

FRANS SCHARTAUS HANDELSINSTITUT
Blekingegatan 55
118 56 Stockholm

EXAMENSARBETE
2026-09-11

Offentlig upphandlare – OU25

Susanna Mehmedi
susanna.mehmedi@elevmail.stockholm.se

Sofia Sård
sofia.sard@elevmail.stockholm.se

Madeleine Zhylieiev
madeleine.zhylieiev@elevmail.stockholm.se

Funktionsupphandling

Praktisk tillämpning och upphandlande myndigheters erfarenheter av metoden

Handledare: Marika Lönn

Sammandrag

I en funktionsupphandling beskriver upphandlaren vad som ska uppnås, utan att ställa detaljerade krav på hur det ska gå till. Forskning visar att metoden är kvalitetshöjande, driver innovation och ger ekonomiska besparingar samt att den kan bidra till ökad hållbarhet. Trots det används metoden inte i särskilt hög utsträckning. Detta examensarbete undersöker därför yrkesverksamma upphandlares syn på funktionsupphandling och försöker identifiera utmaningar och framgångsfaktorer för metoden.

De metoder som har använts i arbetet är både kvantitativa och kvalitativa. De består av en analys av publicerade funktionsupphandlingar, en enkätundersökning samt en intervju med två strateger med god erfarenhet inom området.

Undersökta upphandlingar visar att det vanligaste upplägget under 2025 var en kombination av funktions- och produkt/detaljkrav. I undersökta kategorier av upphandlingar förekom rena funktionskrav mest inom kategorin Medicintekniska produkter.

Resultatet av enkäten och intervjun visar att upphandlande organisationer ser stora värden i att använda metoden, samtidigt som det anses svårt och tidskrävande att få till bra funktionskrav. Metoden kräver en mogen organisation med hög kompetens och en vilja hos beställaren att upphandla på ett annorlunda sätt för att skapa mervärde i de offentliga inköpen.

Innehåll

Sammandrag	2
1 Inledning	4
1.1 Bakgrund	4
1.2 Syfte.....	5
1.3 Frågeställning	5
1.4 Avgränsning	5
2 Teoretisk referensram	6
2.1 Forskningsrapporter.....	6
2.2 Innovation.....	7
2.3 Referensupphandling	7
3 Metod och material.....	7
3.1 Kvantitativ arbetsmetod – analys av data	7
3.2 Kvalitativ arbetsmetod – enkät och intervju.....	8
3.3 Metoddiskussion.....	8
4 Resultat	8
4.1 Publicerade funktionsupphandlingar under 2025	8
4.2 Enkät.....	11
4.3 Intervju	16
5 Diskussion och analys	17
6 Slutsats.....	19
Källor.....	21

BILAGOR

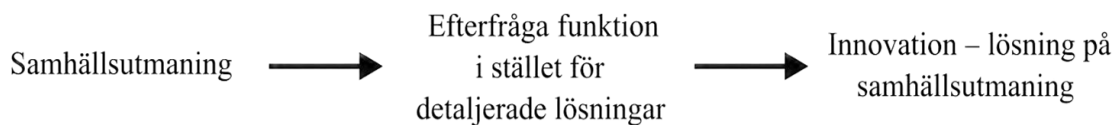
- Bilaga 1 – Enkätfrågor
- Bilaga 2 – Intervjufrågor
- Bilaga 3 – Diagram

1 Inledning

När Liseloth Engelgren, verksamhetschef på Serviceförvaltningen i Stockholms stad förmedlar att Peab AB hävdar att Exploateringskontorets upphandlingskrav på el-lastbilar skyndade på utvecklingsarbetet med elbatterier till lastbilar med två år ringar uttalandet in något väsentligt – från politiskt håll är det detta man vill se – de offentliga inköpen till och för medborgarna ska vara av högsta kvalitet – de ska samtidigt bidra till en utveckling som från politiskt håll är önskvärd (Samtal, Liseloth Engelgren, *Färdplan för de offentliga affärerna 2025-2030*, 2025, sidan tre).

Inköp med offentliga medel sker för cirka 1000 miljarder kronor årligen i Sverige (Upphandlingsmyndigheten, 2026). Därför, argumenteras det från flera politiska nivåer, ska offentlig upphandling användas som ett strategiskt verktyg för att nå viktiga samhälleliga och globala mål.

En av pusselbitarna för att lösa samhällsutmaningar som tas upp i *Nationell upphandlingsstrategi* från 2016 (fortsättningsvis NUS) är just funktionsupphandling/att ställa funktionskrav i offentliga affärer (sidan 18 ff.). Och när ansvarig minister Ardalan Shekarabi 2016 sjösätter denna Sveriges första strategi gällande offentlig upphandling, NUS, 2016 tas kursen ut för hur offentliga organisationers inköp ska bli verktyg för att nå mål och åtaganden som Sverige antagit och följer. Resonemangen följer bland annat nedanstående schema/modell:



När upphandlande myndigheter ställer funktionskrav och inte detaljkrav utmanas marknader och företag att föreslå innovativa lösningar som bidrar till att lösa samhällsutmaningar, främjar konkurrens samt mindre och medelstora företags möjligheter att delta i offentliga upphandlingar, är den allmänna meningen bland påhejare till funktionsupphandling (Edquist, 2019, intervju PO Moberg och Sigrid Pettersén, 2026-05-11 samt Lindahl, 2018).

1.1 Bakgrund

Den som arbetar med eller kommer att arbeta med offentliga inköp kommer mycket ofta att påminnas om, så som nämns i Inledningsavsnittet, vikten av att i det operativa arbetet alltid beakta frågan om olika aspekter av hållbarhet i de offentliga affärerna (*Funktionsupphandling för innovation, välvärd, och miljö*, NUS, 2016, *Färdplan för de offentliga affärerna*, 2025). De flesta kommuner och myndigheter har en handlingsplan gällande organisationens strategi för hållbara inköp och i många inköpsorganisationer har de brutit ned strategin till konkreta operativa anvisningar (se exempelvis Stockholms stad, Hållbarhetsstrategi).

Ämnet för detta examensarbete utgör därför en djupdykning i vissa centrala begrepp som förekommer i diskursen om hållbarhet och offentliga inköp.

Funktionsupphandling är en upphandlingsform som till och från är “i ropet” och som det, utifrån olika aspekter, forskas om som något som bland annat kan bidra till bättre

och mer hållbara offentliga affärer. Utvidgad forskning visar också att ett ökat användande av upphandlingsformen funktionsupphandling ger incitament till den nygamla affärsmodellen cirkulär ekonomi. Denna affärsmodell kan, i motsats till den linjära ekonomins konsumtionsprinciper, leda till en utveckling av marknader där aktörer erbjuder innovativa lösningar på de behov upphandlande organisationer har, längre livslängd på inköpta lösningar, och därmed, bland annat långsammare utvinningstakt av råvaror och hållbarare konsumtion vid offentliga inköp (Edquist, 2019, sidan 9 ff. NUS, 2016, sidan 19 samt Lindahl sidan 114–120).

1.2 Syfte

Examensarbetet syftar till att genomlysa användandet av och synen på upphandlingsformen funktionsupphandling vid annonserade offentliga inköp i Sverige.

Undersökningen syftar även till att identifiera utmaningar och framgångsfaktorer för upphandlingsformen funktionsupphandling.

1.3 Frågeställning

Följande frågeställningar kommer att behandlas i arbetet:

- Hur kommer funktionskrav till uttryck i publicerade funktionsupphandlingar?
- Hur ser yrkesverksamma upphandlare på begreppet funktionsupphandling/att ställa funktionskrav vid offentliga inköp?
- Vilka hinder och värden identifieras av yrkesverksamma vid tillämpning av funktionsupphandling?

1.4 Avgränsning

Undersökningen av publicerade upphandlingar begränsades till att omfatta publicerade funktionsupphandlingar i upphandlingsplattformen Pabliq under förra året. Nio upphandlingar och en RFI annonserades som funktionsupphandlingar i upphandlingsplattformen Pabliq under 2025. För att besvara delar av frågeställningarna i denna studie analyseras data i annonserade funktionsupphandlingar. I den mån funktionskrav har ställts i andra upphandlingar och dessa inte har definierats som funktionsupphandlingar är dessa inte föremål för analys i detta arbete.

Enkätundersökningen som skickades ut till upphandlare anställda i Stockholms stad avgränsades av praktiska skäl. En utvidgad enkätundersökning som även hade omfattat upphandlare i andra kommuner, regioner, kommunala bolag och myndigheter hade kunnat ge en mer fullständig bild av hur metoden funktionsupphandling uppfattas av yrkesverksamma upphandlare.

Denna studie undersöker inte innovationsupphandling per se, eftersom det är en metod som mer direkt är kopplad till utveckling och forskning (Edquist, 2019, sidan 7).

Det finns dock ett samband mellan innovationsupphandling och funktionskrav.

Enligt Upphandlingsmyndigheten är det vanligt med funktionskrav i innovationsupphandlingar (Upphandlingsmyndigheten, 2024). Anledningen till avgränsningen är en önskan att fokusera på den vardagliga tillämpningen av metoden funktionsupphandling och hur den upplevs av yrkesverksamma upphandlare.

En annan intressant aspekt att undersöka hade varit anbudsgivarnas/leverantörernas syn på att lämna anbud på funktionsupphandlingar, och hur de anser att metoden används av upphandlande myndigheter. Det hade dock krävt en mer omfattande och tidskrävande undersökning som det inte har funnits utrymme för inom detta arbete.

2 Teoretisk referensram

Enligt Upphandlingsmyndigheten kan funktionskrav användas i de flesta upphandlingar. När den upphandlande myndigheten formulerar sitt behov som funktion beskriver de vad som ska uppnås till skillnad från upphandlingsdokument där den upphandlande organisationen beskriver hur de vill att behovet ska tillgodoses genom att ställa detaljkrav (Upphandlingsmyndigheten u.å.). Fler i forskningsfältet hävdar att funktionsupphandling och/eller att ställa funktionskrav inte låser fast lösningen av behovet till "en särskild teknik, arbetsmetod eller produkt." Man menar att genom att använda den här metoden vid offentliga inköp öppnar man upp för nya lösningar på kända behov, vilket kan leda till innovativa lösningar (Upphandlingsmyndigheten, u. å., Edquist, 2019).

2.1 Forskningsrapporter

I samma anda resonerar Charles Edquist i forskningsrapporten *Funktionsupphandling för innovation, välfärd och miljö* (Konkurrensverket, 2019) när han hävdar att man vanligtvis talar om två huvudgrupper av upphandlingar. Den upphandlande myndigheten formulerar antingen produktspecificeringar med detaljkrav, det vill säga de beskriver produkterna som de vill köpa för att lösa det behov som finns i organisationen. Eller så specificerar de vilka funktioner eller problem de vill lösa med sitt inköp, eller resultat de vill uppnå, utan att slå fast vilka produkter som ska användas för att lösa behovet. Det överlämnar de åt leverantören att komma fram till (Edquist, 2019, sidan 7). Man skulle kunna säga att det är två olika upphandlingsmetodiker. Det betyder att en upphandlande organisations behov – hur det än ser ut – kan köpas in på två olika sätt.

Enligt Upphandlingsmyndigheten finns även en tredje variant – som nämns ovan menar myndigheten att funktionskrav kan ställas i de flesta upphandlingar, men inte att alla krav måste vara funktionskrav. Kraven på upphandlingsobjektet kan även vara en kombination av funktionskrav och detaljkrav (Upphandlingsmyndigheten u.å.).

Jan Kellgren och Ingrid Arnesdotter ger i sin populärvetenskapliga rapport *Funktionsförsäljning – en juridisk översikt och några råd för dig som överväger att börja sälja eller köpa funktion* olika exempel på hur funktionskrav kan formuleras. En upphandlande organisation som har behov av ny belysning till sina lokaler kan till exempel välja att antingen upphandla armatur eller efterfråga funktionen eller resultatet ljus i organisationens lokaler. En upphandlande myndighet som har behov av nya golv samt skötseln av dessa kan antingen specificera (produktspecificera) exakt vilka golv man avser att upphandla samt vilken golvbehandling och hur ofta det ska ske. Alternativt upphandlar organisationen "hela och rena golv" samt redogör för upphandlingens omfattning. En upphandlande myndighet som har behov av terminalglasögon kan upphandla just det alternativt formulera det som att behovet perfekt syn vid terminalarbete ska vara funktionen/resultatet av upphandlingen för samtliga anställda hos den upphandlande organisationen (Kellgren, Arnesdotter sidan 7-8).

2.2 Innovation

Ett par ord behöver sägas om begreppet innovation och hur det samspelar med att ställa funktionskrav i upphandlingssammanhang. Så som har redogjorts för i inledning och bakgrund handlar offentlig upphandling inte bara om att tillgodose dagsaktuella behov utan också om att investera för framtida utmaningar (Edquist, 2019, Upphandlingsmyndigheten, NUS, 2016).

Edquist definierar begreppet innovation som ”nyskapelse av ekonomisk eller samhällelig betydelse [...]”. Det kan handla om framtagande av nya produkter eller processer av teknologisk eller organisatorisk art (2019). Upphandlingsmyndigheten definierar begreppet innovation, som det som används i upphandlingssammanhang, som en ”avsikt”. Den upphandlande organisationen gynnar innovation genom att efterfråga eller ”tillåta nya lösningar” (Upphandlingsmyndigheten u.å.).

2.3 Referensupphandling

När upphandlingsmyndigheten ger exempel på en funktionsupphandling som kan användas som lärande exempel av upphandlande organisationer redogör de bland annat för upphandlingen *Funktionsupphandling av tjänsten ljus – Bollnäs kommun*.

Budskapet i Upphandlingsmyndighetens redovisning av bland annat bakgrunden till upphandlingen ger Sigrید Pettersén, projektledare i Region Gävleborg med uppdrag att arbeta med upphandlingsdriven innovation och hållbarhet med kommunerna i regionen. Enligt beskrivningen berättar Pettersén att deras metod för att lyckas med ambitionen om att vara en spjutspets i fråga om innovation och hållbarhet är ett arbetssätt som utgår ”från verksamhetens verkliga behov.” Hon beskriver även en ambition om ”universell utformning”, en miljö som ska inkludera alla. Mer om upphandlingen och om bland annat Sigrید Petterséns tankar redogörs för i intervjun med henne och P-O Moberg i avsnitt 4.3 (Upphandlingmyndigheten, 2023).

3 Metod och material

För att få en genomlysning som ger både bredd och djup av begreppet funktionsupphandling har en kombination av kvantitativ och kvalitativ arbetsmetod valts. En mätbar undersökning, en enkät samt en intervju.

3.1 Kvantitativ arbetsmetod – analys av data

Den mätbara delen av studien utgår från data hämtade från upphandlingar annonserade som funktionsupphandlingar i upphandlingsdatabasen Pabliq under 2025. De är nio till antalet samt en RFI (request for information).

För att ringa in typiska kännetecken för funktionskrav i offentliga upphandlingar i analysen av innehållet i upphandlingsdokumenten har definitionerna i Charles Edquists *Funktionsupphandling för innovation, välfärd och miljö* samt Jan Kellgren & Ingrid Arnesdotters *Funktionsförsäljning* som redogörs för i avsnitt 2.1 använts.

Bland annat hävdar de att kravställning i upphandlingsdokumenten antingen tar fasta på att formulera produkt/detaljkrav alternativt att ställa funktionskrav. Ett exempel: en upphandlande myndighet har behov att köpa in terminalglasögon till personalen. I en vanlig upphandling kravställer de just produkten - terminalglasögon.

I en funktionsupphandling krävställer man resultatet man önskar att behovet ska resultera i. I det här fallet - perfekt syn vid terminalarbete (Jan Kellgren & Ingrid Arnesdotters, 2019).

3.2 Kvalitativ arbetsmetod – enkät och intervju

För att kunna göra en djupare analys av upphandlingsformen funktionsupphandling med utgångspunkt i frågeställningarna inhämtades erfarenheter från yrkesverksamma upphandlare i Stockholms stad. De gavs möjlighet att svara på åtta enkätfrågor (se bilaga 1).

Enkäten skickades ut via Stockholms stads intranät den 20 februari 2026. Enkäten skapades i Google forms och skickades via e-post ut till 91 individer registrerade som upphandlare i Stockholms stads intranät. En påminnelse skickades ut i slutet av mars, vilket genererade några fler svar. Enkäten avslutades den 2 april 2026. Totalt 26 upphandlare hade då svarat på enkätfrågorna som skickades ut till upphandlare anställda i Stockholms stad vilket ger en svarsfrekvens på 29%.

För att komplettera svaren från enkäten och ge ytterligare djup till undersökningen genomfördes en intervju med två av upphovspersonerna bakom upphandlingen som fungerat som referensupphandling till denna studie, *Funktionsupphandling av tjänsten ljus – Bollnäs kommun*, P-O Moberg och Sigrid Pettersén. De arbetar med upphandlingsstrategi och kan därför komplettera bilden som ges av upphandlarna i enkäten. Intervjun genomfördes digitalt via Teams den 11 maj 2026.

3.3 Metoddiskussion

Viss försiktighet bör iaktas om huruvida antalet funktionsupphandlingar under 2025 endast är nio till antalet. Det föreligger därför en osäkerhet i den kvantitativa arbetsmetoden gällande omfattningen av ställda funktionskrav i annonserade upphandlingar under 2025. Det kan mycket väl vara så att det har ställts funktionskrav i upphandlingar som inte har annonserats som funktionsupphandlingar.

Antalet svar på enkäten kan kanske tyckas något lågt med 26 svar totalt, eller en svarsfrekvens på 29%. Men eftersom enkäten i huvudsak består av fritextfrågor och inte kryssfrågor så bedöms materialet ändå ha givit tillräckligt uttömmande och varierande svar på de ställda frågorna.

4 Resultat

Undersökningen består, som tidigare nämnts, av tre delar. Här redovisas resultatet från den mätbara undersökningen av publicerade upphandlingar under 2025, enkäten bland yrkesverksamma upphandlare i Stockholms stad samt intervjun med upphovspersonerna bakom en ofta refererad funktionsupphandling.

4.1 Publicerade funktionsupphandlingar under 2025

Genom att titta på hur de upphandlande myndigheterna krävställer i de funktionsupphandlingar som publicerats i upphandlingsdatabasen Pabliq under 2025 besvaras frågeställningen hur funktionskrav kommer till uttryck i upphandlingar. Därmed beskrivs vad det i praktiken innebär att krävställa funktion i offentlig upphandling. Analysen av de nio funktionsupphandlingarna samt en RFI (request for information) utgör rapportens kvantitativa data.

Av de nio publicerade upphandlingarna plus en RFI som har närgranskats har det gått att gruppera upphandlingarna i tre kategorier. Dessa är: *Tjänster för ute- och inomhusmiljö, Medicintekniska produkter samt Driftentreprenader.*

Nedanstående fyra frågor som har ställts till källmaterialet i analysen markerar var i ett positionsfält (se diagram 1) analyserade funktionsupphandlingar placerar sig:

1. Ställer den upphandlande myndigheten enbart funktionskrav?
2. Kombinerar den upphandlande myndigheten funktionskrav med detalj- och produktkrav?
3. Ställer den upphandlande myndigheten rena detalj- och produktkrav?
4. Vad är ersättningsgrundande – ersättningsmodell?

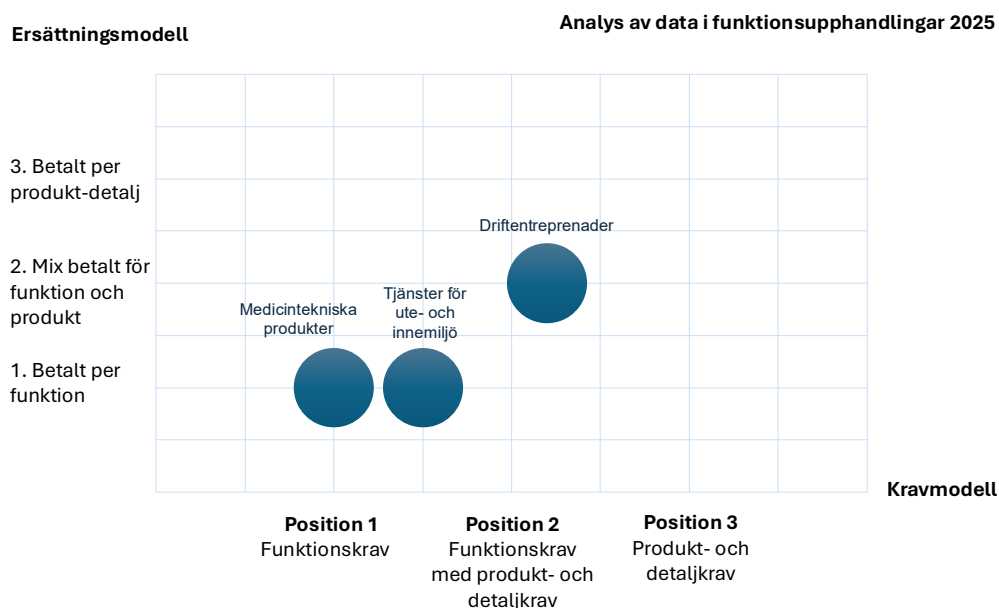


Diagram 1 visar hur de analyserade kategorierna av funktionsupphandlingar placerar sig avseende krav- och ersättningsmodell.

Upphandlande myndigheters val av ersättningsmodell, vad som är ersättningsgrundande i den offentliga affären avgör var upphandlingen placerar sig i fråga om ersättningsmodell. Alltså ersättning per levererad funktion, t. ex. per levererat analysresultat eller ersättning för upphandlande produkter.

I funktionsupphandlingar är det färdiga resultatet ersättningsgrundande. I vanliga upphandlingar av varor, tjänster eller entreprenader är leverans av produkt-detalj ersättningsgrundande.

Tjänster för ute- och inommiljö

I kategorin upphandling av tjänster för inne- och utemiljö hör två av upphandlingarna hemma – *Lokalvård och interna servicetjänster*, Arbetsförmedlingen samt *Klippning av Bruksgräs*, Malmö stad.

Upphandlingarna i denna kategori placerar sig nära position 1, rena funktionskrav eftersom funktionskraven är överordnade med inslag av krav på prestanda. I upphandlingarna krävs bland annat att: "Utemiljö ska ge ett välvårdat och välskött intryck.", "Yta [...] ska kunna användas för rekreation, vistelse, lekidrottsaktiviteter m. m. Yta ska skötas så att avsedd funktion uppnås", "Upphandlingen är en funktionsupphandling", "Arbetsförmedlingen har för avsikt att låta Leverantören själv styra sitt arbete i så stor utsträckning som möjligt." Exempel på detta är att det inte anges något specifikt städschema med frekvenser (hur ofta städning ska ske) och metoder, utan krav ställs i stället på resultat. Å andra sidan anges både vad som utgör städtyta samt viss frekvens i de olika tjänsterna som upphandlingen avser.

Data i Arbetsförmedlingens upphandling är inte renodlade funktionskrav och placerar därmed upphandlingskategorin Tjänster, inne- och utemiljö mellan position 1 och 2 (Pabliq).

I fråga om vad som är ersättningsgrundande i upphandlingarna i redovisad kategori avser Malmö stad att betala per klippt kvadratmeter bruksgräs.

Även Arbetsförmedlingen önskar anbudspris per städad kvadratmeter på respektive tjänst, vilket placerar denna kategori i position 1 när det gäller grund för ersättning (Pabliq).

Medicintekniska produkter

I gruppen medicintekniska produkter finns upphandlingarna *Blodgasanalyser*, Region Värmland. *Funktionsupphandling gällande HbA1c-utrustning*, mäter långtidssocker (Vårdguiden), Region Örebro. *Upphandling HbA1c upphandlingsdokumenten* Karolinska sjukhuset, Region Stockholm samt *Funktionsupphandling gällande analys av luftvägsvirus, norovirus och C. difficile med snabb PCR*, Karolinska sjukhuset, Region Stockholm.

I dessa upphandlingar hamnar samtliga kravställningar mycket nära nummer 1 i positionsfältet. De upphandlande organisationerna ställer alltså krav på att "allt som behövs för att analysera blodgaser", "testa för diabetes", "upphandla analys av snabb molekylärbiologisk diagnostik" och "ett helhetsåtagande som inkluderar instrument, nödvändig kringutrustning, service, reservdelar, tjänster, och reagens och förbrukningsartiklar." Eller som region Örebro uttrycker det: "kostnadsfritt upplåter samt levererar komplett, installerad, testad och nyckelfärdig utrustning för provanalys" (Pabliq).

Även de upphandlande organisationernas ersättningsmodell i gruppen Medicintekniska produkter hamnar uteslutande i positionen "betalt för funktion", nämligen position 1. Som grund för ersättning anger region Värmland att de kommer att betala per färdigt och levererat provsvar. Även region Örebro avser att använda ett "funktionsavtal", vilket innebär "fast pris per analysresultat." Även region Stockholm avser att betala pris per provsvar, anbudsgivaren uppmanas lämna anbud med "[...] pris per utsvaret patientresultat." (Pabliq).

Den sista datan i gruppen Medicintekniska produkter kommer från en RFI. S:t Eriks Ögonsjukhus avser att i framtiden funktionsupphandla utrustning för ögonoperationer. I RFI:n vill man ha information om vad företagen kan erbjuda för "medicintekniska utrustningar", alltså ett tydligt produkt- och detaljkrav. De övriga frågorna är mer av affärsmässig art och inget som därför har kunnat användas i denna analys.

Driftentreprenader

Den sista kategorin utgörs av annonserade funktionsupphandlingar som kan klassificeras som driftentreprenader. Upphandlingarna är *Uppgradering av nödtelefoner/larm i hissar, Ventilationsaggregat, Järfällahus samt Ny bränsleberedning biolinje C-block, Karlskoga Energi & Miljö* (Pabliq).

De tre upphandlingarnas kravmodell och ersättningsmodell i denna kategori skiljer sig något från de två övriga upphandlingsgrupperna.

När det gäller kravmodell i dessa upphandlingar visar analysen att de upphandlande organisationernas kravställning spretar något. Kraven rör sig över samtliga positioner. Från position 1 med rena funktionskrav till position 3 med rena produkt- och detaljkrav. "[...] anbudsgivaren ska lämna förslag på lämplig lösning för funktionen som efterfrågas", "presentera en lösning genom en genomförandebeskrivning". "[...] viss flexibilitet avseende olika tekniska lösningar, anpassade till befintliga förutsättningar, driftbetingelser och byggvolym, tillåts." I upphandlingen *Ventilationsaggregat* krävs 9 punkter där både produkt- och tjänstekrav ställs (Pabliq).

I fråga om de upphandlande organisationernas val av ersättningsmodell placerar sig även dessa över hela positionsspektrumet. Inget renodlat upplägg med ersättning för funktion utan en kombination av ersättning för funktion och produkt-detalj. Ersättningsmodellerna är flerskiktade och är därmed inga renodlade funktionsavtal (Pabliq).

4.2 Enkät

Här redovisas en sammanställning av resultaten från enkäten som skickades ut till upphandlare i Stockholms stad. Eftersom flera av svaren lämnades i fritextform blir materialet ganska omfattande och de vanligaste och återkommande svaren har därför prioriterats i redovisningen.

Fråga 1. Antal års yrkeserfarenhet som upphandlare. (26 svar)

Respondenternas yrkeserfarenhet som upphandlare varierar stort, från bara drygt ett år upp till mer än 20 år eller 25 års erfarenhet. En majoritet av respondenterna hade mångårig erfarenhet, drygt 11 år i genomsnitt.

Fråga 2. Begreppet funktionsupphandling eller att ställa funktionskrav. (26 svar)

En övervägande majoritet av respondenterna visade sig vara bekanta med begreppet funktionsupphandling eller vad det innebär att ställa funktionskrav i upphandlingar. Bara en svarade "nej" respektive "kanske" på den frågan.

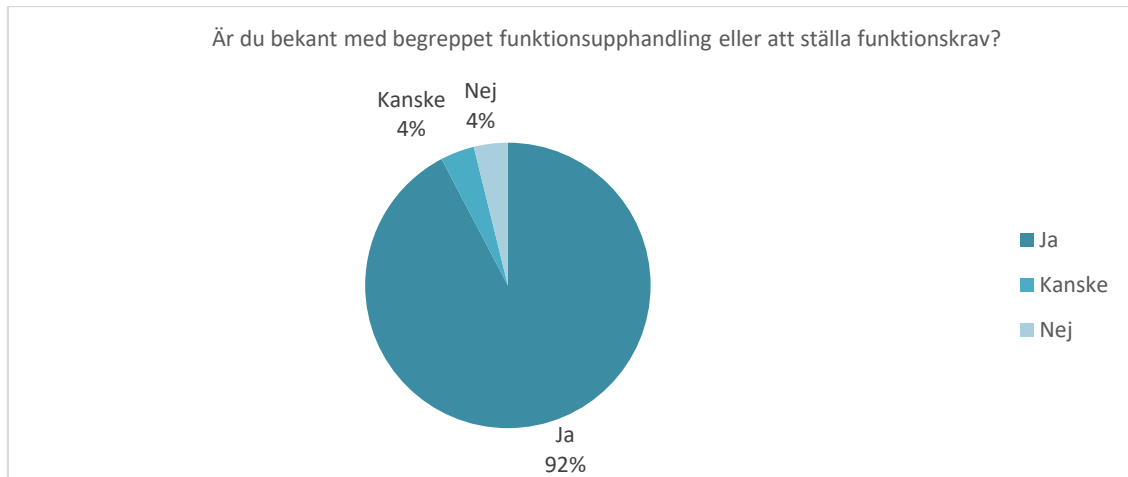


Diagram 2 visar hur stor andel av respondenterna som är bekanta med begreppet funktionsupphandling.

Fråga 3. Definiera vad funktionsupphandling är för dig. (24 svar)

Upphandlarna som deltog i enkäten definierar funktionsupphandling som ett sätt att fokusera på målet, snarare än vägen dit. Det vill säga att det i upphandlingsdokumenten anges vilket resultat eller vilken funktion som ska uppnås, utan att exakt specificera hur leverantören ska uppnå detta. Flera av respondenterna menar att det handlar om att ställa krav på en funktion som ska uppfyllas, men inte exakt hur det ska gå till. Detta i motsats till detaljkrav som i detalj anger hur en vara/tjänst ska vara utformad eller utföras.

Det handlar om att lämna detaljerna till den som är bäst på att hantera dem, det vill säga leverantörerna, förklarar några av respondenterna. Leverantören får komma med lösningar på organisationens problem. Den upphandlande myndigheten ställer krav på hur föremålet eller tjänsten ska fungera, och talar om vilka behov den ska tillfredsställa. Samtidigt som den aktivt undviker att ange exakt hur uppdraget ska utföras, eller vilka specifika arbetsmetoder som ska användas. Målet är det viktigaste.

En respondent nämner avtalet, där man anger vilken funktion som ska uppnås eller upprätthållas utan att beskriva exakt hur och när det ska utföras. En annan förklarar att beställaren definierar vad som ska uppnås, inte hur det ska lösas. Genom att fokusera på slutresultatet – funktionen – får entreprenören eller leverantören frihet att erbjuda innovativa och effektiva lösningar. Flera av respondenterna är överens om att det är ett friare sätt att lämna anbud på i och med att leverantörerna ska lösa ett antal funktioner, samtidigt som tillvägagångssättet inte är utpekad av beställaren.

Fråga 4. När eller i vilket sammanhang introducerades begreppet? (25 svar)

På frågan om när eller i vilket sammanhang upphandlaren träffade på begreppet funktionsupphandling första gången svarade ungefär hälften av respondenterna att de inte kommer ihåg när det var, och hälften att det antingen var för länge sedan, tidigt i karriären eller under utbildningen. Två respondenter svarade att det var i samband med att de lärde sig Aff-upphandling (Avtal för fastighetsförvaltning och service) det vill säga upphandlingar rörande fastighetsdrift, förvaltning och service, en annan att det var inom IT-upphandling. Och någon påpekar att funktionsupphandling var på tapeten för 10–15 år sedan men upplever att det inte är så aktuellt längre.

Fråga 5. Erfarenhet av att funktionshandla eller ställa funktionskrav. (26 svar)

Även om de flesta av respondenterna kände till begreppet funktionsupphandling så var det inte lika många som hade egna erfarenheter av att använda metoden i praktiken. Det

var 42% som svarade att de hade egen erfarenhet av metoden, 35% svarade "kanske" och 23% saknade egen erfarenhet av att genomföra en funktionsupphandling. Det fanns även möjlighet att svara i fritext på frågan men då de svaren i stort sett sammanfaller med svaren på fråga 6 så har de behandlats under fråga 6.

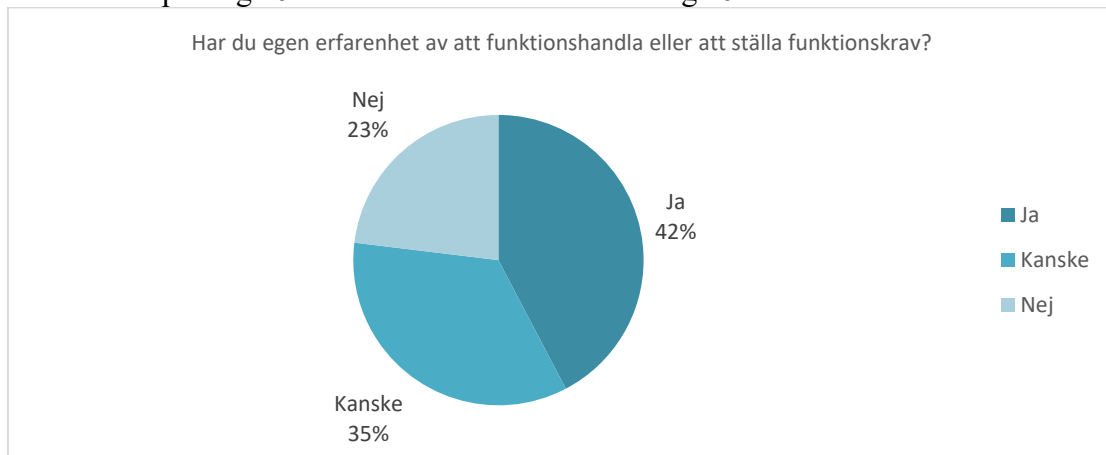


Diagram 3 visar hur stor andel av respondenterna som har egen erfarenhet av funktionsupphandling eller att ställa funktionskrav.

Fråga 6. Beskriv dina erfarenheter av funktionsupphandling. (16 svar)

Respondenternas erfarenhet av funktionsupphandling varierar stort, från ingen erfarenhet alls till erfarenhet av att ställa enstaka funktionskrav parallellt med detaljkrav till att i stort sett alla upphandlingar de gör är funktionsupphandlingar.

Några områden där funktionsupphandling enligt flera respondenter kan vara särskilt lämpligt är när de upphandlar funktioner som städning, avfallshämtning och markskötsel samt IT och appar. Driftupphandlingar har ofta en kombination av funktions- och detaljkrav förklarar någon.

En respondent berättar om sin erfarenhet av att använda funktionskrav och att de oftast används parallellt med detaljkrav. Genom att kombinera kraven är det lättare att säkerställa att viktiga delar inte utelämnas samtidigt som man lämnar utrymme för leverantörens eller marknadens kompetens och innovation. Funktionskrav beskriver vilket resultat eller vilken effekt som ska uppnås, utan att styra exakt hur leverantören ska gå till väga för att lösa problemet. Det ger leverantörer möjlighet att använda egna lösningar och arbetssätt, bidra med innovation och effektivitet. Respondenten menar att detaljkrav används för att säkerställa att vissa krav ska vara uppfyllda, exempelvis metoder eller standarder. Det kan till exempel handla om lagkrav, särskilda moment som beställaren bedömer som nödvändiga för behovet. Respondenten anger ofta syfte och mål i sina upphandlingar, och låter det vara en röd tråd genom hela upphandlingen, som kan innehålla både detalj- och funktionskrav.

Att utvärdera anbud kan bli svårare när funktionskrav ställs i en upphandling, påpekar en respondent, och menar att svaren från anbudsgivarna kan bli omfattande och varierande och det är beställaren som måste sortera och administrera svaren samt utvärdera vilka av anbudsgivarnas lösningar som bör tas i beaktning. Även om anbudsgivarna ger förslag på utförande, behöver de inte vara rätt eller passa in i aktuell upphandling. En funktionsupphandling kräver därför en hög beställarkompetens då förslagen ska utvärderas och betygsättas.

Om det är lämpligt att ställa funktionskrav eller inte beror framför allt på bransch och leverantörer förklarar en annan respondent. I vissa avtal finns leverantörer som tänjer på gränserna så till den grad att man måste ha detaljerade krav för att de ska bry sig. I andra branscher kan det säkert fungera. Men det kräver ansvarsfulla och proffsiga leverantörer.

Bland upphandlare som inte gjort egna funktionsupphandlingar är det flera som ändå har undersökt möjligheten att ställa funktionskrav i sina upphandlingar. Dock har man kommit fram till det varit ett sämre alternativ än att upphandla "som vanligt".

Uppfattningen är att funktionsupphandling kan vara väldigt bra för vissa produkter och tjänster, men allt som oftast är metoden nog bättre på idé-stadiet snarare än i verkligheten, säger de som inte har erfarenhet av funktionsupphandling. Några påpekar också att det kräver mer av beställarorganisationen. Den måste vara mogen och tydligt kunna definiera målet med upphandlingen. Behovet måste vara tydligt och målet väl förankrat. Det är ofta där det brister, anser de.

Fråga 7. Vilket rykte har funktionsupphandling? (24 svar)

Enkätsvaren visar att funktionsupphandling generellt anses vara intressant, men flera respondenter upplever att det kan vara både svårt och tidskrävande att få till bra funktionskrav. Att det är komplicerat och utmanande att få till perfekt och därför görs sällan.

Funktionsupphandling har inget dåligt rykte men det är heller inte ett helt känt begrepp. Det anses vara en god tanke bland flera av respondenterna att låta den som kan ett aktuellt uppdrag bäst, alltså potentiella anbudsgivare, vara den som kommer med förslag på hur det ska lösas. Om det är i form av en funktionsupphandling eller samverkan mellan upphandlande myndighet och leverantör spelar mindre roll, det är behovet och resultatet som är det viktiga.

En respondent förklarar att det kan vara bra om leverantören får fria händer att utföra arbetet med den metod som är mest effektiv för dem, så länge de uppnår önskat resultat, då kan båda parter tjäna på det och det sparar tid. Men det betyder samtidigt att leverantören får, och måste ta, mer ansvar. Det blir då extra viktigt att redovisa redan i upphandlingen hur funktionsköpet kommer att kontrolleras och följas upp. Flera respondenter tar upp vikten av uppföljning, både utifrån aspekten att det kan vara svårt att följa upp funktionskrav och utifrån att det är viktigt att ha klart för sig redan under upphandlingen hur uppföljningen ska gå till.

I ett annat svar påpekas att funktionsupphandling är något som beställarorganisationerna inte är mogna för. Men ju duktigare och säkrare upphandlaren är desto lättare blir det. Respondenten lyfter också ansvarsfaktorn som orsak till att funktionsupphandling inte är så populärt. Beställaren förstår inte och vill inte släppa ifrån sig det tekniska ansvaret. Dessutom är det svårt att formulera mätbara funktionskrav. Hur vet vi att kraven uppfyller det vi är ute efter, frågar respondenten sig.

Bland de respondenter som anser att funktionsupphandling inte har så bra rykte anges som främsta skäl att det är svårt att tillämpa, varför den upphandlande myndigheten gärna väljer rena produkt- eller tjänste-upphandlingar i stället. Funktionskrav lämpar sig inte heller för upphandlingar där beställaren vet exakt vad den vill ha, enligt flera respondenter.

Flera respondenter är överens om att funktionsupphandling inte har något särskilt rykte, men det är inte heller ett begrepp som aktivt diskuteras. Den upphandlande myndigheten gör sin behovsanalys och väljer sedan det bästa sättet att kravställa på. Ibland väljer myndigheten funktion, och ibland bestämt utförande/detaljkrav kring hur eller hur ofta något ska utföras. Eller en kombination av båda. Det är behovet som styr.

Huruvida funktionsupphandling och funktionskrav är aktuellt eller inte i upphandlingsvärlden råder det lite delade meningar kring. Några respondenter anser att det pratades mer om det för 10–15 år sedan men nu är det inte ett begrepp som diskuteras längre. Medan andra menar att det är för att vissa upphandlare känner sig osäkra på eller ovana vid den typen av upphandling, och respondenterna upplever att äldre upphandlare bara vill göra som vanligt och inte pröva nya sätt att upphandla. Men att det finns ett intresse för alternativa metoder bland nyutbildade upphandlare.

Ett par respondenter tar upp exempel från entreprenadupphandling och gör en jämförelse med begreppet totalentreprenad, som kan sägas vara en form av funktionsupphandling. Även här finns både fördelar och nackdelar. Andra former av samarbeten anses dock vara bättre för att främja nytänkande och kostnadseffektivitet inom just entreprenader, så som att ha dialoger och att ta fram underlag till entreprenaden i samverkan mellan beställare och entreprenör.

Fråga 8. Vill du lära dig mer eller göra en funktionsupphandling? (22 svar)

Av respondenterna ställde sig 55% positiva till att lära sig mer om funktionsupphandling. Det som framför allt efterlystes var fördjupning och goda exempel att lära sig av och ökad förståelse för när och hur funktionsupphandling kan användas. Men hur man ställer funktionskrav i en upphandling rent tekniskt kan man läsa om själv när man står inför en funktionsupphandling och behöver veta det, som ett par av respondenterna uttryckte det. Och även om flera av respondenterna själva kände till eller ansåg sig vara väl bekanta med metoden så ansåg de att mer kunskap behövdes generellt, då de upplever att många inte förstår skillnaden mellan funktionskrav och detaljkrav. En respondent påpekade till exempel att man som upphandlare behöver beställare som är införstådda med vad det är, det räcker inte att upphandlaren är bekant med metoden.

En annan respondent menade att det är bra att i vissa fall lämna ansvaret för hur funktionen uppfylls till leverantören, vilken ofta har expertkunskapen. Flera respondenter ville gärna fördjupa kunskapen eller se ett forum där frågor gällande funktionsupphandlingar tas upp.

Återstående 45 % av respondenterna sade sig inte vara intresserade eller i behov av utbildning. Orsakerna till det var antingen att de upplevde sig vara vana vid eller kunde tillräckligt mycket om funktionsupphandling redan, eller att funktionsupphandling inte var aktuellt eller kunde användas på just den kategori av upphandlingar som de arbetade med. Ramavtal var ett sådant område där en respondent menade att det inte var aktuellt med funktionskrav, det fungerar inte på stora ramavtal med många anslutna leverantörer. Det blir omöjligt att på ett effektivt sätt följa upp funktionskrav i ramavtal. En annan respondent nämnde upphandling av tekniska konsulter, där bedömdes det inte heller lämpligt att ställa funktionskrav.

4.3 Intervju

För att få en djupare förståelse för metod, arbetssätt, framgångsfaktorer och utmaningar vid inköp av funktion intervjuades Sigrid Petterssén, projektledare inom innovativ upphandling, regional utveckling i region Gävleborg och P-O Moberg, verksamhetsutvecklare på Bollnäs kommun, två av personerna bakom den funktionsupphandling som har använts som referens till denna studie, *Funktionsupphandling av tjänsten ljus – Bollnäs kommun*, som också nämns i teoretisk referensram (avsnitt 2.3).

Under intervjun med Moberg och Petterssén framkommer det att när de behövde göra inköp av belysning i kommunens förskole- och skollokaler var frågan om funktionsupphandling initialt inte på tapeten.

När frågan om bakgrunden till att det kom att bli just en funktionsupphandling kommer upp menar Moberg att det var en serie faktorer som sammanföll. Dels hade det rent praktiskt blivit nödvändigt att byta ut all lysrörsarmatur på grund av att den gamla typen av lysrör snart inte skulle få säljas längre. Därför passade det bra i tiden att göra ett omtag och se över hur hela belysningsfrågan skulle hanteras.

Dels var det ett faktum att kommunen satt fast i ett ramavtal som de helst ville undvika att nyttja då det avtalet bara såg till lägsta pris och inte vägrade in några andra värden. Att bara utvärdera belysning på lägsta pris var inte längre önskvärt eftersom det på skolorna och i förskolorna i kommunen fanns behov av nya idéer för att kunna tillgodose varierande behov hos barnen som vistades i lokalerna, förklarar Moberg.

Det fanns också en önskan att ge små och innovativa företag möjlighet att delta i anbudsgivandet, vilket skulle bli omöjligt i ramavtalet. Det visade sig vara möjligt att ta sig ur ramavtalet genom att hänvisa till innovationsundantaget i LOU och det hela landade slutligen i att behovet av en allsidig och modulerbar belysning i kommunens utbildningslokaler bäst skulle tillgodoses genom att ställa funktionskrav i upphandlingen.

Moberg berättar att belysningen behövde anpassas för elever med funktionsvariationer som vistades i skolans lokaler. Han beskriver hur varje ljusplatta som är monterad i taket kan ändra färg och ljusstyrkan kan justeras. Den funktionaliteten har gjort att synskadade elever har kunnat gå och hämta sin lunch själva tack vare att ljuset ovanför lunchkantinerna visar dem vägen. Den lösningen inte hade kunnat upphandlas via ett ramavtal, framhåller han.

Inför varje ny termin för man en dialog med leverantören om vilka aktiviteter som kommer att ske i varje enskild skol- och förskolelokal och där ljuset eventuellt kan komma att behöva anpassas utifrån vilken/vilka aktiviteter som kommer att utföras. Till exempel kan ett och samma rum användas till olika saker under dagen, matsal, lekrum och vilorum. Med hjälp av ljuset förstärks funktionen, funktion i sin finaste form, enligt Moberg.

Som inledning till frågan om vilka de största utmaningarna med funktionsupphandling är diskuterades utfallet av enkäten som genomförts. Där framkom bland annat att många av respondenterna, upphandlare i Stockholms stad, tycker att det är svårt att ställa funktionskrav. Moberg och Petterssén gissar att det beror på att upphandlarna, tillsammans med beställarna, inte lagt tillräckligt med tid på att analysera behovet. De utvecklar sitt resonemang och hävdar att många upphandlare och beställare har en

alltför dålig insikt och förståelse inför vad behovet egentligen är. Både Petterssén och Moberg menar att överdriven kravspecifiering och detaljkrav blir en barriär för innovativ funktion.

Petterssén tar som ett illustrativt exempel på detta upp en upphandling av kaffeautomater, där utgångspunkten i upphandlingsprocessen var att kaffeautomaterna skulle kunna användas av alla, även individer med funktionsvariationer. Enligt Petterssén är kaffeautomater vanligtvis inte tillgängliga för personer med funktionsvariationer. Man ville köpa in kaffemaskiner som kunde användas av alla, därför hade användarperspektivet valts ut som ett starkt utvärderingskriterium. Personer med olika funktionsvariationer deltog därför i testgruppen. Fokus i just den upphandling blev dock att det ställdes produktspecifika detaljkrav av typen ”knappen ska ha en diameter på x gånger y mm” vilket ledde till att den bästa maskinen ur ett tillgänglighetsperspektiv valdes bort för att den råkade ha en rund knapp. Oviktiga saker ska inte beskrivas på ett specifikt sätt, slår Petterssén fast.

Vidare under samtalets gång diskuterades hur en upphandlare ska bete sig för att generera mesta möjliga ”bang for the buck” som Petterssén uttryckte det, mesta möjliga värde för tredje part. Vilka tips och råd har de till verksamma och blivande offentliga upphandlare som vill göra offentliga inköp som både är socialt, miljömässigt ekonomiskt hållbara?

Genom att tänka ”tvärt om” under behovsanalysen har man möjlighet gå längre, menar Petterssén. Till exempel, i stället för att krävställa att ett plagg ska hålla i x antal tvättar föreslår hon att man vänder på bevisbördan och ber anbudsgivaren ange hur många tvättar plagget håller. Även Södermalms stadsdelsförvaltnings planerade upphandling av en medborgarbastu i Årstaviken får sig en välbehövlig vitamininjektion av Pettersséns tankar. Vilka människor kommer att vara där? Vilka olika behov finns? Kön, åldrar? Hon ser åtskilliga funktionsfrågetecken som inte rätas ut om beställarsidan sitter kvar vid sitt skrivbord. ”Man måste gå dit och prata med folk.” Det viktigaste är inte att tänka funktion och funktionsupphandling i sin inköpsprocess, fortsätter hon. ”Haka inte upp er på funktion, haka upp er på var man får det bästa för pengarna.” ”Att jobba med funktion är att ta ansvar för helheten, nöjda kunder är ett bra måttvärde,” avslutar Petterssén sitt resonemang.

5 Diskussion och analys

Undersökningen av tillämpning och syn på funktionsupphandling i upphandlingssverige under året 2025 visar att de analyserade upphandlingarnas utmärkande kännetecken under förra året väl motsvarar definitionerna som anges i teoretisk referensram (avsnitt 2.1).

Vidare resoneras, i teoretisk referensram, att när upphandlande myndigheter krävställer i funktionsupphandlingar redogör man antingen för vilka funktioner eller behov man önskar lösa med sitt aktuella inköp. Eller, som både Edquist och Upphandlingsmyndigheten pekar på, kan villkoren för inköpet formuleras både som funktionskrav och produkt/detaljkrav, alltså en hybrid av både funktions- och konventionell krävställan. Detta nämner även vissa upphandlare i Stockholms stad i enkäten, är en särskilt intressant variant av kravmodell som förenar det bästa av de två upphandlingsmetodikerna. Kombinationen funktions- och produkt/detaljkrav borgar för att utrymme ges för anbudsgivarnas kompetens samt en garanti för att viktiga och väsentliga krav i

upphandlingen inte förbises. Det kan till exempel gälla lagstadgade krav eller andra omständigheter som beställaren bedömer är viktiga för behovet, enligt svaren i enkätundersökningen.

Även ersättningsmodellen i funktionsupphandling skiljer sig ofta från konventionell upphandling, det vill säga ersättning för levererad funktion används som grund för ersättning.

Publicerade upphandlingar

Vidare, som nämns i undersökningens resultatavsnitt (avsnitt 4.1), hamnar analyserade data i kategorin *Medicintekniska produkter* mycket nära position 1 i diagram 1, alltså utpräglade funktionskrav. Även upphandlingskategorin *Tjänsteupphandling för ute- och inommiljö* placerar sig relativt nära rena funktionskrav, position 1 i diagrammet. Man kravställer vad man är i behov av att köpa in: blodgasanalyser, analys av luftvägsvirus, trevliga välvårdade parkmiljöer i Malmö och så vidare. Detaljer som behövs för att lösa dessa behov lämnar man åt anbudsgivaren att ombesörja.

Det kan också konstateras att en annan central temperaturmätare angående var i positionsfältet data placerar sig är val av ersättningsmodell. Får leverantören som vinner kontraktet betalt per provsvar eller kvadratmeter klippt gräsmatta så hamnar kategorin nära ”betalt för funktion”, punkt 1 på axeln ”ersättningsmodell” i diagram 1. Ersättning för produkter-detalljer placerar dem längre upp, ”betalt per produkt-detalj, vid punkt 3 i diagram 1. Analysen visar också att hybridupplägget relativt regelbundet används som underlag också vid val av ersättningsmodell. Då ersätts leverantören både för levererad funktion samt avlämnande av produkter eller andra specificerade produkt-detalljer.

Yrkesverksamma upphandlare

Resultatet från enkäten visar på en god förståelse för begreppet funktionsupphandling bland de upphandlare i Stockholms stad som svarat på enkäten. De kommer i sina beskrivningar av begreppet sammantaget mycket nära de definitioner som exempelvis Edquist ställer upp.

Innovation i en upphandlingskontext utgör ofta två sidor av samma mynt. En upphandlande organisation som har ett inköpsbehov och önskar en lösning som inte finns på marknaden behöver ställa funktionskrav. När detta görs kan det leda till innovativa lösningar. För, som respondenterna uttrycker det, när man lämnar detaljerna till experterna får anbudsgivarna möjlighet att veckla ut sina vingar och erbjuda innovativa och effektiva lösningar på ett behov. Det visar bland annat intervjun med Petterssén och Moberg samt statistik från Upphandlingsmyndigheten. Enligt den är det vanligast med funktionskrav i innovationsupphandlingar och graden av funktionskrav ökar något varje år (Upphandlingsmyndigheten, 2024).

En annan väsentlig aspekt, som också diskuteras nedan, är att upphandlar- och beställarfunktion behöver hålla i samma taktpinne. Ett viktigt medskick från intervjun med Petterssén och Moberg, som de menar är en avgörande framgångsfaktor, är betydelsen av rejält med tid för behovsanalys. Det pekar även respondenter i enkäten på – upphandlingsformen kräver mer av beställarorganisationen. Den behöver vara mogen och behovet tydligt formulerat och förankrat, vilket sällan är fallet, enligt vissa respondenter.

Intervjun med Petterssén och Moberg visar också att ljusupphandlingen i Bollnäs skapar mervärde bortom det rent tekniska som kravställs med utgångspunkt i behovet (lampor, belysning). Här var målet inte bara lampor och belysning, utan en ljussättning som anpassade sig efter rummets användning (matsal, lekrum, vilrum) och som skulle främja självständighet hos eleverna eller en flexibilitet gällande rummets funktion, universell utformning, en miljö som inkluderar alla med Sigrid Pettersséns ord (Upphandlingsmyndigheten, 2023).

Framgångsfaktorer och utmaningar

Resultatet visar också att många upphandlare anser att funktionsupphandling är en användbar metod, i alla fall i teorin. Dock kan den upplevas som svår att tillämpa. Som exempel på metodens förtjänster anges framför allt att den, åtminstone vid första anblick, förenklar kravställningen. Tanken är att upphandlaren som ställer funktionskrav slipper gräva ner sig i detaljer som denna saknar kunskap i. Detaljerna lämnas över till leverantören att lösa på bästa sätt, eftersom det är leverantören som är experten på området, det är inte upphandlaren.

Svårigheter: Det framkommer också att många upphandlare tycker att det kan vara svårt och utmanande att få till bra funktionskrav, men framför allt att utvärderingen kan bli svårare jämfört med vid traditionella upphandlingar med detaljkrav. Även att följa upp funktionskrav eller ett funktionsköp anses av många vara svårt. Både utvärdering och uppföljning, på samma sätt som kravställan, ställer höga krav på beställar-kompetens, konstateras både i enkäten och i intervjun. Det som eventuellt blev lättare i kravställningen kan alltså bli desto knepigare att utvärdera, då man måste förstå och bedöma de förslag på lösningar som kommer in. Det kan vara svårt att bedöma vad som passar den egna organisationen bäst.

Framgångsfaktorer: Vad som avgör om det blir en lyckad funktionsupphandling, eller snarare om det över huvud taget går att genomföra en funktionsupphandling, är att hela beställarorganisationen måste stå bakom beslutet, enligt upphandlarna i enkäten. Det framhåller också Petterssén och Moberg i intervjun som en avgörande faktor för framgång. Eftersom man får så mycket mer än bara till exempel lampor, när den upphandlande myndigheten väljer att upphandla funktionen ljus, som i exemplet från Bollnäs, så måste behovsanalysen vara gedigen och väl förankrad i beställarorganisationen. Det kan inte bara vara en enskild upphandlare som driver frågan, utan det måste finnas en ambition i organisationen att göra något nytt med upphandlingen. Det underlättar om det finns en konkret anledning att ta ett omtag och lösa ett problem på ett nytt sätt. Då kan funktionsupphandling vara ett bra verktyg, en metod att ta till, visar undersökningen.

6 Slutsats

Den här studiens helikopterperspektiv på begreppet funktionsupphandling eller att ställa funktionskrav syftar till att ge en övergripande genomlysning av upphandlingsformens praktiska tillämpning samt upphandlingsbranschens syn på dess fördelar och de eventuella utmaningar som finns.

Detta har gjorts genom att analysera publicerade funktionsupphandlingar i upphandlingsdatabasen Pabliq under 2025, skicka ut en enkätundersökning till upphandlare i Stockholms stad för att få en ögonblicksbild av yrkesgruppens syn på funktionsupphandlingar och att ställa funktionskrav samt en intervju med två av

upphovspersonerna bakom en funktionsupphandling som det ofta hänvisas till när upphandlingsformen dryftas.

Undersökningen visar att upphandlingarna i kategorin Medicintekniska produkter som har publicerats i Pabliq under 2025 ligger närmast rena funktionsupphandlingar både vad gäller kravställning och ersättningsmodell. Analysen visar också att i de två andra kategorierna, Tjänster för ute- och inomhusmiljö samt Driftentreprenader hamnar närmare position 2 i diagrammet, man krävställer både funktion och produktkrav.

Det kan därför slås fast att hybridvarianten, det vill säga en kombination av funktions- och produkt/detaljkrav och en ersättningsmodell där leverantören ersätts för distribuerad funktionslösning i skrivande stund är det vanligaste upplägget när upphandlande organisationer upphandlar funktion eller ställer funktionskrav. Den bilden bekräftar även enkätsvaren då upphandlare i Stockholms stad tycks föredra att använda funktionskrav i kombination med produkt-detaljkrav.

Det kan urskiljas olika orsaker till att förespråka användandet av funktionskrav. Medan Edquist som teoretiker och forskare anser att funktionskrav ska användas för att främja och utveckla innovation i Sverige, som är ett av målen i den nationella upphandlingsstrategin, tycker de operativa upphandlarna, och även strateger som Pettersén och Moberg, att det främsta syftet är att på bästa sätt fånga upp beställarens behov. Målet är det viktigaste för dem, inte typen av upphandling eller vad den kallas.

Även flera av upphandlarna i enkäten svarade i linje med det, det vill säga att det inte var funktionsupphandlingen i sig som var det viktiga, utan det är beställarens behov som styr. Ibland, eller ganska sällan, visar det sig att det är lämpligt att ställa funktionskrav, men oftast är det inte nödvändigt för att uppnå önskat resultat.

En annan central och viktig aspekt som framträder i både enkätsvaren och intervjun, som både kan utgöra framgångsfaktor och källa till utmaning när upphandlande organisationer vill köpa in nya och effektiva lösningar är att det kräver en väloljad beställarorganisation som kan sitt inköpsbehov samt vet var gränsen går innan ”överdriven kravspecifisering och detaljkrav blir en barriär för innovativ funktion.”

Källor

Muntliga källor

Engelgren, Liseloth, verksamhetschef Serviceförvaltningen Stockholms stad. Samtal 2026-04-09.

Moberg, P-O, verksamhetsutvecklare på Bollnäs kommun och i region Gävleborg samt Petterssén, Sigrid, projektledare inom innovativ upphandling och regional utveckling i region Gävleborg. Muntlig intervju 2026-05-11.

Elektroniska källor

Edquist, Charles (2019), *Funktionsupphandling för innovation, välfärd och miljö*, Konkurrensverket (2019) https://charlesedquist.com/wp-content/uploads/2022/03/forsk-rapport_2019-2_funktionsupphandling-for-innovation-valfard-och-miljo-5.pdf. Hämtad: 2026-06-15

Kellgren, Jan & Arnesdotter, Ingrid (2019), *Funktionsförsäljning – en juridisk översikt och några råd för dig som överväger att börja sälja eller köpa funktion*. <https://liu.diva-portal.org/smash/get/diva2:1354132/FULLTEXT01.pdf>. Hämtad: 2026-08-17

Lindahl, Mattias, (2018) *Key issues when designing solutions for a Circular Economy* https://www.researchgate.net/publication/350628340_Key_issues_when_designing_solutions_for_a_Circular_Economy. Hämtad: 2026-08-17

Pabliq (2025), Följande upphandlingar har använts:

Lokalvård och interna servicetjänster, Arbetsförmedlingen

Klippning av Bruksgräs, Malmö stad

Blodgasanalyser, Region Värmland

Funktionsupphandling gällande HbA1c -utrustning, Region Örebro

Upphandling HbA1c, Region Stockholm

Funktionsupphandling gällande analys av luftvägsvirus, norovirus och C. difficile med snabb PCR, Karolinska Universitetssjukhuset

Uppgradering av nödtelefoner/larm i hissar, Järfällahus

Ventilationsaggregat, Järfällahus

Ny bränsleberedning biolinje C-block, Karlskoga energi & Miljö

RFI (request for information), Medicintekniska undersökningar, ST: Eriks Ögonsjukhus <https://www.pabliq.se/> (inloggning krävs). Hämtad: 2026-08-13

Regeringen (2016) *Nationella upphandlingsstrategin*

<https://www.regeringen.se/globalassets/regeringen/dokument/finansdepartementet/pdf/2016/upphandlingsstrategin/nationella-upphandlingsstrategin.pdf>. Hämtad: 2026-06-15

Regeringen (2025) *Färdplan för de offentliga affärerna*

<https://www.regeringen.se/rapporter/2025/10/fardplan-for-de-offentliga-affarerna-2025-2030/>. Hämtad: 2026-06-15

Stockholm stad (u.å.) *Hållbarhetsstrategi* <https://start.stockholm/om-stockholms-stad/utredningar-statistik-och-fakta/utredningar-och-rapporter/hallbarhet>.

Hämtad: 2026-07-27

Upphandlingsmyndigheten (u.å.) *Funktionskrav i upphandling*
<https://www.upphandlingsmyndigheten.se/inkopsprocessen/genomfor-upphandlingen/funktionskrav-i-upphandling/>. Hämtad: 2026-06-15

Upphandlingsmyndigheten (2016) *Innovationsupphandling – utvecklar din verksamhet*
<https://www.upphandlingsmyndigheten.se/rapporter-och-statistik/publikationer/innovationsupphandling--utvecklar-din-verksamhet/>. Hämtad: 2026-08-05

Upphandlingsmyndigheten (2023) *Funktionsupphandling av tjänsten ljus – Bollnäs kommun* <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/om-hallbar-upphandling/miljomassigt-hallbar-upphandling/upphandling-for-att-framja-cirkular-ekonomi/cirkular-ekonomi-i-inkopsprocessen/sa-upphandlade-bollnas-kommun-ljus-som-tjanst>. Hämtad: 2026-06-15

Upphandlingsmyndigheten (2024) *Vanligast att ställa funktionskrav i innovationsupphandling*
<https://www.upphandlingsmyndigheten.se/statistik/upphandlingsstatistik/statistik-om-annonserade-upphandlingar-2023/vanligast-att-stalla-funktionskrav-i-innovationsupphandling/>. Hämtad: 2026-08-14

Upphandlingsmyndigheten (2026) *Rapport om utvecklingen på upphandlingsområdet*
<https://www.upphandlingsmyndigheten.se/globalassets/dokument/publikationer/rapport-om-utvecklingen-pa-upphandlingsområdet-2025.pdf>. Hämtad: 2026-08-17

Vårdguiden (u.å.) <https://www.1177.se/Stockholm/undersokning-behandling/undersokningar-och-provtagning/provtagning-och-matningar/blodprov/blodprov-hba1c/>. Hämtad 2026-08-14

Enkätfrågor

1. Hur lång yrkeserfarenhet har du som upphandlare?
2. Är du bekant med begreppet funktionsupphandling eller att ställa funktionskrav?
3. Om du svarade ja på fråga nummer två – definiera vad funktionsupphandling är för dig.
4. Minns du när du träffade på begreppet funktionsupphandling för första gången, i vilket sammanhang?
5. Har du egen erfarenhet av att funktionsupphandla eller att ställa funktionskrav?
6. Om du svarade ja på fråga nummer fem – berätta gärna om dina erfarenheter av funktionsupphandling.
7. Bland dig och dina kollegor – vilket rykte har funktionsupphandling?
8. Om du är ovan vid att ställa funktionskrav – skulle du vilja lära dig mer om funktionsupphandling eller göra en funktionsupphandling? Utveckla gärna ditt svar.

Intervjufrågor

1. Berätta om bakgrunden till just denna upphandling? Varför landade ni en funktionsupphandling? Hur gick tankarna?
2. Många upphandlare anser att funktionsupphandling är svårt.
Vad tänker ni att det beror på? (en fråga som baseras på ett av enkätens svar)
3. Under 2025 annonserades tio funktionsupphandlingar i Pabliq.
Vad tänker ni om det?
4. Finns det risk för inlåsnings effekter (med funktionsupphandling)?
5. Vilka situationer är det (funktionshandling) befogat att använda?
6. Vilka har varit de största utmaningarna med funktionsupphandling?
7. Finns det branscher där denna typ av upphandling passar bättre?

Diagram 1

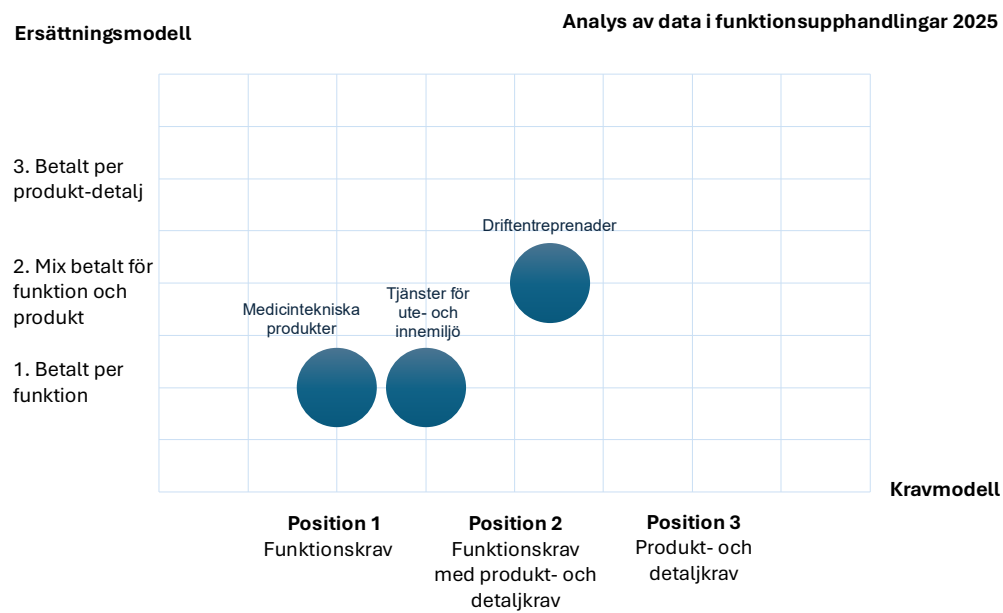


Diagram 2

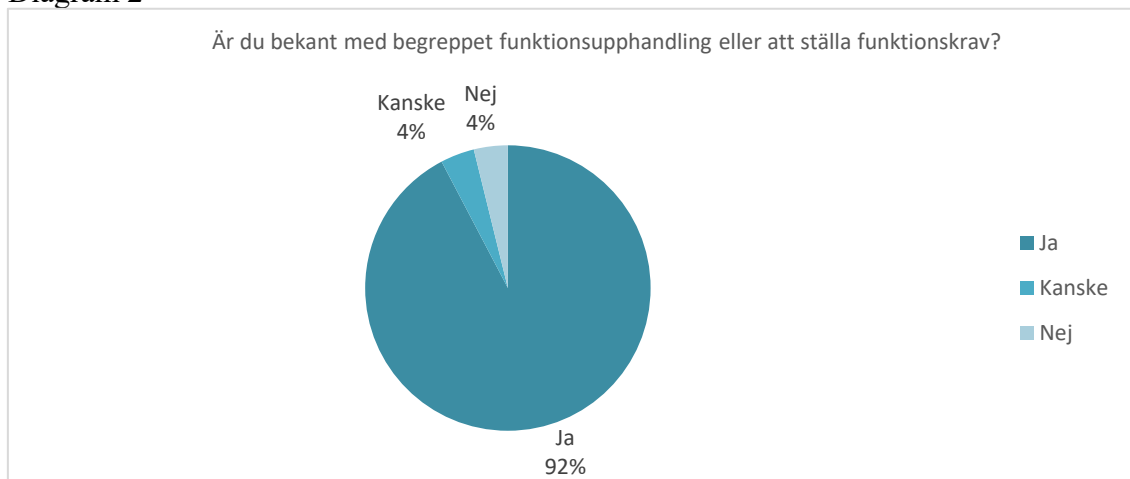


Diagram 3

