgruppen (Kommunesektorens organisasjon, 2023). I løpet av de to første kontraktsfestede årene vil leverandøren stå ansvarlig for finansiering. Asker kommune vil imidlertid bidra med investorkontakt og potensielle tilskuddsordninger.

Gjennom grundige leverandørevalueringer, tildeles effektkontrakten Arba AS. Leverandøren er en sosial entreprenør, eid og drevet av nabokommunen Bærum. Til tross for at det kan stilles spørsmål ved kreativiteten som ligger i nabokommunens ansettelse, er dette en beslutning som støttes av Arba sitt sosiale engasjement og treffende løsningsforslag.

## 4.2 Empiriske funn

Oppgavens empiriske funn presenteres i form av datasett, som er kodet og kategorisert i samsvar med strukturen etablert i det teoretiske rammeverket. Datasettene er av strukturelle hensyn plassert i vedlegg 1, og består av informantenes transkriberte uttrykk, hvorav hver informant er angitt ved nummer. Informant nummer 1 og 2 hører til prosjekt A, og informant nummer 3 tilhører prosjekt B. Uttrykkene tolkes og beskrives, og plasseres deretter i en kodet sammenheng. De to analyserte anskaffelsesprosjektene behandles først og fremst for seg selv, ved at informantenes uttrykk analyseres i deres aktuelle kontekst. Analysen legger riktig nok til rette for at prosjektene vil kunne beskrives i sammenheng. I denne forbindelse presenteres de empiriske funnene i kategoriserte sammenfatninger i tabell 2.

Tabell 2: Kategoriserte hovedfunn

Analysesegment	Sammenfattet funn
Innovativ offentlig anskaffelse	Prosjektene kjennetegnes ved forskjellige anskaffelsesformat, henholdsvis ved innovasjonsvennlig anskaffelse (A) og anskaffelse av innovasjon (B). I likhet med hverandre, kartlegges behov i samspillet mellom den offentlige virksomheten, anskaffelsens sluttbrukere og private leverandører. Sluttbruker- og markedsinteraksjon beskrives i begge prosjektene som en hovedkilde til intern prosjektforståelse samt evnen til å formulere behov, og de to anskaffelsesprosessene preges i stor grad av en bred preliminær dialog. Til tross for at begge prosjektene dessuten peker på deltagerinteraksjonens kompleksitetsfremmende effekt, skilles prosjektene i spredningen av deltagerens involvering. Prosjekt A påvirkes av en begrenset videreformidling av behovene som defineres. Prosjekt B derimot, påpeker nytten som ville fulgt av en mer oppdelt dialog, men legger imidlertid vekt på at dialogen skal kunne bidra på tvers av prosjektets deltager.
Sluttbrukerperspektivet	Hvorav begge prosjektene benytter seg av en preliminær sluttbrukerdialog, divergerer de i forbindelse med sluttbrukerinvolveringens omfang. Det som skiller prosjektenes sluttbrukerperspektiv, er først og fremst graden av verdisamskaping og tilknytning på tvers av prosjektdeltagere. Prosjekt A involverer et bredt sluttbrukerperspektiv, og benytter seg aktivt av sluttbrukerne i spesifiseringen av krav og behov, samt under tilbudsevalueringer. Når det er sagt plasseres ikke brukerne i kontakt med øvrige prosjektdeltagere, og de ender opp med å få en mindre direkte rolle i prosessen. Prosjekt B er avhengig av en tett og direkte sluttbrukerkontakt, til fordel for aktiv læring, økt brukernytte og etableringen av ressurs sammensetninger. Brukerne kobles videre i stor grad til prosjektets ulike deltager, og integreres i prosessens helhet. Det presiseres imidlertid et behov for en mer fremtredende involvering av sluttbrukere i forkant av de øvrige deltagerens prosesstilkobling.
Institusjonelle rammer	Institusjonelle rammer beskriver anskaffelsesprosessens mulighetsrom som en følge av offentlige regelverk og en systematisk etablert prosedyrepraksis. Ut ifra de to analyserte anskaffelsesprosjektene, fremstår gjeldende offentlige retningslinjer i hovedsak som en bidragsyter for innovative anskaffelsesinitiativ. I prosjekt A beskrives offentlig-privat samhandling som et vesentlig virkemiddel for prosjektets gjennomføringsevne. Hvorav institusjonelle retningslinjer åpner for anvendelsen av interaktive virkemidler, kommer det riktig nok frem at de også

	vil kunne legge føringer for prosessedtagelse gjennom svært tekniske regelverk. Prosjekt B illustrerer den offentlige sektorens behov for økt samarbeid, og betegner i seg selv et institusjonelt tiltak for organiseringen av det innovative mulighetsrommet knyttet til offentlig anskaffelse.
Formål og retningslinjer	Institusjonelle retningslinjer for anskaffelsesenhetenes organisering presenteres på tvers av anskaffelsesprosjektene som en variabel påvirket av den aktuelle anskaffelsens formål. Prosjektene tar for seg svært distinkte målsetninger, men anskaffelsens funksjon knyttes i begge tilfellene til utløsingen av retningslinjer som bidrar til et økt behov for strukturell koordinering. I prosjekt A medfører tekniske krav til utstyrets funksjon et omfattende behov for koordineringen av prosjektets deltagere, som en følge av den offentlige virksomhetens fungerende retningslinjer for organiseringen av tid og anskaffelsesprosedyrer. I prosjekt B beskrives økt koordinering som en forutsetning introdusert i sammenheng med et behov for institusjonell endring. Prosjektets innflytelsesevne er i stor grad en følge av institusjonelle retningslinjer som åpner for systeminnovasjon. På denne måten bidrar institusjonelle rammer til et økt behov for koordinering, som et resultat av initiativ med hensyn til prosjektenes innovative mulighetsrom.
Anskaffelsesprosessens struktur	Deltagerinteraksjon knyttes i stor grad til struktureringen av ansvar og innflytelse. I prosjekt A defineres deltagerens tilknytning av tydelige avgrensede ansvarsområder. Prosjekt B gir uttrykk for en jevn fordeling av ansvar og innflytelse blant prosjektets deltagere. Hvorav tydelige ansvarsstrukturer fungerer til fordel for effektivitet, kan det gå på bekostning av direkte deltagerinteraksjon og dermed potensielt hindre deltagerens forståelse av prosjektets helhet. Intern samhandling og en etablert felles forståelse beskrives som gjensidig avhengige elementer. I mangelen på en slik felles helhetsforståelse i prosjekt A, rettes oppmerksomheten mot et behov for tidligere deltagerinvolvering. I prosjekt B derimot, problematiseres en tidlig involvering ved at deltagerens sammensetningens bredde etableres i forkant av en grunnlagt intern felles forståelse. På denne måten illustreres skillet mellom en hierarkisk og en nettverksorientert deltagerstruktur som en beslutning som heller er avhengig av prosjektets lokale behov enn av overordnede institusjonelle retningslinjer.
Nettverksdynamikk	Dynamikken i anskaffelsesprosjektets deltagernettverk påvirkes av strukturelle rammer. Prosjektene gir i likhet med hverandre uttrykk for ledelsen av samhandling som langt mer komplekst enn ledelsen av parallelle ansvarsområder. Nettverkssamarbeid antydes med andre ord som en ledelsesutfordring. For å kunne utnytte seg av nettverkssamarbeidets fordeler for innovativ løsningsutvikling, er den offentlige virksomheten derfor avhengig av å utvide deltagernettverket gradvis. Ved å engasjere seg i tette samarbeid, heller enn å umiddelbart kommunisere på tvers av nettverkets bredde, legger prosjekt B her til rette for en struktur som evner å fange opp nettverksgevinster underveis. Til tross for kompleksiteten som følger, vil riktig nok direkte interaksjon mellom prosjektets deltagere fremme etableringen av en felles forståelse, samt dermed prosessens evne til å stimulere brukernytte.
Posisjoner og roller	I hvilken grad den enkelte prosjektdeltageren stilles i stand til å realisere samt utvikle sin egen rolle, anses som en effekt av deltagerens tilknytning til andre deltagere samt til prosessens ulike faser. Prosjekt A viser til utviklingen av interne roller gjennom ekstern kompetanseutveksling, hvorav mangelen på spesifikk innsikt internt håndteres ved at deltagerne kobles til eksterne aktører med teknisk erfaring. I møtet med tekniske og tidsorienterte utfordringer, fordeles imidlertid prosjektansvar gjennom tydelig strukturerte deltagerposisjoner. Resultatet er at deltagerne utvikler teknisk kompetanse, men begrenses til realiseringen av oppgavespesifikke roller. I prosjekt B beskrives et lignende utgangspunkt i tydelig tilegnede leverandør- og sluttbrukerposisjoner. Sluttbrukernes diversifiserte rolleoppfattelser dyrkes riktig nok i arrangementen av

	smale og tette samarbeid. Prosjektet legger på samme måte til rette for leverandørens rolleutvikling gjennom styringstilgang og en fordelt innflytelse.
Verdisamskaping	I håndteringen av heterogene relasjoner, hvorav deltagere preges av et felles formål, men skilles ut ifra verdier og behov, vil graden av styringskompleksitet rettes mot et spørsmål om deltagernes tilgang og prosessens transparens. Anskaffelsesprosjektene beskriver på hvert sitt grunnlag et behov for både internt og eksternt samspill. Anskaffelsens verdi knyttes i begge tilfeller direkte til sluttbrukernes nytte, og verdiskaping betegnes som en effekt av anvendelse og adopsjon. En sentral distinksjon i prosjektenes verdisamskapende praksis, tar for seg hvorvidt det legges til rette for interaksjon på tvers av de ulike ansvarsområdene. I prosjekt A begrenses verdisamskaping ved at denne interaksjonen foregår indirekte, ut ifra et behov for effektiv deltagerstyring. Prosjekt B er i større grad avhengig av at leverandøren har evnen til å påvirke prosessen, og at de ulike ansvarsområdene integreres. Verdisamskaping vil kunne stimulere brukernytte og innovasjon, men vil nødvendigvis åpne for økt styringskompleksitet. Det kan derfor antydes at verdisamskaping er mer fremtredende i prosjekter avhengig av at kompleksitet håndteres generativt, heller enn reduktivt.
Kompleksitet	Sammenhengen mellom kompleksitet og deltagerinteraksjon illustreres gjennom anskaffelsesprosjektene tilnærming til innovasjon. I praksis innebærer dette et skille mellom styring og utnyttelse av kompleksitet, ut ifra prosjektets behov for henholdsvis kontroll og variasjon. Kompleksitet styres i møte med en manglende felles forståelse av prosjektets omfang, og et påfølgende behov for at deltagere struktureres etter tydelige ansvarsområder. På den andre siden legges det vekt på kompleksitetsutnyttelse gitt et behov for integrerte ansvarsområder. Prosjektene tar i likhet med hverandre både bruk av tiltak som stimulerer og reduserer kompleksitet. Det som skiller prosjektene, er i all hovedsak hvordan kompleksitet forstås på tvers av deltagere, påvirket av i hvilken grad prosjektene legger til rette for deltagerinteraksjon.

### 4.3 Empirisk analyse

Den empiriske analysen gjennomføres på grunnlag av datamaterialets systematisering. Analysen benytter seg av kvalitativ innsikt formidlet i form av kategoriserte intervjutranskripsjoner, som kodes i henhold til materialets kontekst. Undersøkelsens empiriske hovedfunn illustreres i form av datasett, som tydelig viser forbindelsen mellom ulike empiriske funn, den tilhørende kontekst og fortolkede kategori, samt interessepunktene sammenfattede betydning. Til fordel for strukturell oversikt og leservennlighet, vil analysen kun referere til datasettene, som plasseres i vedlegg 1. Datasettene inndeles videre etter undersøkelsens flercasedesign, hvor casene beskrives gjennom individuelle analyseenheter, slik at hvert datasett består av empiriske funn fra ett enkelt case. Hvert datasett følger med en analytisk beskrivelse av den empiriske konteksten, samt tankerekken som ligger bak funnets tolkning og kodens utforming. Det legges her til rette for at analysen både betrakter prosjektene hver for seg, samt i en større sammenhengende betydning.

### 4.3.1 Innovativ offentlig anskaffelse

I prosjekt A involverer universitetets preliminnære investeringer grundige markedsundersøkelser og kompetanseutvikling til fordel for etableringen av en felles behovsforståelse. Når det er sagt poengteres det at interne avdelinger med ansvar for teknisk gjennomføring involveres for sent, og at avdelingene dermed ikke nødvendigvis får med seg fordelene av den preliminnære utredningen, i form av introduserende kunnskap og tydelig behovsorientering (se vedlegg 1: Tabell 1). Videre knyttes anskaffelsesprosessens evne til å påvirke innovasjon til det teknologiske utstyret. Spesifikasjonene som er levert vil i praksis åpne for løsninger til fordel for kommunikasjon, digitale og fysiske tjenester, samt service og vedlikehold. Utstyret i seg selv regnes som en form for teknologisk innovasjon, og anskaffelsen vil på denne måten kunne bidra til adopsjon samt til utstyrsleverandørens inngang i det Nordiske markedet. Når det er sagt, deles ikke denne oppfatningen på tvers av den offentlige virksomhetens avdelinger – prosjektlederen stiller først og fremst spørsmål ved hvorvidt prosessen preges av direkte innovasjon, heller enn hvorvidt innovasjon vil kunne skapes som en følge av prosessens markedsengasjerende aspekter (se vedlegg 1: Tabell 2).

For prosjekt A problematiseres prosjektets format i et perspektiv av prosessens tydelige behov for strukturell oversikt og konkrete rammer. Det påpekes at samhandling og et presisert felles ansvar tidlig i prosessen, heller enn at anskaffelsen behandles ut ifra et konkret skille mellom kjøper og selger, medfører en grad av kompleksitet som går ut over den allerede begrensede tilgangen på tid. Det gjennomføres derfor stadig tilpasninger, tilsynelatende for å minimere konsekvensene av den innførte kompleksiteten. Instituttleder legger imidlertid trykk på behovet for samhandling og ansvarsfordeling, med tanke på det avanserte utstyret (se vedlegg 1: Tabell 3). Når det gjelder prosjekt B, forsvars prosessens format gjennom prosjektets utløsende formål, og formatet beskrives som åpent og løsningsorientert. Som en innovasjonsprosess legges det vekt på at innsikt og gevinster skal kunne fanges opp underveis, og at innovasjonseffekten er avhengig av en fleksibel innstilling til løsningsutvikling. Det poengteres i denne sammenheng at utredningsfasen i større grad kunne tatt for seg en tydelig definering av behov, til fordel for fleksibilitet i prosessens senere faser. Når det er sagt, er prosjektleder tydelig på at aktiv løsningsutvikling fungerer langt mer effektivt for å forstå utfordringens behov. I praksis vil det å prøve og feile være det mest lønnsomme (se vedlegg 1: Tabell 4).



Prosjekt B tar for seg en prosess som preges av en svært bred deltagelse, og en interaksjon med stor rekkevidde. Grunnlaget for en slik bredde knyttes til omfanget av aktører som den offentlige virksomheten ønsker å kunne påvirke gjennom prosjektet. Det kommer frem at en bred deltagelse er nødvendig for å knytte de ulike tjenestene sammen, ved at de blir mer kjent med hverandres parallelle bidrag og delte formål. Det poengteres videre at interaksjonen med de forskjellige aktørene kunne vært delt opp i sesjoner, slik at deltagernes bredde hadde blitt bevart, men at innsatsen deres hadde blitt plassert i en strukturert rekkefølge.

Deltagerinteraksjon er et element som blir introdusert tidlig i prosessen. Dette fører til at interne behov ikke blir kartlagt godt nok før eksterne leverandører og finansielle aktører deltar i diskusjonen (se vedlegg 1: Tabell 5). Prosjekt B tar videre for seg et behov for systeminnovasjon, og retter i denne forbindelse oppmerksomheten mot løsninger som evner å påvirke de ulike offentlige tjenestenes ytelse. Utfordringen tar utgangspunkt i at tjenestene ikke nyttiggjør seg av målgruppens behov, basert på en manglende koordinering av tjenestenes felles portefølje (Forskningsrådet, 2024, s. 14). For å kunne søke aktivt etter konkrete behov og relevante løsninger, benytter prosjektet seg i stor grad av intern dialog som et virkemiddel. Det legges vekt på kontinuitet og samarbeid med internt involverte aktører, for å kunne sette sammen den spredte porteføljens innsats (se vedlegg 1: Tabell 6).

#### **4.3.1.1 Sluttkbrukerperspektivet**

Sluttbrukere defineres ut ifra anskaffelsens bruksnytte, som i tilfellet av prosjekt A involverer et bredt antall aktører. Utstyrets ulike brukere deler en direkte tilknytning til den offentlige virksomheten, og er alle på ulikt vis engasjert i den interne driften. Sluttkbrukerne inkluderer instruktører, eller veiledere, undervisningsansvarlige og fagansatte, samt studenter som hører til instituttet. Hvorav studentene regnes som mottakere av utstyrets ytelse i pedagogisk forstand, knyttes de resterende sluttkbrukerne i større grad til operasjonell anvendelse. På denne måten beskrives utstyret som et pedagogisk virkemiddel som skal bidra til at de med ansvar for studentenes læringsutbytte i størst mulig grad er stand til å nyttiggjøre seg av deres behov. Utstyret skal med andre ord legge til rette for studentenes nytte, gjennom en verdisamskapende anvendelse mellom veiledere og studenter. Anskaffelsens sluttkbrukere er derfor bredt definert, med hensyn til at utstyret skal bidra til bruksnytte både for formidleren og mottakeren av den aktuelle praktiske kompetansen. Videre poengteres det at denne

bredden har bidratt til formuleringen av behov, og at utvekslingen av nødvendig teknisk innsikt har vært sentralt for instituttlederens evne til å videreformidle behovet på tvers av prosjektets deltagere (se vedlegg 1: Tabell 7).

Til tross for at prosjekt A tar for seg en bred sluttbrukerdefinering, påpekes det at den direkte interaksjonen mellom brukergruppen og deltagerne med ansvar for teknisk gjennomføring er begrenset. Mangelen på brukergruppens oppbygging knyttes til redusert kunnskap om utstyrets praksis og bruksnytte. Sluttbrukernes behov formidles gjennom instituttlederen, som beskrives som en aktivt mellomledd mellom de forskjellige deltagerne. Det antydes at sluttbrukerne involveres til fordel for de ulike deltagerens behovsorientering samt prosessens hensyn til brukernytte, men at sluttbrukerinteraksjon begrenses til instituttlederen, og at fraværet av en direkte sluttbrukerrelasjon påvirker forståelsen av utstyrets anvendelse (se vedlegg 1: Tabell 8).

Prosjekt B tar utgangspunkt i en etablert offentlig portefølje, bestående av en rekke tilgjengelige tjenester involvert med prosjektets definerte målgruppe. Den retningsgivende utfordringen følger de etablerte tjenestenes svekkede evne til å effektivt involvere denne målgruppen, og anskaffelsens formål rettes mot utviklingen av tiltak som bidrar til motivert deltagelse og tjenesteadopsjon. For å forstå hvor behovet ligger hos sluttbrukerne, og dermed hos de etablerte tjenestene, benytter prosjektet seg aktivt av den erfaringen og innsikten de ulike tjenestene har med målgruppen. Prosessen preges med andre ord av en innledende forståelse gjennom kontakt med ulike ledd engasjert med sluttbrukerne. Denne forståelsen beskrives som høyest relevant og tilsynelatende representativ for den større målgruppen, men i all hovedsak som et innførende inntrykk av sluttbrukernes behov. Det legges vekt på at innsatsen videre er avhengig av direkte sluttbrukerkontakt for å kunne komme tettere på målgruppen (se vedlegg 1: Tabell 9).

Sluttbrukerne i prosjekt B plasseres i sentrum av en utfordring knyttet til tjenestenes samarbeid og evne til å nyttiggjøre seg av et samlet formål og en felles målgruppe (Kommunesektorens organisasjon, 2022a). Prosjektets oppmerksomhet ble først rettet mot trepartssamarbeidet, som består av den offentlige myndighet, den private leverandør og prosjektets finansierer. Trepertssamarbeidet ble aktivt involvert og tatt hensyn til svært tidlig i prosessen, og det påpekes at behovene som oppsto gjennom dette samarbeidet kan ha utsatt

involveringen av brukernes interesser. Sluttbrukerne hadde allerede opptrådt i tidligere preliminære dialoger, før leverandører og finansielle aktører deltok offisielt, men brukerne tok ikke del i oppstartsmøtet som ble strukturert med hensyn til trepartssamarbeidet. Dette var en beslutning som ble tatt på bakgrunn av hva oppstartsmøtets deltagere betraktet som hensiktsmessig. Allikevel vurderes graden av brukerinvolvering på dette tidspunktet som en mulig svakhet, og det poengteres at brukerinvolvering kunne vært mer fremtredende i forkant av dette møtet (se vedlegg 1: Tabell 10).

I og med at prosjekt B benytter seg av en effektkontrakt, legges det til rette for effektiv sluttbrukerinvolvering under anskaffelsens utvikling. Dette innebærer at effektene av sluttbrukernes bidrag vil være mest synlig under det kontraktsomfattede samarbeidet mellom den offentlige virksomheten og den private leverandøren. Det presiseres at sluttbrukerne vil spille en sentral rolle i prosessens preliminare- og tidlige faser. Imidlertid vil effektkontraktens vekt på aktiv løsningsutvikling og dermed på effektene som vil oppstå i løpet av prosessen, åpne for at reell og direkte brukerinvolvering i størst grad vil ta sted under løsningens implementering og praktiske realisering (se vedlegg 1: Tabell 11).

### **4.3.2 Institusjonelle rammer**

Prosjektlederen i prosjekt B peker på et tydelig forbedringspotensial når det gjelder interne offentlige samarbeid. I og med at prosjekt B engasjeres med utgangspunkt i et behov for systeminnovasjon, står en slik samarbeidsorientert utvikling frem som en forutsetning for identifiseringen av løsninger. Nav løftes frem som en organisasjon med evnen til å bidra i denne sammenheng, og utfordres fra statlig side til å fremme samarbeidsdrivende aktiviteter, spesielt i form av brukermedvirkning (Arbeids- og velferdsetaten, 2024). For å støtte organisasjoner som Nav i denne utviklingen, legger staten til rette for økt samarbeid gjennom tiltak som kommunesammenslåinger, relevante mandater, dialogfasilitering samt innovative retningslinjer til fordel for alternative prosjektløsninger. For å kunne håndtere utfordringer som i første omgang plasseres lokalt og regionalt, utnytter prosjektet seg aktivt av slik institusjonell støtte (se vedlegg 1: Tabell 12).

Uavhengig av den aktuelle anskaffelsens formål, vil prosessen preges av et grunnleggende behov for økt offentlig samarbeid samt anvendelse av innovative tiltak. I denne sammenheng

legges det til rette for private leverandørsamarbeid, gjennom tiltak som åpner for en konkurransevennlig praksis og en økt privat deltagelse innen offentlige anskaffelser. Slike institusjonelle tiltak gjenkjennes i beskrivelsen av fordelene forbundet med samarbeid mellom universiteter og private utstyrslleverandører, som i prosjekt A. Det påpekes her at private aktører stiller med svært gunstige priser og vilkår, i mangelen på etablerte markeder. Ved å legge til rette for inkluderende konkurranseformer og bruk av alternative leverandører, åpnes det både for nye offentlige løsninger samt for stimuleringen av leverandørmarkedet. I tillegg til at universitetet oppnår gunstige priser, vil samspillet mellom den offentlige virksomheten og leverandøren kunne føre til utveksling av teknisk kompetanse og brukererfaring. Dessuten, beskrives samspillet mellom brukerne og leverandøren som en langsiktig investering, til fordel for leverandørens konkurransedyktighet og brukerens markedskontakt. Når det er sagt, antydes det at instituttets tekniske krav, samt innviklede institusjonelle retningslinjer, fungerer som årsaken til at studentene, som en sluttbrukergruppe i prosjekt A, får en mindre fremtredende rolle i prosessen (se vedlegg 1: Tabell 13).

#### **4.3.2.1 Formål og retningslinjer**

Prosjekt A påvirkes i stor grad av krav til teknisk organisering og koordinering. De tekniske kravene innebærer i all hovedsak premisser for utstyrsmaterialenes funksjon og spesifikasjoner, installeringens rekkefølge, og infrastrukturens evne til å integrere det nye utstyret. Det kan virke som om kravene har en belastende effekt på prosjektets strukturelle utforming, i og med at tid beskrives som en gjennomgående utfordring. Det kan riktig nok diskuteres om denne utfordringen er et resultat av instituttets disponering av tid og funksjonelle ambisjoner, eller om det kan knyttes til mangelen på fleksible rammer og dermed til institusjonelle forutsetninger (se vedlegg 1: Tabell 14).

Prosjekt B tar for seg ungt utenforskap som en utfordring knyttet til systembarrierer. Dette innebærer et krav til institusjonell endring, hvorav den offentlige sektoren problematiseres ut ifra et behov for økt samarbeid. De enkelte kommunene kjenner ikke godt nok til hverandre, og resultatet er at de jobber parallelt heller enn i et aktivt samarbeid. Ledelsen av et slikt samarbeid er langt mer utfordrende enn ledelsen av aktører plassert i et siloformat, altså etter hverandre; hvor hver innsats ledes parallelt. For å kunne integrere en samarbeidskultur er man avhengig av tiltak som legger til rette for at innflytelse fordeles på tvers av offentlige enheter

(Kommunesektorens organisasjon, 2022b). I denne sammenheng, utmerkes sammenslåingen av Røyken, Hurum og Asker kommune, som et tiltak som åpner for nye måter å jobbe sammen på. Kommunesammenslåingen fører til at langt flere aktører må koordineres i innsatsen mot felles orientering, men anses som en effektiv metode for å skape en større grad av kontinuitet mellom tjenestene (se vedlegg 1: Tabell 15).

#### **4.3.2.2 Anskaffelsesprosessens struktur**

Anskaffelsesprosessen i prosjekt A preges av prosedyrer for kontakt imellom interne avdelinger og samhandling på tvers av fagområder. Utstyret er spesifikt tilknyttet instituttets simuleringsklinikk, men berører flere fagområder som derfor involveres og bidrar i defineringen av behov. I tillegg engasjerer instituttlederen seg i dialog med andre universiteter, og samler informasjon fra både nasjonale og andre europeiske utdanningsinstitusjoner. I praksis beskrives samarbeidet mellom interne avdelinger og fagområder gjennom en indirekte dialog. Ansvaret som fordeles på tvers av avdelingene plasseres i en triadisk struktur; mellom instituttlederen, den private utstyrsleverandøren, og den enkelte avdeling. Den tredelte ansvarsmatrisen illustrerer deltagerens forpliktelser ut ifra en tydelig strukturert fordeling av ansvar. Det legges vekt på at samhandling i all hovedsak foregår innenfor denne tredelte strukturen, som tyder på at direkte samarbeid begrenses til konkrete ansvarsområder og at den enkelte aktørens deltagelse både starter og avslutter med en spesifikk arbeidsoppgave (se vedlegg 1: Tabell 16).

Etableringen av en tydelig felles forståelse betraktes som et avgjørende element i de tidlige prosessfasene i prosjekt A. I denne sammenheng, påpekes det at deltagere med ansvar for teknisk gjennomføring skulle vært involvert tidligere i prosessen, til fordel for praktisk løsningsutvikling. Omfanget av anskaffelsesprosjektet er ikke nødvendigvis tydelig for de interne avdelingene på det tidspunktet de kobles til prosjektet, og de strukturelle rammene blir først avklart etter hvert. Utfordringene knyttet til interne ansvarsoppfattelser, blir først og fremst beskrevet i en kontekst av tidsbegrensninger. Når det er sagt, fører de strukturelle utfordringene som følger av mangelen på en felles forståelse av prosjektets dimensjoner i prosessens tidlige faser, til et behov for strukturelle rollebeskrivelser og ansvarsavgrensninger (se vedlegg 1: Tabell 17).

For å kunne håndtere offentlige systembarrierer, rettes oppmerksomheten i prosjekt B mot etableringen av tillit på tvers av de offentlige tjenestene. Denne tilliten er avhengig av at tjenestenes motsetninger fremmes gjennom en praksis for gjensidig utfordring. Utviklingen av løsninger knyttet til overordnede felles barrierer krever at tjenestene både er i stand til å peke på gode samt mindre gode egenskaper ved hverandre, og at ansvarsområder i større grad knyttes sammen. I denne forbindelse, sørges det for at prosjektet synliggjøres i organisasjonen, nettopp slik at de enkelte tjenestene vil kunne påpeke strukturelle forbedringsområder på tvers av hverandre. Interne prosedyrer for samarbeid krever at det legges mer vekt på intern samhandling. Det poengteres at prosjektets evne til å styrke en slik form for samhandling, kunne vært forbedret gjennom en tydeligere definert utredning- og avgrensingsfase (se vedlegg 1: Tabell 18).

Prosjekt B beskrives gjennom en reise fra administrativ og politisk forankring til egne dialoger og initiativ. Denne utviklingen knyttes til en økt grad av profesjonalisering. Poenget her er at prosjektets evne til å ta de forutsetningene som anses nødvendige for løsningsutvikling, og for den reelle innflytelsen prosjektet søker å ha på tvers av tjenester, vil være sentralt for prosessens effektivitet. Betydningen av en slik profesjonalisering forklares gjennom at både ledelsen og de ansatte i hver enkelte offentlige virksomhet er nødt til å sette seg inn i behovet for nytenkning. Den private leverandøren plasseres videre i samspill med de eksisterende offentlige tjenestene, som nødvendigvis medfører et behov for strukturelle endringer. Leverandørens strukturelle posisjon er enda ikke presisert, men det legges til rette for at leverandøren skal kunne delta i prosjektets styringsgruppe, og dermed integreres med tjenestene og i ungt utenforskap som en portefølje. Slike strukturelle tiltak støttes av prosjektets mulighetsrom, som blant annet styrkes av en økt grad av profesjonalisering (se vedlegg 1: Tabell 19).

### **4.3.3 Nettverksdynamikk**

Instituttlederen i prosjekt A presenterer et tett samarbeid med et bredt nettverk av aktører. I tillegg til interne deltagere, består dette nettverket av eksterne universiteter som kilder til anskaffelses- og utstyrserfaring, en tidligere ansatt som sto ansvarlig for anskaffelsen av det utstyret som nå ble erstattet, samt potensielle leverandører med teknisk innsikt og relevante løsningsforslag. I defineringen av anskaffelsesprosessens behov, har denne dialogen hatt en

samskapende funksjon. Instituttlederens grundige preliminære undersøkelser regnes som grunnlaget for lederens evne til å forenkle kravene som stilles til interne deltagere. Utstyrets tekniske omfang gjør at kommunikasjon mellom de interne avdelingene og den private leverandøren blir en nødvendighet for prosjektets resultat. Det blir derfor gjennomført ukentlige dialoger imellom aktørene. Denne dialogen er riktig nok tredelt, mellom instituttlederen, prosjektlederen og den private leverandør. Effektene av denne dialogen blir deretter formidlet videre; instituttlederen opprettholder et tett samarbeid med sluttbrukere, markedet og øvrige deltagere, og prosjektlederen viderefører informasjonen til de ulike avdelingene med teknisk og praktisk ansvar (se vedlegg 1: Tabell 20).

Balansen mellom det å forstå samt det å utfordre hverandres praksis internt i en organisasjon kreves for å dyrke radikal innovasjon. I og med at prosjekt B rettes mot systeminnovasjon, antydes det at motsetninger samt evnen til å påpeke uenigheter både vil være lønnsomt og nødvendig for å påvirke endring. Etableringen av en samarbeidskultur innen et omfattende nettverk av offentlige aktører erfares som en utfordring, og det er i denne sammenheng at systembarrierer illustreres som en grunnleggende driver av prosjektets større formål. I etterkant av prosessens utredning- og avgrensingsfaser, påpekes det derfor at det kunne ha blitt lagt mer vekt på intern dialog og samkjøring, før dette omfattende nettverket ble involvert og satt sammen. Ved å splitte opp dialogen, ville prosessen i større grad kunne ha fanget opp behov i en rekkefølge med hensyn til økt felles forståelse og samarbeidets tilgjengelighet. Etter hvert som nettverket utvidet seg og nye deltagere ble involvert i en felles dialog, ville deres forståelse av prosessens videre utvikling økt av at behov allerede var definert internt i en smalere sammensetning av aktører (se vedlegg 1: Tabell 21).

Med vekt på tillit og deltagernetverkets relasjonelle tilknytning, gir prosjekt B uttrykk for tette samarbeid og aktiviteter hvor deltagerne engasjeres i samhandling som sentrale prosedyrer. I denne forbindelse presiseres den strategiske inkluderingen av den private leverandøren i prosjektets styringsgruppe, som en dynamisk innflytelse. Det argumenteres for at leverandørens aktive deltagelse vil bidra til et tettere samarbeid. Fordelene av en slik integrert innflytelse knyttes videre til mulighetene for å fange opp gevinster som potensielt vil støtte den større utfordringen på tvers av kommunale grenser. Med andre ord beskrives integreringen av den private leverandøren som en kilde til et utvidet nettverk, og dermed som

en effektiv metode for å legge til rette for prosessens innovative mulighetsrom (se vedlegg 1: Tabell 22).

#### **4.3.3.1 Posisjoner og roller**

Grunnet mangelen på spesifikk intern kompetanse, kobles den offentlige virksomhetens tekniske ansvarlige i prosjekt A til eksterne aktører med relevant oppgaveorientert erfaring. På denne måten åpner prosjektet for utvikling av intern kompetanse gjennom ekstern kunnskapsutveksling. Fordelene ved å samhandle med markedet, etter behov for spesifikk erfaring, presenteres som en mulighet for håndteringen av fremtidige behov. Det anses som en investering i interne roller, i og med at kunnskapsutvekslingen vil bidra til etableringen av erfaring til fordel for lignende fremtidige prosjekter. Prosessen har dermed medført en intern rolleutvikling som et resultat av ekstern samhandling (se vedlegg 1: Tabell 23).

Rolleoppfatninger beskrives videre i prosjekt A som en potensiell utfordring, og som en årsak til behovet for en tydelig definering av den enkelte deltagerens posisjon. Det poengteres at prosjektet preges av feiltolkede roller som en effekt av utydelige prosjektrammer. Deltagere har en tendens til å overvurdere egne roller, og denne tendensen medfører i praksis et behov for gjennomgående deltageroppfølging. Tendensen oppleves både blant interne og eksterne roller – i tillegg til at interne ansvarsområder defineres eksplisitt, presiseres det at leverandører også styres og posisjoneres innenfor tydelige rammer for ansvar og forpliktelser (se vedlegg 1: Tabell 24).

I en kontekst av skillet mellom posisjoner og roller i en deltagersammensetning, rettes oppmerksomheten i prosjekt B mot sluttbrukernes relevans og representativitet. Prosjektets målgruppe kjennetegnes ved en felles overordnet posisjon. Når det er sagt, er en definerende egenskap hos målgruppen knyttet til deres diversifiserte utfordringer og individuelle situasjon. Balansen mellom karakteristikker som både samler og skiller målgruppens omfang, illustrerer sammenhengen mellom posisjoner som angis av målgruppens relevans på den ene siden, og roller som en følge av ulike oppfatninger samt en betegnelse på gruppens representativitet på den andre siden. For å fremme målgruppens representativitet, legges det til rette for tette dialoger og samarbeid som tar hensyn til den enkelte sluttbrukerens rolleutvikling. Helt konkret innebærer dette for eksempel at dialoger gjennomføres med færrest mulig fra



prosjektets stabsfunksjon, slik at målgruppen plasseres i sentrum og påvirkes av færrest mulig offentlige representanter (se vedlegg 1: Tabell 25).

I prosjekt B tilegnes den private leverandøren en tydelig rolle i prosjektet, ut ifra hva leverandøren skal levere. Til tross for tydelige forventninger til funksjon, samt forhåpninger om leveransens effekt, åpnes det for at leverandøren skal ha muligheten til å utvikle sin rolle igjennom prosjektet. Leverandørens evne til å utvikle seg støttes gjennom tiltak som bidrar til økt innflytelse, ansvar og fleksibilitet. Leverandøren plasseres derfor i prosjektets styringsgruppe og integreres med eksisterende tjenester, slik at ansvarsroller i større grad blir satt i sammenheng med hverandre og innflytelse blir fordelt på tvers av tjenestene (se vedlegg 1: Tabell 26).

#### **4.3.3.2 Verdisamskaping**

I og med at prosjekt A tar for seg anskaffelsen av et komplekst og avansert utstyr, økes kravet til samarbeid mellom interne fagområder. Utstyret kjennetegnes både ved høyteknologiske og pedagogiske egenskaper, og i mangelen på intern kompetanse vil kravet til samarbeid utvides eksternt. Det tekniske nivået knyttes dermed til intern samhandling samt leverandørdialog, både i en sammenheng av utstyrets innstallering og anvendelse. Prosessen legger på denne måten opp til et aktivt forhold til verdisamskaping. Imidlertid antydes det at prosjektets verdisamskapende aktiviteter deles opp etter ulike ansvarsområder, ved at kontakten mellom den offentlige virksomhetens ulike avdelinger og den private leverandøren i praksis foregår indirekte. Funksjonsbeskrivelser deles tilsynelatende mellom leverandøren og prosjektets ledelse, og spres deretter videre blant de tekniske ansvarlige. Det kan derfor stilles spørsmål ved hvorvidt prosjektet benytter seg av aktiv verdisamskaping, i og med at verdiskapning beskrives gjennom deltagerens oppgavespesifikke deltagelse samt parallelle innsats (se vedlegg 1: Tabell 27).

Prosjekt B defineres som et innovasjonsprosjekt, og prosessen stiller seg derfor avhengig av en kultur for felles læring samt fordelingen av både innsats og ansvar. Prosjektet knyttes til en praktisert verdisamskaping gjennom formål og prosedyrer, hvorav leverandøren skal utvikle et tilbud som skal kunne integreres med eksisterende tjenester. Formålet følger en utfordring som verken statlig eller kommunal helse er i stand til å løse hver for seg, eller på egen hånd

for øvrig. For å gjøre samarbeid mer tilgjengelig, initieres det derfor et eksternt partnerskap. Det kan derfor argumenteres for at involveringen av en ekstern aktør vil kunne bidra til et styrket internt samarbeid, ved at den etablerte praksisen for siloarbeid utfordres direkte (se vedlegg 1: Tabell 28).

#### **4.3.4 Kompleksitet**

For å kunne etablere en felles forståelse har samarbeidet mellom fagområdene i prosjekt A fremstått helt nødvendig. Samhandling mellom fagområdene har bidratt til en forenklet beskrivelse av utstyrets tekniske forutsetninger, og på denne måten redusert kompleksitet. Det presiseres at samarbeidet på tvers av prosjektets berørte aktører i større grad har åpnet for løsninger enn for utfordringer. Ved at deltagernes felles forståelse av utstyrets tekniske nivå blir mer tilgjengelig, vil riktig nok behovet for kommunikasjon bli mer synlig. Dermed kan det argumenteres for at et økt samarbeid både har bidratt til økt kompleksitet i form av at flere behovshensyn har preget de funksjonelle kravene til utstyret, samt til redusert kompleksitet gjennom kommunikasjon og en aktiv forenkling av funksjonsbeskrivelsenes kontekst (se vedlegg 1: Tabell 29).

Kompleksitetsgraden i prosjekt A fremstår i all hovedsak som en variabel påvirket av tid og tilgjengelighet. Det presiseres at prosessen i stor grad preges av tilpasninger underveis, grunnet mangel på tid samt begrensninger knyttet til tilgang på materialer og teknisk kompetanse. Utstyret viste seg avhengig av materialer som ikke var tilgjengelig lokalt, slik at man var nødt til å henvende seg til det utvidede europeiske leverandørmarkedet. Det var spesielt to faktorer som understrekte betydningen av prosjektets tidsutfordringer. Først og fremst bidro universitetets avstand til de aktuelle sentrallagrene til at tidsrammene var strammet inn som et utgangspunkt. I tillegg til effekten geografisk avstand hadde på materialenes tilgjengelighet, var universitetet avhengig av at de ulike materialene ble levert på spesifikke tidspunkt. Mangelen på tid beskrives som en konsekvens av prosedyresvikt. På den ene siden påpekes det at prosjektets evne til å tilpasse seg endringer underveis i stor grad er en egenskap som er avhengig av preliminær dialog og en grundig utredningsfase. På den andre siden beskrives behovet for tilpasning som en konsekvens av prosjektets disponering av tid,

og at den praktiske løsningsutviklingen skulle ha blitt iverksatt langt tidligere (se vedlegg 1: Tabell 30).

Prosjektomfanget i prosjekt A betegnes som prosessens største kilde til utfordringer og kompleksitet. Anskaffelsen av det nye utstyret innebar en forutsetning om en full ombygging av det daværende utstyrets fungerende infrastruktur. I denne sammenheng ble koordinering en sentral utfordring, på grunn av et behov for å samkjøre hvert tekniske ansvarsområde etter en felles forståelse. Informasjon om prosjektets totale omfang var ikke nødvendigvis tilgjengelig for deltagerne etter hvert som de ble involvert, og resultatet var et behov for tilpasninger og kompromisser, deltagerstyring og etableringen av ansvarsrammer, samt spesifiseringer knyttet til funksjonelle og tekniske krav (se vedlegg 1: Tabell 31).

Som et prosjekt rettet mot sosial tjenesteinnovasjon, kjennetegnes utfordringen i prosjekt B ved et behov for å kunne påvirke sosial tjenesteytelse. Initiativet bygger på at tjenestenes målgruppe mangler tillit til apparatet for involvering, kjennskap til de ulike tjenestene eller motivasjon til deltagelse av ulike årsaker. Til tross for at det finnes mange eksisterende tilbud rettet mot den samme målgruppen, forklarer prosjektlederen at tjenestene mangler ressursene som kreves for å inngå tette samarbeid. For det første, gjelder dette interne samarbeid, hvorav samhandling i porteføljen som samlet består av de eksisterende tjenestene krever et forsterket felles nettverk. Utfordringen ligger videre i tjenestenes fungerende målgrupperelasjoner, som igjen krever en utvikling av tillit og gjensidig kjennskap. Prosjektet tar dermed for seg et formål knyttet til spredningen av tjenestenes nytte samt stimuleringen av brukernes evne og vilje til adopsjon (se vedlegg 1: Tabell 32).

Den offentlige sektoren betegnes som en stor organisasjon med et grunnleggende behov for bredere kjennskap og aktive samarbeid internt. Omfanget av offentlige virksomheter bidrar til at tjenestene beskrevet i prosjekt B i mindre grad evner å nyttiggjøre seg av brukernes behov. Dette forklares som en konsekvens av at de organiseres parallelt, og at virksomhetenes innsats deles opp i sammenhengende- men individuelle bidrag, heller enn at de sammen tar for seg helheten. Den større utfordringen illustreres i form av systembarrierer, og prosjektets oppmerksomhet rettes mot et behov for institusjonell endring og systeminnovasjon. Kommunesammenslåingen anses i denne forbindelse som et effektivt tiltak som vil kunne bidra til etableringen av samarbeid mellom tjenestene, motivere til bruk av nye

arbeidsmetoder, støtte heterogene sammensetninger samt legge til rette for radikal innovasjon. Antydningen her er at kompleksitet vil fremme prosjektets mulighetsrom (se vedlegg 1: Tabell 33).

Prosjekt B omhandler en større utfordring som antas å være like aktuell på tvers av kommunale grenser. I håndteringen av ungt utenforskap som en utfordring på et kommunalt nivå, sørger prosjektet imidlertid for å adoptere et utvidet perspektiv for løsningsutvikling. Det legges dermed vekt på deling av innsikt og erfaringer, samt på integreringen av nye og eksisterende løsninger. Gjennom aktiv deltagerkoordinering og ledelse av samhandling, vil kompleksitet øke som en følge av at heterogene og diversifiserte aktører settes i dialog med hverandre. Denne kompleksiteten vil imidlertid fremme tillit og innovasjon gjennom åpne dialoger, behovsmotsetninger, tverrfaglig kompetanse samt implementeringen av en prøv-og-feil-holdning i møte med en grunnleggende kompleks utfordring (se vedlegg 1: Tabell 34).

## 5 Diskusjon og konklusjoner

### 5.1 Diskusjon

#### **Innovativ offentlig anskaffelse**

Prosjektene legger til rette for innovativ offentlig anskaffelse ved bruk av ulike tilnærminger. Innovasjon fremmes enten bevisst, etter et behov for systematisk endring, eller ubevisst som en følge av fordelene forbundet med samhandling, samt etter et behov for teknisk kompetanse og dermed ekstern og intern dialog. Prosjektene kategoriseres som henholdsvis innovasjonsvennlig anskaffelse (A) og anskaffelse av innovasjon (B), ut ifra anskaffelsens formål og behov. I likhet med hverandre, benytter prosjektene seg av tiltak som legger til rette for anskaffelsesprosessens evne til å hente ut gevinster knyttet til offentlig verdiskaping, og som vil kunne stimulere innovasjon. I denne forbindelse illustreres beskrivelsen fra Bugge et al. (2016), hvor det poengteres at innovasjon vil kunne bedre anskaffelsen gjennom innovasjonsvennlig anskaffelse, og at anskaffelsen vil kunne bedre innovasjon gjennom anskaffelsen av innovasjon. Hvorav prosjekt A ønsker å bedre anskaffelsen, og iverksetter tiltak som samsvarer med en innovasjonsvennlig praksis, sørger prosjekt B for å bedre innovasjon ved å aktivt rette seg mot innovasjonsfremmende tiltak, og anskaffelsens positive effekt.

Prosjektene relevans og sammenligningsgrunnlag støttes blant annet ved at behov kartlegges i et triadisk strukturert samspill, hvor den offentlige virksomheten, anskaffelsens sluttbrukere og private leverandører går sammen i beskrivelsen av etterspørsel. I likhet med hverandre, kjennetegnes prosjektene som innovative offentlige anskaffelsesprosesser, i og med at de legger til rette for stimuleringen av etterspørsel, samt engasjerer seg i en bred preliminær dialog som inkluderer sluttbrukere og leverandørmarkedet, men skilles i struktureringen av dialog og organiseringen av deltagerinvolvering. Dette skillet blir spesielt synlig i prosjektene senere faser, og vil utdypes igjennom diskusjonens påfølgende begreper og mekanismer. Diskusjonen videre vil med andre ord ta for seg prosjektene mulighetsrom for innovasjon, samt betydningen av prosjektene ulike praksis for deltagerinteraksjon og kompleksitet, som gitt av oppgavens problemstilling:

Innovativ offentlig anskaffelse i et sluttbrukerperspektiv: i hvilken grad drives deltagerinteraksjon av kompleksitet?

### **Sluttbrukerperspektivet**

Prosjekt B legger til rette for en aktiv deltagerinvolvering gjennom arrangementen av tette dialogsammensetninger i prosjektets tidlige faser. Som en del av prosjektets aktive læringsprosess, vil denne tidlige introduserte interaksjonsbredden åpne for etableringen av en felles forståelse på tvers av prosessdeltagerne. Ved at trepartssamarbeidet, bestående av den offentlige myndigheten, private leverandører, samt stiftelser og sosiale investorer kobles til den innledende dialogen, vil behov nødvendigvis defineres i samspillet mellom offentlige, private og finansielle interesser. Til tross for at den offentlige virksomhetens behovsforståelse er utviklet gjennom preliminær sluttbrukerinteraksjon, er det ikke gitt at denne forståelsen deles på tvers av trepartssamarbeidets øvrige deltagere. På denne måten problematiseres en tidlig økt interaksjonsbredde, ut ifra de ulike deltagerens behov for en felles overordnet retning innledningsvis. Utnyttelsen av det tredelte samarbeidet avhenger av en etablert felles forståelse, og det kan argumenteres for at deltageromfanget hindrer en effektiv disseminering av denne forståelsen. Som prosjektlederen er inne på, kan det tenkes at oppdelte dialoger, hvor de ulike ansvarlige deltagerne involveres i en strategisk rekkefølge og anskaffelsesmyndighetene i større grad desentraliseres, vil bidra til en mer aktiv sluttbrukerdeltagelse. På denne måten vil den innovative prosessens helhet bli mer tydelig, ved at sluttbrukerne får en mer direkte innflytelse på de ulike prosjektdeltagerne.

I skillet mellom et direkte og et katalytisk anskaffelsesformat, vises plasseringen av anskaffelsens sluttbrukere som et sentralt element for sluttbrukernes involvering. Prosjekt A tar for seg en direkte innovativ offentlig anskaffelse, og henvender seg dermed til sluttbrukere internt i den offentlige organisasjonen. Prosjektet preges av svært tilgjengelige sluttbrukergrupper, og er derfor i mindre grad avhengig av etterspørselsorienterte tiltak for å stimulere anskaffelsens adopsjon. I denne forbindelse benytter prosjektet seg av et sluttbrukerperspektiv hvor det legges vekt på brukernes evne til å formulere behov samt forventninger til ytelse, til fordel for den offentlige virksomhetens orientering. I og med at sluttbrukerne befinner seg internt i organisasjonen, vil brukeranvendelse kunne styres fra ledelsen og nedover. Den offentlige virksomhetens oppfattede innflytelse på sluttbrukernes adopsjonsevne, fremstår som en sentral årsak til at sluttbrukerne ikke tilknyttes direkte på tvers av de ulike prosjektdeltagere. Utnyttelsen av sluttbrukerinvolveringen er riktig nok avhengig av at deltagerne ledes og engasjeres i sammenheng (Håkansson & Olsen, 2012, s. 89), og det kan argumenteres for at direkte sluttbrukerinteraksjon vil være like sentralt for

anskaffelser hvor sluttbrukerne befinner seg innenfor eller utenfor den offentlige anskaffelsesmyndighetens organisasjon. Til tross for at anskaffelsens adopsjon vil fremstå mer tilgjengelig under direkte anskaffelser, vil evnen til å generere brukernytte være en funksjon av prosjektdeltagernes felles forståelse av brukernes behov.

### **Institusjonelle rammer**

Prosjektens strukturelle forutsetninger beskrives først og fremst gjennom institusjonelle retningslinjer for interne og eksterne samarbeid. I begge tilfeller, demonstreres anvendelsen av samarbeidsorienterte tiltak som en mulighet støttet i form av overordnede initiativ.

Prosjekt A redegjør for offentlig-private samarbeid som en nødvendighet for anskaffelsens funksjonelle ytelse samt dermed for prosjektets gjennomføringsevne. På den ene siden knyttes anskaffelsesmyndighetens anledning til å engasjere seg i aktiv markedssamhandling og et gjennomgående leverandørsamarbeid, til institusjonens retningsgivende prosedyrer for innovativ offentlig anskaffelse. På den andre siden, antydes det at institusjonens tekniske regelverk har lagt føringer for prosessens deltagelse, i form av et forutsatt behov for en strategisk involvering av spesifikke sluttbrukere samt av praktisk ansvarlige avdelinger. Når det er sagt, fremstår prosjektets preliminnære markedsinteraksjon i stor grad som et organisasjonelt initiativ, og helt spesifikt som en følge av instituttlederens kvalitetsdrivende prosjektinnstilling. Dette er en kompleks anskaffelse, og aktiviteter knyttet til behovsidentifisering, funksjonsbeskrivelser, tilegnelsen av materialer samt utstyrsmontering, vil alle avhenge av et institusjonelt rammeverk som legger til rette for både intern og ekstern samhandling. Det kan imidlertid virke som at strukturelle- og prosedyremessige hindringer i all hovedsak er en konsekvens av organisasjonens bestemmelser og den lokale praksis, heller enn institusjonelle rammer.

Prosjekt B oppnår både administrativ og politisk forankring, og er i utgangspunktet et initiativ rettet mot den offentlige sektorens behov for økt samarbeid og systeminnovasjon. I denne sammenheng fremmes prosjektets innovative mulighetsrom av institusjonelle tiltak for økt samarbeid, blant annet i form av en tilsiktet kommunesammenslåing. På lik linje med prosjekt A, kan det argumenteres for at anskaffelsesmyndighetens lokale bestemmelser vil spille en større rolle for prosjektets utfall enn innflytelsen som ligger i fungerende institusjonelle

regelverk. Når det er sagt, er prosjekt B spesielt avhengig av at den offentlige prosjektporteføljens innsats koordineres, og derfor av evnen til å kunne nå samt påvirke de ulike offentlige avdelingene direkte. For å kunne innovere på et systemnivå, viser graden av institusjonell tilretteleggelse seg svært sentralt.

### **Formål og retningslinjer**

Når det gjelder anskaffelsesprosjektenes formål og retningslinjer, skilles det mellom institusjonelle rammer og organisasjonens strukturelle utforming som utpekte drivere av prosjektenes innovative mulighetsrom. I begge prosjektene presiseres anskaffelsens formål som en forutsettende variabel for prosessens organisering. Til tross for at prosjektene tar for seg svært ulike målsetninger, knyttes prosjektenes gjensidige behov for betydelig strukturell koordinering til de institusjonelle rammene som følger et innovativt anskaffelsesformat. I prosjekt A beskrives et omfattende behov for koordinering av prosjektets deltagere som en konsekvens av den offentlige virksomhetens retningslinjer for organiseringen av tid samt tekniske prosedyrer. I prosjekt B betegnes det strukturelle koordineringsbehovet som en nødvendig følge av en eksplisitt interesse for systeminnovasjon. På linje med prosjekt A, anses prosjektets innflytelsesevne i stor grad som et resultat av en institusjonell tilretteleggelse for systemutvikling og institusjonell endring.

Prosjektenes behov for økt strukturell koordinering kan på denne måten ses på som en effekt av institusjonelle rammer. Hvorav EU som en institusjon bidrar til det innovative mulighetsrommet i form av retningsgivende initiativ som fremhever transparens og utvidet interaksjon, vil skillet mellom prosjektenes respons på slike initiativ illustrere betydningen av organisasjonelle prosedyrer. I prosjekt A antydes det at omfattende reguleringer har fungert som et hinder for effektivitet, hvorav tid har blitt disponert med hensyn til strenge tekniske krav. Når det er sagt, har institusjonelle retningslinjer for transparens og en utvidet deltagerinteraksjon, åpnet for prosessens svært nødvendige samspill på tvers av interne avdelinger samt med eksterne leverandører. Det kan derfor argumenteres for at mulighetsrommet for innovasjon i all hovedsak følger av organisasjonens håndtering av kompleksiteten som skapes gjennom institusjonelle bestemmelser for innovative prosedyrer, heller enn at de institusjonelle rammene i seg selv hemmer effektivitet ved implementeringen



av innovasjonsfremmende tiltak (Rolfstam, 2012, s. 318). Et slikt argument støttes av beskrivelsene i prosjekt B, hvor institusjonelle retningslinjer utnyttes til fordel for samarbeid og deltagerinteraksjon, og den påfølgende styringskompleksiteten omfattes som en nødvendighet knyttet til ønsket om å stimulere innovasjon. Et sentralt skille her, befinner seg riktig nok i anskaffelsesprosjektenes formål. For å kunne anvende kompleksitet som en tilrettelegger for innovasjon, er prosjektdeltagerne avhengige av en felles forståelse av sammenhengen mellom anskaffelsens formål og prosessens innovative potensiale.

### **Anskaffelsesprosessens struktur**

Deltagerinteraksjon knyttes i stor grad til struktureringen av ansvar og innflytelse. Dette kommer tydelig frem i skillet mellom anskaffelsesprosjektenes organisering av deltagere, hvor fordelingen av ansvarsområder definerer deltagernes gjensidige tilknytning. Prosjekt A preges av en manglende felles helhetsforståelse på tvers av prosjektets deltagere, og benytter seg derfor av en tydelig avgrenset ansvarsstruktur for å fremme effektiv prosessfremgang. Ved at deltagernes tilknytning begrenses til spesifikke ansvarsområder, heller enn at deltagerne knyttes til prosessens sammensatt formål, fremstår det imidlertid som at effektivitet fremmes på bekostning av deltagerinteraksjon, som videre hindrer fordelingen av en felles helhetsforståelse. I den grad nettverksorienterte strukturer potensielt vil kunne medføre diffuse ansvarsroller og en utstrakt styringskompleksitet, anvendes en hierarkisk struktur i et forsøk på å redusere kompleksitet gjennom oppbygningen av tydelige styringsrammer. Evnen til å utnytte styringskompleksiteten som følger en utvidet deltagerinteraksjon støttes i stor grad av etableringen av rammer for innovasjonsorientert aktivitetsstyring (Håkansson & Olsen, 2012, s. 95). Hensikten med rammene er riktig nok å stimulere samspill ved å dyrke en felles prosjektforståelse, slik at deltagernes evne til å interagere med hverandre styrkes av et felles motiv.

Prosjekt A engasjerer seg i aktiviteter som legger til rette for innovasjon samt øker prosessens kompleksitetsgrad, i form av en utvidet sluttbruker- og markedsdialog, men preges av en ansvarsstruktur som begrenser interaksjonen på tvers av prosjektets deltagere. I mangelen på en etablert felles forståelse samt tydelige definerte prosjektrammer, oppleves kompleksiteten som skapes gjennom en utvidet deltagersammensetning som belastende for effektivitet.

Dermed innføres en hierarkisk styringsstruktur som en reaksjon på et økt behov for deltagerkoordinering. Betydningen av en tidlig etablert felles forståelse fremstår helt sentralt, og det kan argumenteres for at evnen til å håndtere et kompleksitetsøkende samspill er avhengig av at deltagerne i større grad knyttes til en åpen og integrert dialog innledningsvis.

Hvorav prosjekt A illustrerer et behov for at deltagerne involveres aktivt i prosessens tidlige faser, ut ifra deltagerens manglende felles forståelse, problematiseres en tidlig involvering i prosjekt B ved at deltagersammensetningens bredde etableres i forkant av en grunnlagt intern felles forståelse av prosjektets omfang. På denne måten støttes slutningen om at tiltak som stimulerer anskaffelsens innovative mulighetsrom forutsetter en åpen og systematisk prosess. Prosjekt B preges i stor grad av intern samhandling og dynamisk deltagerinteraksjon, blant annet som en følge av en jevn ansvarsfordeling og en nettverksorientert deltagerstruktur. Til tross for at integreringen av deltagerne vil kunne fungere til fordel for verdiskapning gjennom fordelingen av en felles forståelse (Kuitert, 2023, s. 32), oppleves den tidlige introduserte bredden som et hinder for en effektiv formidling av deltagerens felles innsats og motiv. Det kan derfor poengteres at innovasjon og fleksibel løsningsutvikling er avhengig av et grunnleggende systematisk rammeverk for deltagernettverkets struktur. For å effektivt utnytte prosessens komplekse og dynamiske egenskaper, er det hensiktsmessig at prosessen ledes ut ifra organisasjonens behov, og at institusjonelle rammer først og fremst behandles som retningslinjer til fordel for organisasjonens fleksibilitet.

### **Nettverksdynamikk**

I tråd med anskaffelsesprosessens struktur, illustrerer prosjektenes nettverksdynamikk et behov for en dualitet mellom deltagerens gjensidige forståelse og interaksjon på den ene siden, og deltagerens evne til å utfordre nettverkets felles forståelse på den andre siden (Abrahamsen et al., 2012, s. 268). Med andre ord vil dynamikken som skapes imellom prosessens deltagerne reflektere deltagersammensetningens strukturelle rammer. I og med at anskaffelsesprosjektene adopterer ulike strukturelle format, vises denne sammenhengen i form av prosjektenes distinkte deltagerdynamikk. I likhet med hverandre, gir prosjektene uttrykk for ledelsen av samhandling som langt mer komplekst enn ledelsen av parallelle ansvarsområder. Anvendelsen av gjennomgående, åpne og systematiske prosedyrer for

samhandling vil riktig nok bidra til leverandørens handlingsrom, samt styrke anskaffelsesmyndighetens grunnlag for vurderingen av innovative løsninger (Fjose et al., 2013, s. 21). På denne måten kan kompleksiteten som følger ledelsen av et nettverksorientert samarbeid påpekes som en ressurs til fordel for samarbeidets innovative bidrag. I denne sammenheng, fremstår deltagerens parallelle behov for en felles forståelse samt evnen til å utfordre denne forståelsen som spesielt sentralt. Prosjektene er avhengig av at deltagerne engasjeres i åpen dialog, slik at de får muligheten til å bli kjent med hverandres behov og dermed prosjektets helhetlige omfang. I tillegg vil direkte deltagerinteraksjon bidra til utviklingen av tillit på tvers av nettverket, slik at deltagerne i større grad vil være i stand til å utfordre hverandre samt den etablerte forståelsen som definerer deltagerens sammensetning.

Effektiv nettverksinteraksjon krever en bevisst og strategisk involvering av ulike innflytelser. For å kunne nytte av en slik strategisk involvering, er prosjektene avhengig av tiltak som fremmer samarbeid, klare rollefordelinger og en felles ressursutnyttelse (Meld. St. 30 (2019-2020), s. 82). Prosjekt A preges av et tett dialogsamarbeid i prosessens tidlige faser. Instituttlederen beskrives imidlertid som et aktivt ledd mellom dialogens deltager, og deretter som en fungerende videreformidler av deltagerens uttrykk. Selv om dialogsamarbeidet fremmer instituttlederens grundige orientering og innledende forståelse av omfangets helhet, begrenses denne forståelsen til prosjektets ledelse i mangelen på tiltak for spredning og utbredelse av denne forståelsen. Det kan derfor virke som at prosjektdeltagerens felles forståelse svekkes ved at deltagerne struktureres etter parallelle ansvarsområder, heller enn at det legges til rette for nettverkssamhandling. Prosjekt B åpner i denne forbindelse for en struktur som evne å fange opp nettverksgevinster underveis, ved at deltagerne engasjeres i tette samarbeid. Når det er sagt, bidrar prosessens integrerte nettverkssamarbeid til en økt kompleksitetsgrad, som vil kunne utnyttes gitt at den offentlige anskaffelsesmyndigheten har tiden og kapasiteten som kreves. I møte med tids- og koordineringsrelaterte utfordringer, kan det derfor diskuteres hvorvidt kompleksitetsreducerende tiltak i prosjekt A kan kategoriseres som løsningsorienterte tilpasninger til institusjonelle krav, eller som en reaksjon på en manglende koordinering mellom prosjektets strukturelle rammer og fungerende nettverksdynamikk.

## **Posisjoner og roller**

Prosjektdeltagernes subjektive og prosessorienterte roller er spesielt relevant i en nettverkdynamisk forstand, med tanke på den gjensidige innflytelsen som preger forholdet mellom en gitt rolle og strukturen den tilhører (Anderson et al., 1998, s. 171).

Anskaffelsesprosjektenes mulighetsrom for innovasjon vil dermed i stor grad kunne knyttes til den enkelte deltagerens evne til å realisere samt utvikle sin egen rolle. Denne evnen fremstår som en effekt av deltagerens tilknytning til hverandre samt til anskaffelsesprosessens ulike faser. Prosjekt A viser til utviklingen av interne roller gjennom ekstern kompetanseutveksling. Dette innebærer at deltagerne kobles til eksterne aktører med teknisk erfaring, i mangel på spesifikk innsikt internt. Deltagerens ansvar fordeles imidlertid gjennom tydelige strukturerte posisjoner, og til tross for at prosessen fremmer deltagerens utvikling av teknisk kompetanse, begrenses de til realiseringen av oppgavespesifikke roller.

Deltagerinteraksjon fremstår i denne forbindelse som et avgjørende element. Først og fremst vil interaksjon reduseres som en effekt av rollenes indirekte tilknytning. En redusert deltagerinteraksjon vil deretter begrense realiseringen av rollenes nytte (Abrahamsen et al., 2012, s. 262). Sammenhengen mellom deltagerens angitte posisjon og praktiserte rolle reflekterer på denne måten betydningen av en struktur som åpner for en tydelig formidling av prosjektets rammer samt legger til rette for deltagerens dynamiske utvikling.

I prosjekt B dyrkes sluttbrukernes diversifiserte rolleoppfattelser gjennom arrangementen av smale og tette samarbeid. I tillegg fremmes leverandørens evne til å realisere samt utvikle sin egen rolle ved at prosjektet legger vekt på leverandørens styringstilgang og en fordelt deltagerinnflytelse. Prosjektets nettverksorienterte deltagerstruktur åpner i praksis for diffuse ansvarsområder, ved at deltagerne får anledning til å konfrontere etablerte rolleoppfattelser. Dette innebærer at de ulike rollene vil kunne utvikle seg relativt i løpet av prosessens løp, som en følge av etablerte arenaer for direkte interaksjon på tvers av deltagerne. Hvorav graden av kompleksitet vil øke parallelt med innføringen av slike dynamiske tiltak, fremstår det svært lønnsomt for utnyttelsen av deltagersammensetningens diversifiserte bidrag.

## **Verdisamskapning**

I likhet med hverandre, beskriver anskaffelsesprosjektene på hvert sitt grunnlag et behov for både intern og eksternt samspill. Prosjektenes verdisamskapende praksis skiller i all hovedsak ut ifra hvorvidt det legges til rette for interaksjon på tvers av deltagerens ulike ansvarsområder. Hvorav verdisamskapning begrenses i prosjekt A, ved at denne interaksjonen foregår indirekte som en følge av et behov for effektiv deltagerstyring, er prosjekt B i større grad avhengig av leverandørens evne til å påvirke prosessen, og derfor av at de ulike ansvarsområdene integreres. Dermed vil graden av styringskompleksitet rettes mot et spørsmål om deltagerens tilgang og prosessens transparens (Torvinen, 2019, s. 92; Prahalad & Ramaswamy, 2004, s. 6). Verdisamskapning vil kunne stimulere både utviklingen og implementeringen av innovasjon, men vil samtidig fungere som en kilde til økt styringskompleksitet (Callens, 2023, s. 2). I skillet mellom prosjektenes fordeling av tilgang samt grad av transparens, kan det argumenteres for at verdisamskapning vil være mer fremtredende i prosjekter avhengige av at kompleksitet håndteres generativt, heller enn reduktivt.

I praksis kan det virke som at det er en sammenheng mellom anskaffelsesprosjektets formål og prosessens tilrettelegging for kompleksitet. Det vil si, i den grad anskaffelsen er avhengig av å kunne stimulere endring, vil kompleksiteten som skapes i samspillet mellom motstridene interesser og heterogene deltagersammensetninger, håndteres som en ressurs heller enn som en hindring. Når det er sagt, presiserer lederne på tvers av prosjektene at anskaffelsens verdi ligger i sluttbrukernes nytte, og verdiskapning betegnes som en effekt av anvendelse og adopsjon. Dermed vil prosjektene, i likhet med hverandre, følge en verdisamskapende logikk, hvor verdi defineres og skapes som et resultat av anvendelse samt av interaksjonen imellom sluttbrukerne, leverandøren og anskaffelsesmyndighetene (Bryntse, 1996, s. 199). Til tross for prosjektenes ulike formål, kan det derfor argumenteres for at en gjennomgående prosjektdeltagelse, i motsetning til en delvis deltagelse og en tilgang begrenset til spesifikke faser og ansvarsområder, vil være helt sentralt for utviklingen av brukernytte på tvers av prosjektene. Uavhengig av hvorvidt endring og innovasjon søkes aktivt gjennom anskaffelsesprosjektet, vil deltagerens evne til å forstå prosessens helhetlige sammenheng støttes av verdisamskapingsprinsipper i form av dialog, tilgang og transparens (Torvinen, 2019, s. 92).

## **Kompleksitet**

I praksis illustreres sammenhengen mellom kompleksitet og deltagerinteraksjon gjennom anskaffelsesprosjektene tilnærming til innovasjon. Dette innebærer et grunnleggende skille med utgangspunkt i en avgjørelse om hvorvidt kompleksitet bør styres, eller utnyttes og behandles som en innovasjonskilde (Callens, 2023, s. 3), ut ifra prosjektets behov for henholdsvis kontroll og variasjon. I likhet med hverandre, benytter prosjektene seg både av tiltak som stimulerer og reduserer graden av kompleksitet. Det som skiller prosjektene, er først og fremst hvordan kompleksitet forstås av de ulike deltagerne, og i hvilken grad denne forståelsen fordeles gjennom deltagerinteraksjon. I skillet mellom styring og utnyttelse av kompleksitet, fremstår forskjellen mellom direkte og katalytiske anskaffelser som spesielt relevant, ut ifra hvorvidt anskaffelsens sluttbrukere befinner seg intern hos den offentlige anskaffelsesmyndigheten, eller om den offentlige virksomheten tar på seg rollen som katalysator til fordel for ekstern brukernytte.

Prosjekt A kjennetegnes ved direkte anskaffelse. Prosjektet er derfor i mindre grad avhengig av etterspørselsorienterte initiativ for å kunne stimulere adopsjon, i og med at anskaffelsesmyndighetenes ledelse vil ha muligheten til å påvirke graden av anvendelse direkte. Til tross for at direkte anskaffelsesprosjekter har en tendens til å nedprioritere utnyttelsen av prosedyrer som åpner for innovative effekter i lys av fordeler forbundet med lavere transaksjonskostnader og en effektiv disponering av tid (Meld. St. 30 (2019-2020), s. 75), vil kompleksitet imidlertid kunne utnyttes i form av markedskontakt. Prosjekt A initierer bruker- og markedsdialog i prosessens tidlige faser, med hensikt i å engasjere deltagelse og kompetansetilgang, og vil på denne måten legge til rette for reduserte kostnader samt fremmelsen av en samarbeidsrettet form for konkurranse (Fjose et al., 2013, s. 22). En økt involvering av både interne og eksterne deltagere vil riktig nok ha en todelt effekt på graden av kompleksitet. På den ene siden vil sammensetningens evne til å formulere behov bidra til utviklingen av felles strategiske målsetninger, og på denne måten redusere graden av kompleksitet. På den andre siden, vil økt involvering legge til rette for interaksjon, og dermed bidra til kompleksitet gjennom et forsterket behov for koordinering av en diversifisert deltagersammensetning.

I mangelen på deltagerne felles forståelse av prosjektets omfang, og et påfølgende behov for at deltagerne organiseres etter tydelige ansvarsområder, tar prosjekt A for seg et

kompleksitetsstyrende strukturelt perspektiv. Dermed fremstår det som at den innledende interaksjonsbredden håndteres som en sammensetning av uavhengige aktører, og det kan argumenteres for at en svak interaksjon på tvers av deltagerne hindrer anskaffelsesmyndighetenes evne til å hente ut gevinster fra den operasjonaliserte prosessen. Med andre ord, blir instituttlederens innledende behovsorientering ikke utnyttet til fordel for evnen til å redusere både kognitiv og organisasjonell kompleksitet (Frenken, 2017, s. 44), som en følge av at den økte tilgangen til kompetanse ikke spres på tvers av prosjektets deltagere. Resultatet er at prosjektdeltagernes generelle forståelse av prosessens hensikt og den aktuelle utfordringens omfang hindres, slik at deltagerens innsats i større grad styres etter individuelle ansvarsområder heller enn et systematisk samspill.

Prosjekt B betegnes som en katalytisk anskaffelse. Dette innebærer at anskaffelsens adopsjon forutsettes av tiltak som påvirker etterspørsel, i og med at prosjektet søker å skape nytte på vegne av eksterne sluttbrukere. Prosessen involverer i denne sammenheng etableringen av et utvidet brukernettsverk samt uformelle interaksjonskanaler, og styrker på denne måten innovasjonsprosessens legitimitet til fordel for anskaffelsens spredning.

Anskaffelsesprosjektene har i likhet med hverandre et eksplisitt behov for intern og ekstern samhandling. Prosjekt B legger riktig nok i større grad til rette for integrerte ansvarsområder, ut ifra anskaffelsesmyndighetenes katalytiske forutsetninger. Til sammenligning, vil prosesser avhengig av et aktivt samspill mellom offentlige virksomheter, private leverandører og sluttbrukere, tjene på å dyrke kompleksitet for å stimulere deltagerinteraksjon. Innen store anskaffelsesprosjekter, vil en redusert grad av kompleksitet imidlertid kunne fremme interaksjon gjennom en forenklet beslutningstaking og en tydelig definert rollestruktur. I denne forbindelse problematiseres anskaffelsesprosjektene på hvert sitt grunnlag.

Styringen av kompleksitet i prosjekt A fremstår som en strategisk respons på et ineffektivt samspill i mangelen på deltagerens felles forståelse. Gjennom etableringen av en kompleksitetsstyrende struktur, fremmes prosessens grad av profesjonalisering, ved at ansvarsområder og rollefordelinger presiseres i et forsøk på å redusere kompleksitet. Prosjektet legger på denne måten til rette for en konkurranse preget av tydelige krav til ytelse og funksjon, og åpner dermed mulighetsrommet for innovativ løsningsutvikling. Når det er sagt, er utnyttelsen av et konkurransegrunnlag som inkluderer heller enn å undergrave leverandørmangfoldet, avhengig av at deltagerne knyttes sammen gjennom et felles formål. I

mangelen på en gjennomgående felles forståelse, kan det virke som at kompleksitetsstyringen begrenser prosjektets innovative mulighetsrom, i stedet for å virke som rammer for en innovativ anskaffelsesprosess. Til tross for at den strategiske utnyttelsen av kompleksitet i prosjekt B bidrar til et produktivt samspill, og i all hovedsak vurderes som et nødvendig element i et aktivt innovasjonssøkende prosjekt, skaper det koordineringsrelaterte utfordringer. Det kan riktig nok argumenteres for at sammenhengen mellom deltagerens felles forståelse og evne til å utfordre denne forståelsen, er en sentral del av enhver endringsprosess, og at strukturelle drivere av kompleksitet har en vesentlig funksjon for innovasjon.

## **5.2 Teoretiske implikasjoner**

I utforskningen av innovativ offentlig anskaffelse i et sluttbrukerperspektiv, legger oppgaven vekt på sammenhengen mellom deltagerinteraksjon, kompleksitet og innovasjon. Hensikten er å forstå anskaffelsesprosessens praksis, og i denne forbindelse analyseres to distinkte tilnærminger til offentlig verdiskapning og etterspørselsutvikling ved bruk av innovativ offentlig anskaffelse som et virkemiddel.

I en teoretisk forstand, bidrar oppgaven med kontekstuell innsikt ved at ulike begreper knyttes til fenomenets etablerte teoretiske forståelse. Ved at deltagerinteraksjon og kompleksitet betraktes i sammenheng, bidrar oppgaven til et utvidet perspektiv på innovasjon som en variabel av strukturelle rammer og deltagerdynamikk. Oppgaven bygger på en teoretisk forståelse om at den offentlige anskaffelsesprosessen har evnen til å stimulere innovasjon, uavhengig av den aktuelle anskaffelsens presiserte formål. I denne sammenheng, illustrerer oppgaven hvordan en innovasjonsvennlig utstyransskaffelse på den ene siden, og en anskaffelse av sosial tjenesteinnovasjon på den andre siden, møtes gjennom et gjensidig behov for kompleksitet. Den teoretiske forståelsen støttes i all hovedsak ved involveringen av deltagerinteraksjon som et nøkkelbegrep på tvers av prosjektene. Oppgaven setter imidlertid lys på fordelingen av ansvar og tilgang som et avgjørende element for anskaffelsesprosjektets innovative mulighetsrom, og argumenterer for kompleksitet som en sentral driver av samarbeid og deltagerinteraksjon.

Til tross for at oppgaven støtter Callens (2023) konsept om at en høyere grad av kompleksitet øker tendensen til anvendelsen av kompleksitetsutnyttende tiltak (s. 12), illustreres



betydningen av en koordinert håndtering på tvers av prosjektets deltagere. Kompleksitet styres ikke som en følge av en redusert kompleksitetsgrad, men heller som en konsekvens av at kompleksiteten oppfattes ulikt blant deltagerne. Dette tyder på en gjensidig avhengighet mellom graden av kompleksitet og deltagerinteraksjon. I tillegg til at interaksjon forutsetter evnen til å effektivt utnytte graden av kompleksitet, vil en høyere kompleksitetsgrad styrke behovet for interaksjon. På denne måten fremmes forståelsen av at den innovative offentlige anskaffelsesprosessens mulighetsrom for innovasjon og stimulering av samarbeid, krever en helhetlig tilnærming gjennom etableringen av en felles forståelse blant prosessens deltagere (Sætertrø, 2018). Kompleksitetsbegrepet presenteres som en sentral del av deltagerens felles innsats, samt som et element som bør utnyttes til fordel for innovasjon og samarbeid.

### **5.3 Praktiske implikasjoner**

Oppgaven tar form av en forståelsesprosess, og benytter seg primært av innsikt fra prosjektenes respektive ledere for å kartlegge anskaffelsesprosjektenes praksis. Som en følge av kvalitativ prosjektinnsikt, er oppgaven i stand til å beskrive hvordan ulike tilnærminger til kompleksitet og deltagerinteraksjon påvirker den innovative anskaffelsesprosessens innflytelse samt evne til å stimulere innovasjon. I skillet mellom utnyttelse og styring av kompleksitet, illustreres sammenhengen mellom institusjonelle rammer og prosjektdeltagerens dynamikk. I denne forbindelse, fremstår organiseringen av en delvis involvering og en indirekte deltagerinteraksjon som den største hindringen for etableringen av en felles forståelse. Hvorav institusjonelle rammer i hovedsak viser seg som en bidragsyter for åpne og systematiske anskaffelsesprosesser, kommer det videre frem at organisasjonsspesifikke behov har en større betydning enn institusjonelle retningslinjer når det gjelder struktureringen av prosjektets deltagersammensetning. Med andre ord, knyttes barrierer for innovativ offentlig anskaffelse i større grad til anskaffelsesmyndighetenes prosedyrer og strukturelle praksis, enn til institusjonelle bestemmelser og overordnede tekniske krav. For å kunne bidra i nedbrytingen av den innovative anskaffelses barrierer, bør anskaffelsesmyndighetene i større grad benytte seg av tiltak som utnytter kompleksiteten som følger av lokale forhold og heterogene deltagersammensetninger. Denne utnyttelsen vil videre avhenge av deltagerens felles forståelse, og dermed av prosessens strukturelle forankring, samt anskaffelsesmyndighetenes evne og kapasitet til å lede prosedyrer for samhandling.

#### **5.4 Begrensninger og videre forskning**

Forslag til videre forskning vil ta utgangspunkt i oppgavens begrensninger, relatert til den forståelsesorienterte forskningsstrukturen. Med hensikt i å forstå en grunnleggende kompleks prosess, utforskes to distinkte anskaffelsesprosjekter og deres praksis. Oppgaven vil i denne sammenheng nødvendigvis ta for seg kontekstuelle bidrag, og en evne til å styrke den generelle forståelsen av fenomenets utvikling. I tillegg til at oppgavens generaliserende egenskaper begrenses til detaljerte kontekster, beskrives fenomenet i et ledelsesperspektiv. Det vil derfor være spesielt relevant å videreutvikle den kontekstuelle forståelsen i et perspektiv av øvrige prosjektdeltagere. For eksempel, vil videre forskning i større grad kunne ta for seg utforskningen av den private leverandørens innsikt i etterspørselsorienterte tiltak og kompleksitetsfremmende initiativ. Hvorav innovativ offentlig anskaffelse som et forskningsfelt i stor grad preges av studier rettet mot leverandørens perspektiv (Karttunen et al., 2022; Uyarra et al., 2014), er det gjennomført få undersøkelser med vekt på leverandørens inntrykk og håndtering av kompleksitet. Det vil også være interessant å se nærmere på hvordan den private leverandøren opplever bruk av effektkontrakter innen innovativ offentlig anskaffelse. Anvendelsen av effektkontrakter som et virkemiddel innen innovative anskaffelser er relativt nytt, og i denne forbindelse er det et behov for undersøkelser som spesifiserer resultatene av slike kontrakter.

## 6 Litteratur

- Abrahamsen, M. H., Henneberg, S. C. & Naudé, P. (2012). Using actors' perceptions of network roles and positions to understand network dynamics. *Industrial Marketing Management*, 41(2), 259-269. <https://doi:10.1016/j.indmarman.2012.01.008>
- Anderson, H., Havila, V., Andersen, P. & Halinen, A. (1998). Position and role-conceptualizing dynamics in business networks. *Scandinavian Journal of Management*, 14(3), 167-186. [https://doi.org/10.1016/S0956-5221\(97\)00037-7](https://doi.org/10.1016/S0956-5221(97)00037-7)
- Arbeids- og velferdsetaten. (2024, 27. mai). *Brukermedvirkning*. <https://www.nav.no/samarbeidspartner/brukermedvirkning#retningslinjer>
- Aschhoff, B. & Sofka, W. (2009). Innovation on demand – Can public procurement drive market success of innovations? *Research Policy*, 38(8), 1235-1247. <https://doi.org/10.1016/j.respol.2009.06.011>
- Asker Kommune. (2024, 6. mars). *Effektkontrakt ungt utenforskap*. <https://www.asker.kommune.no/om-asker-kommune/anbudskonkurranser/effektkontrakt-ung-utenforskap/>
- Bryntse, K. (1996). The purchasing of public services: Exploring the purchasing function in a service context. *European Journal of Purchasing & Supply Management*, 2(4), 193-201. [https://doi.org/10.1016/S0969-7012\(96\)00015-9](https://doi.org/10.1016/S0969-7012(96)00015-9)
- Bugge, M. M., Wifstad, K. & Skogli, E. (2016). *Spredning av innovative offentlige anskaffelser i norske kommuner* (Menon-publikasjon nr. 13). <https://www.ks.no/contentassets/de6f90e4aa9c4306a1e4dc3bd1f9ac5a/spredning-av-innovative-offentlige-anskaffelser-i-norske-kommuner-ks-fou---.pdf>
- Callens, C. (2023). Achieving collaborative innovation by controlling or leveraging network complexities through complexity leadership. *Public Administration*, 102(1), 1-17. <https://doi.org/10.1111/padm.12958>
- Crisan, D. (2020). Buying With Intent: Public Procurement for Innovation by Provincial and Municipal Governments. *The School of Public Policy Publications*, 13(18). <https://doi.org/10.11575/sppp.v13i0.69277>
- Edler, J. & Georghiou, L. (2007). Public procurement and innovation – Resurrecting the demand side. *Research Policy*, 36(7), 949-963. <https://doi.org/10.1016/j.respol.2007.03.003>
- Edler, J., Georghiou, L., Uyarra, E. & Yeow, J. (2015). The Meaning and Limitations of Public Procurement for Innovation: A Supplier's Experience. I C. Edquist, N. S. Vonortas, J. M. Zabala-Iturriagoitia, & J. Edler (Red.), *Public Procurement for Innovation*, (s. 35–64). Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781783471898.00008>
- Edquist, C. & Zabala-Iturriagoitia, J. M. (2012). Procurement for Innovation as mission-oriented innovation policy. *Research Policy*, 41(10), 1757-1769. <https://doi.org/10.1016/j.respol.2012.04.022>
- Europalov. (2017, 17. februar). *Innkjøpsdirektivet 2014: Europaparlaments- og rådsdirektiv 2014/24/EU av 26. februar 2014 om offentlige innkjøp og om oppheving av direktiv 2004/18/EF*. <https://europolov.no/rettsakt/innkjopsdirektivet-2014/id-5217>

- Fazekas, M. & Blum, J. R. (2021). Improving Public Procurement Outcomes: Review of Tools and the State of the Evidence Base. *Policy Research Working Paper*, 9690. <http://hdl.handle.net/10986/35727>
- Fjose, S., Lunde, T. F. & Wifstad, K. (2013). *Kunnskap som virkemiddel i offentlige innkjøpsprosesser* (Menon-publikasjon nr. 17). <https://www.menon.no/publication/kunnskap-som-virkemiddel-i-offentlige-innkjopsprosesser/>
- Forskningsrådet, Operativ Gruppe. (2024). *Barn og unge først – vårt felles ansvar: samfunnsoppdrag for inkludering av flere barn og unge i utdanning, arbeid og samfunnsliv* (ISBN: 978-82-12-04037-3). Forskningsrådet. <https://www.forskningsradet.no/siteassets/publikasjoner/2024/barn-og-unge-forst---vart-felles-ansvar.pdf>
- Frenken, K. (2017). A Complexity-Theoretic Perspective on Innovation Policy. *Complexity, Governance & Networks*, 35-47. <http://dx.doi.org/10.20377/cgn-41>
- Grandia, J., Kuitert, L., Schotanus, F. & Volker, L. (2023). Introducing Public Procurement. I J. Grandia & L. Volker (Red.), *Public Procurement: Theory, Practices and tools*, (s. 1-18). Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1007/978-3-031-18490-1>
- Haug, D. A., Kjeseth, I., Læg Reid, T. & Øilo, M. (2018). Virtuelle virkelighetssimulatorer som pedagogisk hjelpemiddel i odontologisk utdanning. *Den norske tannlegeforenings Tidende*, 128(4), 252-258. <https://doi.org/10.56373/2018-4-3>
- Håkansson, H. & Olsen, P.-I. (2012). Innovation management in networked economies. *Journal of Business Market Management*, 5(2), 79-105. <https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0114-jbm-v5i2.159>
- Jacobsen, D. I. (2022). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode* (4. utg.). Cappelen Damm.
- Johannessen, A., Christoffersen, L. & Tufte, P. A. (2020). *Forskningsmetode for økonomisk-administrative fag* (4. utg.). Abstrakt Forlag.
- Karttunen, E., Matela, M., Hallikas, J. & Immonen, M. (2022). Public procurement as an attractive customer: a supplier perspective. *International Journal of Operations & Product Management*, 42(13), 79-102). <https://doi.org/10.1108/IJOPM-05-2021-0346>
- Kommunesektorens organisasjon. (2022a, 14. mars). *Om ungt utenforskap*. <https://www.ks.no/fagomrader/innovasjon/partnerskap-for-radikal-innovasjon/ungt-utenforskap/ungt-utenforskap/>
- Kommunesektorens organisasjon. (2022b, 14. mars). *Metode*. <https://www.ks.no/fagomrader/innovasjon/partnerskap-for-radikal-innovasjon/om-partnerskap-for-radikal-innovasjon/metodikk/>
- Kommunesektorens organisasjon. (2023, 7. desember). *Anskaffelse og inngåelse av kontrakt*. <https://www.ks.no/fagomrader/innovasjon/sosiale-investeringer/veiledningsmaterieill-for-effektkontrakter/anskaffelse-og-inngaelse-av-kontrakt/>
- Kuitert, L. (2023). Public Values in Procurement. I J. Grandia & L. Volker (Red.). *Public Procurement: Theory, Practices and tools*, 19-38. Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1007/978-3-031-18490-1>

- Meld. St. 30 (2019-2020). *En innovativ offentlig sektor: Kultur, ledelse og kompetanse*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-30-20192020/id2715113/>
- Miljødirektoratet. (2021, 24. juni). *Om Europas grønne giv*. <https://www.miljodirektoratet.no/ansvarsomrader/internasjonalt/gronn-giv/europas-gronne-giv/>
- Poutanen, P., Soliman, W. & Ståhle, P. (2016). The complexity of innovation: an assessment and review of the complexity perspective. *European Journal of Innovation Management*, 19(2), 189-213. <https://doi.org/10.1108/EJIM-03-2014-0036>
- Prahalad, C. K. & Ramaswamy, V. (2004). Co-creating unique value with customers. *Strategy & Leadership*, 32(3), 4-9. <https://doi.org/10.1108/10878570410699249>
- Rolfstam, M. (2012). An institutional approach to research on public procurement of innovation. *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, 25(3), 303-321. <https://doi.org/10.1080/13511610.2012.717475>
- Rossi, F., Russo, M., Sardo, S. & Whitford, J. (2010). Innovation, generative relationships and scaffolding structures: implications of a complexity perspective to innovation for public and private interventions. I P. Ahrweiler (Red.), *Innovation in complex social systems*, (s. 150-161). Routledge. ISBN 9780415558709.
- Salancik, G. R. (1995). Wanted: A Good Network Theory of Organization. *Administrative Science Quarterly*, 40(2), 345-349. <https://doi.org/10.2307/2393642>
- Similä, J. O. & Westernen, K. I. (2021). Innovasjonsfremmende offentlige anskaffelser. I J. O. Similä (Red.), *Å kjøpe for Norge*, (s. 193-222). Cappelen Damm Akademisk.
- Similä, J. O. (2021). Organisering av innkjøpsfunksjonen. I J. O. Similä (Red.), *Å kjøpe for Norge*, (s. 75-96). Cappelen Damm Akademisk.
- Smith, A. M. (2013). The value co-destruction process: a customer resource perspective. *European Journal of Marketing*, 47(11/12), 1889-1909. <https://doi.org/10.1108/EJM-08-2011-0420>
- Sætertrø, H. (2018, 20. juli). Barrierer for innovative anskaffelser brytes ned med en helhetlig tilnærming. *Leverandørutviklingsprogrammets prosjektblogg*. <https://innovativeanskaffelser.no/blogg/barrierer-for-innovative-anskaffelser-brytes-ned-med-en-helhetlig-tilnaerming/>
- Torugsa, N. & Arundel, A. (2016). Complexity of Innovation in the public sector: A workgroup-level analysis of related factors and outcomes. *Public Management Review*, 18(3). <https://doi.org/10.1080/14719037.2014.984626>
- Torvinen, H. & Haukipuro, L. (2018). New roles for end-users in innovative public procurement: case study on user engaging property procurement. *Public Management Review*, 20(10), 1444-1464. <https://doi.org/10.1080/14719037.2017.1400581>
- Torvinen, H. (2019). *It takes three to tango – end-user engagement in innovative public procurement* [Doktorgradsavhandling, University of Oulu]. University of Oulu repository. <http://jultika.oulu.fi/Record/isbn978-952-62-2392-6>

- Torvinen, H. Ulkuniemi, P. (2016). End-user engagement within innovative public procurement practices: A case study on public–private partnership procurement. *Industrial Marketing Management*, 58(7), 58-68. <https://doi.org/10.1016/j.indmarman.2016.05.015>
- Uyarra, E. & Flanagan, K. (2010). Understanding the Innovation Impacts of Public Procurement. *European Planning Studies*, 18(1), 123-143. <https://doi.org/10.1080/09654310903343567>
- Uyarra, E., Edler, J., Garcia-Estevez, J., Georghiou, L. & Yeow, J. (2014). Barriers to innovation through public procurement: a supplier perspective. *Technovation*, 34(10), 631-645. <https://doi.org/10.1016/j.technovation.2014.04.003>
- Wesseling, J. H. & Edquist, C. (2018). Public procurement for innovation to help meet societal challenges: a review and case study. *Science and Public Policy*, 45(4), 493-502. <https://doi.org/10.1093/scipol/scy013>
- Westeren, K. I. (2021). Konkurransetsetting. I J. O. Similä (Red.), *Å kjøpe for Norge*, (s. 39-74). Cappelen Damm Akademisk.
- Yin, R. K. (2009). *Case Study Research: Design and Methods* (4. utg.). Sage Publications.

**Vedlegg 1: Kodede datasett****Innovativ offentlig anskaffelse**

Tabell 1: kodet datasett 1.1

1: Sluttbrukerne har vært involvert i vurderingen av tilbud fra de forskjellige leverandører. De har også vært til hjelp med å definere hvilke krav vi har satt til utstyret. Dette er for eksempel, helt konkret, krav til at instruktøren skal kunne sende og demonstrere til alle studenter via videopptak.	Funksjonelle krav og behov definert sammen med sluttbrukere.	Behov kartlegges i samspill, men formidles ikke internt.
1: Dette er krav vi har kommet frem til gjennom veiledere, instruktører og fagansatte. jeg har tatt kontakt med kolleger fra Bergen og Oslo, som har erfaring med slik anskaffelse og slikt utstyr, om hva de mener og hva de tenker.	Intern og ekstern dialog har bidratt til defineringen av krav og behov.	
2: Prosjektet startet med å øyeblikkelig se på hvordan klinikken skulle fungere. Vi ble altså aller først møtt med de tekniske utfordringene.	Intern avdeling involvert uten grundig behovsorientering.	

Tabell 2: kodet datasett 1.2

1: Med den nye teknologien, vil leverandøren kunne få oversikt over utstyret via nettverk, heller enn å måtte komme fysisk til Tromsø. Dette hjelper oss blant annet til å være mer bærekraftige, ved at vi ikke er avhengige av at teknikere må komme til Tromsø hver gang det er noe feil. Dette er innovasjoner innen service og teknologi, som hjelper oss ganske mye.	Utstyret som anskaffes er innovativt og åpner for nye muligheter.	Prosjektet kjennetegnes ved innovasjonsvennlig anskaffelse
2: Om det egentlig skapes en Innovasjon? Det klarer jeg på det knappeste å se.	Anskaffelsen skaper ikke nødvendigvis innovasjon.	

Tabell 3: kodet datasett 1.3

2: Dette prosjektet har jo egentlig vært litt på siden av normalen. Det skulle altså vært et prosjekt hvor man går rett i gang med en leverandør, og hvor jeg fortsatt stiller som prosjektleder, men med en mer delaktig rolle og et mindre forhold til selve utviklingen.	Prosjektet har blitt organisert mer komplekst enn nødvendig.	Anskaffelsesformatet bidrar både til utstyrshåndtering samt til utfordringer gjennom økt kompleksitet.
2: Vi hadde hatt en helt annen problemstilling hvis vi hadde vært nødt til å gå ut i markedet. Altså, hvis vi måtte benytte oss for fullt av offentlige anskaffelser på grunn av utløste krav og behov.		
2: Metoden som er brukt for å oppnå dette prosjektresultatet er ikke ideell i det hele tatt. Det var en stor risiko	Prosjektets fremgangsmetode oppleves som risikabelt.	

1: naturligvis er utstyret som vi tar imot veldig avansert og veldig komplekst. Fordi selv om vi arbeider med ting spesifikt for klinikken, er det flere ting som samhandler.	Samhandling er nødvendig for å håndtere det komplekse og avanserte utstyret.	
---	--	--

Tabell 4: kodet datasett 1.4

3: Siden vi driver med innovasjon, er jeg veldig opptatt av at dette er noe vi skal lære av underveis.	Proessen legger til rette for læring og effektmåling underveis.	En tydelig behovsdefineringsfase under utredningsfasen bidrar til fleksibel løsningsutvikling.
3: Dermed vil vi fange opp flere gevinster underveis. Hver enkelt ungdom skal måles gjennom en metodikk hvor vi vil se om vi får til å skape en bevegelse fra utsatt til stabilisert og bærekraftig ungdom.		
3: Vi burde ha kjørt en analytisk utredningsfase, drevet med desk-research, sånn at vi som en del av prosjektets indre krets kunne lest oss opp for å få en befattning av hva effektkontrakter og ungt utenforskap er. Dermed kunne vi ha gått i dialog med interne aktører i Asker, som leverer til denne målgruppen i dag	En analytisk utredningsfase ville ha styrket forståelsen av behov senere i prosessen.	
3: Vi har lest oss opp, snakket med forskere, og lignende, men ved å aktivt søke en løsning vil det bli mye lettere for alle ansatte i barnevernet, NAV og hos politiet å se at «akkurat her gjør vi det fantastisk bra, men her er vi nødt til å jobbe annerledes».	Aktiv løsningsutvikling er det mest effektive.	

Tabell 5: kodet datasett 1.5

3: Den store utfordringen blir ganske tydelig når vi møtes slik som vi gjorde i går, hvor alle delte denne målgruppen.	Oppstartsmøtet illustrerte behovet for økt kjennskap mellom aktører internt.	En oppdelt dialog ville ha vært mer nyttig for trepartssamarbeidet:  Ved å først styrke intern forståelse, så etablere leverandørkontakt, og deretter føre en hensiktsmessig dialog med finansielle aktører.
3: Det var tre ting vi var veldig opptatte av; vi måtte bli bedre kjent med hverandre, vi måtte bli bedre kjent med målgruppen, og Arba måtte fortelle hva de skulle levere helt eksakt.		
3: Leverandørutviklingsprogrammet kom til oss og sa at vi var nødt til å bli bedre kjent med markedet, og hintet til at vi ikke kjente godt nok til markedet for dette trepartssamarbeidet.	Trepartssamarbeidet satt tidlig på agendaen.	
3: hvis vi hadde møttes internt først, kunne vi blitt enige om en problemstilling, som vi så kunne ha tatt og løftet ut i markedet for å snakke med private, sosiale entreprenører, og lignende.	Trepartssamarbeidet representeres i oppstartsmøtet.	
3: Noe vi også gjør, som jeg tror vil komme fram i rapporten som skrives om dette, er å problematisere dette med å kjøre en dialogkonferanse tidlig, hvor vi setter de tre hovedaktørene sammen i dialog. I ettertid tror vi at dette kunne blitt splittet opp.	Poenget er at interne dialoger skulle vært initiert i forkant.	



3: En dialogkonferanse hvor vi i kommunen møtes først vil kanskje være en bedre start på utredningsfasen. Her kan vi bli enige om diverse, bli bedre i stand til å kjenne hverandres behov samt vite mer om hva vi leverer samlet sett.		
---	--	--

Tabell 6: kodet datasett 1.6

3: Vi begynte dermed å rigge oss sammen med dem som hadde jobbet med denne gruppen, for at det skulle være en kontinuitet i det. Vi begynte å snakke med fagpersonene som hadde snakket med ungdommene, og rigget så sammen en felles seanse.	Intern dialog benyttes i stor grad til fordel for kontinuitet og tjenesteintegring.	Prosjektet benytter seg av en bred intern dialog og etterspørselsorientering i forkant av ekstern prosjektannonsering.
3: Vi snakket også med de som jobber med folkehelse, og med kommuneoverlegen.		
3: Vi snakket så med fagansvarlig for ung AAP i NAV, og nevnte hvilke tilbakemeldinger vi hadde fått. Det vi ønsket å finne ut var hvordan de mente at denne gruppen kunne involveres.		
3: Vi henvender oss til de som jobber med porteføljen, sammen med analyseteamet		
3: Vi trengte enda mer kjøp, en bedre dialogkonferanse med flere aktører, for så å gå ut på Doffin og annonsere, og LUP kunne være med å fasilitere det sammen med oss.	Leverandørutviklingsprogrammet (LUP) som en pådriver for utvidet dialog.	

## Sluttbrukerperspektivet

Tabell 7: kodet datasett 2.1

1: Sluttbrukerne er de som er knyttet til undervisning, og de hører sammen. Det er både fagansatte og instruktører, eller veiledere vi kaller dem. Det er også noen av de fagansatte som er koplet til prosessen, og en studentrepresentant.	Sluttbrukerne består av veiledere, undervisningsansvarlige, fagansatte og studenter.	Prosjektets brede sluttbrukerperspektiv representeres i formidlingen av behov.
1: det er veiledere som har sittet med meg under vurderingen av tilbudene. Det er de som skal undervise studenter på simuleringsklinikken, og de skjønner godt hva vi trenger. Det var i hovedsak veiledere og fagansatte som hadde den viktigste rollen, absolutt.		
1: Jeg husker godt, for eksempel, at vi etter vi var ferdige med instruktørdialoger, fant ut at vi måtte ha noe som kalles for teknisk gulv. Det måtte legges teknisk gulv over infrastrukturen, og dette var noe som ikke kunne skaffes i Tromsø, men som måtte bestilles fra Tyskland, faktisk.	Sluttbrukerdiallog bidrar direkte til prosjektets ulike deltagere, gjennom teknisk innsikt og behovsidentifisering.	
2: Den bestillingen han (1) gir meg er jo i all hovedsak et produkt. Det er jo resultatet av hva han har fått til med sine ansatte og med alle som		

han har samarbeidet med. Han har klart å sette dette samarbeidet sammen til et produkt, sånn at jeg vet hva han skal ha.		
--	--	--

Tabell 8: kodet datasett 2.2

2: For det første var oppbyggingen i brukergruppen nesten fraværende. Sånn sett får man veldig lite tid til å bli kjent med de som skal ha produktet.	Begrenset brukerkjennskap blant interne avdelinger.	Prosjektet preges i praksis av en indirekte sluttbrukerinvolvering.
2: jeg har aldri henvendt meg til noen andre enn instituttlederen. Ikke har jeg tatt imot henvendelser i fra noen andre heller.	Sluttbrukerinteraksjon foregår gjennom instituttlederen som et mellomledd.	
2: Instituttlederen var stort sett mellomleddet mellom alt av brukere og meg selv.		

Tabell 9: kodet datasett 3.3

3: Dermed hadde vi et utgangspunkt i en gruppe, og så er det jo gjort veldig mye rundt dette. Det finnes en hel del rapporter hvor Fafo, Nova og ulike typer institusjoner har snakket med denne gruppen ungdommer.	Prosjektet benytter seg i stor grad av aktører med målgruppeerfaring, spesielt som et virkemiddel i den preliminnære fasen.	For å forstå målgruppens behov, er prosjektet avhengig av tett og direkte sluttbrukerkontakt.
3: Vi har blitt fortalt at dette er ungdommer som har kommet godt ut på den andre siden – alle disse her har på en måte kommet ut på en side hvor de har ressurser og hvor de ønsker å bidra. Dette er engasjert ungdom. Det er representativ ungdom, til tross for at de kanskje ikke står midt i utføret akkurat nå.		
3: De kjenner ungdommene, og møter de hver eneste dag. Allikevel vil det bli oversatt via dem. Vi har med andre ord ikke vært like tett på ungdommene, men vi er veldig tett på det leddet som møter ungdommene.		
3: For ungdommer som er ordentlig utsatt og som har store utfordringer, vil nok bekymringen både være knyttet til apparatet for involvering og måten dette gjøres på, og hvordan man kan motivere dem til å bruke tiden sin på dette i og med at de ofte står og baler med så mye annet, enten det er rus, psykisk helse, boligsosiale utfordringer, økonomi, eller bortfall fra skole og jobb.	Utfordringen rettes mot de eksisterende tjenestenes begrensede evne til å stimulere adopsjon.	
3: Vi begynte da å snakke med aktører som både har peiling på involveringen av ungdommer, og dette med ungdomsmedvirkning.	Involveringen av målgruppen er en kjent utfordring.	

Tabell 10: kodet datasett 2.4

3: Hele målet for det vi nå kjøper og for denne leveransen er jo at hver enkelt tjeneste; hvor oppfølgingstjenesten er én, politi er to, NAV er nummer tre, barnevernet er nummer fire, og så videre, skal jobbe med å bygge relasjoner samt å opparbeide tillit med ungdommene, som dermed skal kunne kobles til det eksisterende apparatet.	Formålet rettes mot koordineringen av de etablerte tjenestene, for å kunne samarbeide om utviklingen av brukernytte.	Brukerinvolvering kunne vært enda mer fremtredende, spesielt i forkant av trepartssamarbeidets inntog.
3: Sluttbrukerperspektivet var ikke det første som dukket opp. For vår del var det første som kom frem det som kalles trepartssamarbeidet		
3: Spørsmålet om hvorvidt vi skulle ta med et utvalg av de ungdommene vi hadde involvert i forrige runde inn i dette møtet var på agendaen. De som var med å fasilitere møtet og de øvrige deltagerne var enige om at møtet ikke var hensiktsmessig med ungdommene, men at ungdommene snart skulle på banen. Det kan godt hende at dette var fornuftig.	Oppstartsmøtet besto av representanter fra trepartssamarbeidet, og inkluderte ikke brukerne.	
3: I ettertid ser vi at vi gjerne skulle vært tettere på ungdom. Vi var tett på ungdom før vi tok en endelig beslutning blant de fem aktørene som presenterte sine tilbud. Allikevel burde vi nok ha hatt med ungdom allerede fra august i fjor, på det som var en preliminær dialogkonferanse. Dette tenker vi på som en slags svakhet.	Sluttbrukerne engasjert i dialog før oppstartsmøtet, men skulle i større grad vært involvert gjennom prosjektets helhet fra og med den første dialogen.	
3: Ungdommen vi fikk et touch med i denne desk-researchen, ga oss innsikt i hva ungdommer har sagt til forskere og i rapporter tidligere. Vi kunne da ha involvert ungdom, antageligvis allerede fra og med den første dialogen vi dro i gang selv. Jeg tror ikke at vi hadde trengt ungdommene før det, men derifra.		

Tabell 11: kodet datasett 2.5

3: Effektkontrakten skal pågå i 4 år, og det er her ungdomsinvolveringen vil kunne vise seg mest effektiv. Vi skal jobbe med 25 ungdommer til enhver tid, og de vil være involvert i minimum ett halvt år, og opp mot halvannet år.	Sluttbrukerinvolvering vil vise seg mest effektivt under effektkontraktens praksis.	Sluttbrukerinvolvering i prosessens tidlige faser vil kunne ha en positiv effekt på sluttbrukernes deltagelse i senere faser.
3: Den reelle ungdomsinvolveringen vi får her vil være fantastisk fin i forhold til evalueringen av hvordan vi og tjenesten jobber sammen og hvordan dette kan forbedres.		
3: Jeg er riktig nok helt overbevist om, ut ifra det lille vi gjorde med brukermedvirkning i slutten av januar, at det har dukket opp så mange bra ting som vi ikke har tenkt på tidligere.	Sluttbrukerinvolveringen som tok sted i forkant av leverandørutvalget, har hatt en svært positiv effekt.	

## Institusjonelle rammer

Tabell 12: kodet datasett 3.1

<p>3: Vi, som alle andre kommuner, har ekstremt mye å gå på når det gjelder det å jobbe sammen. Hver kommune i Norge kan jo ikke finne noen rundt alene. Vi er nødt til å dele, og vi er nødt til å tenke at utenforskap i Asker er mer eller mindre likt i kommuner som Bærum, Drammen og Oslo.</p>	<p>Samarbeid innad- og på tvers av kommuner har mye å gå på.</p>	<p>Offentlig sektor blir i stadig større grad tilrettelagt for økt samarbeid. Dette åpner for bruk av effektkontrakter og andre innovative anskaffelsesmetoder.</p>
<p>3: Jeg tenker at Nav som en organisasjon har et stort potensiale. Nav blir i stor grad utfordret på dette med brukermedvirkning, særlig fra statlig side.</p>	<p>Nav har et stort potensiale, og utfordres av staten til å engasjere seg i samarbeid i større grad.</p>	
<p>3: Det jeg tror er at barnevernstjenesten, Nav og politiet ikke hadde vært superflinke de siste tre årene, hadde det ikke vært for kommunesammenslåingen. Vi har fått et mandat, og må nå bli superflinke på brukermedvirkning. Videre tror jeg modellen vi følger som en kommune engasjert med innovasjon er superviktig, hvor du har KS, direktoratet og andre som blant annet er med på å fasilitere dialoger. Dermed vil vi fange opp flere gevinster underveis. Det vi ikke har gjort bra nok hittil, som vi nå med dette prosjektet klarer å få til, er de gevinstene vi ønsker å hente ut. Det er her effektkontrakter kommer inn i bildet</p>	<p>Staten legger til rette for økt samarbeid innen offentlig sektor gjennom institusjonell rammegivning.</p>	
<p>3: Siden vi driver med innovasjon, er jeg veldig opptatt av at dette er noe vi skal lære av underveis. Vi tror ikke det er en fasit enda, men vi tror at vi kommer til å komme veldig mye nærmere bedre måter å jobbe på, i løpet av de fire kommende årene.</p>	<p>Nav utnytter seg av fordelaktige institusjonelle rammer, ved å bidra til utviklingen av nye arbeidsmetoder.</p>	

Tabell 13: kodet datasett 3.2

<p>1: Leverandørene tilbyr en annerledes pris til universiteter enn de tilbyr til andre private eller offentlige tannpleiepraksiser. Dette er fordi leverandørene kjenner til at når studenter på et universitet får opplæring i bruk av slikt utstyr, vil studentene som ferdig utdannede tannleger selv velge hvilket utstyr de skal kjøpe. De vil da naturligvis skaffe seg utstyr som de er komfortable med, og utstyr som de har fått mye opplæring i vil de være komfortable med. Noen av leverandørene har vært veldig bra, og har ikke hatt noe marked i Skandinavia, for eksempel, men har vært godt etablert i andre land og i andre markeder. De har tilbudt veldig lave priser, på grunn av at de gjerne vil etablere seg i Norden.</p>	<p>Leverandørkonkurranser åpnes til fordel for leverandørutvikling; gjensidige fordeler og langsiktige relasjonelle investeringer.</p>	<p>Institusjonelle retningslinjer legger til rette for offentlig-privat samhandling, men vil også kunne legge føringer for prosessdeltagelse gjennom tekniske regelverk.</p>
---	--	--

<p>Dette betyr at det er langsiktig investering for dem å tilby utstyr til studenter eller til universiteter til en god pris.</p>		
<p>1: Det er leverandører som har presentert denne nye teknologien, når det gjelder pedagogisk undervisning. Og det er her vi velger hvilke elementer vi trenger. «Dette vil hjelpe oss, dette vil ikke hjelpe oss», så det er et samspill mellom oss og markedet.</p>	<p>Samspill mellom markedet og universitetet i defineringen og spesifiseringen av behov.</p>	
<p>1: Studentene kjenner ikke nødvendigvis på dette tidspunktet alle de tekniske behov som trengs, og heller ikke hvilke europeiske og norske krav som gjelder.</p>	<p>Institusjonelle krav og retningslinjer fører til at studentene får en mindre rolle i prosessen.</p>	

## Formål og retningslinjer

Tabell 14: kodet datasett 4.1

<p>1: vi må følge en spesifikk rekkefølge. For eksempel, vil vi ikke kunne installere lamper etter at utstyret er på plass. Alle som arbeider med det tekniske i taket, må være klare før resten av utstyret skal settes på plass. Den tekniske rekkefølgen er viktig for at vi ikke skal miste garantien.</p>	<p>Installasjonens tekniske rekkefølge er avgjørende for utstyrets funksjon og garanti.</p>	<p>Tekniske krav til funksjon medfører retningslinjer for organisering og koordinering.</p>
<p>1: Det var vanskelig å koordinere alt sammen, særlig på grunn av at dette arbeidet måtte utføres i løpet av en ferieavviklingsperiode, hvor studentene kommer tilbake etter ferien i august og alt måtte stå ferdig.</p>	<p>Prosjektkoordinering problematiseres igjennom tid og tilgjengelighet.</p>	

Tabell 15: kodet datasett 4.2

<p>3: Det handler om de systemene som jeg var inne på i sted. Vi jobber i siloer; vi jobber ved siden av hverandre og etter hverandre. Vi jobber ikke sammen, og det er på mange måter rotårsaken til utfordringen om ungt utenforskap.</p>	<p>Ungt utenforskap er en utfordring som i stor grad knyttes til systembarrierer.</p>	<p>Institusjonelle retningslinjer åpner for systeminnovasjon, og bidrar på denne måten til økt kompleksitet i form av et styrket koordineringsbehov.</p>
<p>3: For det første er en av problemstillingene for offentlig sektor at vi ikke kjenner godt nok til hverandre.</p>	<p>Offentlig sektor har et grunnleggende behov for økt samarbeid, tjenesteintegrering og intern samskaping.</p>	
<p>3: For den type innovasjon som vi jobber med her, vil det å få ledelsen og de ansatte i den enkelte virksomheten med på at det må tenkes nytt og annerledes, være blant det viktigste. Det er mye lettere å lede en silo enn å lede samskaping.</p>		
<p>3: Det som jeg tror henger igjen, er at vi har slått sammen tre kommuner i Asker. I denne sammenheng har vi jobbet med prosjekter som harmonisering av tjenester; hvor kommunene som</p>	<p>Kommunesammenslåingen bidrar til tjenestenes kontinuitet og mulighetsrom for</p>	

settes sammen er Røyken, Hurum og Asker. Alle kommunene er jo med på å gjøre det som er lovpålagt, men så er det jo en del som ikke er det. Det har gått fra å jobbe veldig forskjellig i en kommune som Hurum med 10.000 mennesker, på samme måte som i Røyken med 30.000 og Asker med 60.000, eller hva det var, til nå å være en kommune med 100.000 innbyggere.	samarbeid, samt til et økt behov for felles koordinering.	
---	---	--

Tabell 16: kodet datasett 5.1

1: selv om vi arbeider med ting spesifikt for klinikken, er det flere ting som samhandler. Vi har flere fagområder. Hvert fagområde har noen spesifikke behov. Så utstyret i seg selv er komplekst, men alle fagområdene samarbeider her.	Instituttlederen engasjerer seg i dialog både med interne fagområder samt eksterne kilder til kunnskap og erfaringer.	Deltagernes tilknytning defineres av en tydelig ansvarsstruktur; til fordel for effektivitet, men på bekostning av direkte deltagerinteraksjon, samt potensielt til hinder for deltagernes helhetsforståelse.
1: Jeg har hatt tett kontakt med folk i Bergen, Tyskland og Sverige. Så her har jeg fått informasjon i god tid		
2: Jeg var i stor grad tilknyttet andre avdelinger internt.	Tilknytningen mellom interne avdelinger avgjøres av definerte ansvarsområder, til fordel for strukturell oversikt og effektivitet.	
2: trekanten mellom instituttlederen og simuleringsklinikken, leverandøren fra Tyskland og bygg- og anleggsavdelingen – avgrensningen mellom denne matrisen av ansvar og mine forpliktelser var jeg ikke helt innkjørt i.		
2: Jeg hadde en opprinnelig oppfatning av at jeg skulle være med i gjennom hele prosjektet, altså til utstyret var ferdig montert, men oppdaget at jeg hadde feil oppfatning tidlig i prosessen, slik at jeg fikk stoppet meg selv i å gjøre feil. For da hadde jeg egentlig lagt meg opp i produktet.		

Tabell 17: kodet datasett 5.2

2: Informasjon om omfanget hadde vi ikke nødvendigvis fra start. Den informasjonen mottok jeg ganske på sparket, og det ble vurdert derifra.	Deltagerne påvirkes av en mangel på strukturelle rammer og kunnskap om prosjektets omfang.	I mangelen på deltagernes felles forståelse av prosjektets helhet, rettes oppmerksomheten til et behov for tidligere deltagerinvolvering.
2: Vi hadde ikke fått tid til å modne prosjektet skikkelig, og rammene var ikke helt klare i mitt hode. Igjen, tilbake til det vi snakket om her, trodde jeg at mitt ansvarsområde var enda litt større enn det faktisk var.		
2: Det var egentlig den samme utfordringen med alle de ulike involverte fagene, nettopp å få dem til å forstå alvoret i prosjektet. Her er det snakk om å få ting ferdig.		
2: Jeg vil jo si at den tidlige fasen er den som avgjør det hele. Hvor mye av det ferdige resultatet deltagerne får med seg tidlig i prosjektet er viktig.	Tidligere deltagerinvolvering ville bidratt til et tydeligere helhets-	

2: Hvis vi hadde vært involvert tidligere, hadde vi fått mer tid til å løse praktiske utfordringer.	inntrykk, samt til en mer effektiv håndtering av praktiske utfordringer.	
---	--	--

Tabell 18: kodet datasett 5.3

3: Kun det å bygge tillit i relasjonene mellom oss i tjenestene – hvor vi skal være kjent med at vi skal utfylle hverandre, at vi skal jobbe sammen, at vi ikke skal trække i hverandres bed og bekymre oss for om vi ødelegger for hverandre – krever at vi er veldig opptatt av å møtes mye og at vi jobber sammen.	Prosjektet synliggjøres slik at tjenestene skal kunne gå sammen i et konstruktivt samarbeid.	Intern samhandling fremmes av en felles forståelse samt fordelingen av ansvar.
3: Vi tenker at prosjektet på denne måten vil bli ganske håndterbart, slik at vi skal kunne trekke ut gevinster og synliggjøre prosjektet tilbake i linjeorganisasjonen. Dermed vil vi kunne peke på enkelte aktører eller aktører i sammenheng, og presisere områder hvor vi har et potensiale til å jobbe bedre, med disse ungdommene i fokus.		
3: Deretter skal vi som et apparat finne ut hvordan vi kan i mindre grad jobbe ved siden av hverandre og etter hverandre, og i større grad jobbe sammen, med ungdommen i sentrum.		
3: Det vi ikke har vært flinke nok til, er å definere om det var Arba som var den rette aktøren, om problemstillingen var definert helt riktig fra vår side og om den var avgrenset nok, og så videre. Jeg tenker og tror at vi kommer til å bli superflinke, men at vi kunne vært flinkere i denne utredning- og avgrensingsfasen.	En mer tydelig utredning- og avgrensingsfase kunne ha bidratt til en styrket felles forståelse rundt prosjektets behov.	

Tabell 19: kodet datasett 5.4

3: Vi gikk fra administrativt, til politisk og til en egen dialog hvor vi på eget initiativ ble mer profesjonelt fasilitert. Det tenker jeg var kjempebra.	Prosjektets evne til å stimulere graden av intern samhandling fremmes av profesjonalisering.	Fordelingen av innflytelse åpner for interaktiv løsningsutvikling.
3: Det å få ledelsen og de ansatte i den enkelte virksomheten med på at det må tenkes nytt og annerledes, vil være blant det viktigste.		
3: Vi har riktig nok styringsrett. Dette er et prosjekt som vi fortsatt internt vil kalle effektkontrakt ungt utenforskap. Arba er på en måte plassert i et samspill med eksisterende aktører, så vi kommer nok til å ha et prosjektrigg. Det vi diskuterer nå er hvilken rolle Arba skal ha i det prosjektet. Men vi ser nå for oss at Arba skal inn i styringsgruppen, i en eller annen form, og at de skal inn i prosjektgruppen.	Prosjektets struktur legger til rette for ekstern samhandling gjennom leverandørintegrering.	

## Nettverksdynamikk

Tabell 20: kodet datasett 6.1

<p>1: Jeg har hatt tett kontakt med folk i Bergen, Tyskland og Sverige. Jeg har også hatt kontakt med en pensjonist som har vært hos oss her tidligere. Derfor har vi tatt kontakt med flere potensielle leverandører, og vi er selvfølgelig i dialog med disse, slik at vi komme frem til forslag når det gjelder krav til funksjon: hvor mange stoler som trengs, hvilke tilpasninger som må gjøres, og lignende. Det har med andre ord vært mange med i defineringsprosessen av hva man skal utvikle.</p>	<p>Prosjektet preges av tett preliminær dialog, med et bredt utvalg av aktører.</p>	<p>Instituttlederen fungerer som en representant både for universitetets interesser og for sluttbrukernes behov, i dialog med prosjektets deltagere.</p>
<p>2: Det er jo resultatet av hva han (1) har fått til med sine ansatte og med alle som han har samarbeidet med. Han har klart å sette dette samarbeidet sammen til et produkt, sånn at jeg vet hva han skal ha. Hvis ikke han hadde fått til dette, hadde det blitt en vag bestilling. Kanskje 80% av det ferdige resultatet er jo knyttet til utfordringer rundt det tekniske nivået, og det å få i gang kommunikasjon med leverandøren er viktig for å kunne levere dette resultatet.</p>	<p>Markeds- og sluttbrukerkontakt som grunnlaget for forståelsen av behov.</p>	
<p>2: Vi har hatt et ganske tett samarbeid i denne trekanten mellom instituttlederen og simuleringsklinikken, leverandøren fra Tyskland samt bygg- og anleggsavdelingen. Vi har også hatt bygg-møter underveis, som minst ukentlig har bestått av leverandøren i Tyskland, simuleringsklinikken og meg som et mellomledd.</p>	<p>Tredelt dialogstruktur; instituttlederen som et mellomledd og en videreformidler av sluttbruker- og markedsuttrykk.</p>	
<p>2: Instituttlederen var stort sett mellomleddet mellom alt av brukere og meg selv. Han hadde et slags eierskap til sitt eget prosjekt, Han var utrolig engasjert hele veien. Det var aldri snakk om å fraskrive seg ansvar, ved å trekke seg tilbake og overlate ansvaret til andre. Enkelte kan jo være på forskjellige måter i møte med stress, og stramme litt til i pressa situasjoner.</p>		

Tabell 21: kodet datasett 6.2

<p>3: Vi blir jo oppfordret til å drive med radikal innovasjon. I og med at dette prosjektet handler om systembarrierer, vil vi være nødt til å tråkke inn i hverandres bed ved å påpeke hva vi synes er bra og hva vi ikke synes er like bra. Slik vil vi kunne trekke ut gevinster og synliggjøre prosjektet tilbake i linjeorganisasjonen. Dermed vil vi kunne peke på enkelte aktører eller aktører i sammenheng, og presisere områder hvor vi har et</p>	<p>Radikal innovasjon søkes gjennom etableringen av samarbeid som åpner for deltagerens evne til å både forstå samt utfordre hverandres praksis.</p>	<p>Nettverkssamarbeid som en ledelsesutfordring; illustrerer behovet for gradvis nettverksutvidelse.</p>
---	--	--



potensiale til å jobbe bedre, med disse ungdommene i fokus.		
3: Det handler om akkurat det jeg snakket om i sted; om at vi ikke må jobbe ved siden av hverandre og etter hverandre, men at vi må jobbe sammen. Det å få på plass den kulturen er komplekst		
3: Noe vi også gjør, som jeg tror vil komme fram i rapporten som skrives om dette, er å problematisere dette med å kjøre en dialogkonferanse tidlig, hvor vi setter de tre hovedaktørene sammen i dialog. I ettertid tror vi at dette kunne blitt splittet opp.	Nettverksledelse er grunnleggende komplekst, og avhengig av en tydelig formidling- og dermed forståelse av behov.	
3: Og så kunne det vært et eget nettverk, eller en egen dialog, med de som ønsker å finansiere. Vi tenker at det finnes nok av penger som ønskes å bli brukt mot denne målgruppen, og at den ideelle måten å få dette frem på kanskje er å sette i gang en dialog hvor det er mange parter som diskuterer sammen med hverandre om ulike finansieringsløsninger.		

Tabell 22: kodet datasett 6.3

3: Det er to ansatte hos Arba som skal ha ansvaret for få ungdommer, sånn at vi skal kunne jobbe med utviklingen av tette relasjoner og tillit. Vi ser at tjenestene har svært få tilbud, og at de enten ikke har små nok porteføljer med ungdom eller den tiden som trengs for å jobbe med dem på den måten som Arba nå skal jobbe med dem på.	Det legges vekt på tettere samarbeid og mindre porteføljer til fordel for løsninger med hensyn til tjenestenes større utfordring.	Tette leverandørsamarbeid åpner mulighetsrommet for løsningsutvikling med utvidede effekter.
3: Gitt at Arba hadde blitt engasjert som en leverandør i et helt tradisjonelt prosjekt, hvor de kun skulle ut å levere noe vi hadde bestilt, så ville de ikke siddet i en styringsgruppe. Men vi ser nå for oss at Arba skal inn i styringsgruppen, i en eller annen form.	Leverandøren integreres i prosjektets styringsgruppe.	
3: Nå kan vi utfordre hverandre, for vi vil fange opp mange ting med vår effektkontrakt, som Lørenskog kommune antageligvis kommer til å være interessert i og som de kanskje kan putte inn i sin Familieveiviser.	Tjenesteintegrering vil kunne bidra til løsningsutvikling på tvers av kommuner.	

## Posisjoner og roller

Tabell 23: kodet datasett 7.1

<p>1: Den andre tingen som har gjort dette prosjektet veldig komplisert, er at kompetansen rundt slikt arbeid ikke er på plass. Vi trenger rørleggere og elektrikere, men de skjønner ingenting om behovet, om hva som kreves av infrastrukturen for tannlegeutdanning. Vi koblet dem derfor med teknikere i Tyskland og Sverige, som har erfaring med lignende prosjekter. Fordi, vi har for eksempel hatt med en teknisk deltager, som er veldig kompetent, men som ikke vet noen ting om spesifikke behov når det gjelder tekniske ting.</p>	<p>Spesifikk teknisk kompetanse utveksles mellom interne og eksterne aktører, i mangelen på spesifikk erfaring internt.</p>	<p>Interne roller utvikles gjennom ekstern kompetanseutveksling.</p>
<p>1: Derfor, hvis vi kan bruke de som har vært involvert i slike prosjekter på andre lignende prosjekter, vil dette være veldig nyttig. Nettopp fordi vi har snakket sammen, vi har samlet nødvendig kompetanse, og vi skjønner hvor behovet er. Når vi nå skal fornye klinikken, har vi derfor tenkt å koble sammen de samme personene, fordi de har samlet erfaring og kan jobbe bra sammen.</p>	<p>Kompetanseutveksling bidrar til håndteringen av fremtidige prosjekter.</p>	

Tabell 24: kodet datasett 7.2

<p>2: Det er jo hele tiden snakk om å oppfatte sin rolle i et prosjekt riktig. Dette er en utfordring, som først og fremst starter med en selv, og det å gjøre seg godt kjent med hva jobben er og hvilket oppdrag man har. Hvis man ikke klarer å få det innenfor klare rammer, er det helt sikkert at det skjærer seg.</p>	<p>Rolleoppfatninger som en utfordring avhengig av prosjektets tydelige rammer.</p>	<p>Til fordel for prosjektets gjennomføringsevne, fordeles ansvar gjennom strukturelt angitte deltagerposisjoner.</p>
<p>2: Vi hadde ikke fått tid til å modne prosjektet skikkelig, og rammene var ikke helt klare i mitt hode.</p>	<p>Prosjektets rammer oppfattes som uklare innledningsvis.</p>	
<p>2: Men, jeg fant ut i tide at: «ansvarsforholdet mitt rekker dit, og ikke lenger». Samtidig må hver og en som deltar i prosjektet kjenne sin rolle. Jeg har i det samme prosjektet oppdaget teknisk ansvarlige som har misoppfattet sine egne roller og posisjoner totalt.</p>	<p>Deltagere styres etter tydelige strukturelle rammer, i mangelen på konsekvente rolleoppfattelser.</p>	
<p>2: Man er hele tiden nødt til å være klar over sine rettigheter overfor leverandørene. De kan være ganske snare på å ta styring og kontroll, og tro at de har en større rolle enn den de egentlig har. Leverandørene er bare her for å levere et produkt</p>		

Tabell 25: kodet datasett 7.3

<p>3: Igjen, spørsmålet er hvorfor disse ungdommene er relevante. Vi har blitt fortalt at dette er ungdommer som har kommet godt ut på den andre siden. De har jo stått i sine utfordringer – den femtenåringen har nok antageligvis hatt utfordringer ganske tett opptil nå, mens noen av de litt eldre tyveåringene kanskje fortsatt står i ting i dag – alle disse her har på en måte kommet ut på en side hvor de har ressurser og hvor de ønsker å bidra. Noen av dem sitter i ungdomsrådet, noen sitter i ulike styrever og utvalg, noen sitter i elevrådet på skolen og sånne ting, dette er engasjert ungdom.</p>	<p>Sluttbrukernes målgruppe-tilknytning som utgangspunktet for en felles posisjon; deres svært individuelle situasjon som en kilde til ulike rolleoppfatninger.</p>	<p>Sluttbrukerne deler en felles posisjon, men har potensielt svært ulike rolleoppfatninger. Prosjektet åpner for rollerealisering, gjennom små og tette samarbeid.</p>
<p>3: Hele settingen da var at vi skulle være færrest mulig fra tjenesten, færrest mulig voksne; én som hadde gjort denne typen fasiliteringsarbeid eksternt fra før av og som ikke kjente ungdommene, og én som hadde vært involvert i fostring med ungdommene ved flere anledninger. Det var kun to voksne sammen med de da 8-9 ungdommene på mellom 15 og 21 år.</p>	<p>Sluttbrukerdialoger involverer færrest mulig fra den offentlige tjenesten, for å legge til rette for tette samarbeid.</p>	
<p>3: Det Arba kommer til å gjøre er å komme mye tettere inn i hodet på hver enkelt ungdom. «Hva er det som rører seg der? Hvordan vil det bevege seg i løpet av det, inntil halvannet året de skal jobbe sammen?».</p>		

Tabell 26: kodet datasett 7.4

<p>3: Arba har jo en helt definert rolle ut ifra hva de skal levere for ungdommene: det er de som kommer til å være med å forsøksvis rekruttere ungdommer inn i arbeid, det er de som står for å finne ungdommer som tjenesten ikke nødvendigvis finner, og Arba kommer til å levere tilbake ungdom som vil være mer motivert til å ta til seg tjenester, kanskje på en bedre måte.</p>	<p>Leverandørens rolle defineres ut ifra hva som skal leveres, og er godt etablert i prosjektet.</p>	<p>Leverandøren tilegnes en tydelig rolle, men det legges til rette for rollens utvikling gjennom styringstilgang og fordelt innflytelse.</p>
<p>3: Arba er på en måte plassert i et samspill med eksisterende aktører, så vi kommer nok til å ha et prosjektrigg.</p>	<p>Leverandøren plasseres i samspill med porteføljens eksisterende tjenester.</p>	
<p>3: Men vi ser nå for oss at Arba skal inn i styringsgruppen, i en eller annen form, og at de skal inn i prosjektgruppen.</p>	<p>Leverandøren involveres i prosjektets styringsgruppe.</p>	

## Verdisamskaping

Tabell 27: kodet datasett 8.1

1: Hvert fagområde har noen spesifikke behov. Så utstyret i seg selv er komplekst, men alle fagområdene samarbeider her.	Utstyrets tekniske nivå medfører et behov for både internt samarbeid og eksternt samspill.	Verdisamskaping begrenses ved at de ulike ansvarsområdene tilknyttes gjennom indirekte interaksjon.
1: Men vi må også huske at det er leverandører som har presentert denne nye teknologien, når det gjelder pedagogisk undervisning. Og det er her vi velger hvilke elementer vi trenger, så det er et samspill mellom oss og markedet.		
2: Kanskje 80% av det ferdige resultatet er jo knyttet til utfordringer rundt det tekniske nivået, og det å få i gang kommunikasjon med leverandøren av utstyret er viktig for å kunne levere dette resultatet.		
1: Den andre tingen som har gjort dette prosjektet veldig komplisert, er at kompetansen rundt slikt arbeid ikke er på plass. Vi har teknisk kompetente aktører, men de skjønner ingenting om behovet, om hva som kreves av infrastrukturen for utstyret. Vi koblet dem derfor med teknikere i Tyskland og Sverige, som har erfaring med lignende prosjekter.		
2: Leverandøren har hatt en funksjonsbeskrivelse. Alle de tekniske beskrivelsene har jeg håndtert sammen med mine rammeleverandører, hvor det stort sett utelukkende har vært et samarbeid mellom meg og rammeleverandørene.	Funksjonsbeskrivelser formidles igjennom prosjektets ledelse, heller enn direkte mellom leverandør og teknikere.	

Tabell 28: kodet datasett 8.2

3: Dette er et innovasjonsprosjekt, så ideen er at vi skal prøve og feile igjennom disse 4 årene. Vi er derfor avhengige av kunne lære av prosessen sammen, og har derfor definert dette som samskaping. Sånn sett skal vi ikke overlata alt til Arba, og passe på at de faktisk klarer å levere, men heller gjennomføre dette sammen.	Verdisamskaping forstås som en nødvendighet i håndteringen av utfordringer som strekker seg på tvers av kommuner.	Prosjektets mulighetsrom beskrives i stor grad som en følge av leverandørens evne til å påvirke prosessen.
3: Sånn sett er dette et samarbeidsprosjekt. Med dette prosjektet, handler det om at Arba kommer inn med en tjeneste vi ikke har fra før av, som så settes sammen med de tjenestene vi har i kommunen.		
3: Samarbeidet mellom kommunal og statlig helse står sentralt, fordi de ansvarlige for statlig helse og kommunehelse ser at de ikke klarer å løse denne utfordringen hver for seg.		
3: For den type innovasjon som vi jobber med her, og for kulturdimensjonen generelt, vil det å	Det argumenteres for at et eksternt samarbeid vil	

få ledelsen og de ansatte i den enkelte virksomheten med på at det må tenkes nytt og annerledes, være blant det viktigste. Det er mye lettere å lede en silo enn å lede samskaping.	kunne bidra til den interne spredningen av verdisamskapende prosedyrer.	
3: Når vi får en ekstern aktør inn, og vi har administrativ og politisk forankring, tror jeg denne aktøren kommer til å bidra med en dimensjon som gjør dette samarbeidet mye mer tilgjengelig.		

## Kompleksitet

Tabell 29: kodet datasett 9.1

1: Hvert fagområde har noen spesifikke behov. Så utstyret i seg selv er komplekst, men alle fagområdene samarbeider her. Jeg tror ikke at det var noen sånne aspekter som har vært vanskelige og ført til problemer.	Balanseringen av fagområdenes spesifikke behov øker graden av kompleksitet.	Ved å aktivt engasjere seg i både intern og ekstern deltagerinteraksjon, vil kompleksitet både stimuleres og dempes som et resultat.
2: Kanskje 80% av det ferdige resultatet er jo knyttet til utfordringer rundt det tekniske nivået, og det å få i gang kommunikasjon med leverandøren av utstyret er viktig for å kunne levere dette resultatet.	Deltagerinteraksjon bidrar til at utstyrets tekniske funksjonsbeskrivelser forenkles, og dermed til redusert kompleksitet.	

Tabell 30: kodet datasett 9.2

1: Og dette er bare et eksempel på hvordan vi tilpasset våre behov etter hva som fantes på markedet. «Vi har tenkt å ha denne fargen, men det finnes en annen farge. OK, vi tar den, fordi vi har ikke tid til å vente på den andre fargen som kan leveres om tre måneder». Vi hadde ikke tid til å vente.	Tidsbegrensninger og tekniske krav førte til et behov for tilpasninger og større endringer igjennom prosessen.	Prosjektets tilpasningsevne utfordres som en følge av tidsbegrensninger og tekniske utfordringer, som videre beskrives som en av hovedkildene til graden av kompleksitet.
1: Det måtte legges teknisk gulv over infrastrukturen, og dette var noe som ikke kunne skaffes i Tromsø, men som måtte bestilles fra Tyskland, faktisk. Og vi hadde ikke tid.		
1: Så det var mye tilpassing på grunn av at det var mange ting som måtte være på plass samtidig eller på spesifikke tidspunkt.		
2: I et klassisk eksempel, hvor en vare som er essensiell for at anlegget og resten av prosjektet skal fungere, ikke blir bestilt tidlig i prosessen. Dette kan være ganske avgjørende, og er noe som skjer hele tiden. Spesielt her, hvor vi befinner oss langt unna sentrale lager, kan dette være en stor utfordring. Og spesielt for dette prosjektet, hvor det ikke var tid til å låne seg en uke eller to for å	Tidsbegrensninger og tekniske utfordringer problematiseres gjennom prosedyresvikt.	

hente deler fra et lager lenger sør i landet eller fra et europeisk sentrallager.		
2: Vi hadde jo en utfordring med tiden. I flere sammenhenger har det her skjedd en svikt i prosedyrene. Dette gjorde at den den ombygningen kom i gang altfor sent.		

Tabell 31: kodet datasett 9.3

1: Det har vært flere endringer på infrastruktur, og tilpasninger for det nye utstyret. Det kan faktisk regnes som den største kilden til kompleksitet og utfordringer. Vi har bygget infrastrukturen helt på nytt. Og vi må følge en spesifikk teknisk rekkefølge, for at vi ikke skal miste garantien.	Endringer og tilpasninger påvirket prosjektets omfang, og førte til et økt behov for kommunikasjon og koordinering.	Prosessens akselererende behov for koordinering og fleksibilitet økte graden av kompleksitet.
2: Jeg måtte tilpasse prosjektet slik at kravene til ombyggingen ikke ville passere grensene som utløser en eventuelt totalentreprise. Hvis vi måtte ha gått ut i en offentlig anskaffelsessammenheng, hadde vi ikke hatt nok tid. Kun den prosessen i seg selv ville ha tatt for lang tid.		
2: Informasjon om omfanget hadde vi ikke nødvendigvis fra start. Den informasjonen mottok jeg ganske på sparket, og det ble vurdert derifra.	I mangelen på en innledende forståelse av omfang, ble fleksibilitet en nødvendighet.	

Tabell 32: kodet datasett 9.4

3: For ungdommer som er ordentlig utsatt og som har store utfordringer, vil nok bekymringen både være knyttet til apparatet for involvering og måten dette gjøres på.	Adopsjon og spredning hindres av en manglende oppfattelse av apparatets nytte og relative fordel.	For å kunne aktivere adopsjon er tjenestene avhengige av tiltak som stimulerer sluttbrukernes behov, og dermed av en tett sluttbrukerdeltagelse.
3: Hele tanken er at ungdommene ikke kjenner til tjenesten vi tilbyr, eller at vi ikke klarer å nyttiggjøre oss av vårt tilbud til dem.		
3: Det tjenestene ikke har tid til er å jobbe med få nok ungdom, og å bruke den tiden som trengs til å bygge relasjoner og den tilliten som gjør at de faktisk blir kjent med hvilke tilbud som finnes. Det er jo ekstremt mange tilbud i en kommune, og at de faktisk nyttiggjør seg av dette vil være det sentrale, sånn at de kommer inn i et slags nettverk av fasiliteter og tilbud.	Oppmerksomheten rettes mot et behov for utviklingen av tillit, kunnskap og relasjoner.	
3: Og så tror jeg det handler om at de har ikke den nødvendige relasjonen til disse ungdommene. Tjenestene mangler kanskje innsikt om hva slags motivasjon brukerne trenger for å være med.		

Tabell 33: kodet datasett 9.5

<p>3: For det første er en av problemstillingene for offentlig sektor at vi ikke kjenner godt nok til hverandre. Det handler om å forstå utfordringen som en systembarriere. Vi jobber i siloer; vi jobber ved siden av hverandre og etter hverandre. Vi jobber ikke sammen, og det er på mange måter rotårsaken til utfordringen om ungt utenforskap.</p>	<p>Utfordringen knyttes i stor grad til den offentlige sektorens størrelse og organisering.</p>	<p>Tjenesteintegrering medfører en økt koordineringsdrevet kompleksitet, men bidrar direkte til tjenestenes innovative mulighetsrom.</p>
<p>3: Det unge utenforskapet som er i vekst, tenker jeg skyldes ting som at vi er langt flere ansatte nå, at det har vært mye omroking, og at vi dermed ikke lenger kjenner hverandre godt nok.</p>	<p>I mangelen på internt samspill svekkes tjenestenes evne til å nyttiggjøre seg av brukernes behov.</p>	
<p>3: Vi blir jo oppfordret til å drive med radikal Innovasjon, og i og med at dette prosjektet handler om systembarrierer, vil vi være nødt til å trække inn i hverandres bed ved å påpeke hva vi synes er bra og hva vi ikke synes er like bra.</p>		
<p>3: Det som jeg tror henger igjen, er at vi har slått sammen tre kommuner i Asker. I denne sammenheng har vi jobbet med prosjekter som harmonisering av tjenester; hvor kommunene som settes sammen er Røyken, Hurum og Asker. Alle kommunene er jo med på å gjøre det som er lovpålagt, men så er det jo en del som ikke er det.</p>	<p>Kommunesammenslåing som en tilrettelegger for internt samspill og harmonisering av tjenester.</p>	

Tabell 34: kodet datasett 9.6

<p>3: Vi er nødt til å dele, og vi er nødt til å tenke at utenforskap i Asker er mer eller mindre likt i kommuner som Bærum, Drammen og Oslo.</p>	<p>Utfordringens omfang bidrar til et utvidet nettverksperspektiv.</p>	<p>Kompleksitet utnyttes med hensyn til et behov for utvidet deltagerinteraksjon.</p>
<p>3: Det er ikke tvil om at vi som jobber med effektkontrakter tror at dette er framtiden. Det handler om akkurat det jeg snakket om i sted; om at vi ikke må jobbe ved siden av hverandre og etter hverandre, men at vi må jobbe sammen. Det å få på plass den kulturen er komplekst</p>	<p>Det legges til rette for en diversifisert deltagersammensetning, til fordel for dynamisk løsningsutveksling.</p>	
<p>3: Kun det å bygge tillit i relasjonene mellom oss i tjenestene – hvor vi skal være kjent med at vi skal utfylle hverandre, at vi skal jobbe sammen, at vi ikke skal trække i hverandres bed og bekymre oss for om vi ødelegger for hverandre – krever at vi er veldig opptatt av å møtes mye og at vi jobber sammen.</p>		
<p>3: Dette er et innovasjonsprosjekt, så ideen er at vi skal prøve og feile igjennom disse 4 årene. Vi er derfor avhengige av kunne lære av prosessen sammen, og har derfor definert dette som samskaping.</p>		

## Vedlegg 2: Intervjuguide prosjekt A, informant 1

UiT har gått til anskaffelse av utstyr til simuleringsklinikken ved institutt for klinisk odontologi. Innkjøpet har dreid seg om spesialisert medisinsk utstyr i form av 43 arbeidsstasjoner til preklinisk- eller propedeutisk undervisning. Dette er avansert og teknisk funksjonelt utstyr for simuleringen av inngrep, og innkjøpets formål rettes mot å skape en myk overgang mellom simulert og praktisk klinikk – utstyret skal bidra til å øke tannlegestudentenes pasientsikkerhet og forberede dem for klinisk praksis.

Dette er et innkjøp som kan kategoriseres som en innovasjonsvennlig anskaffelse, hvorav UiT går til anskaffelsen av et eksisterende tilbud. Det vil si, det utløste behovet for offentlig anskaffelse vil kunne dekkes gjennom en innovasjon som allerede er etablert på markedet, og prosessen styres mot vurderingen av innovasjonens ulike tilbydere.

Jeg er spesielt interessert i sluttbrukerperspektivet. Offentlig anskaffelse er kort fortalt når det offentlige går eksternt; heller enn å produsere eller utvikle produkter eller tjenester internt. Sluttbrukerperspektivet tar for seg sluttbrukernes involvering i denne prosessen, og argumenterer for en aktiv deltagelse til fordel for maksimeringen av brukernytte. I det aktuelle anskaffelsesprosjektet utnevnes veiledere og undervisere, fagansvarlige, professorer samt studenter som relevante sluttbrukere.

1. Hvor sentralt står sluttbrukerperspektivet i anskaffelsen av en eksisterende løsning?
  - a. Når det skal kjøpes inn et ferdig utviklet produkt, med en konkret hensikt, vil det å skape mest mulig nytte for brukerne kreve at brukerne involveres aktivt i innkjøpsprosessen?
2. Hvem er sluttbrukerne av det anskaffede simuleringsutstyret?
  - a. Regnes instruktører eller veiledere, professorer, studenter samt øvrige engasjert i forskning og utvikling som relevante sluttbrukere?
  - b. Faller disse under samme kategori, eller skilles det mellom sluttbrukergrupper?
3. Hvilken rolle har de ulike sluttbrukerne hatt under anskaffelsesprosessen?
  - a. Har brukermedvirkning medført kompleksitet?
  - b. Hvordan håndteres kompleksiteten som følger av at brukerne involveres? Skapes det friksjon og byr dette på utfordringer?
4. På hvilket tidspunkt involveres sluttbrukere, private leverandører og eventuelt andre med relevans for prosjektet i prosessen?



- a. Hvordan involveres prosessdeltagerne? Involveres de i lik grad og på likt tidspunkt?
  - b. Hvordan har dette gått frem for å identifisere prosjektets behov, samt spesifisere krav til private leverandører?
  - c. Har dere vært i kontakt med andre universiteter, og har deres erfaring med lignende tjenester og utstyr påvirket deres forventninger og krav? Hvordan har preliminær eller forberedende interaksjon påvirket prosessen videre?
5. I hvilken grad har interaksjon bidratt til etableringen av et nettverk mellom deltagere? Har dynamikken mellom dere som tilretteleggere, sluttbrukerne og private leverandører skapt dialog? Har dette vært nyttig?
- a. I hvor stor grad opprettholdes kontakten mellom det offentlige, den private leverandøren og relevante sluttbrukere fra og med kontrakten signeres?
  - b. Utnyttes det etablerte nettverket, og gjenstår de som har vært involvert som aktive deltagere under det kontraktsomfattede samarbeidet?
6. Hvor i prosessen skapes mest kompleksitet?
- a. I hvilken grad har prosessen ført til et behov for endring og tilpasning av det anskaffede utstyret? Hvordan har slike endringer eventuelt blitt håndtert?
  - b. Vil du si at dialog og samarbeid, både internt og med ulike leverandører, studenter, fagansvarlige og universiteter har skapt en nyttig form for kompleksitet?

### Vedlegg 3: Intervjuguide prosjekt A, informant 2

Anskaffelsen av simuleringsutstyr til tannklinikken ved Universitetet i Tromsø er et gjennomført prosjekt. Prosjektet har tatt for seg anskaffelsen av avansert og relativt omfattende ny teknologi, i form av medisinsk simuleringsutstyr rettet mot klinisk forberedende utdanning. Prosessen har vært sterkt preget av begrensninger til tid og tilgang til både materialer og teknologisk kompetanse, og har derfor vært avhengig av en rekke forskjellige bidragsyttere; og en koordinert felles innsats.

- i. Hvordan vil du beskrive din posisjon i dette anskaffelsesprosjektet?

En posisjon er ofte et resultat av formelle forventninger, og en følge av hvordan prosjektet organiseres. Når prosessen starter, vil ulike ansvar og behov være med å forme forskjellige roller, ut ifra hvordan prosessens deltagere fungerer sammen i praksis.

1. Hvilken rolle har du hatt under prosessen?
  - a. I hvor stor grad har du vært tilknyttet øvrige prosjektdeltagere?
  - b. Har du vært i kontakt med utstyrets målgruppe; som for øvrig virker ganske sammensatt, hvor både veiledere, instruktører, professorer og studenter regnes som sluttbrukere? Har du vært i kontakt med de ulike avdelingene ved universitetet, som har stått ansvarlig for utvikling av areal og tilpasning av fasiliteter? Hva med utstyrets leverandør, både den som ble utvalgt og de som var med i anbudskonkurransen?
  - c. Har din rolle endret seg i løpet av prosessens løp?
2. Har prosessen åpnet for dialog og samarbeid?
  - a. På hvilket tidspunkt i prosessen har deltagerinteraksjon fremstått mest nyttig?
  - b. Har denne interaksjonen medført friksjon og økt graden av kompleksitet? Hvordan har denne kompleksiteten blitt håndtert?
  - c. Hvordan håndteres det etablerte nettverket av deltagere igjennom prosessen?
3. Hvor i prosessen skapes det mest kompleksitet?
  - a. I hvilken grad har prosessen ført til et behov for endring og tilpasning av det anskaffede utstyret? Hvordan har slike endringer eventuelt blitt håndtert?

#### Vedlegg 4: Intervjuguide prosjekt B

Effektkontrakter er relativt nytt i en kontekst av anskaffelsesprosesser, og er til nå ikke benyttet i stor grad i Norge.

- i. Hva er en effektkontrakt? Når er dette et nyttig verktøy?  
Hvor sentralt står sluttbrukerperspektivet når slike kontrakter benyttes i tråd med innovativ offentlig anskaffelse?  
I utviklingen av nye sosiale tjenester – hvor formålet på den ene siden er tydelig, og målgruppe samt behov på den andre siden er noe som konkretiseres fortløpende – vil det å skape mest mulig nytte for brukerne kreve at brukerne involveres aktivt i prosessen?

Effektkontrakt ungt utenforskap er et prosjekt som omfatter store årsakssammenhenger. Slik jeg har forstått det, vektlegges blant annet koordinering i overgangen fra ungdom til ung voksen. Dette handler om å ta tak i en sammensatt samfunnsutfordring, en sosial floke, og en rotårsak som krever systematisk forebyggende arbeid. Det stilles store spørsmål, som man ønsker å finne svaret på gjennom sosial tjenesteinnovasjon. Man er i økende grad bevisst over konsekvensene av ungt utenforskap, men avhengig av en bred prosessdeltagelse for identifisering av konkrete mål og tiltak, samt utviklingen av relevante løsninger.

Jeg er spesielt interessert i denne sammensatte prosessdeltagelsen. Når det gjelder effektkontrakt ungt utenforskap;

1. På hvilket tidspunkt involveres de ulike deltagerne; sluttbrukere, private leverandører og andre med relevans for prosjektet i prosessen?
  - a. Hvordan involveres aktørene?  
Involveres så mange som mulig, så tidlig som mulig?  
Blir de fra start av eksponert for hverandre, eller er de først i kontakt med dere?
2. Hvordan har prosjektets brede sammensetning av deltagere påvirket prosjektets kompleksitetsgrad?
  - a. Hvordan håndteres brukermedvirkning?  
Skapes det mye friksjon blant deltagerne, og byr dette på utfordringer?
  - b. Hvor i prosessen skapes det mest kompleksitet?  
Er det størst grunnlag for kompleksitet i et gitt stadium, under visse aktiviteter, eller potensielt imellom gitte deltagere?
3. I hvilken grad har interaksjon bidratt til etableringen av et nettverk mellom prosjektets deltagere?

- a. I hvor stor grad opprettholdes kontakten mellom det offentlige, den private leverandøren og relevante sluttbrukere fra og med kontrakten signeres?
  - b. Utnyttes det etablerte nettverket, og gjenstår deltageres aktive deltagelse under det kontraktsomfattede samarbeidet?
4. Vil du si at dialog og samarbeid, både internt og med ulike tjenesteleverandører, ungdomsgrupper, politi og barnevern har skapt en nyttig, eller nødvendig form for kompleksitet?

