

Ert datum:
2019-08-22

Datum:
2019-11-26

Er ref:
S2019/02213/FST

Diarienummer:
UHM-2019-0210

Socialdepartementet
s.remissvar@regeringskansliet.se
s.fst@regeringskansliet.se.

Styrkraft i funktionshinders- politiken SOU 2019:23

Sammanfattning

Upphandlingsmyndigheten tillstyrker förslaget att upphandling ska vara en fråga av särskild vikt som ska prioriteras i genomförandet och uppföljningen av funktionshinderspolitiken. Vi delar också utredningens bedömning att Upphandlingsmyndigheten har en god möjlighet att ta ett ansvar för att bidra till att funktionshinderspolitikens mål uppfylls när det gäller upphandling.

Upphandlingsmyndigheten vill dock erinra om det breda uppdrag som myndigheten har. Vår uppdragsgivare måste vara tydlig med vilka arbetsområden som ska prioriteras och önskar därför ett förtydligande vad myndighetens ansvar innebär på detta område. Upphandlingsmyndigheten önskar också ett förtydligande hur samverkan med Myndigheten för delaktighet (MFD) bör genomföras.

Inledning

Upphandlingsmyndigheten yttrar sig härmed över rubricerat betänkande av Styretredningen för funktionshinderspolitiken.

Upphandlingsmyndigheten yttrar sig utifrån uppdraget att utveckla och stödja den upphandling som genomförs av upphandlande myndigheter och enheter samt att stödja de leverantörer som deltar i sådan upphandling. Myndighetens uppdrag är att verka för rättssäkra, effektiva och hållbara upphandlingar till nytta för medborgarna och näringslivets utveckling. Myndigheten ska också ge vägledning i statsstödsfrågor till kommuner och landsting.

Ert datum:
2019-08-22

Datum:
2019-11-26

Er ref:
S2019/02213/FST

Diarienummer:
UHM-2019-0210

Upphandlingsmyndigheten begränsar därför sitt yttrande till de avsnitt av betänkandet som har anknytning till upphandlingsområdet. Myndigheten använder genomgående samma rubriksättning som slutbetänkandet har.

7 Styrning och uppföljning i praktiken

7.1 FN-konventionen och utredningens prioriteringar

Utredningen föreslår att genomförandet av funktionshinderspolitiken ska styras genom mål inom sju samhällsområden av särskild betydelse för att det nationella funktionshindersmålet ska uppnås:

- arbete och försörjning
- utbildning och livslångt lärande
- transporter
- kultur
- hälso- och sjukvård samt tandvård
- social välfärd och trygghet
- bostad, byggd miljö och samhällsplanering.

Utredningen föreslår också att sju frågor av särskild vikt ska prioriteras i genomförandet och uppföljningen av funktionshinderspolitiken. De ska hanteras i särskild ordning:

- digitalisering
- demokratisk delaktighet
- rättssäkerhet och rättsväsende
- fritid och idrott
- folkhälsa
- upphandling
- konsumentfrågor.

Utredningens utgångspunkt har varit att vissa samhällsområden och frågor bör lyftas fram och prioriteras om Sverige ska åstadkomma en ambitions- och tempohöjning i utfall och resultat av funktionshinderspolitiken. Utredningen har identifierat samhällsområden som bedöms ha särskild betydelse för att det nationella målet ska uppnås och som har avgörande betydelse för såväl jämlika levnadsvillkor som för delaktighet i samhällslivet för personer med funktionsnedsättning. En myndighet inom varje samhällsområde ska ha ett samordnande ansvar och bland annat se till att det finns en genomförandeplan och indikatorer för uppföljning. Utöver de frågor som naturligt täcks in av de sju samhällsområdena finns det ett antal frågor av särskild vikt som utredningen bedömer är angelägna för att det nationella målet för funktionshinderspolitiken ska nås.

Ert datum:
2019-08-22

Datum:
2019-11-26

Er ref:
S2019/02213/FST

Diarienummer:
UHM-2019-0210

7.3 Frågor av särskild vikt

7.3.6 Upphandling

Upphandling

Upphandlingsmyndigheten tillstyrker utredningens förslag att upphandling ska vara en fråga av särskild vikt för politiken och som ska prioriteras i genomförandet och uppföljningen av funktionshinderspolitiken. Upphandling kan vara ett kraftfullt verktyg för att åstadkomma förändringar i samhället för personer med funktionsnedsättningar. Den offentliga upphandlingen beräknas uppgå till ca 700 miljarder kronor årligen.¹ Att ställa krav i upphandling skapar således starka incitament för privata aktörer att utveckla och producera tillgängliga produkter och tjänster.

I de upphandlingslagar som började gälla den 1 januari 2017² finns stora möjligheter, och ibland även skyldigheter, att ställa krav på tillgänglighet i offentliga upphandlingar. Syftet med de nya lagregleringarna är att det som upphandlas ska kunna användas av så många personer som möjligt och inte på förhand utesluta vissa användare. I lagen om offentlig upphandling (LOU) framgår till exempel att när det som anskaffas ska användas av fysiska personer ska de tekniska specifikationerna bestämmas med beaktande av samtliga användares behov, däribland tillgängligheten för personer med funktionsnedsättning. Undantag enligt LOU får göras endast om det finns särskilda skäl.³ Regleringen gäller upphandlingar över vissa värden, så kallade tröskelvärden.⁴ Det finns dock inget som hindrar att ställa kraven även om upphandlingens värde är under tröskelvärdet.

Denna skyldighet att ställa krav på tillgänglighet kan ibland leda till problem eftersom det inte alltid finns tillgängliga tjänster eller produkter att upphandla. Samtidigt öppnar det upp för fler företag och innovativa lösningar när upphandlande organisationer istället kan behöva fokusera på att uttrycka behov i termer av önskade funktioner, effekter och resultat. Då kan offentlig upphandling bidra till att skapa förnyelse inom offentlig sektor, samtidigt som fler företag ges möjlighet att utveckla innovativa lösningar och nya produkter.

Upphandlingslagarna kan även användas på andra sätt för att skapa möjligheter för personer med funktionsnedsättning. Ett sätt är att ställa sysselsättningskrav i upphandlingar.⁵ Det innebär att en leverantör, då ett offentligt kontrakt utförs, erbjuder anställning, praktik- eller traineeplatser till personer som har svårt att komma in på arbetsmarknaden, till exempel personer med olika typer av funktionsnedsättning. Sysselsättningskrav i offentlig upphandling syftar till att

¹ Statistik om offentlig upphandling 2018, Upphandlingsmyndighetens rapport 2018:2 och Konkurrensverkets rapport 2018:9

² Lag (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU), lag (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF), lag (2016:1147) om upphandling av koncessioner (LUK) och lag (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet (LUFSS)

³ 9 kap. 2 § LOU

⁴ Jfr till exempel 19 kap. LOU

⁵ Nationell modell för sysselsättningskrav i offentlig upphandling, Upphandlingsmyndigheten 2018

Ert datum:
2019-08-22

Datum:
2019-11-26

Er ref:
S2019/02213/FST

Diarienummer:
UHM-2019-0210

förbättra förutsättningarna för personer som har svårt att etablera sig på arbetsmarknaden, minska arbetslöshet, öka sysselsättningen, främja social hållbarhet och stärka kompetensförsörjningen för leverantörer.

Ytterligare ett sätt att skapa möjligheter för personer med funktionsnedsättning genom upphandling är reserverad upphandling⁶. Det innebär att en upphandlande myndighet får reservera deltagandet i en upphandling för vissa leverantörer. Det gäller leverantörer vars främsta syfte är social och yrkesmässig integration av personer med funktionsnedsättning som har svårt att komma in på arbetsmarknaden. Det är de leverantörer som annars skulle ha svårt att konkurrera om kontrakt som ges en positiv särbehandling. En förutsättning för att en leverantör ska få delta i en reserverad upphandling är att minst 30 procent av dem som sysselsätts i den skyddade verkstaden, hos leverantören eller i programmet för skyddad anställning, är personer med funktionsnedsättning eller personer som har svårt att komma in på arbetsmarknaden.

I regeringens nationella upphandlingsstrategi⁷, som syftar till att lyfta upphandling som ett strategiskt verktyg för att uppnå olika samhällsliga mål, framhålls betydelsen av att ställa krav på tillgänglighet i upphandlingar. Strategins sjunde mål är "Offentlig upphandling som bidrar till ett socialt hållbart samhälle" och där står att krav på social hänsyn bör ställas i upphandlingar när det är möjligt och lämpligt. Som exempel på social hänsyn nämns att säkerställa att varor, tjänster och produkter blir tillgängliga och användbara för alla åldrar och oavsett funktionsförmåga. Strategin betonar att det är viktigt att upphandlande myndigheter och enheter i ett tidigt skede av upphandlingsprocessen tillämpar principen om så kallad universell utformning, det vill säga tänker strategiskt för att säkerställa att produkter och tjänster kan användas av så många som möjligt och inte på förhand utesluter vissa användare.

FN:s kommitté för rättigheter för personer med funktionsnedsättning har i sin senaste rapport till Sverige⁸ behandlat upphandling kopplat till tillgänglighet. De uttrycker oro över att regler som gäller tillgänglighet i byggnader inte följs, och noterar att offentlig upphandling inte används för att till fullo främja tillgänglighet. Kommittén rekommenderar att krav på tillgänglighet inkluderas systematiskt i alla avtal om offentliga upphandlingar i Sverige.⁹

Utmaningar

Det finns således många möjligheter att genom offentlig upphandling förbättra förutsättningarna för personer med funktionsnedsättning. Upphandlingsmyndigheten har dock identifierat några utmaningar i det området.

Ett problem är att kunskapen inom området är låg. FN¹⁰ uttrycker oro över allmänhetens bristande kunskaper i Sverige om olika funktionsnedsättningar och

⁶ 4 kap. 18 § LOU, 4 kap. 8 § LUK, 4 kap. 16 § LUF

⁷ Nationella upphandlingsstrategin, juni 2016

⁸ Rekommendationer från FN:s kommitté för rättigheter för personer med funktionsnedsättning till Sverige, 2014.

⁹ Se FN:s ovan angivna rekommendationer, p 25 och 26.

¹⁰ FN:s kommitté för rättigheter för personer med funktionsnedsättning

Ert datum:
2019-08-22

Datum:
2019-11-26

Er ref:
S2019/02213/FST

Diarienummer:
UHM-2019-0210

behov av skäliga anpassningar¹¹. Även kunskapen hos upphandlare är låg enligt Upphandlingsmyndighetens erfarenheter från externa möten och inkomna frågor. Upphandlingsmyndigheten har därför börjat arbeta för att ta fram sakinnehåll som motsvarar målgruppernas behov, genom en kartläggning och nulägesanalys. Vi har bland annat haft dialog och workshops med våra kunder om deras utmaningar och behov¹². Vi har även gjort en omvärldsanalys för att identifiera vilka myndigheter som har viktig kunskap om dessa frågor och som är viktiga att samverka med, bland andra Myndigheten för delaktighet (MFD), Arbetsförmedlingen (AF) och Post- och telestyrelsen (PTS). Upphandlingsmyndigheten har utifrån nuläges- och kundbehovsanalysen börjat ta fram grundläggande baskunskap.

En annan utmaning som Upphandlingsmyndigheten har identifierat är att vissa upphandlare inte vill tynga upphandlingsprocessen med att ställa krav på sociala hänsyn. Offentlig upphandling uppfattas av många leverantörer vara en krånglig process, enligt de kundbehovsanalysen som Upphandlingsmyndigheten har gjort.¹³ Vår statistik visar att det endast är strax över fyra anbudsgivare per upphandling hos offentliga aktörer.¹⁴

Att ställa korrekta och relevanta tillgänglighetskrav kan vara svårt eftersom området är komplext. Arbetet som upphandlare är utmanande med hänsyn till den spännvidd som yrket kräver. Många gånger är inköpsorganisationen dessutom liten och uppdraget brett.¹⁵ En upphandlare måste ha både bred och djup kunskap i många olika områden, och många gånger är det väldigt få personer i en organisation som ska genomföra upphandlingarna.

Insikten om vilken samhällsnytta det går att åstadkomma med hjälp av upphandlingar behöver även nå beslutsfattarna i organisationerna. Det är de som har mandat att genomföra förändringar genom att skapa styrande policys, sätta upp mål och ge tillräckliga resurser. Beslutsfattarna kan skapa förutsättningar för upphandlarna i organisationen att ställa de krav de anser vara nödvändiga för att driva samhällsförändringarna i rätt riktning.

Upphandlingsmyndighetens ansvar

Vi delar utredningens bedömning att Upphandlingsmyndigheten har en god möjlighet att ta ett ansvar för att bidra till att funktionshinderspolitikens mål uppfylls när det gäller upphandling. En farhåga är dock att ansvaret blir otydligt när vissa frågor, som upphandling, pekas ut utanför de prioriterade samhällsområdena och det inte finns en specificerad genomförandeplan för hur dessa frågor ska hanteras. Det finns inte heller någon utpekad samordnande aktör.

Upphandlingsmyndigheten vill erinra om det breda uppdrag som myndigheten har. Vår uppdragsgivare måste vara tydlig med vilka arbetsområden som ska prioriteras och önskar därför ett förtydligande vad myndighetens ansvar innebär på detta område.

¹¹ Rekommendationer från FN:s kommitté för rättigheter för personer med funktionsnedsättning till Sverige, p 21.

¹² Referensgruppsmöte 190919 och föreläsning Länsstyrelsen Stockholm och Arbetsförmedlingen 191010.

¹³ Upphandlingsmyndighetens arbete med kundresor, se bland annat Trendens, Upphandlingsmyndigheten, 2018

¹⁴ Se bland annat Upphandlingsmyndighetens rapport 2018:2 och Konkurrensverkets rapport 2018:9

¹⁵ Trendens 2017, Upphandlingsmyndigheten, sid 41

Ert datum:
2019-08-22

Datum:
2019-11-26

Er ref:
S2019/02213/FST

Diarienummer:
UHM-2019-0210

Upphandlingsmyndigheten delar vidare utredningens bedömning att en väl fungerande samverkan med MFD är viktig för att uppnå goda resultat. Även här önskar Upphandlingsmyndigheten ett förtydligande hur denna samverkan bör genomföras för att anses vara välfungerande. Upphandlingsmyndigheten har under året påbörjat en samverkan med MFD, bland annat ingår myndigheten i MFD:s strategiska råd för funktionshinderfrågor för generaldirektörer och det därtill kopplade tjänstemannanätverket. Upphandlingsmyndigheten har en arbetsgrupp för tillgänglighetsfrågor som har en regelbunden dialog med representanter från MFD. Vi håller för närvarande på att ta fram en gemensam informationsfilm med syfte att informera upphandlare om skyldigheten och värdet av att ställa krav på tillgänglighet i offentliga upphandlingar. Tillsammans med MFD har Upphandlingsmyndigheten även genomfört ett webinarium om att ställa krav på tillgänglighet i upphandling¹⁶ För att kunna fortsätta, och fördjupa, samarbetet med MFD är det viktigt att Upphandlingsmyndigheten har tillräckliga resurser och kapacitet. Det är betydelsefullt att kunna vara en central del i en samhällsförändring som skulle komma alla till del och som skulle kunna göra att Sverige undviker kritik från FN igen. Enligt vad Upphandlingsmyndigheten erfar så är efterfrågan på stöd inom det här området stort.

I Sveriges senaste rapport till FN:s kommitté för konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning från oktober 2019¹⁷ lyfts de förbättringar som har skett inom upphandlingsområdet sedan senaste rapporten. Regeringen framhåller särskilt det omfattande reformarbetet som gjorts och som framför allt består av tre nya upphandlingslagar, beslut om en nationell upphandlingsstrategi och inrättandet av Upphandlingsmyndigheten.¹⁸

Avslutningsvis vill Upphandlingsmyndigheten understryka att även delegationen för genomförandet av Agenda 2030 lyfter fram upphandling som ett av de viktigaste verktygen för att styra mot en hållbar samhällsutveckling. Ett av målen i agendan är att minska ojämlikheten inom och mellan länder¹⁹ och att möjliggöra att alla människor, oavsett till exempel funktionsnedsättning, blir inkluderade i det sociala, ekonomiska och politiska livet. Delegationen lyfter fram att Sverige har riksdagsbundna mål, lagstiftning och ett stort antal nationella strategier som tagits fram för att bidra till att nå målen i agendan. Därigenom har Sverige väldigt goda förutsättningar att kunna komma långt i arbetet med att nå målen. Delegationen konstaterar samtidigt att det i många fall finns ett gap mellan beslutade mål och resultatet av de åtgärder som vidtagits för att nå målen. Som exempel nämner de svaga hållbarhetskrav vid upphandling, trots en nationell upphandlingsstrategi som bland annat har till mål att främja socialt hållbar utveckling. De betonar vikten av att myndigheter, regioner och kommuner fullt ut använder de möjligheter som offentlig upphandling ger till att skapa en hållbar samhällsutveckling. Delegationen framhåller

¹⁶ Genomfördes den 6 november 2019, se <https://www.mfd.se>

¹⁷ Sveriges sammanslagna andra och tredje rapport till FN:s kommitté för konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning från den 25 oktober 2019

¹⁸ Sveriges sammanslagna andra och tredje rapport till FN:s kommitté för konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning, oktober 2019, sid 39.

¹⁹ Agenda 2030, mål 10.

Ert datum:
2019-08-22

Datum:
2019-11-26

Er ref:
S2019/02213/FST

Diarienummer:
UHM-2019-0210

att det är angeläget att Upphandlingsmyndigheten har kapacitet och resurser för att ge ett tillräckligt stöd i detta arbete.²⁰

Generaldirektör Inger Ek har beslutat i detta ärende. Jurist Ellionor Triay Strömvall har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också juristen Lena Forsmark deltagit.

Inger Ek

Ellionor Triay Strömvall

²⁰ Agenda 2030 och Sverige: Världens utmaning- världens möjlighet, SOU 2019:13, se bland annat sid 19, 100–102 och 125–126