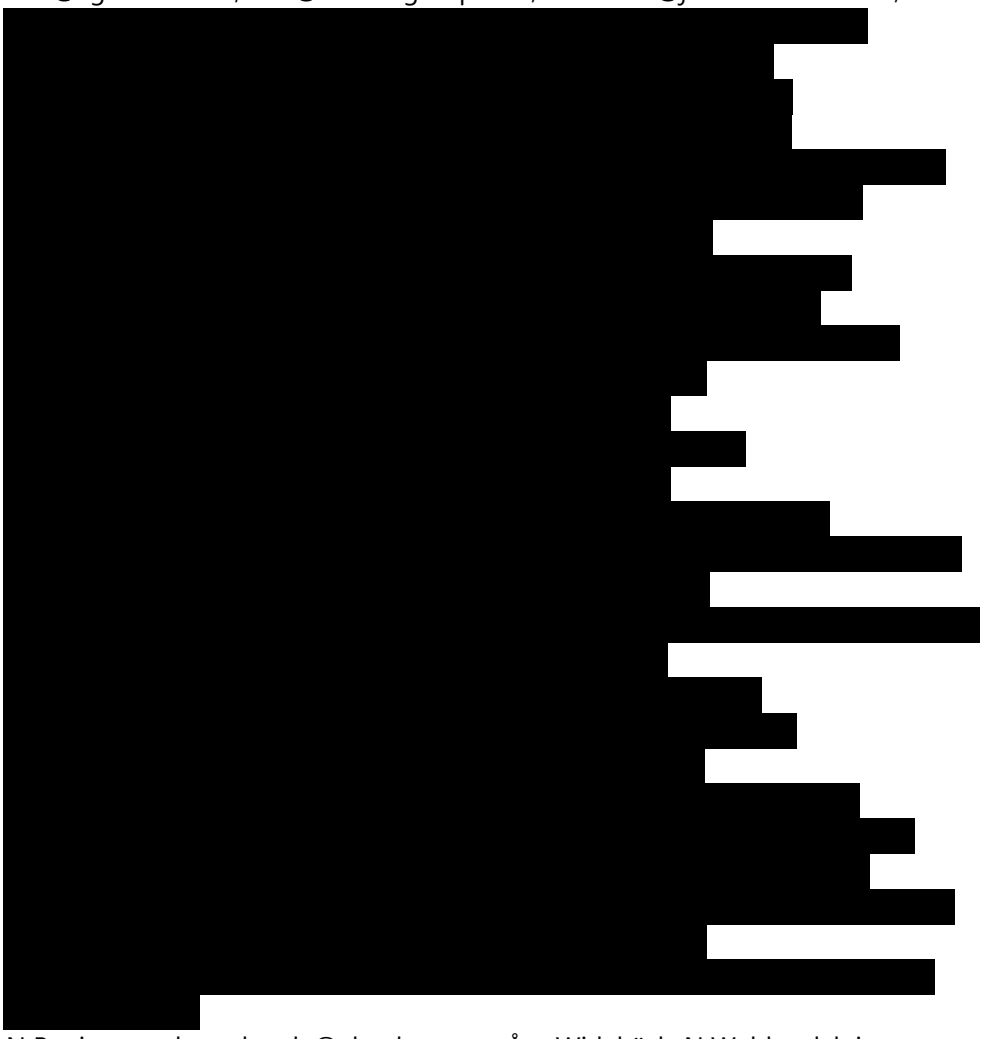
Ingrid Sundin

Från: Yvonne Ruston <yvonne.ruston@regeringskansliet.se> för N DL <n.dl@regeringskansliet.se>
Skickat: den 15 december 2022 09:55
Till: info@agrifood.lu.se; info@anicuragroup.com; vetansvar@jordbruksverket.se;



Kopia: N Registrator; betankande@elanders.com; Åsa Widebäck; N Webbredaktion
Ämne: Remiss av Bättre förutsättningar inom djurens hälso- och sjukvård (SOU 2022:58)
Bifogade filer: plchdr.htm; Remiss betänkande SOU 2022_58.pdf

Uppföljningsflagga: Följ upp
Flagga: Har meddelandeflagga

Kategorier: Ingrid
AppServerName: p360_prod
DocumentID: RR 2022-302:01
DocumentIsArchived: -1

Bättre förutsättningar inom djurens hälso- och sjukvård (SOU 2022:58)

Remissvaren ska ha kommit in till blivande Landsbygds- och infrastrukturdepartementet **senast den 31 mars 2023**. Svaren bör lämnas per e-post till n.remissvar@regeringskansliet.se och med kopia till Åsa Widebäck på asa.wideback@regeringskansliet.se. Ange diarienummer N2022/02083 och remissinstansens namn i ämnesraden på e-postmeddelandet.

Svaret bör lämnas i två versioner: den ena i ett bearbetningsbart format (t.ex. Word), den andra i ett format (t.ex. pdf) som följer tillgänglighetskraven enligt lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service. Remissinstansens namn ska anges i namnet på respektive dokument.

Remissvaren kommer att publiceras på regeringens webbplats.

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i betänkandet. Om remissen är begränsad till en viss del av betänkandet, anges detta inom parentes efter remissinstansens namn i remisslistan. En sådan begränsning hindrar givetvis inte att remissinstansen lämnar synpunkter också på övriga delar.

Myndigheter under regeringen är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta.
För **andra remissinstanser** innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Betänkandet kan laddas ned från Regeringskansliets webbplats Bättre förutsättningar inom djurens hälso- och sjukvård - Regeringen.se

Remissinstanserna kan utan kostnad beställa tryckta exemplar av betänkandet via ett beställningsformulär hos Elanders Sverige AB.

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens promemoria Svara på remiss (SB PM 2021:1). Den kan laddas ned från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Remissutskicket har beslutats av departementsrådet Helena Storbjörk Windahl.

Med vänlig hälsning,

Yvonne Ruston
Assistent
Näringsdepartementet
Enheten för djur och livsmedel
103 33 Stockholm
Tel. 08-405 55 81
yvonne.ruston@regeringskansliet.se
www.regeringen.se

Regeringskansliet

Regeringskansliet

Remiss

2022-12-15
N2022/02083

Näringsdepartementet

Betänkande SOU 2022:58 Bättre förutsättningar inom djurens hälso- och sjukvård

Remissinstanser

1 AgriFood Economics Centre
2 Anicura
3 Ansvarsnämnden för djurens hälso- och sjukvård
4 Arbetsmiljöverket
5 Distriktshovslagare Ideell Förening
6 Djurens Rätt
7 Djurskyddet Sverige
8 Ekologiska Lantbrukarna
9 Ekonomistyrningsverket
10 Evidensia Djursjukvård AB, veterinärmedicin centralt
11 Försvarsinspektören för hälsa och miljö
12 Folkhälsomyndigheten
13 Försvarsmakten
14 Fysioterapeuterna
15 Förvaltningsrätten i Jönköping
16 Förvaltningsrätten i Malmö
17 Gröna arbetsgivare
18 Gård & Djurhälsan

Telefonväxel: 08-405 10 00
Fax: 08-24 46 31
Webb: www.regeringen.se

Postadress: 103 33 Stockholm
Besöksadress: Herkulesgatan 17
E-post: n.registrator@regeringskansliet.se

19 Hushållningssällskapet
20 Hästnäringens nationella stiftelse
21 Inspektionen för vård och omsorg
22 Integritetsskyddsmyndigheten
23 Justitiekanslern
24 Justitieombudsmannen
25 Kommunal
26 Konkurrensverket
27 Konsumenternas Försäkringsbyrå
28 Konsumentverket
29 Kungliga Skogs- och Lantbruksakademien
30 Lantbrukarnas Riksförbund
31 Livsmedelsverket
32 Lundens Djurhälsa
33 Läkemedelsverket
34 Länsstyrelsen i Blekinge län
35 Länsstyrelsen i Gävleborgs län
36 Länsstyrelsen i Stockholms län
37 Länsstyrelsen i Södermanlands län
38 Länsstyrelsen i Västerbottens län
39 Länsstyrelsen i Västra Götalands län
40 Länsstyrelsen i Skåne län
41 Länsstyrelsen i Östergötlands län
42 Matfiskodlarna
43 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
44 Naturvetarna
45 Regelrådet
46 Riksföreningen Anställda Inom Djursjukvården
47 Riksrevisionen
48 Sametinget

49 Skolverket
50 Smittskyddsläkarföreningen
51 Socialstyrelsen
52 Statens jordbruksverk
53 Statens veterinärmedicinska anstalt
54 Statskontoret
55 Svenska Blå Stjärnan
56 Svenska Djurparksföreningen
57 Svenska Djurskyddsföreningen
58 Svenska Fåravelsförbundet
59 Svenska Hovslagareföreningen
60 Svenska Kattklubbars Riksförbund
61 Svenska Kennelklubben
62 Svenska Köttföretagen AB
63 Svenska Ridsportförbundet
64 Svenska Samernas Riksförbund
65 Svensk Travsport
66 Svensk Galopp
67 Svensk Mink
68 Svenska Ägg
69 Svensk Fågel
70 Sveriges Grisföretagare
71 Sveriges kommuner och regioner
72 Sveriges Konsumenter
73 Sveriges lantbruksuniversitet
74 Sveriges Lammköttproducenter
75 Sveriges Mjölkbönder
76 Sveriges Nötköttsproducenter
77 Sveriges Veterinärförbund
78 Tillväxtverket

79 Universitets- och högskolerådet

80 Växa Sverige

81 World Animal Protection

82 Veterinärer utan gränser Sverige

83 Vi Konsumenter

Remissvaren ska ha kommit in till blivande Landsbygds- och infrastrukturdepartementet **senast den 31 mars 2023**. Svaren bör lämnas per e-post till n.remissvar@regeringskansliet.se och med kopia till asa.wideback@regeringskansliet.se. Ange diarienummer N2022/02083 och remissinstansens namn i ämnesraden på e-postmeddelandet.

Svaret bör lämnas i två versioner: den ena i ett bearbetningsbart format (t.ex. Word), den andra i ett format (t.ex. pdf) som följer tillgänglighetskraven enligt lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service. Remissinstansens namn ska anges i namnet på respektive dokument.

Remissvaren kommer att publiceras på regeringens webbplats.

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i betänkandet. Om remissen är begränsad till en viss del av betänkandet, anges detta inom parentes efter remissinstansens namn i remisslistan. En sådan begränsning hindrar givetvis inte att remissinstansen lämnar synpunkter också på övriga delar.

Myndigheter under regeringen är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta.

För **andra remissinstanser** innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Betänkandet kan laddas ned från Regeringskansliets webbplats

Bättre förutsättningar inom djurens hälso- och sjukvård - Regeringen.se

Remissinstanserna kan utan kostnad beställa tryckta exemplar av betänkandet via ett beställningsformulär hos Elanders Sverige AB.

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens promemoria Svara på remiss (SB PM 2021:1). Den kan laddas ned från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Helena Storbjörk Windahl
Departementsråd

Kopia till

Elanders Sverige AB, e-postadress: betankande@elanders.com

Bättre förutsättningar inom djurens hälso- och sjukvård

Betänkande av Utredningen om en hållbar och långsiktigt välfungerande hälso- och sjukvård för djur

Stockholm 2022

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR

SOU 2022:58

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.
Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet
Omslag: Elanders Sverige AB
Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2022

ISBN 978-91-525-0492-5 (tryck)
ISBN 978-91-525-0493-2(pdf)
ISSN 0375-250X

Till statsrådet

Regeringen beslutade den 10 juni 2021 att tillsätta en särskild utredare med uppdrag att se över lagstiftningen för djurens hälso- och sjukvård och annan veterinär verksamhet samt undersöka vilka åtgärder som behöver vidtas i syfte att säkerställa en hållbar och långsiktigt välfungerande hälso- och sjukvård för djur. Samma dag förordnades chefsrådmannen Märit Bergendahl som särskild utredare. Genom tilläggsdirektiv (dir. 2022:80) förlängdes utredningstiden till den 7 november 2022.

Som experter förordnades den 20 september 2021 kanslirådet Åsa Widebäck, Näringsdepartementet, rättssakkunniga Stina Nordström, Näringsdepartementet, informationssäkerhetschefen Anders Y Mårtensson, Statens Jordbruksverk, biträdande avdelningschefen för Distriktsveterinärerna Robert ter Horst, Statens Jordbruksverk, professor Per Wallgren, Statens Veterinärmedicinska Anstalt, vicedekanen Johanna Penell, Sveriges lantbruksuniversitet, seniora veterinärinspektören Arja Helena Kautto, Livsmedelsverket, länsveterinären Ulf Lövdahl, Länsstyrelsen Västra Götaland, experten i djurhälsa och smittskydd Anna Forslid, Lantbrukarnas Riksförbund, dåvarande ordföranden Pekka Olson, Svenska Kennelklubben, avels- och hälsoledamoten Sofie Abbereus, Svenska Kattklubbars Riksförbund, sakkunniga Mats Denninger, Hästnäringens Nationella Stiftelse, ledamoten i sektionen Svensk Djursjukvård Mia Runnérus, Gröna arbetsgivare, förbundsdirektören Magnus Rosenquist, Sveriges veterinärförbund, vice ordföranden Susanne Andersson, Riksföreningen Anställda Inom Djursjukvården, dåvarande chefsjuristen Dominika Borg Jansson, Fysioterapeuterna, hovslagaren Michael Knap, Svenska Hovslagareföreningen och hovslagaren Björn Lundh, Distriktshovslagare Ideell Förening.

Den 10 december 2021 entledigades hovslagaren Michael Knap från expertgruppen och hovslagaren Rose-Marie Clark, Svenska Hovslagar-

föreningen, förordnades samma dag att vara expert i utredningen. Den 29 juli 2022 entledigades experten i djurhälsa och smittskydd Anna Forslid, Lantbrukarnas Riksförbund, från expertgruppen.

Från och men den 1 juli 2021 anställdes statsvetaren Peter Hofverberg att vara sekreterare i utredningen och från och med den 12 juli 2021 anställdes dåvarande hovrättsassessorn Kristin Holgerson att vara sekreterare i utredningen.

Märit Bergendahl är ensam utredare och svarar för innehållet i betänkandet. Experterna har aktivt deltagit i arbetet och bistått med värdefulla underlag och synpunkter. I allt väsentligt har experterna ställt sig bakom de redovisade förslagen även om det kan finnas avvikande uppfattningar i detaljfrågor.

Utredningen överlämnar härmed betänkandet *Bättre förutsättningar inom djurens hälso- och sjukvård* (SOU 2022:58). Utredningens uppdrag är med detta slutfört.

Stockholm i november 2022

Märit Bergendahl

/Kristin Holgersson
Peter Hofverberg

Innehåll

Sammanfattning **17**

1 Författningsförslag **33**

1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (2009:302) om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård 33

1.2 Förslag till förordning om tillfälliga undantag för legitimation som djursjukskötare 42

1.3 Förslag till förordning om statens ansvar för veterinär service m.m. 43

1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:1386) om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård 46

1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:1397) om veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse 52

1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:1464) med instruktion för Statens jordbruksverk 53

2 Utredningens uppdrag och arbete **55**

2.1 Utredningens uppdrag 55

2.2 Avgränsningar m.m. 55

2.3 Utredningarbetet 56

2.4 Betänkandets disposition 57

3 Aktörer inom djurhälsoområdet 59

3.1 Myndigheter 59
3.1.1 Statens jordbruksverk 59
3.1.2 Statens veterinärmedicinska anstalt 61
3.1.3 Livsmedelsverket 62
3.1.4 Länsstyrelserna 64
3.1.5 Ansvarsnämnden för djurens hälso- och sjukvård 64
3.1.6 Sveriges Lantbruksuniversitet 65

3.2 Kommunerna 65

3.3 Verksamheter inom djurens hälso- och sjukvård 65
3.3.1 Distriktsveterinärerna 66
3.3.2 Djursjukhus, kliniker och motsvarande enskilda näringsidkare 67
3.3.3 Organisationer inom djurhälsovård 68

3.4 Försäkringsbranschen 69

3.5 Utbildningsverksamhet 70
3.5.1 Sveriges Lantbruksuniversitet 70
3.5.2 Yrkeshögskolan 71
3.5.3 Gymnasieskolan 72

3.6 Yrkesgrupper inom djurens hälso- och sjukvård 72
3.6.1 Veterinär 73
3.6.2 Djursjukskötare 76
3.6.3 Hovslagare 78
3.6.4 Fysioterapeut/Sjukgymnast 79
3.6.5 Husdjurstekniker 81
3.6.6 Djurvårdare 82
3.6.7 Djurskötare för lantbrukets djur 84
3.6.8 Biomedicinsk analytiker 86
3.6.9 Klövvårdare 87
3.6.10 Andra verksamhetsgrupper 88

4 Gällande reglering och internationella förpliktelser 91

4.1 Gällande reglering för området djurens hälso- och sjukvård 91

4.1.1 Lagen om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård ... 91
4.1.2 Djurskyddslagen och djurskyddsförordningen ... 101
4.1.3 Lagen om kontroll av husdjur ... 102
4.1.4 Bestämmelser om smittsamma djursjukdomar ... 103

4.2 Statens ansvar för veterinär service ... 104
4.2.1 Jordbruksverkets instruktion ... 104
4.2.2 Förordning om veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse ... 105

4.3 Internationella förpliktelser ... 106
4.3.1 Det nordiska samarbetet ... 106
4.3.2 Erkännande av yrkeskvalifikation ... 106
4.3.3 Kompetenskrav m.m. ... 109
4.3.4 Djurhälsa och djurvälfärd ... 110
4.3.5 Djurhälsolagstiftning ... 111
4.3.6 EU-bestämmelser om djurskydd ... 111
4.3.7 Veterinärmedicinska läkemedel ... 112
4.3.8 Livsmedelssäkerhet ... 113

5 Det statliga åtagandet för veterinär service och smittskyddsberedskap ... 115

5.1 Utredningens uppdrag ... 115

5.2 Statens övergripande ansvar för veterinär verksamhet ... 116

5.3 Statens ansvar för veterinär verksamhet utförs i praktiken av Jordbruksverket och Distriktsveterinärerna ... 117
5.3.1 Jordbruksverkets roll i förhållande till veterinär service ... 118
5.3.2 Distriktsveterinärernas verksamhet ... 119

5.4 Statens ansvar för smittskydd ... 123
5.4.1 Ansvaret för smittskydd regleras i lag ... 125
5.4.2 Ansvar för beredskapsorganisation ... 126
5.4.3 Staten tar ekonomiskt ansvar för smittskyddet ... 129
5.4.4 Offentlig ersättning vid sjukdomsutbrott ... 130
5.4.5 Officiella och offentliga veterinäruppdrag ... 132

5.5 Statens ansvar för djurens hälso- och sjukvård 133
5.5.1 Ansvaret för vård av sjuka djur regleras i lag 134

5.6 Frågan om statens ansvar för veterinär service har utretts tidigare 137
5.6.1 Statliga utredningar 137
5.6.2 Riksrevisionens rapporter 142
5.6.3 Konkurrensrättslig prövning av Generaldirektoratet för konkurrens 145

5.7 Ändrade förutsättningar för veterinär service och smittskyddsberedskap 147
5.7.1 Branschens utveckling i huvuddrag 147
5.7.2 Djurhållningens utveckling 150
5.7.3 Förändringar i distriktsveterinärorganisationens verksamhet och beredskap 155
5.7.4 Hög försäkringsgrad och ökad besöksfrekvens .. 164
5.7.5 Effektiv smittskyddsberedskap 164
5.7.6 Förslag om ny djurhälsolag – ändrade förutsättningar för smittskyddsarbetet 167

5.8 En ny förordning om statens ansvar för veterinär service m.m. 169

5.9 Statens framtida ansvar för tillgång till veterinärer vid utbrott av smittsamma djursjukdomar 169
5.9.1 Utredningens överväganden 171

5.10 Statens ansvar för djurens hälso- och sjukvård 173
5.10.1 Utredningens överväganden och förslag 174

5.11 Hur ska det statliga åtagandet för veterinär service utformas? 176
5.11.1 Utgångspunkter 176
5.11.2 Utredningens överväganden och förslag 191

5.12 Vissa organisatoriska frågor kopplade till det statliga åtagandet inom veterinär service 196
5.12.1 Beställar- utförarrollen 196
5.12.2 Indelning av Sverige i veterinära områden 198

5.12.3 Distriktsveterinärernas etablering ska grundas på en marknadsanalys 199

5.13 Upphandling av veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse, ekonomisk redovisning och beräkningsmetod 202
5.13.1 Upphandling och konkurrensutsatt näringsverksamhet 202
5.13.2 Möjligheten att upphandla veterinär service av allmänt intresse ska finnas kvar 205
5.13.3 Distriktsveterinärernas ekonomiska särredovisning ska bestå 206
5.13.4 Statligt stöd och beräkningsmetoder för den statliga ersättningen 209

5.14 Övriga villkor för Distriktsveterinärernas veterinära tjänster 210

6 Behörighetsreglering inom djurens hälso- och sjukvård 217

6.1 Utredningens uppdrag 217

6.2 Näringsfrihet, fri rörlighet och reglering av yrken 218
6.2.1 Närings- och yrkesfrihet 218
6.2.2 Fri rörlighet och yrkeskvalifikationsdirektivet 219
6.2.3 Reglering av yrken 219

6.3 Reglering genom legitimation och andra behörighetsfrågor 220
6.3.1 Behörighetsregleringens olika nivåer 221

6.4 Kriterier för behörighetsreglering 223
6.4.1 Utbildningens betydelse 224
6.4.2 Yrkesrollen och internationella förhållanden 224

6.5 Vad har behörighetsregleringen inneburit för verksamheter inom djurens hälso- och sjukvård? 225
6.5.1 Motiven bakom lagstiftningen 225
6.5.2 Har lagstiftningen tillgodosett behoven? 226

6.6 Ändrad behörighetsreglering för hovslagare 230
6.6.1 Reglering av hovslagaryrket 231
6.6.2 Utredningens överväganden och förslag 237

6.7 Ändrad behörighetsreglering för fysioterapeuter m.fl. inom djurens hälso- och sjukvård ... 242
6.7.1 Behovet av att skydda yrkestiteln fysioterapeut inom djurens hälso- och sjukvård ... 243
6.7.2 Utredningens överväganden och förslag ... 244

6.8 Behörighetsreglering för djurvårdare ... 248
6.8.1 Utredningens överväganden och förslag ... 249

6.9 Godkännande av yrkestitlar ... 261

6.10 Proportionalitetsbedömning ska göras innan ny reglering antas ... 263
6.10.1 Prövning enligt inremarknadstestet ... 264

6.11 Utredningens förslag på övriga författningsändringar i anledning av förslagen om behörighetsreglering ... 269

7 Resursbehovet inom djurens hälso- och sjukvård ... 271

7.1 Utredningens uppdrag ... 271

7.2 Frågan om brist på veterinärer är omdiskuterad ... 272
7.2.1 Begreppet bristyrke och Arbetsförmedlingens yrkesprognos ... 274
7.2.2 Statistiska centralbyråns- och Universitetskanslersämbetets rapporter ... 275
7.2.3 Svensk Djursjukvårds branschrapport 2020 ... 276
7.2.4 AgriFood Economics Centre ... 277
7.2.5 Brist på veterinärer som vill arbeta med lantbrukets djur ... 278

7.3 Utbudet av djurhälsopersonal i Sverige ... 280
7.3.1 Utbudet av veterinärer och djursjukskötare ... 280
7.3.2 Var arbetar veterinärer och djursjukskötare i Sverige? ... 283

7.4 Närmare om de svenska veterinär- och djursjukskötarutbildningarna ... 285
7.4.1 Utbildningarna lockar ett stort antal sökande ... 286
7.4.2 En stor andel veterinärer utbildas i andra länder ... 288

7.5 Veterinärer och djursjukskötare med utländsk utbildning som arbetar i Sverige 290
7.5.1 Veterinärexamen från ett annat EES-land eller Schweiz 291
7.5.2 Veterinärexamen från tredjeland 292
7.5.3 Tillfälligt arbete i Sverige 297
7.5.4 Behörighet för den som har en examen i djuromvårdnad från ett annat EES-land än Sverige eller från Schweiz 297
7.5.5 Behörighet för den som har en examen i djuromvårdnad från ett tredjeland 298

7.6 Resursbehovet för verksamheter inom branschen för djurens hälso- och sjukvård 300
7.6.1 En växande bransch 300
7.6.2 Två enkätundersökningar 301
7.6.3 Arbetssökande och annonser i Platsbanken 303
7.6.4 Veterinärer inom Försvarsmakten 304

7.7 Övriga faktorer som påverkar resursbehovet inom djurens hälso- och sjukvård 304
7.7.1 Djurförsäkringsbranschen 305
7.7.2 Omstrukturering för lantbrukets djur 305
7.7.3 Ökad digitalisering och medicinsk konsultation på distans 307
7.7.4 Lagstiftningens påverkan 308
7.7.5 Djurhälsopersonalens arbetsförhållanden 309

7.8 Betydelsen av språket i journaler 312
7.8.1 Svenska är journalspråk inom djurens hälso- och sjukvård 312
7.8.2 Andra språk än svenska är tillåtna i journalhandlingar inom hälso- och sjukvården 312

7.9 Exempel från hälso- och sjukvården 313
7.9.1 Vägen till läkarlegitimation går även genom kunskapsprov 314
7.9.2 Nya förutsättningar för läkarlegitimation och bastjänstgöring för läkare 315

7.10 Utredningens överväganden och förslag 316
7.10.1 Utredningens utgångspunkter i fråga om brist på veterinärer och djursjukskötare 316
7.10.2 Utbildningsplatser på veterinär- och djursjukskötarutbildningarna 321
7.10.3 Åtgärder inom ramen för de nuvarande utbildningarna 325
7.10.4 Journal ska som huvudregel föras på svenska men undantag bör tillåtas 327
7.10.5 Utökade möjligheter till veterinärlegitimation i Sverige för den som har en veterinärexamen från ett tredjeland 329
7.10.6 Resursbehovet av övrig djurhälsopersonal och personal inom djurens hälso- och sjukvård 334

8 Tillsyn inom djurens hälso- och sjukvård 337

8.1 Utredningens uppdrag 337

8.2 Offentlig tillsyn 338

8.3 Tillsyn inom djurens hälso- och sjukvård 340

8.4 Nuvarande bestämmelser om tillsyn över djurhälsopersonal 340
8.4.1 Hur utövas tillsynen inom djurens hälso- och sjukvård? 342

8.5 Frågan om verksamhetstillsyn har uppmärksammats i andra sammanhang 348
8.5.1 Några tidigare förarbeten 348
8.5.2 Statskontorets rapport – En förbättring av tillsynen inom djurens hälso- och sjukvård 349
8.5.3 Jordbruksverkets rapport om åtgärder för förbättrad inrapportering av djursjukdata 351

8.6 Tillsyn inom hälso- och sjukvården 352
8.6.1 Syftet med tillsyn inom hälso- och sjukvården ... 353
8.6.2 Tillsynsobjekt inom hälso- och sjukvården 353

8.7 Utredningens överväganden och förslag – den framtida tillsynen inom djurens hälso- och sjukvård 354
8.7.1 Verksamhetstillsyn inom djurens hälso- och sjukvård 354
8.7.2 Tillsynen ska omfatta verksamheter där djurhälsopersonal är anställd eller på annat sätt utövar verksamhet 358
8.7.3 Vårdgivare inom djurens hälso- och sjukvård..... 359
8.7.4 Jordbruksverket och länsstyrelserna ska alltjämt vara tillsynsmyndigheter..... 360
8.7.5 Tillsynens bedrivande..... 363
8.7.6 Uppdrag till Jordbruksverket och länsstyrelserna..... 364
8.7.7 Anmälan om verksamhet till Jordbruksverket..... 367
8.7.8 System för uppgifter om verksamheter inom djurens hälso- och sjukvård 371

8.8 Finansiering av offentlig tillsyn..... 375
8.8.1 Nuvarande finansieringsmodell för tillsyn inom djurens hälso- och sjukvård..... 375
8.8.2 Generella för- och nackdelar med skatte- respektive avgiftsfinansierad tillsyn..... 376
8.8.3 Utredningens överväganden och förslag – en finansieringsmodell som motsvarar behoven..... 377

8.9 Ansvarsnämnden för djurens hälso- och sjukvård..... 386
8.9.1 Anmälan till Ansvarsnämnden för djurens hälso- och sjukvård..... 387
8.9.2 Utredningens överväganden och förslag..... 388

9 Konsumenters möjligheter att jämföra kostnader 391

9.1 Utredningens uppdrag..... 391

9.2 Ökad efterfrågan på hälso- och sjukvård för djur och ökade kostnader för djurägare..... 391

9.3 Konsumenters möjlighet att jämföra priser på hälso- och sjukvård för djur..... 394
9.3.1 Utredningens överväganden 395

9.4 Konsumenters möjlighet att jämföra försäkringsvillkor och kostnader för djurförsäkringar ... 396
9.4.1 Allmänt om djurförsäkringar ... 398
9.4.2 Jämförelseverktyg ... 400
9.4.3 Utredningens överväganden ... 400

10 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser ... 403

10.1 Ikraftträdande ... 403

10.2 Övergångsbestämmelser ... 404
10.2.1 Ändrad behörighetsreglering ... 404
10.2.2 Anmälan om verksamhet ... 405

11 Konsekvenser av förslagen ... 407

11.1 Inledning ... 407

11.2 Utredningens uppdrag och förslag ... 408
11.2.1 Förslagen om åtgärder för att säkerställa att det veterinära åtagandet inom veterinär service och vid utbrott av smittsamma djursjukdomar kan utföras på ett ändamålsenligt sätt ... 408
11.2.2 Förslagen om behörighetsreglering inom djurens hälso- och sjukvård ... 410
11.2.3 Förslagen om det framtida resursbehovet inom djurens hälso- och sjukvård ... 411
11.2.4 Förslagen om införande av verksamhetstillsyn inom djurens hälso- och sjukvård ... 412

11.3 Alternativa lösningar ... 413

11.4 Ekonomiska konsekvenser för det allmänna ... 415
11.4.1 Förslagen om åtgärder för att säkerställa att det veterinära åtagandet inom veterinär service och vid utbrott av smittsamma djursjukdomar kan utföras på ett ändamålsenligt sätt ... 415
11.4.2 Förslagen om behörighetsreglering inom djurens hälso- och sjukvård ... 417
11.4.3 Förslagen om det framtida resursbehovet inom djurens hälso- och sjukvård ... 419

11.4.4 Förslagen om införande av verksamhetstillsyn inom djurens hälso- och sjukvård 421

11.5 Konsekvenser för enskilda och för företag 421
11.5.1 Förslagen om åtgärder för att säkerställa att det veterinära åtagandet inom veterinär service och vid utbrott av smittsamma djursjukdomar kan utföras på ett ändamålsenligt sätt 421
11.5.2 Förslagen om behörighetsreglering inom djurens hälso- och sjukvård 422
11.5.3 Förslagen om det framtida resursbehovet inom djurens hälso- och sjukvård 425
11.5.4 Förslagen om införande av verksamhetstillsyn inom djurens hälso- och sjukvård 426

11.6 Övriga konsekvenser enligt kommittéförordningen 427
11.6.1 Konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet 427
11.6.2 Konsekvenser för de integrationspolitiska målen ... 428
11.6.3 Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet 428
11.6.4 Förslagens överensstämmelse med EU-rätten 428
11.6.5 Konsekvenser för den personliga integriteten 428
11.6.6 Konsekvenser för jämställdheten och för den kommunala självstyrelsen 429

11.7 Övriga konsekvenser 429
11.7.1 Konsekvenser för djurskyddet 429
11.7.2 Konsekvenser för smittskyddet 431
11.7.3 Konsekvenser för livsmedelsförsörjningen 432

12 Författningskommentar 433

12.1 Förslaget till lag om ändring av lag (2009:302) om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård 433

Bilagor

Bilaga 1 Kommittédirektiv 2021:42 441

Bilaga 2 Kommittédirektiv 2022:80 457

Bilaga 3 Enkätundersökning riktade till hovslagare 459

Bilaga 4 Enkätundersökning riktad till verksamhetsansvariga 463

Bilaga 5 Enkätundersökning om veterinär yrkesinriktning 469

Sammanfattning

Utredningens uppdrag

Utredningen har haft i uppdrag att göra en översyn av lagstiftningen om djurens hälso-och sjukvård och annan veterinär verksamhet samt undersöka vilka åtgärder som behöver vidtas i syfte att säkerställa en hållbar och långsiktigt välfungerande hälso- och sjukvård för djur. I uppdraget har bl.a. ingått att föreslå åtgärder för att säkerställa att det statliga åtagandet inom veterinär service och vid utbrott av smittsamma djursjukdomar ska kunna utföras på ett ändamålsenligt sätt, undersöka hur verksamheten inom djurens hälso- och sjukvård har påverkats av den behörighetsreglering som infördes år 2010, analysera det framtida resursbehovet av olika yrkeskategorier inom djurens hälso- och sjukvård samt utarbeta de författningsförslag som krävs för införandet av verksamhetstillsyn inom djurens hälso- och sjukvård.

En anpassad veterinär service för en hållbar och långsiktigt välfungerande hälso- och sjukvård för djur

Staten ska även i framtiden ansvara för smittskydd

Sverige har historiskt sett ett unikt gott hälsoläge avseende smittsamma djursjukdomar. Det finns emellertid omständigheter som tyder på utmaningar för djurhälsoläget i Sverige. Klimatförändringar, globalisering, urbanisering och befolkningsökning kan leda till ökad kontakt mellan vilda djurarter, tama djurarter och människor vilket i sin tur ökar risken för uppkomst av nya sjukdomar och smittspridningsvägar. För att kunna hantera allvarliga smittsamma djursjukdomar och bibehålla god djurhälsa bör nuvarande system, där staten genom Jordbruksverket har ett övergripande ansvar för att säkerställa tillgången till veterinärer vid utbrott av smittsamma

sjukdomar, finnas kvar. En naturlig lösning är att de praktiska uppgifterna inom smittskyddsberedskapen sköts av veterinärer från Distriktsveterinärerna, som är en del av Jordbruksverket. Beredskapsorganisationen kan även omfatta andra veterinärer efter upphandling.

Ett anpassat statligt ansvar för djurens hälso- och sjukvård

Sverige har länge haft höga ambitioner om ett gott djurskydd och smittskydd, god folkhälsa och säkra livsmedel. Staten har tagit ett stort ansvar för djurens hälso- och sjukvård genom att t.ex. svara för tillgång till veterinär för att djur ska få sjukvård oavsett tidpunkt på dygnet om det finns djurskyddsskäl. Ansvaret har i huvudsak fullgjorts genom Distriktsveterinärernas verksamhet. Även om det varit syftet, har lagstiftningen i praktiken inte inneburit en hundraprocentig garanti för att varje enskilt djur i alla lägen kan få vård. Om djuret får vård kan bero på många faktorer utöver lagstiftningen som t.ex. när djurägare utövar tillsyn över djuret, hur snabbt djurägaren tillkallar veterinär och om veterinär som är i tjänst är tillgänglig eller upptagen med ett annat djur som behöver vård.

Under det senaste årtiondet har verksamheten inom djurens hälso- och sjukvård genomgått stora förändringar, bl.a. genom medicinsk kunskapsutveckling och förändrade ägarstrukturer inom smådjurssjukvården. Antalet sällskapsdjur har ökat kraftigt liksom antalet sjukvårdsinsatser och veterinärbesök för dessa djur. Försäkringsgraden för sällskapsdjur och häst har ökat och djurägare efterfrågar djursjukvård i allt högre utsträckning och förväntningarna på den vård som erbjuds har blivit högre. Det finns en stark uppfattning inom branschen att det är svårt att rekrytera kompetens för att tillgodose behovet av veterinärvård i landet.

Inom lantbrukssektorn pågår en successiv förändring till större men färre produktionsplatser och behovet av akut djursjukvård minskar tack vare väl utbyggd förebyggande djurhälsovård. Under de senaste tio åren har Distriktsveterinärernas förrättningar avseende lantbrukets djur minskat kraftigt och ett allt färre antal äger rum under beredskapstid efter kl. 23.00.

Flertalet faktorer har alltså inneburit att förutsättningarna för Distriktsveterinärernas uppdrag har förändrats. Distriktsveterinärernas

marknadsandel har under de senaste 20 åren minskat i förhållande till branschens totala omsättning. I dag utgör de privata veterinärföretagens nettoomsättning 93 procent av den totala nettoomsättningen inom veterinärbranschen. Samtidigt tar Distriktsveterinärerna ett väsentligt ansvar för djursjukvård under kvällar, nätter och helger (beredskapstid) i stora delar av landet. Utvecklingen har lett fram till ett läge där Distriktsveterinärerna har svårigheter att möta behovet av djursjukvård. Situationen har för utredningen beskrivits som ohållbar.

Mot den bakgrunden har utredningen kommit fram till att det måste finnas möjlighet att anpassa Distriktsveterinärernas verksamhet för att maximera veterinärnyttan och erbjuda sjukvård till så många djur som möjligt. Utredningen föreslår därför att Jordbruksverket ska tillse att det finns tillgång till tillfredsställande veterinär service oavsett tidpunkt på dygnet, om det finns djurskyddsskäl.

Distriktsveterinärernas verksamhet ska utformas utifrån behov

För att åstadkomma en långsiktigt välfungerande veterinärmarknad som håller god nivå på djurskyddet, har utredningen övervägt flera olika modeller för hur statens ansvar för veterinär service bäst ska utformas. Den modell som enligt utredningen medför störst veterinärnytta innebär att Distriktsveterinärerna ska ha möjlighet att utforma sin verksamhet utifrån behov av hälso- och sjukvård för lantbrukets djur inom ett visst område. Verksamheten ska bedrivas mellan kl. 06.00 och 23.00, om djurskyddet kan upprätthållas. Förslaget bör innebära en viss minskning av de veterinära resurser staten tillhandahåller och finansierar nattetid, men medför enligt utredningens bedömning framför allt vård till fler djur när vården efterfrågas som mest.

Utredningen föreslår även att Jordbruksverket ska inrätta en digital tjänst där ägare av lantbruksdjur och häst har möjlighet att konsultera en veterinär under beredskapstid. För att ytterligare säkerställa tillgången till klinisk veterinärvård och främja ett ökat samarbete med privata aktörer föreslår utredningen att privata veterinärer, som erbjuder klinisk veterinärvård till lantbrukets djur eller häst, ska kunna ansluta sig till tjänsten.

Innan modellen genomförs i full skala bör den föregås av ett pilotprojekt som gör det möjligt att testa nya antaganden, metoder och

arbetssätt och skapa lärande utan att eventuella bakslag medför stora negativa konsekvenser. Utredningen föreslår därför att Jordbruksverket ges i uppdrag att utarbeta och genomföra ett pilotprojekt på ett antal representativa mottagningar för att utifrån nya kunskaper och erfarenheter göra justeringar i den föreslagna modellen.

Behovet av veterinär service ska fastställas genom marknadsanalyser

Det bör kunna ställas krav på att det är tydligt på vilka grunder ett beslut om Distriktsveterinärernas etablering i ett område fattas. Utredningen föreslår att Sverige ska vara indelat i veterinära områden. Sådana områden bör geografiskt stämma överens med den distriktsindelning som framkommer av eller beslutats med stöd av förordningen (2015:493) om distrikt. Beslut om etablering ska grundas på noggranna, återkommande analyser av tillgången till veterinära tjänster och förekomsten av olika djurslag i de olika veterinärområdena. För att utomstående ska få möjlighet att på ett enkelt och överskådligt sätt skapa sig förståelse för på vilka grunder Jordbruksverket beslutar om etablering, ska Jordbruksverket ansvara för att informationen finns tillgänglig för alla. Kännedom om förutsättningarna för Distriktsveterinärernas etablering innebär att privata veterinärer lättare kan bedöma marknadsförutsättningarna vilket i sin tur kan medföra positiva effekter för konkurrensen på veterinärmarknaden.

Villkoren för Distriktsveterinärernas veterinära tjänster förtydligas

Distriktsveterinärernas verksamhet har hittills begränsats på så sätt att organisationen får bedriva hälso- och sjukvård för hästar och sällskapsdjur på en primärvårdsnivå som fastställs av myndigheten i förväg med begränsad utrustning och utan möjlighet till stationärvård. Begreppet primärvårdnivå förändras emellertid över tid eftersom djursjukvård som vid en tidpunkt är av avancerad karaktär vid en senare tidpunkt anses vara ett rutinartat ingrepp. Detsamma gäller begreppet begränsad utrustning. Dessa begrepp bör därför inte användas för att beskriva ramen för vilken typ av verksamhet som Distriktsveterinärerna ska kunna erbjuda.

Med stationärvård avses vård av inneliggande patienter med fortsatt behandling över natten. Distriktsveterinärerna erbjuder i nuläget inte stationärvård och utredningen har kommit fram till att det är en lämplig och tydlig begränsning för Distriktsveterinärernas verksamhet och att stationärvård som utgångspunkt ska utföras av privata aktörer.

Ökad reglering av yrken inom djurens hälso- och sjukvård

Det senaste årtiondet har verksamheten inom djurens hälso- och sjukvård utvecklats i snabb takt. Möjligheterna att utföra mer avancerad vård och djurägarnas efterfrågan på sådan vård gör att verksamheten ställs inför nya krav, bl.a. i fråga om personalens kompetens. Behovet av kunskaper om nya behandlingsmetoder och av allt mer avancerad och specialiserad vård ger upphov till nya yrkeskategorier inom djurens hälso- och sjukvård. Djurägarnas behov av att kunna få information om kompetensnivån hos den som ska behandla djuret ökar när yrkesutövare arbetar självständigt och har arbetsuppgifter som kan innebära risker för det behandlade djuret. Att ett yrke är reglerat innebär en viss garanti för att den person som behandlar ett djur besitter en viss kunskapsnivå. Den som ingår i en behörighetsreglerad yrkeskategori inom djurens hälso- och sjukvård tillhör dessutom djurhälsopersonalen med de rättigheter och skyldigheter som följer av det. All djurhälsopersonal tar exempelvis individuellt ansvar för sina arbetsuppgifter och står under tillsyn.

Hovslagaryrket är redan reglerat eftersom Jordbruksverket kan godkänna hovslagare som har en viss fastställd utbildning. Regleringen innebär bl.a. att endast hovslagare som uppfyller kraven får kalla sig ”godkänd hovslagare” och att godkännandet kan upphävas under vissa förutsättningar. Regleringen har emellertid inte fått något större genomslag i yrkeskåren.

Verksamheter inom djurens hälso- och sjukvård är nära besläktade med verksamheter inom hälso- och sjukvården. Nya behandlingsmetoder inom djurens hälso- och sjukvård hämtas ofta från humansjukvården, vilket inneburit att nya yrken har uppstått och alltjämt uppstår inom djurens hälso- och sjukvård. Yrkestitlar som är skyddade inom hälso- och sjukvården, som t.ex. fysioterapeut, tandläkare, psykolog m.fl., åtnjuter inte samma skydd inom djurens hälso- och sjukvård. Det innebär att sådana yrkestitlar kan användas inom djurens

hälso- och sjukvård av personer som inte har legitimation för yrket på humansidan. Att använda en legitimationsskyddad titel utan att de facto vara legitimerad, ger en felaktig bild av att yrkesutövaren står under tillsyn eller har en viss utbildning, vilket kan vara mycket svårt att genomskåda för konsumenter. En sådan förväxlingsrisk kan medföra att djur inte får adekvat vård. Av djurskydds- och konsumentskäl är det därför viktigt att det är tydligt vilken kompetens den person som behandlar djuret faktiskt har.

Lagen (2009:302) om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård tydliggör att icke behörighetsreglerad personal inom djurens hälso- och sjukvård inte får utföra vissa typer av uppgifter som anses särskilt kvalificerade, det så kallade behandlingsförbudet (4 kap. 1 § lagen om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård). Djurens hälso- och sjukvård har sedan lagens ikraftträdande utvecklats i snabb takt och behovet av personal som kan utföra sådana uppgifter som omfattas av behandlingsförbudet har ökat markant sedan lagens tillkomst. Särskilt har det inte funnits tillräckligt med legitimerade djursjukskötare för att möta behovet. För att komma till rätta med problemet har Jordbruksverket under en längre period meddelat förhållandevis omfattande undantag från behandlingsförbudet. Några av dessa undantag innebär att djurvårdare som genomgått viss utbildning undantagits från t.ex. förbud att ge injektioner. De tidsbegränsade undantagen medför ovisshet både för arbetsgivare och för den personal som omfattas av dem och situationen framstår inte som vare sig välfungerande eller långsiktigt hållbar.

Skydd för yrkestiteln hovslagare

Utredningen föreslår nu att titelskyddet för hovslagare förändras på så sätt att beteckningen för en hovslagare som godkänts av Jordbruksverket ska vara ”hovslagare”. Syftet med förslaget är att förhindra att personer som saknar adekvat utbildning kallar sig hovslagare. Beteckningen hovslagare är, till skillnad från beteckningen godkänd hovslagare, allmänt vedertagen och mycket välkänd. En sådan reglering bör enligt utredningens bedömning leda till att fler hovslagare ansöker om godkännande, vilket medför ökad trygghet för konsumenter och ett bättre djurskydd.

En yrkestitel som är skyddad inom humanvårdan ska ha samma skydd inom djurens hälso- och sjukvård

Djurägare är skyldiga att tillgodose nödvändig vård för sitt djur och vid behov ska vården utföras av någon som tillhör djurhälsopersonalen. Det är därför viktigt att djurägare på ett tydligt sätt, utan förväxlingsrisk, ska kunna välja vårdgivare som uppfyller detta kriterium. Till skydd för såväl djur som konsumenter föreslår därför utredningen att en sådan yrkestitel som är skyddad enligt patientsäkerhetslagens (2010:659) bestämmelser som t.ex. psykolog, fysioterapeut etc. ska få användas i yrkesverksamhet inom djurens hälso- och sjukvård endast av den som uppfyller kraven enligt patientsäkerhetslagen. Den som inte får använda en yrkestitel som är skyddad enligt patientsäkerhetslagen, dvs. inte har legitimation för yrket, ska inte heller få använda en titel som kan förväxlas med en sådan titel. Det innebär exempelvis att den som inte är legitimerad psykolog inte får verka under t.ex. titeln hundpsykolog inom djurens hälso- och sjukvård. Förslagen innebär inget yrkesförbud, det vill säga, den som t.ex. vill arbeta med djurs mentala hälsa får alltjämt göra det men utan att kalla sig för psykolog. Sådana titlar bör kunna bytas ut till andra som inte för tankarna till ett legitimerat yrke inom humanvården, exempelvis ”hundcoach”, ”hundtränare” eller liknande.

Godkända djurvårdare

Utredningen föreslår att en möjlighet för djurvårdare att ansöka om godkännande av Jordbruksverket och ett skydd för beteckningen godkänd djurvårdare införs. Godkända djurvårdare ska tillhöra djurhälsopersonalen med det ansvar, de rättigheter och skyldigheter som följer av det. Att införa en ny yrkeskategori till djurhälsopersonalen innebär ökad tydlighet, både för konsumenter och inom branschen, särskilt i förhållande till nuvarande situation med omfattande undantagsregler som i vissa fall dessutom är tidsbegränsade. För att fånga upp kunskaper och färdigheter hos erfarna djurvårdare föreslår utredningen att djurvårdare som arbetar på nivå 3 ska erbjudas möjlighet att, efter examination, ansöka om legitimation som djursjukskötare. Det föreslås därför att undantag från krav på examen i djuromvårdnad från högskoleutbildning på grundnivå för legitimation som djursjukskötare införs under en period om fem år.

Fler veterinärer och djursjukskötare inom djurens hälso- och sjukvård

En del av utredningens uppdrag har bestått i att analysera vilka åtgärder som bör vidtas för att komma till rätta med resursbristen inom djurens hälso- och sjukvård. Frågan om brist på veterinärer är omdiskuterad. Utredningen har analyserat ett omfattande material och kommit fram till slutsatsen att det råder brist inte bara på veterinärer utan även på djursjukskötare och att bristen kan förväntas bli bestående om inga åtgärder vidtas.

Det behövs fler utbildningsplatser

Efter att utredningen påbörjat sitt uppdrag har regeringen beslutat om 2022 års regleringsbrev för Sveriges lantbruksuniversitet (SLU). Av regleringsbrevet framgår att utbildningsplatserna vid veterinär- och djursjukskötarprogrammen ska utökas. De ökade anslagen kommer innebära ytterligare 45 platser på veterinärutbildningen och ytterligare 15 platser på djursjukskötarutbildningen. Utredningen har bedömt att utökningen av platser på veterinärutbildningen i ett initialt skede framstår som väl avvägd men successivt måste utökas. Målet bör vara minst 180 till 220 utbildningsplatser på veterinärutbildningen inom en tio- till femtonårsperiod. Ett tillskott med 15 nya platser på djursjukskötarutbildningen framstår mot bakgrund av bristen på djursjukskötare inte som tillräckligt omfattande. Utredningen har bedömt att målet bör vara minst 150 till 170 utbildningsplatser.

Åtgärder inom ramen för nuvarande utbildningar; distansutbildning, bättre uppföljning och antagningsintervjuer

Djursjukskötarutbildningen bedrivs enbart vid SLU och alltså på en plats i landet. Distansutbildning skulle kunna underlätta för personer som kanske redan har en etablerad tillvaro att genomföra utbildningen utan att behöva flytta. På så sätt kan rekryteringsunderlaget breddas vilket kan bidra till att minska resursbristen inom djurens hälso- och sjukvård. Utredningen föreslår därför att regeringen ska uppdra åt SLU att undersöka möjligheten till sådan utbildningsform.

Branschen för djurens hälso- och sjukvård har utvecklats i en takt som har varit svår att förutse vilket bidragit till den nuvarande bristen på veterinärer och djursjukskötare. Behovet av platser på veterinär- och djursjukskötarutbildningarna måste löpande följas upp och utvärderas. Utredningen föreslår därför att regeringen ska uppdra åt SLU att särskilt bevaka och utvärdera i vilken utsträckning veterinär- och djursjukskötarutbildningarna svarar mot studenternas efterfrågan och arbetsmarknadens behov.

Antagningsintervjuer är en åtgärd som historiskt sett visat sig kunna bidra till att fler som antas till veterinärutbildningen också fullföljer den. Utredningen har därför gjort bedömningen att SLU bör överväga att införa ett urvalsalternativ med antagningsintervjuer vid antagningen av studenter till veterinärutbildningen.

Ökade möjligheter för utländska veterinärer att arbeta i Sverige

Det engelska språket har fått en allt större roll i det svenska samhället och många använder engelska regelbundet i yrkeslivet och i studier. En stor del av de veterinärer som legitimeras i Sverige varje år har genomgått sin utbildning i andra länder. Många av dem behärskar engelska bättre än svenska. Att kunna använda engelska som journalspråk skulle förenkla för personal som inte har svenska som modersmål att arbeta inom djurens hälso- och sjukvård. Socialstyrelsen har inom hälso- och sjukvården meddelat föreskrifter som innebär att det under vissa förutsättningar är tillåtet att använda engelska i journalhandlingar. Utredningen har kommit fram till att samma möjlighet bör finnas inom djurens hälso- och sjukvård. Huvudregeln bör emellertid alltjämt vara att journalhandlingar ska vara skrivna på svenska.

I Sverige råder veterinärbrist och om fler veterinärer från tredjeland kunde komma in på den svenska arbetsmarknaden skulle det kunna innebära ett välkommet tillskott av veterinärer inom relativt kort tid. En möjlig väg till läkarlegitimation i Sverige för den som genomgått sin utbildning i tredjeland går genom kunskapsprov och praktisk tjänstgöring Någon motsvarande möjlighet till svensk veterinärlegitimation finns inte för veterinärer från tredjeland. Utredningen anser att den modell för väg till legitimation genom kunskapsprov som finns inom hälso- och sjukvården framstår som lämplig även inom djurens hälso- och sjukvård och lämnar därför

förslag som möjliggör en sådan lösning. Utredningens förslag innebär att en sökande med utländsk utbildning ska få legitimation som veterinär om sökanden uppvisat kunskaper och färdigheter som motsvarar de svenska kraven, har för veterinäryrket nödvändiga kunskaper om svenska författningar och nödvändiga kunskaper i svenska, norska eller danska språket.

Verksamhetstillsyn införs inom djurens hälso- och sjukvård

I lagen om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård finns bestämmelser om skyldigheter och ansvar för djurhälsopersonal. Djurhälsopersonalen ska fullgöra sina arbetsuppgifter i överensstämmelse med vetenskap och beprövad erfarenhet, iaktta noggrannhet och omsorg vid utfärdandet av intyg om djurs hälsotillstånd eller vård och föra journal. Den som tillhör djurhälsopersonalen står vid utövande av verksamhet under tillsyn av Jordbruksverket och länsstyrelsen. Tillsynen syftar till att säkerställa att djurhälsopersonal uppfyller sina skyldigheter enligt lagen och att utgöra ett stöd för dem som omfattas av den.

Inom hälso- och sjukvården finns förutom individtillsyn även tillsyn av verksamheten som sådan, så kallad verksamhetstillsyn. Någon motsvarande tillsyn har hittills inte funnits inom djurens hälso- och sjukvård. Länsstyrelserna saknar alltså möjlighet att kontrollera eventuella brister på verksamhetsnivå som t.ex. om lokaler och utrustning är ändamålsenlig. Ofta har anställd djurhälsopersonal liten eller ingen möjlighet att bestämma vilken typ av utrustning som ska köpas in till verksamheten eller vilket journalföringssystem som verksamheten ska använda sig av. Även faktorer som verksamhetens lokaler och möjlighet att förvara läkemedel på ett adekvat sätt kan påverka personalens möjlighet att ”göra rätt”. Sådana frågor är typiskt sett inget som den anställde styr över. Inte heller organisatoriska frågor som huruvida det finns utarbetade rutiner att följa för personalen eller om personalen har rätt kompetens för den tilldelade uppgiften omfattas i dagsläget av länsstyrelsernas tillsyn.

Utredningen föreslår därför att tillsynen inom djurens hälso- och sjukvård ska utökas till att även omfatta verksamhetstillsyn. Det innebär ett förtydligande av att den som ansvarar för verksamheten svarar för att personalen har rätt kompetens för tilldelade uppgifter

och att det finns tillräckligt med behörig personal för att en god och säker vård av djur ska kunna garanteras. Hur verksamheten sköts och organiseras har stor betydelse för möjligheten att bedriva en god och säker vård. Verksamhetstillsyn medför att ansvar för organisatoriska frågor kan utkrävas på rätt nivå, det vill säga inte av den enskilda djurhälsopersonalen utan av den som ansvarar för verksamheten och som har den faktiska påverkansmöjligheten. En kombination av verksamhetstillsyn och individtillsyn innebär dessutom att länsstyrelserna kan situationsanpassa tillsynen och därigenom använda sina resurser på ett mer effektivt sätt.

Eftersom det kan uppfattas som en garanti även för t.ex. alternativmedicinsk behandling av djur är det olämpligt att verksamheter där djurhälsopersonal inte är anställd eller verksam står under statens tillsyn. Utredningen föreslår därför att verksamhetstillsyn ska omfatta verksamheter där djurhälsopersonal är anställd eller på annat sätt utövar verksamhet.

Utredningen har övervägt vilken typ av finansieringsmodell som är mest lämplig för verksamhetstillsyn inom djurens hälso- och sjukvård och kommit fram till att övervägande skäl talar för att tillsynen ska finansieras med offentliga medel.

Begreppen vårdgivare och vårdgivares ansvar definieras i lagen

Eftersom verksamhetstillsyn införs inom djurens hälso- och sjukvård för verksamheter där djurhälsopersonal är anställd eller på annat sätt utövar verksamhet, är det nödvändigt att i lagen definiera vem som ska svara för verksamheten och vad ansvaret innebär. Utredningen föreslår en definition av begreppet vårdgivare inom djurens hälso- och sjukvård som innebär att med sådan vårdgivare avses juridisk person, enskild firma, statlig myndighet eller annan offentlig verksamhet som bedriver hälso- och sjukvård för djur.

Ett grundläggande krav som måste ställas på samtliga vårdgivare inom djurens hälso- och sjukvård är att verksamheten bedrivs så att kraven på en god och säker vård av djur uppfylls och att verksamheten uppfyller samhällets krav på djurskydd, smittskydd och livsmedelssäkerhet. Vårdgivaren bör exempelvis ansvara för att verksamheten utformas så att det finns personal, utrustning och, i förekommande fall lokaler, i sådan utsträckning och av sådant slag som

behövs för en god och säker vård och att verksamheten håller en god hygienisk standard. Vårdgivare som omfattas av tillsyn enligt lagen om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård måste även ta ansvar för att verksamheten bedrivs på ett sådant sätt att djurhälsopersonalen har förutsättningar att uppfylla de skyldigheter som åligger dem.

Tillsynsmyndigheternas verktyg

För att kunna bedriva en effektiv tillsyn är det viktigt att tillsynsmyndigheterna har tillgång till adekvata verktyg. Enligt den nuvarande lagstiftningen har tillsynsmyndigheten rätt att på begäran få upplysningar av den som tillhör djurhälsopersonalen. Motsvarande rättighet bör även gälla i förhållande till vårdgivare som bedriver sådan verksamhet som enligt utredningens förslag ska omfattas av tillsyn.

För att verksamhetstillsyn ska kunna vara praktiskt genomförbar, måste tillsynsmyndigheterna ha kännedom om tillsynsobjekten. Utredningen föreslår därför ett registreringsförfarande som innebär att vårdgivare som bedriver eller avser att bedriva verksamhet som omfattas av tillsyn ska anmäla det till Jordbruksverket senast en månad innan verksamheten påbörjas. För att omhänderta uppgifterna ska det hos Jordbruksverket finnas it-system för elektronisk behandling av uppgifter om verksamheter inom djurens hälso- och sjukvård. Sådana uppgifter ska kunna användas för tillsyn, verksamhetsplanering, uppföljning och forskning samt för framställning av statistik.

Konsumenters möjligheter att jämföra kostnader

Konsumenters möjlighet att jämföra priser på hälso- och sjukvård för djur

På marknaden för djurens hälso- och sjukvård råder fri prissättning och det är upp till djurägarna att själva bekosta vården för sitt djur. Det är i första hand upp till marknadens aktörer att värna sina kunders möjligheter att på ett enkelt sätt kunna jämföra priser. Aktörerna på marknaden för djurens hälso- och sjukvård bör dock enligt utredningens bedömning kunna bli mer pristransparenta, i vart fall avseende mer basala behandlingar av vanligt förekommande slag. Kunder bör också på ett mer transparent och tydligt sätt kunna

informeras om vilken kostnad som tillkommer då tjänsten utförs som en akutbehandling. Även då djurägaren inte har något alternativ till att säkerställa att ett skadat eller sjukt djur snarast ges nödvändig vård, är det ändå viktigt att kostnadsbilden tydligt kommuniceras, så att djurägare ska kunna göra ett aktivt val. Konsumentverket bevakar svåra marknader för konsumenter och i vissa fall har myndigheten möjlighet att stötta konsumenter på sådana marknader. Utredningen anser att det kan finnas anledning för Konsumentverket att överväga möjligheterna att teckna en branschöverenskommelse med större privata vårdgivare inom branschen för djurens hälso- och sjukvård och Distriktsveterinärerna i syfte att på ett tydligt sätt reglera avtalsvillkor vid köp av tjänster.

Konsumenters möjlighet att jämföra försäkringsvillkor och kostnader för djurförsäkringar

Som djurägare kan man minska risken för stora oväntade utgifter bland annat genom att skaffa en djurförsäkring. Mot bakgrund av försäkringarnas stora betydelse för marknaden för djurens hälso- och sjukvård och för den enskilde djurägaren måste det vara möjligt att på ett enkelt och överskådligt sätt kunna jämföra och värdera olika försäkringsalternativ. Det finns ett stort antal jämförelseverktyg att tillgå för att, utifrån given information om t.ex. typ av djur, veterinärt ersättningsbelopp, självrisk och rörlig självrisk jämföra olika försäkringsgivare och försäkringsalternativ. Det är däremot mer utmanande att jämföra försäkringar utifrån andra viktiga parametrar så som karenstider, olika begränsningar kopplat till ras, preexisterade förhållanden, försäkringsbolagets tillgänglighet, handläggningstider och skyndsamheten i utbetalning etc. Otydliga prisuppgifter innebär svårigheter för konsumenter att göra medvetna och väl avvägda val och alltför stora otydligheter kan medföra att konsumenter avstår från att teckna försäkring. Det bör kunna utformas bättre jämförelseverktyg där fler viktiga parametrar ingår och det är även önskvärt att försäkringsbolagen månar om att förtydliga sina villkor för konsumenter. Även beskrivningar av hur det fungerar med direktreglering, självrisk och andra praktiska aspekter som aktualiseras vid ett veterinärbesök skulle exempelvis kunna ingå i försäkringsbreven. Det kan även i detta avseende finnas anledning för Konsumentverket, i syfte att öka transparensen på området försäkringsvillkor för djur, undersöka

möjligheterna att stötta konsumenter t.ex. genom frivilliga avtal inom djurförsäkringsbranschen.

Konsekvenser för djurskyddet

Utredningens övergripande uppdrag är att föreslå hållbara och långsiktiga förslag för att säkerställa en välfungerande hälso- och sjukvård för djur. Alla förslag som utredningen lämnar syftar till att utifrån rådande förutsättningar säkerställa eller förstärka djurskyddet. Exempelvis är syftet med införande av verksamhetstillsyn inom djurens hälso- och sjukvård ett sätt att säkerställa att vårdgivare bedriver verksamheten på ett sådant sätt att kraven på en god och säker vård av djur uppfylls och att verksamheten uppfyller samhällets krav på djurskydd, smittskydd och livsmedelssäkerhet samt att ansvar ska kunna utkrävas på rätt nivå.

Förslagen om utökad behörighetsreglering syftar bl.a. till att konsumenter lättare ska kunna avgöra kompetensen hos den person man anförtror vården av sitt djur. Förslagen innebär att fler yrkesverksamma kommer att tillhöra djurhälsopersonalen och därmed utföra sina arbetsuppgifter under eget ansvar och stå under tillsyn.

Brist på resurser innebär risker för djurvälfärden och att djur inte får den vård de behöver i tid. Utredningen har bedömt att det behövs fler platser på både veterinär- och djursjukskötarutbildningen. Utredningens förslag att uppdra åt SLU att särskilt bevaka och utvärdera i vilken utsträckning veterinär- och djursjukskötarutbildningarna svarar mot studenternas efterfrågan och arbetsmarknadens behov innebär dessutom möjlighet att på ett systematiskt sätt följa utvecklingen och därigenom dimensionera veterinär- och djursjukskötarutbildningarna efter rådande behov. Därutöver lämnar utredningen förslag som innebär att det blir lättare för veterinärer från tredjeland att arbeta som veterinärer i Sverige vilket också bidrar till fler händer inom djurens hälso- och sjukvård.

Utredningens förslag om att Jordbruksverket ska ges möjlighet att i högre utsträckning anpassa den veterinära servicen syftar till att åstadkomma en långsiktigt hållbar struktur för det statliga åtagandet om veterinär service och bevara en god nivå på djurskyddet. Distriktsveterinärernas veterinära resurser utnyttjas inte optimalt, eftersom resurstillgången fördelas på ett sätt som innebär att veterinära

resurser går åt till att upprätthålla service av allmänt ekonomiskt intresse nattetid när behovet av djurvård inte är som störst. Värdefulla veterinära resurser, som i dagsläget utgör en bristvara, går därmed till spillo och i en situation som den nuvarande där det är ont om veterinärer innebär det en risk för försämrat djurskydd. Att bibehålla den nuvarande modellen för genomförande av veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse är därför inget hållbart alternativ ur ett djurskyddsperspektiv.

Ikraftträdande

Utredningens förslag föreslås träda i kraft den 1 juli 2024. Därvid har bl.a. beaktats att övergången till införandet av verksamhetstillsyn samt förslagen om utökad behörighetsreglering för hovslagare ska bli hanterbar för Jordbruksverket, länsstyrelserna och för företag och andra aktörer inom djurens hälso- och sjukvård. De förslag som avser behörighetsreglering för djurvårdare bör emellertid träda i kraft senare, den 1 januari 2029.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (2009:302) om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård

Härigenom föreskrivs i fråga om lag (2009:302) om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård

dels att 1 kap. 4, 2 kap. 1, 5, 3 kap. 1, 4–5 a, 7, 7 a, 5 kap. 1–4, 8 kap. 3 §§ ska ha följande lydelse,

dels att rubriken närmast före 3 kap. 5 § ska lyda ”Godkännande inom djurens hälso- och sjukvård” och rubriken närmast före 5 kap. 7 § ”Åtgärder mot tillsynsobjekt”,

dels att det ska införas tre nya paragrafer 1 kap. 5, 2 kap. 1 a och 3 kap. 5 b §§.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
1 kap.	
4 §[1]	
Med djurhälsopersonal avses i denna lag personer som utövar verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård och som	
1. har legitimation enligt 3 kap. 1 § eller enligt de föreskrifter som har meddelats med stöd av den paragrafen,	
2. har godkännande enligt 3 kap. 5 eller 6 §,	2. har godkännande enligt 3 kap. 5, *5 b* eller 6 §§,
3. enligt lagen (2016:145) om erkännande av yrkeskvalifikationer och de föreskrifter som meddelas i anslutning till den lagen tillfälligt utövar yrket i Sverige, eller	
4. har ett sådant särskilt tillstånd som avses i 3 kap. 7 a § att utöva ett yrke inom djurens hälso- och sjukvård.	

[1] Senaste lydelse 2016:148.

5 §

Med vårdgivare inom djurens hälso- och sjukvård avses i denna lag juridisk person, enskild näringsidkare, statlig myndighet eller annan offentlig verksamhet som bedriver hälso- och sjukvård för djur.

2 kap.

1 §

Verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård ska bedrivas så att kraven på en god och säker hälso- och sjukvård för djur och samhällets krav på djurskydd, smittskydd och livsmedelssäkerhet uppfylls.

Verksamhet som står under tillsyn enligt denna lag ska, utöver vad som framgår av första stycket, bedrivas på ett sådant sätt att djurhälsopersonal har förutsättningar att uppfylla sina skyldigheter enligt tredje stycket.

Den som tillhör djurhälsopersonalen ska

1. fullgöra sina arbetsuppgifter i överensstämmelse med vetenskap och beprövad erfarenhet,
2. iaktta noggrannhet och omsorg vid utfärdande av intyg om djurs hälsotillstånd eller vård, och
3. föra journal över djurhälsovård och djursjukvård.

1 a §

De journaler som upprättas inom djurens hälso- och sjukvård ska vara skrivna på svenska språket.

5 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

	1. undantag från föreskriften i 1 a § att en journal som upprättas inom djurens hälso- och sjukvård ska vara skriven på svenska språket,
1. Inskränkningar i rätten att överlåta arbetsuppgifter enligt 3 §, och	*2.* Inskränkningar i rätten att överlåta arbetsuppgifter enligt 3 §, och
2. de ytterligare skyldigheter för djurhälsopersonalen som behövs för en god och säker vård.	*3.* de ytterligare skyldigheter för djurhälsopersonalen *och för vårdgivare som står under tillsyn enligt denna lag* som behövs för en god och säker vård.

3 kap.

1 §[2]

Legitimation för yrket ska efter ansökan meddelas den som har avlagt

1. veterinärexamen i Sverige (yrkestitel veterinär),

2. examen i djuromvårdnad från högskoleutbildning på grundnivå enligt föreskrifter meddelade med stöd av andra stycket (yrkestitel djursjukskötare).

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om legitimation för den som har avlagt examen i djuromvårdnad och för den som har genomgått utbildning utomlands. När det gäller frågor som avses i 1 a § meddelar regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer föreskrifter med stöd av bemyndigandet i 21 § lagen (2016:145) om	Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om legitimation för den som har avlagt examen i djuromvårdnad *eller uppvisat likvärdiga kunskaper och erfarenheter* och för den som har genomgått utbildning utomlands. När det gäller frågor som avses i 1 a § meddelar regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer föreskrifter med stöd av bemyndigandet i 21 § lagen

[2] Senaste lydelse 2016:148.

erkännande av yrkeskvalifikationer.	(2016:145) om erkännande av yrkeskvalifikationer.

Legitimation får inte meddelas om förhållandena är sådana att legitimationen skulle ha återkallats enligt bestämmelserna i 6 kap. om sökanden varit legitimerad.

4 §[3]

En yrkestitel enligt 1 § (skyddad yrkestitel) får användas i verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård endast av den som

1. enligt nämnda paragraf, eller enligt de föreskrifter som har meddelats med stöd av den paragrafen, har legitimation för yrket,

2. tillfälligt utövar veterinäryrket i Sverige enligt lagen (2016:145) om erkännande av yrkeskvalifikationer och de föreskrifter som meddelas i anslutning till den lagen, eller

3. har ett sådant särskilt tillstånd som avses i 7 a § första stycket att utöva yrke som veterinär eller djursjukskötare.

	En yrkestitel enligt 4 kap. 1 § patientsäkerhetslagen (2010:659) får användas i verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård endast av den som uppfyller de förutsättningar som anges i 4 kap. 5 § och 5 a §[4] den lagen.
Den som saknar behörighet att använda en skyddad yrkestitel får inte heller använda en titel som kan förväxlas med en sådan.	Den som *enligt första eller andra stycket* saknar behörighet att använda en skyddad yrkestitel får inte heller använda en titel som kan förväxlas med en sådan.

[3] Senaste lydelse 2016:148.
[4] 4 kap. 5 a § patientsäkerhetslagen (2010:659) träder i kraft den 1 juli 2023.

Godkännande *som hovslagare och för verksamhet* inom djurens hälso- och sjukvård	**Godkännande inom djurens hälso- och sjukvård**
5 §[5]	
Godkännande som hovslagare får meddelas efter ansökan. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilken utbildning eller praktisk erfarenhet som krävs för sådant godkännande. När det gäller frågor som avses i 5 a § meddelar regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer föreskrifter med stöd av bemyndigandet i 21 § lagen (2016:145) om erkännande av yrkeskvalifikationer.	
Beteckningen *godkänd* hovslagare får i verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård användas endast av den som fått godkännande enligt första stycket.	Beteckningen hovslagare får i verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård användas endast av den som fått godkännande enligt första stycket.
5 a §[6]	
Bestämmelser om tillfällig yrkesutövning och erkännande av yrkeskvalifikationer som har förvärvats eller erkänts i en annan stat än Sverige inom EES eller i Schweiz och som omfattar godkända hovslagare finns i lagen (2016:145) om erkännande av yrkeskvalifikationer och i de föreskrifter som meddelas i anslutning till den lagen.	Bestämmelser om tillfällig yrkesutövning och erkännande av yrkeskvalifikationer som har förvärvats eller erkänts i en annan stat än Sverige inom EES eller i Schweiz och som omfattar godkända hovslagare *och godkända djurvårdare* finns i lagen (2016:145) om erkännande av yrkeskvalifikationer och i de föreskrifter som meddelas i anslutning till den lagen.
	5 b § *Godkännande som djurvårdare får meddelas efter ansökan.* *Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilken*

[5] Senaste lydelse 2016:148.
[6] Senaste lydelse 2016:148.

	utbildning eller praktisk erfarenhet som krävs för sådant godkännande. När det gäller frågor som avses i 5 a § meddelar regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer föreskrifter med stöd av bemyndigandet i 21 § lagen (2016:145) om erkännande av yrkeskvalifikationer.
	Beteckningen godkänd djurvårdare får i verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård användas endast av den som fått godkännande enligt första stycket.
7 §	
Godkännande som *hovslagare* eller för *yrkes*verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård får inte meddelas om förhållandena är sådana att godkännandet skulle ha återkallats enligt bestämmelserna i 6 kap. om sökanden hade varit godkänd.	Godkännande som hovslagare, *djurvårdare* eller för verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård får inte meddelas om förhållandena är sådana att godkännandet skulle ha återkallats enligt bestämmelserna i 6 kap. om sökanden hade varit godkänd.
7 a §[7]	
Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om särskilt tillstånd att i den utsträckning som anges i varje särskilt fall utöva yrke som veterinär, djursjukskötare *eller* hovslagare när det saknas förutsättningar för legitimation enligt 1 § första stycket eller godkännande enligt 5 § första stycket.	Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om särskilt tillstånd att i den utsträckning som anges i varje särskilt fall utöva yrke som veterinär, djursjukskötare, hovslagare *eller djurvårdare* när det saknas förutsättningar för legitimation enligt 1 § första stycket eller godkännande enligt 5 § första stycket *eller 5 b § första stycket*.

[7] Senaste lydelse 2012:465.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får vidare meddela föreskrifter om att den som har legitimation enligt patientsäkerhetslagen (2010:659) ska kunna få ett särskilt tillstånd att i den utsträckning som anges i varje särskilt fall utöva verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård när det saknas förutsättningar för godkännande enligt 6 §.

5 kap.

1 §

Den som tillhör djurhälsopersonalen står vid utövande av verksamhet enligt denna lag under tillsyn av Jordbruksverket och länsstyrelsen (tillsynsmyndigheter).	*Vårdgivare som bedriver verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård där djurhälsopersonal är anställd eller på annat sätt utövar verksamhet och* den som tillhör djurhälsopersonalen står vid utövande av verksamhet enligt denna lag under tillsyn av Jordbruksverket och länsstyrelsen (tillsynsmyndigheter).

Regeringen meddelar närmare föreskrifter om ansvarsfördelningen mellan tillsynsmyndigheterna.

2 §

En tillsynsmyndighet ska genom rådgivning, information och på annat sätt underlätta för dem som tillhör djurhälsopersonalen att fullgöra sina skyldigheter enligt lagen samt de föreskrifter och beslut som har meddelats med stöd av lagen.	En tillsynsmyndighet ska genom rådgivning, information och på annat sätt underlätta för *vårdgivare inom djurens hälso- och sjukvård som står under tillsyn enligt detta kapitel och den* som tillhör djurhälsopersonalen att fullgöra sina skyldigheter enligt lagen samt de föreskrifter och beslut som har meddelats med stöd av lagen.

3 §

Tillsynsmyndigheten har i den utsträckning som behövs för tillsynen rätt att

1. på begäran få upplysningar av den som tillhör djurhälsopersonalen,

1. på begäran få upplysningar av *den vårdgivare som bedriver verksamhet som står under tillsyn enligt detta kapitel och* den som tillhör djurhälsopersonalen,

2. få ta del av eller tillfälligt omhänderta handlingar, prover och annat material som rör verksamheten, och

3. få tillträde till områden, anläggningar, byggnader och andra utrymmen som används i verksamheten och där besiktiga djur, göra undersökningar och ta prover.

4 §

Vårdgivare inom djurens hälso- och sjukvård som avser att bedriva verksamhet som omfattas av tillsyn enligt detta kapitel, ska anmäla detta till Jordbruksverket inom en månad innan verksamheten påbörjats.

Om verksamheten läggs ned eller helt eller till väsentlig del ändras eller flyttas, ska vårdgivaren anmäla detta till Jordbruksverket inom en *månad efter genomförandet.*

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att den som tillhör djurhälsopersonalen är skyldig att lämna kontaktuppgifter till tillsynsmyndigheten.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. de närmare krav som behövs för att anmälningsskyldighet enligt första och andra stycket ska fullgöras, och

	2. att den som tillhör djurhälsopersonalen är skyldig att lämna kontaktuppgifter till tillsynsmyndigheten.
Åtgärder mot *djurhälsopersonal*	**Åtgärder mot *tillsynsobjekt***
8 kap.	
3 §	
Den som bryter mot bestämmelserna i 3 kap. 2 eller 4 §, 5 § tredje stycket eller 6 § fjärde stycket döms till böter.	Den som bryter mot bestämmelserna i 3 kap. 2 eller 4 §§, 5 § tredje stycket, *5 b § tredje stycket* eller 6 § fjärde stycket döms till böter.

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2029 i fråga om 1 kap. 4, 3. kap. 5 a, 5 b, 7 och 7 a, 8 kap. 3 §§ och i övrigt den 1 juli 2024.

2. Den som vid ikraftträdandet använder yrkestiteln hovslagare ska även i fortsättningen få använda titeln trots att denne inte har godkänts av Jordbruksverket, dock längst fram till och med den 30 juni 2029.

3. Den som vid ikraftträdandet använder en yrkestitel enligt 4 kap. 1 § patientsäkerhetslagen (2010:659) i verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård trots att denne inte uppfyller de förutsättningar som anges i 4 kap. 5 § och 5 a § den lagen, ska även i fortsättningen få använda titeln, dock längst fram till och med den 31 december 2024.

4. Anmälan enligt 5 kap. 4 § första stycket som avser vid ikraftträdandet befintlig verksamhet ska göras senast den 31 december 2024.

1.2 Förslag till förordning om tillfälliga undantag för legitimation som djursjukskötare

1 § Denna förordning innehåller tillfälliga bestämmelser om undantag från krav på examen i djuromvårdnad från högskoleutbildning på grundnivå för legitimation som djursjukskötare. Bestämmelserna kompletterar 3 kap. 1 § lagen (2009:302) om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård.

2 § Övrig personal verksam på djurkliniker, djursjukhus eller motsvarande inrättning som uppfyller de villkor som framgår av 4 kap. 14 § 1 eller 2 Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd om skyldigheter för djurhållare och personal inom djurens hälso- och sjukvård (SVJFS 2019:25), får meddelas legitimation som djursjukskötare.

Legitimation enligt första stycket får endast meddelas om sökanden med godkänt resultat har genomgått examination som visar att sökanden har kunskaper och färdigheter som motsvarar krav på examen i djuromvårdnad från högskoleutbildning på grundnivå för legitimation som djursjukskötare.

3 § Jordbruksverket får meddela föreskrifter om närmare förutsättningar för legitimation samt krav på innehåll i och genomförande av examination enligt 2 §.

4 § Den som med godkänt resultat har genomgått examination enligt 2 § kan ansöka om legitimation hos Jordbruksverket.

5 § För ansökningsavgiftens storlek m.m. ska avgiftsförordningen (1992:191) gälla. Då ska avgiftsklass 3 tillämpas.

---

1. Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2024.
2. Förordningen ska fortsätta att gälla till och med den 30 juni 2029.

1.3 Förslag till förordning om statens ansvar för veterinär service m.m.

1 § Denna förordning innehåller föreskrifter om statens ansvar för veterinär service m.m.

Ansvar för veterinär beredskap för smittsamma djursjukdomar

2 § Statens jordbruksverk ska säkerställa att det finns en nationell veterinär beredskap för smittsamma djursjukdomar och att det finns tillgång till veterinärer att hantera utbrott av sådana sjukdomar.

Ansvar för veterinär service

3 § Jordbruksverket ska säkerställa att alla djur i människans vård får hälso- och sjukvård och att det finns tillgång till tillfredsställande veterinär service oavsett tidpunkt på dygnet, om det finns djurskyddsskäl.

Indelning i veterinärområden

4 § Sverige ska vara indelat i veterinärområden. Ett veterinärområde ska bestå av ett eller flera distrikt enligt den indelning som följer av förordningen (2015:493) om distrikt.

Jordbruksverket får meddela föreskrifter om indelningen i veterinärområden.

5 § Jordbruksverket ska bedöma om det finns förutsättningar för att alla djur i människans vård ska kunna få hälso- och sjukvård i de olika veterinärområdena.

Jordbruksverket ska också bedöma om det finns förutsättningar för alla djur i människans vård att få tillfredsställande sjukvård oavsett tidpunkt på dygnet, om det finns djurskyddsskäl.

Vid bedömningar enligt första och andra stycket ska sådan information som avses i 6 § beaktas.

6 § Jordbruksverket ska ansvara för att följa och analysera tillgången på veterinära tjänster och förekomsten av djur i människans vård i de olika veterinärområdena.

Jordbruksverket ska ansvara för att information om tillgången på veterinära tjänster och förekomsten av djur i människans vård i de olika veterinärområdena hålls tillgänglig.

Distriktsveterinärerna

7 § Staten bedriver veterinärverksamhet genom Distriktsveterinärerna, i enlighet med förordningen (2009:1464) med instruktion för Statens jordbruksverk.

Veterinärverksamheten ska tillhandahållas i veterinärområden där tillfredsställande veterinär service inte skulle kunna bedrivas på marknadsmässiga grunder.

8 § Jordbruksverket ska besluta om i vilka veterinärområden Distriktsveterinärerna ska vara etablerade. Vid sådana beslut ska de bedömningar som avses i 5 § beaktas.

9 § Distriktsveterinärerna ska bedriva hälso- och sjukvård för lantbrukets djur. Distriktsveterinärerna får utforma sin verksamhet utifrån behovet av hälso- och sjukvård för lantbrukets djur i respektive veterinärområde.

10 § Distriktsveterinärerna får bedriva hälso- och sjukvård för hästar och sällskapsdjur på poliklinisk nivå. Sådan verksamhet ska erbjuda vård kl. 06.00–23.00 om djurskyddet kan upprätthållas.

Om det finns särskilda skäl får Jordbruksverket besluta att Distriktsveterinärerna får bedriva stationärvård för hästar eller sällskapsdjur.

11 § Veterinärer vid Distriktsveterinärerna får utföra uppgifter som officiella veterinärer och andra offentliga uppdrag.

Beredskapstjänst

12 § Jordbruksverket ska ansvara för att det under beredskapstid, kl. 17.00–08.00 alla dagar samt helgdag, ska finnas en beredskapstjänst för djurägare till lantbrukets djur och häst.

Jordbruksverket får uppdra åt Distriktsveterinärerna att ansvara för drift och bemanning av beredskapstjänsten.

Veterinärer som erbjuder sjukvård till lantbrukets djur eller häst under beredskapstid får anmäla sig till beredskapstjänsten. Beredskapstjänsten ska erbjuda hänvisning till sådana veterinärer.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2024.

1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:1386) om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård

Härigenom föreskrivs i fråga om förordning (2009:1386) om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård

dels att 1 kap. 1, 2 kap. 2, 3 kap. 2, 8, 9, 14, 5 kap. 1, 3, 6 kap. 2 och 7 kap. 1 §§ ska ha följande lydelse,

dels att rubriken närmast före 2 kap. 1 § ska lyda ”2 kap. Skyldigheter och ansvar för djurhälsopersonal m.fl.” och rubriken närmast före 3 kap. 8 § ska lyda ”Godkännande som hovslagare och som djurvårdare”,

dels att det ska införas en ny paragraf 5 kap. 4 § och närmast före 5 kap. 4 § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
1 kap.	
1 §	
I denna förordning finns bestämmelser om	
– skyldigheter och ansvar för djurhälsopersonal (2 kap.),	– skyldigheter och ansvar för djurhälsopersonal *m.fl.* (2 kap.),
– behörighetsregler (3 kap.),	
– undantag från begränsningarna i rätten att vidta hälso- och sjukvårdande åtgärder på djur (4 kap.),	
– tillsyn (5 kap.),	
– Ansvarsnämnden för djurens hälso- och sjukvård (6 kap.), och	
– övriga frågor (7 kap).	
2 kap. Skyldigheter och ansvar för djurhälsopersonal	**2 kap. Skyldigheter och ansvar för djurhälsopersonal *m.fl.***
2 kap.	
2 §	
Statens jordbruksverk får meddela föreskrifter om	
	1. undantag från föreskriften i 2 kap. 1 a § lagen om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård att en journal som upprättas inom

	djurens hälso- och sjukvård ska vara skriven på svenska språket,
1. inskränkningar i rätten att överlåta arbetsuppgifter enligt 2 kap. 3 § lagen (2009:302) om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård, och	*2.* inskränkningar i rätten att överlåta arbetsuppgifter enligt 2 kap. 3 § lagen (2009:302) om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård, och
2. de övriga skyldigheter för djurhälsopersonalen som behövs för en god och säker vård.	*3.* de övriga skyldigheter för djurhälsopersonalen *och för vårdgivare som bedriver verksamhet som står under tillsyn enligt 5 kap. 1 § lagen om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård* som behövs för en god och säker vård.

3 kap.

2 §

En sökande med annan utländsk utbildning eller auktorisation än vad som följer av 1 § ska få legitimation som veterinär om den sökande

1. har genomgått den kompletterande utbildning och fullgjort den praktiska tjänstgöring som behövs *för att kunskaperna och färdigheterna ska motsvara* de svenska kraven,	1. har genomgått den kompletterande utbildning och fullgjort den praktiska tjänstgöring som behövs *eller på annat sätt uppvisat kunskaper och färdigheter som motsvarar* de svenska kraven,

2. har för yrket nödvändiga kunskaper om svenska författningar, och

3. har för yrket nödvändiga kunskaper i svenska, danska eller norska språket.

Legitimation får meddelas trots att den sökande inte har genomgått föreskriven efterutbildning, om denne är mycket skicklig och särskilt erfaren inom veterinäryrket.

Jordbruksverket får, efter samråd med Sveriges lantbruksuniversitet, meddela närmare föreskrifter om utbildning *och praktisk tjänstgöring* som avses i första stycket 1.	Jordbruksverket får, efter samråd med Sveriges lantbruksuniversitet, meddela närmare föreskrifter om utbildning *m.m.* som avses i första stycket 1.

Godkännande som hovslagare	Godkännande som hovslagare *och som djurvårdare*
8 §	
Jordbruksverket får meddela föreskrifter om vilken utbildning eller praktisk erfarenhet som krävs för att kunna godkännas som hovslagare.	Jordbruksverket får meddela föreskrifter om vilken utbildning eller praktisk erfarenhet som krävs för att kunna godkännas som hovslagare *och som djurvårdare.*
9 §	
Jordbruksverket får meddela föreskrifter om godkännande av hovslagare med yrkeskvalifikationer förvärvade i ett annat land.	Jordbruksverket får meddela föreskrifter om godkännande av hovslagare *och djurvårdare* med yrkeskvalifikationer förvärvade i ett annat land.
14 §[1]	
Jordbruksverket får meddela föreskrifter om särskilt tillstånd att i den utsträckning som anges i varje särskilt fall utöva yrke som veterinär, djursjukskötare *eller* hovslagare när det saknas förutsättningar för legitimation enligt 3 kap. 1 § första stycket lagen (2009:302) om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård eller godkännande enligt 3 kap. 5 § första stycket samma lag.	Jordbruksverket får meddela föreskrifter om särskilt tillstånd att i den utsträckning som anges i varje särskilt fall utöva yrke som veterinär, djursjukskötare hovslagare, *eller djurvårdare* när det saknas förutsättningar för legitimation enligt 3 kap. 1 § första stycket lagen (2009:302) om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård eller godkännande enligt 3 kap. 5 § första stycket *eller 3 kap. 5 b § första stycket* samma lag.

Jordbruksverket får vidare meddela föreskrifter om att den som har legitimation enligt patientsäkerhetslagen (2010:659) ska kunna få ett särskilt tillstånd att i den utsträckning som anges i varje särskilt fall utöva verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård när det saknas förutsättningar för godkännande enligt 3 kap. 6 § lagen om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård.

[1] Senaste lydelse 2012:527.

5 kap.

1 §

Länsstyrelserna utövar tillsyn över djurhälsopersonalen inom respektive län.

Länsstyrelserna utövar tillsyn över *verksamheter inom djurens hälso- och sjukvård och* över djurhälsopersonalen inom respektive län.

Länsstyrelser får komma överens om att överföra tillsynen över viss verksamhet mellan sig.

3 §

Jordbruksverket får meddela föreskrifter om

1. de närmare krav som behövs för att anmälningsskyldighet enligt 5 kap. 4 § första och andra stycket lagen om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård ska fullgöras,

1. skyldighet för djurhälsopersonalen att lämna kontaktuppgifter till tillsynsmyndigheten,

2. skyldighet för djurhälsopersonalen att lämna kontaktuppgifter till tillsynsmyndigheten,

2. hur tillsyn ska bedrivas,

3. hur tillsyn ska bedrivas

3. samverkan mellan tillsynsmyndigheter, och

4. samverkan mellan tillsynsmyndigheter, och

4. skyldighet för en tillsynsmyndighet att lämna information till Jordbruksverket om den tillsyn som bedrivs.

5. skyldighet för en tillsynsmyndighet att lämna information till Jordbruksverket om den tillsyn som bedrivs.

Uppgifter om verksamheter inom djurens hälso- och sjukvård

4 §

Hos Jordbruksverket ska det finnas it-system för elektronisk behandling av uppgifter som anmälts enligt 5 kap. 4 § lagen om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård. Sådana uppgifter får användas

för tillsyn, verksamhetsplanering, uppföljning och forskning samt för framställning av statistik.

Jordbruksverket har personuppgiftsansvar för behandling av de personuppgifter som lämnas till it-systemen.

Länsstyrelserna har rätt att vid direktåtkomst ta del av uppgifter som Jordbruksverket lämnat till it-systemen och som länsstyrelserna behöver för att kunna fullgöra sitt uppdrag som tillsynsmyndighet.

Jordbruksverket får meddela föreskrifter om begränsning av de uppgifter som får samlas in och om gallring.

6 kap.

2 §

Ansvarsnämnden ska informera Jordbruksverket om ärenden och beslut som det kan vara av betydelse för verket att känna till.

Ansvarsnämnden ska informera länsstyrelsen om ärenden och beslut som kan antas vara av betydelse för länsstyrelsens roll som tillsynsmyndighet över verksamheter inom djurens hälso- och sjukvård. Informationen ska lämnas till den länsstyrelse där den som beslutet avser är verksam eller folkbokförd.

7 kap.

1 §[2]

Avgift tas ut för prövning av ansökan om legitimation eller annan behörighet enligt 3 kap. lagen (2009:302) om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård i de fall som framgår av andra stycket.

För ansökningsavgiftens storlek m.m. gäller 10–14 §§ avgiftsförordningen (1992:191). Då ska följande avgiftsklasser tillämpas:

Ärendeslag	**Avgiftsklass**
Ansökan om legitimation som veterinär eller djursjukskötare	3
Ansökan om godkännande som hovslagare	3
Ansökan om godkännande för verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård	2
Ansökan om godkännande av specialistkompetens	2
Ansökan om särskilt tillstånd	1
Ansökan om godkännande som djurvårdare	*3*

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2029 i fråga om 3. kap. 8, 9, 14 och 7 kap. 1 §§ och rubriken närmast före 3 kap. 8 §, och i övrigt den 1 juli 2024.

[2] Senaste lydelse 2016:172.

1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:1397) om veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse

Härigenom föreskrivs i fråga om förordning (2009:1397) om veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse att 1 § ska ha följande lydelse,

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
1 §	
Denna förordning gäller i fråga om veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse.	
Med veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse avses följande verksamheter.	
1. Deltagande i en *beredskapsorganisation vid utbrott av smittsamma djursjukdomar.*	1. Deltagande i en *nationell veterinär beredskap för smittsamma djursjukdomar som avses i 2 § förordning (202x:xx) om statens ansvar för veterinär service.*
2. Beredskap för djursjukvård under jourtid.	2. Beredskap för djursjukvård under jourtid.
3. Djurhälso- och djursjukvård i *sådana områden av landet* där det bedöms att tillfredsställande veterinär service inte skulle kunna bedrivas på marknadsmässiga grunder.	3. Djurhälso- och djursjukvård i *veterinärområden* där det bedöms att tillfredsställande veterinär service inte skulle kunna bedrivas på marknadsmässiga grunder.
	4. Tillhandahålla en beredskapstjänst som avses i 12 § förordning (202x:xx) om statens ansvar för veterinär service.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2024.

1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:1464) med instruktion för Statens jordbruksverk

Härigenom föreskrivs i fråga om förordning (2009:1464) med instruktion för Statens jordbruksverk

dels att 10–12 och 23 §§ ska upphöra att gälla

dels att 22 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	22 §[1]
Vid myndigheten finns en avdelning, Distriktsveterinärerna, som fullgör veterinära uppgifter enligt *10 §*, samt i övrigt de organisatoriska enheter som myndigheten bestämmer.	Vid myndigheten finns en avdelning, Distriktsveterinärerna, som fullgör veterinära uppgifter enligt *förordning (202x:xx) om statens ansvar för veterinär service m.m.*, samt i övrigt de organisatoriska enheter som myndigheten bestämmer.
En organisatorisk enhet inom Jordbruksverket som är organisatoriskt åtskild från Distriktsveterinärerna ska säkerställa tillgången till veterinärer enligt *10 §* genom upphandling enligt lagen (2016:1145) om offentlig upphandling eller genom att ge uppdrag till Distriktsveterinärerna. Distriktsveterinärerna får lämna anbud i sådana upphandlingar. Förordning (2016:1172).	En organisatorisk enhet inom Jordbruksverket som är organisatoriskt åtskild från Distriktsveterinärerna ska säkerställa *tillgång till tillfredställande veterinär service enligt förordningen (202x:xx) om statens ansvar för veterinär service m.m.* genom upphandling enligt lagen (2016:1145) om offentlig upphandling eller genom att ge uppdrag till Distriktsveterinärerna. Distriktsveterinärerna får lämna anbud i sådana upphandlingar. Förordning (2016:1172).

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2024.

[1] Senaste lydelse 2016:1172.

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Utredningens uppdrag

Utredningen har i uppdrag att göra en översyn av lagstiftningen om djurens hälso-och sjukvård och annan veterinär verksamhet och undersöka vilka åtgärder som behöver vidtas i syfte att säkerställa en hållbar och långsiktigt välfungerande hälso- och sjukvård för djur.

I uppdraget ingår bl.a. att föreslå åtgärder för att säkerställa att det statliga åtagandet inom veterinär service och vid utbrott av smittsamma djursjukdomar ska kunna utföras på ett ändamålsenligt sätt, undersöka hur verksamheten inom djurens hälso- och sjukvård har påverkats av den behörighetsreglering som infördes 2010, analysera det framtida resursbehovet av olika yrkeskategorier inom djurens hälso- och sjukvård och utarbeta de författningsförslag som krävs för införandet av verksamhetstillsyn inom djurens hälso- och sjukvård.

Utredningens direktiv (dir. 2021:42 och dir. 2022:80) finns intagna som bilagor till detta betänkande.

2.2 Avgränsningar m.m.

I utredningens uppdrag att analysera det framtida resursbehovet inom djurens hälso- och sjukvård har inte ingått att utföra en fullständig översyn av eventuella orsaker till bristen på bl.a. veterinärer. Det har inneburit att utredningen t.ex. inte utrett frågan om vilken eventuell påverkan arbetsmiljön för veterinärer och annan djurhälsopersonal kan ha för bristen på personal inom djurens hälso- och sjukvård.

I utredningens uppdrag att föreslå införande av verksamhetstillsyn inom djurens hälso- och sjukvård har inte ingått att utreda frågan om verksamhetskod för förskrivning av läkemedel. Utredningen noterar att det kan finnas anledning att utreda den frågan i ett annat sammanhang.

Utredningen har bedömt att frågan om behörighetsreglering för djurvårdare är en sådan åtgärd som bidrar till en hållbar och långsiktigt välfungerande hälso- och sjukvård för djur. Frågan har alltså legat inom ramen för uppdraget.

2.3 Utredningarbetet

Utredningsarbetet påbörjades i juli 2021 och har bedrivits på sedvanligt sätt med regelbundna sammanträden med expertgruppen, sammanlagt sju stycken. Även i övrigt har utredningsarbetet skett i nära samarbete med experterna. Samtliga sammanträden utom ett har hållits digitalt. Även övriga externa kontakter har till största del skett via telefon eller digitalt. Ett fysiskt möte har genomförts med Jordbruksverket och Distriktsveterinärerna.

Utredningen har haft mycket kontakt med de myndigheter och organisationer som experterna är anställda vid eller företräder. Stöd i konsekvensutredningen har inhämtats från Tillväxtverket och upplysningar har hämtats in från flera andra organ, t.ex. Ansvarsnämnden för djurens hälso- och sjukvård, Växa Sverige, Agria Djurförsäkring, Svensk Försäkring, Konsumenternas försäkringsbyrå, Allmänna reklamationsnämnden, Inspektionen för vård och omsorg, Statistikmyndigheten SCB, Institutet för biomedicinsk laboratorievetenskap, Försvarsmakten, Socialstyrelsen, Arbetsförmedlingen, Finnish Food Authority, Försäkringskassan, Mattillsynet, Fødevarestyrelsen, Centrala studiestödsnämnden m.fl. Utredningen har även uppvaktats av och haft kontakt med yrkesverksamma inom djurens hälso- och sjukvård.

Därutöver har utredningen varit på studiebesök på Blå Stjärnans Djursjukhus i Göteborg och medverkat vid Svensk Djursjukvårds medlemsmöte 2021 samt vid ett sammanträde med ansvarsnämnden. Utredningen har även genomfört tre enkätundersökningar. Enkätfrågorna finns intagna som bilagor till detta betänkande.

2.4 Betänkandets disposition

Betänkandet är indelat i 12 kapitel. I 1 kap. redovisas utredningens författningsförslag. Uppdraget och dess genomförande redovisas i 2 kap. Kapitel 3 innehåller en presentation av aktörer inom djurhälsoområdet och i 4 kap. presenteras på området gällande reglering och internationella förpliktelser. I 5 kap. behandlas frågor om det statliga åtagandet inom veterinär service och vid utbrott av smittsamma djursjukdomar. I 6 kap. finns överväganden och förslag om behörighetsfrågor inom djurens hälso- och sjukvård. Överväganden och förslag i fråga om resursbehovet inom djurens hälso- och sjukvård framgår av 7 kap. I 8 kap. presenteras förslag för införande av verksamhetstillsyn inom djurens hälso- och sjukvård samt de överväganden som gjorts i fråga om vilken finansieringsmodell som bör väljas för sådan tillsyn. Kapitel 9 innehåller utredningens överväganden i fråga om den del av uppdraget som avser kartläggning av konsumenters möjligheter att jämföra kostnader. I betänkandets tre sista kapitel (kap. 10–12) återfinns ikraftträdande och övergångsbestämmelser, konsekvenser av förslagen och författningskommentar.

3 Aktörer inom djurhälsoområdet

Lagen (2009:302) om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård trädde i kraft den 1 januari 2010 och ersatte bl.a. lagen (1994:844) om behörighet att utöva veterinäryrket. Lagen, som alltså är relativt ny, syftar till att uppnå en god och säker vård av djur och en god djurhälsa och ska även bidra till att samhällets krav på djurskydd, smittskydd och livsmedelssäkerhet tillgodoses. Anledningen till att en ny lag togs fram var att regeringen såg ett behov av en behörighetsreglering som bättre avspeglade utvecklingen och arbetsmetoderna inom djurens hälso- och sjukvård.

I kapitlet redovisas ett urval av olika aktörer inom djurens hälso- och sjukvård. Kapitlet inleds med en presentation av myndigheter som är verksamma eller har anknytning till området djurens hälso- och sjukvård. Därefter följer en presentation av olika verksamheter som på olika sätt är verksamma inom djurens hälso- och sjukvård, av försäkringsbranschen och av utbildningsverksamhet kopplad till djurens hälso- och sjukvård. Kapitlet avslutas med en redogörelse för olika yrkesgrupper inom djurens hälso- och sjukvård.

3.1 Myndigheter

Flera olika myndigheter är verksamma eller har anknytning till området djurens hälso- och sjukvård. Nedan följer en redogörelse för ett urval av dessa.

3.1.1 Statens jordbruksverk

Av 1 § förordning (2009:1464) med instruktion för Statens jordbruksverk, framgår att Statens jordbruksverk (Jordbruksverket) är en förvaltningsmyndighet inom jordbruksområdet, fiskeområdet

och därtill knuten landsbygdsutveckling. Jordbruksverkets uppgift är att arbeta för en hållbar utveckling, ett gott djurskydd, ett dynamiskt och konkurrenskraftigt näringsliv i hela landet och en livsmedelsproduktion till nytta för konsumenterna. Jordbruksverket har bl.a. ansvar för att säkerställa ett gott djurhälsotillstånd hos djur i människans vård, säkerställa en god folkhälsa genom att förebygga spridning av och bekämpa smittor hos djur, säkerställa ett gott djurskydd samt utifrån sitt ansvar i livsmedelskedjan verka för säkra livsmedel.

Jordbruksverket ansvarar för flera frågor som berör det veterinära området. Jordbruksverket har register över lantbrukets djur och vilka anläggningar de finns på samt anläggningsregister över häst. Jordbruksverket har också register över hundar och från och med 2023 även katter. Jordbruksverket har en krisorganisation som används vid utbrott av smittämnen som rör djur eller foder. Inom Jordbruksverket ansvarar djuravdelningen för bl.a. behörighetsfrågor kopplade till djurens hälso- och sjukvård, smittskyddsarbete, djurskydd, veterinärmedicinska läkemedel och arbete mot antibiotikaresistens. Inom flertalet av dessa områden har myndigheten ett tätt samarbete med andra svenska myndigheter och med EU:s institutioner och motsvarande myndigheter i andra EU-länder.

Jordbruksverket har som central behörig myndighet det övergripande och samordnande ansvaret för tillsynen av djurhälsopersonal. Det innebär att Jordbruksverket utgör ett stöd för länsstyrelserna som utför den operativa tillsynen. I detta avseende utfärdar Jordbruksverket både föreskrifter, vägledning och checklistor samt genomför utbildningsinsatser i syfte att samordna och likrikta tillsynen.

Djuravdelningen ansvarar för att förordna officiella veterinärer, t.ex. gränskontrollveterinärer. Officiella veterinärer finns i hela landet och en viktig uppgift är att utfärda intyg vid handel och förflyttning inom EU av levande djur och djurprodukter. Gränskontrollveterinärernas uppgift är att kontrollera att sändningar som kommer från länder utanför EU som består av levande djur, animaliska biprodukter, avelsmaterial, hö och halm samt vissa vegetabiliska foder som omfattas av skyddsbeslut uppfyller villkoren enligt EU-lagstiftningen. Kontrollen ska säkerställa att djuren och produkterna är säkra ur djurhälsosynpunkt och att de inte innehåller otillåtna ämnen eller smittoämnen samt att djur är i skick att transporteras vidare. Därtill har Djuravdelningen ansvar för att förordna officiella veterinärer vid utbrott av

smitta, provtagning, avlivning etc. Veterinären har då till uppgift att övervaka åtgärder (t.ex. avlivning, oskadliggörande, sanering och transporter) som myndigheten har beslutat.

Djuravdelningen ansvarar för att utfärda legitimationer och godkännanden av yrkesutövare inom djurens hälso- och sjukvård, handlägga frågor om prövotid, återkallelse av legitimation eller annan behörighet samt begränsning av förskrivningsrätt inför eventuell prövning av Ansvarsnämnden för djurens hälso- och sjukvård.

Smittskyddsarbetet på Djuravdelningen omfattar de smittor hos djur som kan orsaka svåra sjukdomar hos djur eller människa eller som kan orsaka stora ekonomiska förluster för samhället. Ansvaret omfattar också kontroll och bekämpning av sådana sjukdomar hos djur, samt övervakning av sjukdomsläget hos djur i Sverige. En viktig del i detta arbete är att upprätthålla en god beredskap vid kris. För att tydliggöra detta arbete samt peka på vilka de prioriterade områdena är, har Jordbruksverket beslutat om en smittskydds- och djurhälsostrategi.

Jordbruksverket är central behörig myndighet för djurskyddet i Sverige. Djurskyddsarbetet syftar till att säkerställa att djur i Sverige har ett gott djurskydd samt att främja en god djurvälfärd och respekt för djur. Grunden för arbetet härrör sig från EU-lagstiftning, djurskyddslagen (2018:1192), regleringsbrev samt nationella livsmedelsstrategin. De prioriterade områdena anges i Jordbruksverkets smittskydds- och djurskyddsstrategi.

I Jordbruksverkets uppdrag ingår att säkerställa tillgången till veterinärer vid utbrott av smittsamma djursjukdomar samt att alla djur i människans vård ska kunna få hälso- och sjukvård. Detta görs genom den särskilda verksamhetsgrenen Distriktsveterinärerna. Av Jordbruksverkets cirka 1 500 anställda tillhör cirka 600 Distriktsveterinärerna.

3.1.2 Statens veterinärmedicinska anstalt

Statens veterinärmedicinska anstalt (SVA) är ett veterinärmedicinskt expert- och serviceorgan åt myndigheter och enskilda. SVA ska främja djurs och människors hälsa, svensk djurhållning och vår miljö med diagnostik, forskning, beredskap och rådgivning. Uppdraget för myndigheten utgår från förordning (2009:1394) med instruktion för Statens veterinärmedicinska anstalt. SVA:s uppdrag är bl.a. att utreda smittsamma djursjukdomars, inklusive zoonosers (sjukdomar eller

infektioner som på naturlig väg kan spridas mellan djur och människor) uppkomst, orsak och spridningssätt samt medverka i förebyggandet och bekämpandet av dessa sjukdomar hos både tama och vilda djur. Vid SVA ska det finnas en nationell expertgrupp vars syfte är att upprätthålla expertkunskap om hur epizootiska sjukdomar (allvarliga smittsamma djursjukdomar som kan utgöra ett hot mot människors eller djurs hälsa) och zoonoser uppträder och sprids. SVA:s roll som riskvärderare är att bistå Jordbruksverket med expertkunskap inom ramen för sitt uppdrag.

SVA är nationellt referenslaboratorium. Verksamheten omfattar alla områden av foder-, livsmedelslagstiftningen och djurhälsa. SVA är också EU:s referenslaboratorium för campylobacter. Syftet med referenslaboratorier är främst att harmonisera analysarbetet för laboratorier som används för analyser i den officiella kontrollen och på så sätt få resultat som präglas av hög kvalitet och enhetlighet. SVA är Sveriges största veterinärmedicinska laboratorium, med kompetens inom områdena antibiotikaresistens, bakteriologi, foder, kemi, parasitologi, patologi och virologi, analys av smittor och substanser som kan orsaka sjukdomar hos djur. SVA är även det enda veterinärmedicinska laboratoriet i Sverige med fullständig patologisk verksamhet, vilket inkluderar ett säkerhetslaboratorium för diagnostik av särskilt farliga smittämnen. Myndigheten har också i uppdrag att tillsammans med Strategigruppen för rationell antibiotikaanvändning och minskad antibiotikaresistens (Strama VL) arbeta med övervakning av antibiotikaresistensläget hos bakterier från svenska djur, samt med rådgivning och strategier för att minska förekomsten av resistens. Som ett stöd till dessa funktioner utför SVA också forsknings- och utvecklingsarbete. Myndigheten utför också viss uppdragsverksamhet. Vid SVA arbetar cirka 370 personer varav cirka 90 veterinärer och cirka 65 biomedicinska analytiker/laboratorieingenjörer.

3.1.3 Livsmedelsverket

Livsmedelsverket är central behörig myndighet för frågor som rör livsmedel, vilket bl.a. inkluderar att myndigheten är Sveriges expert- och centrala kontrollmyndighet på livsmedelsområdet. Livsmedelsverkets uppdrag framgår av förordning (2009:1426) med instruktion för Livsmedelsverket. Myndigheten har till uppgift att tillvarata konsumen-

ternas intresse genom att arbeta för säkra livsmedel, redlighet i livsmedelskedjan och goda matvanor.

Livsmedelsverket ska verka för en effektiv och likvärdig livsmedelskontroll i hela landet och har det övergripande ansvaret för livsmedelskontrollen. I Sverige finns cirka 36 000 primärproducenter, 90 000 livsmedelsanläggningar och drygt 5 500 dricksvattenanläggningar. Kontroll av de flesta av anläggningarna utförs av kommunala myndigheter medan länsstyrelserna ansvarar för att stödja, samordna och följa upp kommunernas kontroll inom respektive län samt för att utföra livsmedelskontrollen i primärproduktionen inklusive djur-transporter och uppsamlingscentraler för vilt. Livsmedelsverket står för den operativa kontrollen av cirka 1 500 livsmedelsanläggningar, inklusive slakterier och vilthanteringsanläggningar. Kontroll i samband med slakt och vilthantering fokuserar på tre huvudområden; livsmedelssäkerhet, djurskydd och smittskydd. Livsmedelsverkets anställda officiella veterinärer utför kontroll före slakt av levande djur. I samband med detta hanteras även eventuella avvikelser som uppstått under transporten och när djuren behandlas inför slakt i slakteriet. Officiella veterinärer ansvarar för besiktning av slaktkroppar och tillhörande organ efter slakt. Det praktiska genomförandet av köttbesiktningen samt kontroller av livsmedelsföretagare sker tillsammans med officiella assistenter. Myndigheten ansvarar också för den veterinära gränskontrollen av främst animaliska livsmedel men även vegetabilier.

Livsmedelsverket har även ansvaret för att följa upp livsmedelskontrollen i landet. Uppföljningen av köttkontrollen och kontroll av livsmedelsföretagare i samband med slakt, vilthantering och förädling inom storindustrin genomförs löpande av veterinärer. Effektiv och likvärdig kontroll är ett krav enligt gällande kontrollagstiftning inom EU.[1] Livsmedelverkets veterinärer arbetar även med utveckling av lagstiftningen på livsmedelsområdet på EU-nivå.

[1] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/625 av den 15 mars 2017 om offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet för att säkerställa tillämpningen av livsmedels- och foderlagstiftningen och av bestämmelser om djurs hälsa och djurskydd, växtskydd och växtskyddsmedel samt om ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 999/2001, (EG) nr 396/2005, (EG) nr 1069/2009, (EG) nr 1107/2009, (EU) nr 1151/2012, (EU) nr 652/2014, (EU) 2016/429 och (EU) 2016/2031, rådets förordningar (EG) nr 1/2005 och (EG) nr 1099/2009 och rådets direktiv 98/58/EG, 1999/74/EG, 2007/43/EG, 2008/119/EG och 2008/120/EG och om upphävande av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 854/2004 och (EG) nr 882/2004, rådets direktiv 89/608/EEG, 89/662/EEG, 90/425/EEG, 91/496/EEG, 96/23/EG, 96/93/EG och 97/78/EG samt rådets beslut 92/438/EEG (förordningen om offentlig kontroll).

Livsmedelsverket har cirka 640 anställda. Inom den operativa kontrollen arbetar cirka 180 officiella veterinärer och ytterligare ett 20-tal veterinärer arbetar med ledning och utveckling av kontrollen.

3.1.4 Länsstyrelserna

Länsstyrelserna har till uppgift att vara regeringens företrädare i länet vilket framgår av förordning (2017:868) med länsstyrelseinstruktion. Länsstyrelserna har det regionala ansvaret för bl.a. djurskyddskontrollen och är, tillsammans med Jordbruksverket, tillsynsmyndighet över djurhälsopersonalen när dessa utövar verksamhet enligt lagen om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård. Tillsyn av djurhälsopersonal innebär att länsstyrelsen utövar tillsyn över yrkesutövare för att säkerställa att de fullgör sina skyldigheter i enlighet med gällande lagstiftning. Jordbruksverket har det övergripande ansvaret för tillsynen och ger stöd och råd till länsstyrelserna i frågan. Likaså utför länsstyrelserna djurskyddskontroller för att säkerställa att djurskyddslagstiftningen efterlevs medan Jordbruksverket ger stöd, råd och vägledning till länsstyrelsernas arbete med djurskyddskontroll.

En veterinär eller någon annan som i sitt yrke kommer i kontakt med djur eller produkter av djur och som misstänker ett fall av epizootisk sjukdom ska skyndsamt anmäla detta till Jordbruksverket, SVA eller berörd länsstyrelse. Länsstyrelserna har ett underrättelseansvar till SVA och berörd kommun samt beroende på sjukdomens art, till Havs- och vattenmyndigheten, Livsmedelsverket, Folkhälsomyndigheten och smittskyddsläkaren. Länsstyrelserna har vidare ett samordningsansvar för regional krisberedskap och är högsta civila totalförsvarsmyndighet inom respektive län. Vid landets länsstyrelser arbetar ett 70-tal länsveterinärer och cirka 200 djurskyddsinspektörer.

3.1.5 Ansvarsnämnden för djurens hälso- och sjukvård

Ansvarsnämnden för djurens hälso- och sjukvård prövar frågor om disciplinpåföljd för djurhälsopersonalen. Nämndens uppgift och organisation regleras i lagen om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård. Nämnden finansieras via Jordbruksverkets anslag men är en egen myndighet.

Ansvarsnämndens uppdrag är sedan den 1 januari 2010 att pröva ansvarsfrågor beträffande djurhälsopersonal, dvs. legitimerade veterinärer och djursjukskötare, godkända hovslagare och sådan legitimerad personal inom humansjukvården som har godkännande för arbete inom djurens hälso- och sjukvård. Nämnden består av ordförande och sju ledamöter samt ersättare för dessa. Nämnden har också ett kansli.

Nämndens uppgift är att bedöma om djurhälsopersonal har begått veterinärmedicinska fel vid behandling av djur, eller om behandling av djur vars tillstånd kräver detta har underlåtits. Till de veterinärmedicinska felen hör också bristande journalföring och intygsskrivning.

Djurägaren eller den som har djuret i sin vård kan anmäla djurhälsopersonal för felaktigt utförd behandling. Likaså kan tillsynsmyndigheterna, dvs. Jordbruksverket och länsstyrelserna, göra en anmälan till ansvarsnämnden. Därtill äger Riksdagens ombudsmän (JO) och Justitiekanslern (JK) rätten att anmäla till nämnden.

3.1.6 Sveriges Lantbruksuniversitet

Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) är en myndighet och svenskt statligt universitet. Myndigheten presenteras närmare i avsnitt 3.5.1.

3.2 Kommunerna

Kommunerna har med stöd av miljöbalken ett tillsynsansvar för lokaler för förvaring av djur t.ex. zoobutiker, häststallar och veterinärkliniker. Fokus för kommunernas ansvar ligger på förhållanden som kan ge upphov till olägenheter för människors hälsa, till exempel avfallshantering, gödsel och buller. Kommunerna har också ett ansvar avseende privatägda sällskapsdjur i de fall där hållande av djuret kan orsaka risker och olägenheter för omgivningen.

3.3 Verksamheter inom djurens hälso- och sjukvård

Inom ramen för begreppet djurens hälso- och sjukvård bedrivs verksamhet i privat regi av djursjukhus och kliniker samt i enskilda verksamheter. Verksamhet bedrivs också i statlig regi genom Distriktsveterinärerna. Enligt Jordbruksverket fanns den 23 juni 2022

totalt 8 856 personer som har en legitimation eller godkännande att arbeta inom djurens hälso- och sjukvård och som därmed kan tillhöra djurhälsopersonalen, av dessa var 7 684 i yrkesför ålder[2]. Fördelningen mellan yrkesgrupperna framgår av tabell 3.1.

Tabell 3.1 Fördelning av djurhälsopersonal

Djurhälsopersonal	Antal totalt	Antal yrkesför ålder (yngre än 66)
Leg. veterinär	6031	4973
Leg. djursjukskötare	2191	2164
Leg. gk. sjuksköterska	54	50
Leg. gk. sjukgymnast	55	49
Leg. gk. tandläkare	15	5
Gk hovslagare	524	499

Källa: Jordbruksverket.

För etablering av verksamheter inom djurens hälso- och sjukvård, t.ex. privata kliniker och djursjukhus, krävs i dag inte tillstånd eller registrering. Verksamheten som sådan är inte heller underkastad offentlig tillsyn eller annan statlig styrning och har inte heller någon statlig finansiering.

3.3.1 Distriktsveterinärerna

Jordbruksverket ansvarar för att det finns veterinärer för att utföra så kallad veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse, det vill säga en beredskapsorganisation vid utbrott av smittsamma djursjukdomar, beredskap för djursjukvård under jourtid samt hälso- och sjukvård för djur i sådana områden av landet där det bedöms att tillfredsställande veterinär service inte skulle kunna bedrivas på marknadsmässiga grunder.

Jordbruksverket kan enligt förordningen (2009:1397) om veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse, efter upphandling, ingå avtal med privata aktörer om utförande av veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse. Det finns dock inte någon skyldighet för privata veterinärer eller veterinära verksamheter som till exempel behandlar djur på dagtid att också erbjuda vård på kvällar och helger.

[2] Som yrkesför räknar utredningen den som är 66 år och yngre.

Distriktsveterinärerna är den avdelning inom Jordbruksverket som ansvarar för att fullgöra de veterinära uppgifter som verket är skyldigt att utföra. En annan verksamhetsgren inom Jordbruksverket, som ska vara organisatoriskt åtskild från Distriktsveterinärerna, ska säkerställa tillgången till veterinärer, vid utbrott av smittsamma djursjukdomar samt för att alla djur i människans vård ska kunna få hälso- och sjukvård, genom upphandling enligt lagen (2016:1145) om offentlig upphandling. Distriktsveterinärerna får lämna anbud i sådana upphandlingar. Jordbruksverket kan även, i stället för att upphandla tjänsterna, ge Distriktsveterinärerna i uppdrag att utföra dessa. Verksamhet av allmänt ekonomiskt intresse finansieras till viss del med statliga anslag. Distriktsveterinärerna får endast vara etablerade där det krävs för att säkerställa tillgången till veterinärer. I de områden där Distriktsveterinärerna är etablerade är Jordbruksverket skyldigt att bedriva hälso- och sjukvård för lantbrukets djur. Därutöver får Jordbruksverket i dessa områden även bedriva hälso- och sjukvård för hästar och sällskapsdjur på en primärvårdsnivå som fastställs av myndigheten i förväg med begränsad utrustning och utan möjlighet till stationär vård. Vidare får myndigheten bedriva vård utöver primärvårdsnivå för hästar och sällskapsdjur om sådan vård inte finns att tillgå inom rimligt avstånd.

3.3.2 Djursjukhus, kliniker och motsvarande enskilda näringsidkare

Inom djurens hälso- och sjukvård arbetar djurhälsopersonal i form av veterinärer, djursjukskötare och godkända hovslagare m.fl. samt övrig personal som t.ex. djurvårdare. Därtill arbetar ett mindre antal godkända legitimerade tandläkare, godkända legitimerade sjukgymnaster och godkända legitimerade sjuksköterskor. Utöver de som tillhör djurhälsopersonalen finns även ett stort antal djurvårdare, djurskötare, hovslagare och biomedicinska analytiker.

Den privata marknaden för djurens hälso- och sjukvård har under de senaste tio åren genomgått stora förändringar, inte minst i fråga om ägarstruktur och domineras i dag av två företag, Evidensia och AniCura. AniCura beskriver sig självt som ett av Europas ledande företag inom högkvalitativ djursjukvård för sällskapsdjur och företaget har 450 djursjukhus runt om i Europa och på 36 platser i

Sverige.[3] Evidensia är en del av IVC Evidensia, ett företag som beskriver sig som Europas ledande leverantör av veterinärvård baserad i 17 länder. I Sverige har Evidensia ett 70-tal kliniker varav 66 smådjurskliniker och 9 hästkliniker.[4] År 2016 motsvarade Evidensia och AniCuras marknadsandelar tillsammans cirka 40 procent av veterinärvårdsmarknaden mätt i nettoomsättning.[5]

Distriktsveterinärernas andel av veterinärföretagens nettoomsättning var år 2016 cirka 10 procent. Utöver Distriktsveterinärerna och nämnda koncerner finns det ett stort antal veterinära arbetsplatser med privatpraktiserande veterinärer runt om i Sverige som bedriver hälso- och sjukvård för både produktions- sällskapsdjur och häst.

Under de senaste åren har digitala tjänster utvecklats och genom t.ex. ett videosamtal kan en veterinär på distans göra enklare medicinska bedömningar. Djurägaren kan få råd om egenvård, samt vid behov hänvisning till en fysisk mottagning. Flera större aktörer erbjuder sådana tjänster. Ägarstrukturen bakom dessa applikationer är ofta olika försäkringsbolag och etablerade veterinärkoncerner.

3.3.3 Organisationer inom djurhälsovård

Inom lantbrukssektorn finns organisationer som av Jordbruksverket har förordnats att med stöd av förordning (2006:816) om kontroll av husdjur, m.m. anordna organiserade hälsokontroller i syfte att motverka och förebygga sjukdomar hos djur. I ett kontrollprogram är det primära syftet att förebygga och bekämpa en viss sjukdom eller ett visst smittämne, medan ett övervakningsprogram syftar till att övervaka förekomst av en viss sjukdom eller ett visst smittämne. Genom dessa kontroll- och övervakningsprogram har näringen och staten ett gemensamt ansvar för att förebygga, bekämpa, övervaka och om möjligt utrota smittsamma djursjukdomar.

Växa är en medlemsstyrd husdjursförening för primärt mjölk- och köttföretagare med cirka 500 anställda. Växa bedriver service och rådgivning till sina medlemmar inom områden som avbytarservice, avelsrådgivning, förebyggande djurhälsoarbete och rådgivning inom företags- och affärsutveckling.

[3] www.anicura.se, hemsidan besökt 220824.
[4] www.evidensia.se, hemsidan besökt 220824.
[5] Konkurrensverkets rapport, *Konkurrensen i Sverige 2018*, s. 197.

Gård & Djurhälsan är ett rådgivningsföretag som arbetar för ett bibehållet gott hälsoläge inom gris-, får- och nötköttsproduktion. Gård & Djurhälsan ägs av Svenska Köttföretagen AB, Sveriges Grisföretagare, Sveriges Nötköttsproducenter och Svenska Fåravelsförbundet och har ett 60-tal anställda. Även Lundens djurhälsovård AB bedriver såväl akutsjukvård som organiserad djurhälsovård för gris.

Skånesemin bedriver kvalificerade tjänster inom fertilitet, djurhälsovård och rådgivning för mjölk- och nötköttsproducenter. Likartad verksamhet bedrivs också av Rådgivarna i Sjuhärad.

Fjäderfäproduktionen i Sverige är mycket koncentrerad till få men stora besättningar och de båda branschorganisationerna bedriver själva ett flertal kontroll- och omsorgsprogram. Svenska Ägg är branschorganisation för företagen inom svensk äggnäring. Medlemmar i organisationen är kläckerier, unghönsuppfödare, äggproducenter, äggpackerier och fodertillverkare. Svensk Fågel är branschorganisation för svensk matfågelproduktion (huvudsakligen kyckling och kalkon) och uppfödning. Organisationens medlemmar står för 98 procent av matfågelproduktionen i Sverige och representerar hela kedjan; avelsföretag, kläckerier, fodertillverkare, uppfödare och slakterier.

Inom akvakulturen finns sedan 2021 den ekonomiska föreningen Svensk Fiskhälsa. Föreningen ska stötta medlemmarna i att genom ett systematiskt och förebyggande arbete verka för god fiskhälsa och att förebygga sjukdomsutbrott och spridning av smittsamma sjukdomar. Föreningen har ett brett fokus på smittskydd och fiskhälsofrågor inom alla delar av svensk fiskodling. Offentlig smittskyddskontroll av akvakultur utförs sedan 2014 av Distriktsveterinärerna. Djurskyddskontroller utförs av läns-styrelserna.

3.4 Försäkringsbranschen

Djurförsäkringar består framför allt av en veterinärvårdsförsäkring som ersätter kostnader om ett djur blir skadat eller drabbas av en sjukdom. Utöver veterinärvård kan man som djurägare teckna olika former av tillägg. Vanligast är livförsäkring som ger ersättning om djuret dör eller måste avlivas före en viss ålder. Det är också vanligt med tilläggsförsäkring kopplat till läkemedelskostnad, rehabilitering, bilddiagnostik så som datortomografi och röntgen. Försäkringen ersätter inte alla typer av skador, sjukdomar eller behandlingar. För lant-

brukets djur finns det försäkringar både på besättningsnivå och för enskilda djurslag eller enskilda djur. Dessa försäkringar täcker i olika grad veterinärvårdskostnader.

Försäkringsbranschen för djur har växt kraftigt det senaste decenniet och den totala premieinkomsten för de försäkringsbolag som erbjuder djurförsäkringar uppgick till knappt 4 miljarder kronor 2017 vilket är mer än en fördubbling jämfört med tio år tidigare.[6]

3.5 Utbildningsverksamhet

3.5.1 Sveriges Lantbruksuniversitet

Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) är en myndighet och svenskt statligt universitet. Vid SLU arbetar drygt 3 900 medarbetare varav 162 veterinärer. Till skillnad från de flesta övriga statliga universitet och högskolor, vilka ligger under utbildningsdepartementet, sorterar SLU under näringsdepartementet. SLU bedriver forskning och utbildning på forskarnivå, avancerad nivå och grundnivå inom en rad olika områden bl.a. veterinärmedicin. Forskning inom husdjursvetenskap och veterinärmedicin sträcker sig över ett stort antal områden så som lantbrukets djur, sport- och sällskapsdjur samt vilt och fisk. Den grundläggande principen är att verksamheten ska bidra till en hållbar framtid. Forskningen syftar bl.a. till att friska djur i sunda miljöer ska producera högkvalitativa livsmedel. Forskningsområden inom veterinärmedicin och husdjursvetenskap är t.ex. diagnosticering och behandling av sjukdomar och skador, avel, beteende, genetik för verktyg i diagnosticering och behandling, livsmedelssäkerhet, foder och näringslära, djurhållning samt teknik och stallbyggnader.

Inom områdena veterinärmedicin och djuromvårdnad finns två utbildningar. Veterinärprogrammet är en 5,5 år lång utbildning på heltid. Utbildningen leder till masterexamen i veterinärmedicin samt till veterinärexamen. Inom djuromvårdnad finns djursjukskötarprogrammet som är en treårig utbildning på heltid. Utbildningen leder till en djursjukskötarexamen som är en examen på kandidatnivå. Endast SLU har i dag examensrätt för dessa två utbildningar. Båda utbildningarna är förlagda vid SLU:s campus i Uppsala.

[6] Konkurrensverkets rapport, *Bättre konkurrens om fler byter djurförsäkring*, s. 51.

Under flertalet år har antalet nybörjarplatser på veterinärprogrammet varit 100 per år. Hösten 2022 finns det 110 platser på programmet och från hösten 2023 beräknas antalet platser uppgå till 145. Djursjukskötarutbildningens antal nybörjarplatser har stigit från ursprungliga 40 till 115 för höstterminen 2022. Både veterinärutbildningen och djursjukskötarutbildningen är yrkesutbildningar med yrkesexamen. Efter godkänd utbildning kan man ansöka hos Jordbruksverket om legitimation som veterinär respektive djursjukskötare.

SLU bedriver också en tilläggsutbildning för veterinärer som tagit sin examen i veterinärmedicin utanför EU/EES eller Schweiz och omfattar 120 högskolepoäng under två år. Utbildningen innehåller teoretisk och praktisk undervisning, som syftar till att ge en fördjupad förståelse för den veterinära yrkesrollen i Sverige. Det är Jordbruksverket som bedömer och beslutar om den enskilda veterinären behöver gå tilläggsutbildningen för att få svensk legitimation som veterinär.

En avgiftsfinansierad uppdragsutbildning kan ges som tilläggsutbildning för de legitimerade fysioterapeuter och tandläkare som vill ansöka om godkännande hos Jordbruksverket för arbete inom djurens hälso- och sjukvård. Utbildningen har bara genomförts vid ett tillfälle och då endast för fysioterapeuter.

3.5.2 Yrkeshögskolan

Yrkeshögskoleutbildning (YH) är en utbildningsform som startade hösten 2009. YH-utbildningar kombinerar teori med praktiska kunskaper, s.k. LIA, eller praktiskt lärande i arbete. De erbjuds inom branscher där det finns ett uttalat behov av utbildad arbetskraft. Innehållet i utbildningarna bygger på kunskap som uppkommit vid produktion av varor och tjänster och ska leda till jobb direkt efter examen. Innehåll och inriktning på YH-utbildningarna varierar beroende på arbetsmarknadens behov över tid. Detta skiljer dem från traditionella högskoleutbildningar som vilar på vetenskapliga eller konstnärliga grunder och som syftar till att tillfredsställa mer långsiktiga behov på marknaden. Staten bidrar med två tredjedelar av finansieringen av YH-utbildningar. Arbetsgivarsidan bidrar med en tredjedel genom att erbjuda LIA-platser. Den utbildningsarrangör som ansöker om statsbidrag ska redovisa på vilket sätt arbetsliv och

arbetsgivare kommer att vara involverade i utbildningens genomförande och hur arbetslivet bidrar med finansiering, t.ex. genom medverkan i ledningsgrupp, undervisning, lärare, föreläsare, studiebesök eller utrustning.

3.5.3 Gymnasieskolan

Naturbruksprogrammet är ett yrkesprogram inom gymnasieskolan. Programmet har fyra inriktningar; djur, lantbruk, skog och trädgård. Inriktningen djur fokuserar på beteende och samspelet mellan djur och människor med yrkesutgångarna hundskötare, djurskötare inom lantbruk, djurvårdare eller hästskötare med inriktning mot ridsport eller trav.

Hovslagarutbildning erbjuds, utöver yrkeshögskolans utbildningar, även som lärlingsutbildning på gymnasienivå. Utbildningen bedrivs av Lerums vuxenutbildning och Nordvik Utbildning AB och är en 80 veckor lång heltidsutbildning inom hovslageri. Nordvik Utbildningar AB erbjuder också den ettåriga tilläggsutbildning som i dag krävs för att bli av Jordbruksverket godkänd hovslagare.

3.6 Yrkesgrupper inom djurens hälso- och sjukvård

Det finns många yrkesgrupper som är verksamma inom djurens hälso- och sjukvård. År 2005 gjordes en större översyn av området genom betänkandet *Behörighet och ansvar inom djurens hälso- och sjukvård* (SOU 2005:98) vilken ledde till lagen om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård. Som ett resultat av bl.a. denna utredning delades behörigheter inom djurens hälso- och sjukvård in i två olika yrkesgrupper, djurhälsopersonal samt personer som yrkesmässigt arbetar inom djurens hälso- och sjukvård men som inte tillhör djurhälsopersonalen. I detta avsnitt redovisas vilka som tillhör djurhälsopersonalen enligt lagen om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård, men också ett antal andra yrkesgrupper som har stor påverkan på djurens hälso- och sjukvård. Redogörelsen gör inte anspråk på att vara uttömmande.

3.6.1 Veterinär

Veterinärer arbetar främst med djursjukvård, förebyggande djurhälsovård, smittskydd, livsmedelssäkerhet, undervisning och forskning. I privat verksamhet är veterinärer främst verksamma i klinisk vård av djur. De myndigheter som har flest veterinärer anställda är Jordbruksverket inklusive Distriktsveterinärerna, Livsmedelsverket, SVA, SLU och landets länsstyrelser. Det finns veterinärer även inom Läkemedelsverket, Försvarsmakten och i olika EU-gemensamma myndigheter. Försöksdjursveterinärer arbetar främst vid olika universitet men även inom privata läkemedelsbolag. Inom primärproduktionen för animalier (framför allt kött och mjölk) har veterinärer en viktig roll inom rådgivning och seminverksamhet.

Inom EU är frågor om djurskydd, smittskydd, läkemedels- och antibiotikaanvändning, livsmedelssäkerhet, optimerad livsmedelsproduktion, samt hållbarhet avseende djurhälsa, människa och miljö (One Health) viktiga och i sådana frågor är veterinärmedicinsk kompetens av stor betydelse.

Yrkesroll

Veterinärrollen är mycket bredare än enbart som kliniskt verksam inom djurens hälso- och sjukvård. Den veterinära yrkesrollen inom djurens hälso- och sjukvård innebär arbete med sällskapsdjur och hästar och även lantbrukets djur. Veterinärer arbetar också med livsmedelskontroll, främst på slakterier och vilthanteringsanläggningar, med ansvar för smittskydd, djurskydd och livsmedelssäkerhet samt kontroll av livsmedelsföretagens egna kontrollsystem. Även inom läkemedelsindustrin arbetar veterinärer bl.a. med forskning och utvecklingsarbete. Veterinärer som arbetar vid SLU arbetar främst med undervisning och forskning inom områden knutna till djursjukvård, djurhälsa och livsmedelssäkerhet.

Administrativt verksamma veterinärer finns inom flera statliga myndigheter. Länsstyrelsernas länsveterinärer har det länsövergripande ansvaret för djurskydd, livsmedel, foder och animaliska biprodukter, smittskydd hos djur samt utövar tillsyn över djurhälsopersonal. På andra statliga myndigheter arbetar veterinärer som chefer, inspektörer, handläggare, verksamhetsutvecklare och experter. Inom den privata

sektorn arbetar veterinärer med försäkringsfrågor, som chefer och verksamhetsledare etc.

Utbildning

I Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/36/EG av den 7 september 2005 om erkännande av yrkeskvalifikationer (yrkeskvalifikationsdirektivet) artikel 38 finns grundläggande beskrivningar av minimikraven för veterinärutbildningen.

Den svenska utbildningen till veterinär är förlagd vid SLU i Uppsala. Utbildningen består av totalt elva terminer vilket motsvarar 330 högskolepoäng. Efter tre inledande år med i huvudsak basvetenskapliga kurser i exempelvis anatomi, sjukdomslära, läkemedelslära – s.k. prekliniska kurser – följer två och ett halvt år som inkluderar teoretisk och praktisk kliniknära undervisning och ett självständigt arbete i slutet av utbildningen. Programmet syftar till att ge en bred och djup teoretisk och praktisk utbildning där studenterna får en veterinärmedicinsk helhetssyn avseende grundläggande djursjukvård för både individer och grupper av djur, förebyggande hälsoarbete, smittskydd och säker livsmedelsproduktion i syfte att främja folkhälsa.

SLU anordnar också en kompletterande utbildning för veterinärer med examen från land utanför EU/EES och Schweiz (se avsnitt 3.5.1).

Ett europeiskt system för kvalitetssäkring

EAEVE (European Association of Establishments for Veterinary Education) bildades 1988 som en samarbetsorganisation för lärosäten med veterinärutbildning inom Europa. Verksamheten syftar till att säkerställa och utveckla de europeiska veterinärutbildningarna genom ett gemensamt system för kvalitetssäkring. Vid senaste Executive Committee meeting i juni 2022 hade EAEVE 109 medlemmar i 42 länder varav 69 medlemmar inom EU/EES-området. Fakulteter med fullt eller ”kandidatmedlemskap” är skyldiga att regelbundet (vart sjunde år) genomgå en utvärdering av ESEVT (European System of Evaluation of Veterinary Training). ESEVT är ett professionsinriktat system för kvalitetssäkring med fokus på den grundläggande veterinärutbildningens innehåll och kvalitet som används inom hela Europa. ESEVT drivs sedan 2000 av EAEVE i samarbete med FVE (Federation

of Veterinarians of Europe). Sveriges veterinärutbildning är ackrediterad och ingår i utvärderingssystemet, nästa utvärdering sker 2024.

Specialistutbildningar

Sveriges Veterinärförbund (SVF) erbjuder ett flertal specialistutbildningar för veterinärer med svensk legitimation. Utbildningarna är reglerade i Jordbruksverkets föreskrift (SJVFS 2021:25) Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd om specialistkompetens för veterinärer. Ansökan om godkännande som specialist ska göras hos Jordbruksverket.

Diplomates

På europeisk nivå finns en heltäckande struktur för veterinära specialistutbildningar, ett flertal s.k. colleges som organiserar residencyutbildningar, där man efter godkänd examination tituleras Diplomate. Under paraplyet European Board of Veterinary Specialists (EBVS) finns 27 olika utbildningsprogram för att uppnå så kallad Diplomateexamen (internationella specialister). Diplomates finns för alla kliniska specialiteter inklusive livsmedelsområdet. Det finns t.ex. college för veterinär folkhälsa, djurhälsa inom akvatiska miljöer, djurvälfärd och beteendemedicin.[7]

Behörighetsregler

I 3 kap. lagen om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård (2009:302) finns bestämmelser om meddelande av legitimation och tillfällig yrkesutövning för veterinärer. Lagen innehåller också bestämmelser om erkännande av yrkeskvalifikationer som förvärvats eller erkänts i en annan stat än Sverige, inom EES eller i Schweiz samt om rätten att utöva veterinäryrket. Legitimation för veterinäryrket ska efter ansökan meddelas den som avlagt veterinärexamen i Sverige. Beteckningen legitimerad veterinär får bara användas i verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård av den som har fått legitimation.

[7] www.ebvs.eu/colleges, hemsidan besökt 221003.

Yrkestiteln veterinär är skyddad och får bara användas av den som har legitimation för yrket.

3.6.2 Djursjukskötare

Begreppet djursjukskötare infördes i samband med ikraftträdandet av lagen om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård. I lagen finns bestämmelser om skyldigheter och ansvar för djurhälsopersonal. Djurhälsopersonalen ska bl.a. arbeta i enlighet med vetenskap och beprövad erfarenhet. Enligt en undersökning[8] som Jordbruksverket gjorde 2013 arbetade vid den tiden 93 procent av de legitimerade djursjukskötarna inom veterinära verksamheter som omfattade sällskapsdjur och häst.

Yrkesroll

Titeln legitimerad djursjukskötare har inte funnits särskilt länge utan tillkom i och med lagen om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård. Rollen som djursjukskötare är emellertid inte helt ny utan har tidigare delvis fyllts genom andra funktioner och titlar t.ex. veterinärassistenter och djursjukvårdare.

Djursjukskötarnas kunskap i djuromvårdnad syftar till att komplettera veterinärernas medicinska kunskap för bästa behandlingsresultat och omsorg om djuret. Därutöver har djursjukskötarna gedigna kunskaper om vårdhygien inklusive vårdhygienplaner och kan därmed leda och utveckla arbetet inom vårdhygien på kliniker.

Djursjukskötare är expert inom djuromvårdnad, och kan under vissa förutsättningar bl.a. medicinera, assistera vid operationer och övervaka narkos. På delegation från veterinär kan de även utföra vissa veterinära arbetsuppgifter. Legitimerade djursjukskötare har alltid eget ansvar för handlingar de utför i sin yrkesroll. I rollen som djursjukskötare ligger t.ex. att kommunicera med djurägarna, utforma omvårdnadsplaner och göra omvårdnadsdiagnoser, utforma rehabiliteringsplaner, föra journal, förbereda operationssalar, operationssalsutrustning och patienter inför operation, röntga, söva och assistera vid operationer.

[8] Jordbruksverkets rapport 2013:19, *Djurens hälso- och sjukvård – i ett tioårsperspektiv*.

Utbildning

Utbildningen startade 1984 och var inledningsvis en ettårig utbildning med 20 studieplatser. Utbildningen blev tvåårig 1998 för att kunna möta behovet av den alltmer avancerade djursjukvården. Från och med hösten 2004 utökades studieplatserna till 40. Utökningen skedde eftersom man såg ett stort behov av utbildade djursjukvårdare på arbetsmarknaden. År 2009 blev djursjukskötarutbildningen en treårig kandidatutbildning i djuromvårdnad. Under de senaste tio åren har antalet utbildningsplatser gått från 40 till 115 som är platsantalet vid intag från och med hösten 2022.

Det finns i dag ett kandidatprogram i djuromvårdnad som leder till en djursjukskötarexamen. I Sverige finns utbildningen vid SLU Uppsala. Det grundläggande kravet för att få legitimation är en examen i djuromvårdnad från högskoleutbildning på grundnivå. I bilagan till förordningen (1993:221) för Sveriges lantbruksuniversitet, den så kallade examensbilagan, anges vilka examina som får avläggas på grundnivå, avancerad nivå och forskarnivå vid Sveriges lantbruksuniversitet, och vilka krav som ska uppfyllas för respektive examen. Regeringen beslutade den 5 oktober 2017 om en ändring i examensbilagan med innebörden att djursjukskötarexamen från och med den 1 december 2017 utgör en yrkesexamen om 180 högskolepoäng.

Djursjukskötarprogrammet ger studenten teoretisk kunskap och praktisk färdighet i djuromvårdnad och de veterinärmedicinska ämnen som djuromvårdad grundar sig på. Ämnet djuromvårdnad omfattar bl.a. områdena hantering av djur i djursjukvården, det sjuka djurets beteende och behov, vårdhygien, anestesi, nutrition, kommunikation och rådgivning, förebyggande djurhälsovård och rehabilitering. Den del av utbildningen som är verksamhetsförlagd genomförs på djurkliniker och djursjukhus. Utbildningen avslutas med ett självständigt arbete på kandidatnivå.

Behörighetsregler

I 3 kap. lagen om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård finns bestämmelser om meddelande av legitimation för djursjukskötare. Sådan legitimation ska efter ansökan meddelas den som avlagt examen i djuromvårdnad från högskoleutbildning på grundnivå enligt meddelade föreskrifter. Beteckningen legitimerad djursjukskötare får bara

användas av den som har fått legitimation. Även yrkestiteln djursjukskötare som sådan är skyddad inom djurens hälso- och sjukvård. Det finns också möjlighet att få svensk legitimation efter utbildning i annat land. När det gäller utbildning från EU/EES och Schweiz tillämpas 3 och 4 kap. förordningen (2016:157) om erkännande av yrkeskvalifikationer. När det gäller utbildning från ett tredjeland tillämpas Jordbruksverkets föreskrifter om ändring i Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd (SJVFS 2016:9) om behörigheter för djurhälsopersonal (SJVFS 2020:24) 3 kap. 6 §. Eftersom djursjukskötaryrket inte är reglerat internationellt på samma sätt som veterinäryrket, är antalet som får svensk legitimation som djursjukskötare efter en utländsk utbildning förhållandevis få.

3.6.3 Hovslagare

Hovslagare är i grunden ett gammalt hantverksyrke som utvecklas under åren och syftar till att vårda och skydda hästens hovar och ben.

Yrkesroll

En hovslagares arbete är av väsentlig betydelse för djurskyddet och vikten av att hovslagaren har tillräcklig kunskap om sina arbetsuppgifter är avgörande för hästars hälsa. Hovslagare arbetar i hög utsträckning ensamma och yrkesrollen innebär ett stort mått av självständighet. Arbetsuppgifterna är i vissa fall avancerade och kan, utöver sedvanligt hovslagararbete, innebära att hovslagaren måste ställa diagnoser och behandla olika typer av tillstånd. Yrkesrollen innefattar kontakt med allmänheten och direktkontakt med djur.

Utbildning

I dag finns det flera utbildningsanordnare som utbildar hovslagare. Efter avslutad utbildning med godkänt resultat kan hovslagaren ansöka hos Jordbruksverket om godkännande. I dag utbildas cirka 60 hovslagare per år av de olika utbildningsanordnarna. Utbildningen till godkänd hovslagare har genomgått stora förändringar från att ha varit kortare utbildningar till att i dag vara en treårig yrkeshögskoleutbildning.

Behörighetsregler

I och med att lagen om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård trädde i kraft 2010 infördes en möjlighet att som hovslagare ansöka om godkännande. Beslut om godkännande fattas av Jordbruksverket, som också meddelar föreskrifter om vad som krävs för ett godkännande. För att arbeta som hovslagare krävs inget godkännande, men beteckningen godkänd hovslagare får endast användas av den som fått ett sådant godkännande av Jordbruksverket.

Skillnaden mellan en godkänd hovslagare och hovslagare är, utöver att hovslagare begränsas genom det s.k. behandlingsförbudet (se avsnitt 4.1.1), att en godkänd hovslagare har en viss garanterad utbildningsnivå och dokumenterad praktisk erfarenhet av hovslagaryrket. Vidare står en godkänd hovslagare under samhällets tillsyn och kan bli föremål för disciplinpåföljd utfärdad av Ansvarsnämnden för djurens hälso- och sjukvård.

3.6.4 Fysioterapeut/Sjukgymnast

Inom professions- och fackförbundet Fysioterapeuterna grundades 1996 sektionen Legitimerade sjukgymnaster inom veterinärmedicin (LSVET). Sedan 2014 är fysioterapeut den nya titeln för sjukgymnast. Hösten 2016 beslutade förbundsstyrelsen för Fysioterapeuterna att inrätta en specialistordning för legitimerade fysioterapeuter/sjukgymnaster inom veterinärmedicin. För att få titeln specialist inom fysioterapi krävs att man väver samman klinisk utbildning och erfarenhet med utökad akademisk utbildning. I dag har sex personer genomgått denna fördjupning och kan titulera sig specialist i fysioterapi inom veterinärmedicin i enlighet med förbundets specialistordning.

Yrkesroll

Fysioterapi eller sjukgymnastik omfattar undersökning, funktionsbedömning och behandling med syfte att bedöma, bota, förebygga eller lindra sjukdomar som påverkar eller hotar djurens aktivitets- och rörelseförmåga, främst sådana i rörelse- och stödjeorganen. I arbetet som godkänd legitimerad fysioterapeut/sjukgymnast inom

djurens hälso- och sjukvård ingår att bedöma djurets funktionsförmåga och behov av rehabiliterande åtgärder samt genomföra behandling. Både akut och kroniskt sjuka djur och djur med funktionsnedsättningar behandlas. Syftet med behandlingen är att förbättra, bevara eller kompensera funktionsförmågan, normalisera rörelseförmågan och minska smärta. Inom djurens hälso- och sjukvård gör fysioterapeuten/sjukgymnasten kompletterande undersökningar som vägs in i samråd med ansvarig veterinär innan en behandlingsplan upprättas. Behandlingen kan till exempel bestå av smärtlindrande, rörelseökande, muskelstärkande och stabiliserande åtgärder och träning.

Utbildning

Inom hälso- och sjukvården gäller att för att legitimeras som fysioterapeut av Socialstyrelsen krävs tre års heltidsstudier (180 högskolepoäng), som också ger fysioterapeutexamen och en kandidatexamen i huvudämnet fysioterapi (medicinsk vetenskap).

I dag finns det ingen utbildning till fysioterapeut/sjukgymnast som direkt leder till möjligheten att ansöka om ett godkännande för arbete inom djurens hälso- och sjukvård. För den som är legitimerad fysioterapeut och som vill arbeta inom djurens hälso- och sjukvård finns en avgiftsfinansierad uppdragsutbildning vid SLU. Utbildningen kan enbart sökas av juridisk person, tex aktiebolag, handelsbolag eller förening. Utbildningen är på totalt 40 högskolepoäng och täcker djurslagen hund, katt och häst. Efter avslutad och godkänd utbildning kan man ansöka hos Jordbruksverket om ett godkännande som legitimerad fysioterapeut/sjukgymnast inom djurens hälso- och sjukvård.

Behörighetsregler

Sedan 2010 kan legitimerade fysioterapeuter/sjukgymnaster ansöka om godkännande från Jordbruksverket för att arbeta inom djurens hälso- och sjukvård. Bestämmelser om ansökan om godkännande finns i lagen om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård. I dag finns ett 50-tal legitimerade fysioterapeuter/sjukgymnaster som är godkända för verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård. Den

absoluta merparten av dessa fick sitt godkännande via de övergångsregler som initialt fanns.

3.6.5 Husdjurstekniker

En husdjurstekniker arbetade tidigare primärt med seminverksamhet. I dag har husdjurstekniker en mer differentierad yrkesroll. Flertalet husdjurstekniker jobbar med kokontroll och rådgivning inom bl.a. djurhälsa, avel, mjölkkvalitet och utfodring samt gårdsmiljöinspektioner.

Eftersom allt fler av landets mjölkbönder utbildar sig för att själva kunna sköta semin har den rådgivande funktionen delvis tagits över av husdjursagronomer. Antalet husdjurstekniker har därför under de senaste tio åren minskat kraftigt. 2005 fanns det cirka 450 husdjurstekniker[9] och år 2013 hade antalet minskat till cirka 300[10].

Yrkesroll

I dag består arbetet som husdjurstekniker i huvudsak av följande olika delar: insemination, dräktighetsundersökningar, embryoöverföring och undersökningar för att fånga upp fertilitetsstörningar för vidare hantering av veterinär. Husdjurstekniker utför även provtagning av blod, mjölk och urin för nationella screeningar eller nationella program och ägnar sig åt rådgivning för att förebygga sjukdomar. Husdjurstekniken kan också ha till uppgift att exteriörbedöma kor. Husdjurstekniker utför också moment inom den offentliga kokontrollen där data samlas in för att ge nyckeltal som används som underlag till beslut på respektive lantbruk. De medicinska behandlingar som utförs av husdjurstekniker är avhorning av kalvar samt vaccination mot ringorm.

Utbildning

Grundutbildningen till husdjurstekniker är tolv veckor och antagningskravet är avslutat naturbruksgymnasium eller liknande samt erfarenhet från mjölk- eller nötbesättning. Efter godkänd utbildning

[9] SOU 2005:98 s. 107.
[10] Jordbruksverkets rapport 2013:19, *Djurens hälso- och sjukvård i ett tioårsperspektiv*, s. 50.

har man formell kompetens som husdjurstekniker. Utbildningen anordnas i dag av branschorganisationen Växa. Växa säkerställer att behovet är uppfyllt och tar om det behövs fram ytterligare utbildningar.

Behörighetsregler

Enligt Jordbruksverkets föreskrift (SJVFS 2019:32) om läkemedel och läkemedelshantering får en husdjurstekniker som har genomgått en av Jordbruksverket godkänd grundkurs i läkemedelshantering samt en utbildning i avhorning som har anordnats i enlighet med en av Jordbruksverket godkänd kursplan, avhorna kalvar som är yngre än åtta veckor under lokal bedövning. Husdjursteknikern får dessutom ge injektioner subkutant och intramuskulärt med lokalbedövningsmedel och medel för smärtlindring i anslutning till ingreppet. En husdjurstekniker får därtill vaccinera kalv mot ringorm.

3.6.6 Djurvårdare

Yrkestiteln djurvårdare används för att beteckna en yrkeskategori inom djursjukvården, men även till flera andra olika djurvårdande yrkeskategorier där omhändertagande av djur är den primära arbetsuppgiften.

Yrkesroll

Djurvårdare arbetar främst på djursjukhus, smådjurskliniker och hästkliniker. Arbetsuppgifterna och graden av självständighet är starkt kopplade till den enskildes kunskaper och erfarenheter, men också till arbetsbeskrivningen vid respektive arbetsplats. Djurvårdare får, oavsett nivå, göra allt som inte bryter mot behandlingsförbudet under förutsättning att personen i fråga har adekvata kunskaper. Exempel på vanligt förekommande arbetsuppgifter är att mata och rasta inneliggande djur, röntga djur, ta blodprov, klippa klor och utföra pälsvård på vakna djur och ge läkemedel på annat sätt än genom injektion. Djurvårdare får aldrig ge injektioner med vaccin, läkemedel för lokal bedövning, avlivningsvätska eller cytostatika oavsett vilken nivå man arbetar på.

Djurvårdare på nivå 1 får aldrig ge några injektioner. Den som arbetar som djurvårdare med undantag på nivå 2 och 3 får ge vissa injektioner om de är ordinerade av en veterinär som också är ansvarig. Vid vissa injektioner ska en veterinär vara med på plats för att kunna ingripa om det uppstår några komplikationer. Djurvårdare på nivå 3 får också passa narkos. Djurvårdare, oavsett nivå, får inte utföra några operativa ingrepp eller behandla djur som kan misstänkas ha en epizooti eller en zoonos.

Utbildning

Yrket djurvårdare eller motsvarande benämning har i dag en mer formaliserad utbildningsbakgrund än tidigare. Grundutbildning för djurvårdare ges i huvudsak på gymnasiets Naturbruksprogram. Motsvarande utbildning för vuxna kan finnas på Komvux. Inom naturbruksprogrammen erbjuds inriktningen Djurvård om sammanlagt 500 gymnasiepoäng[11]. Inriktningen innehåller ämnen som djurens biologi, djuren i naturbruket, djurhållning, sällskapsdjur 1 och djurvård inom djurens hälso- och sjukvård 1. Därtill erbjuds olika typer av programfördjupningar och bl.a. kursen djurvård inom djurens hälso- och sjukvård 2 om 200 gymnasiepoäng. Det finns även yrkeshögskoleutbildningar som erbjuder utbildning och vidareutbildning inom djurvårdande, t.ex. BYS yrkeshögskoleutbildning till Kvalificerad djurvårdare nivå 2.

Behörighetsregler

Djurvårdare inom djurens hälso- och sjukvård delas för närvarande in i tre olika nivåer; nivå 1, nivå 2 och nivå 3. De olika nivåerna, som regleras av Jordbruksverket, är kopplade till olika befogenheter. Nivå 2 och 3 är utformade som tillfälliga undantag från lagen om djurens hälso- och sjukvård och regleras i SVJFS 2019:25. Vissa undantag i föreskriften sträcker sig fram till den 31 december 2023. För att arbeta som djurvårdare på nivå 1 ställs inga krav på erfarenhet eller specifik utbildning men på reell kompetens för att utföra den enskilda arbetsuppgiften. För att som djurvårdare få arbeta på nivå 2 finns det flera olika vägar; grundkurs i läkemedelshantering för respektive djurslag,

[11] 100 gymnasiepoäng ska motsvara 100 timmar.

svensk legitimation som sjuksköterska, veterinärexamen från ett tredjeland eller student på veterinär- eller djursjukskötarutbildning.

Den som håller en grundkurs i läkemedelshantering behöver inte ansöka om något godkännande hos Jordbruksverket men måste följa kursplanen som finns i bilaga 1 i Jordbruksverkets föreskrifter och allmänna råd om skyldigheter för djurhållare och personal inom djurens hälso- och sjukvård (SVJFS 2019:25). Kursen ska vara på minst åtta timmar och avslutas med en examination.

Den som är student på en veterinär- eller djursjukskötarutbildning får arbeta på nivå 2 och nivå 3 om personen i fråga har läst minst tre år på veterinärprogrammet vid SLU med godkänt resultat, inklusive en kurs i farmakologi, har läst minst tre år på en godkänd veterinärutbildning i något annat EU/EES-land med godkänt resultat, inklusive en kurs i farmakologi, har läst minst två år på djursjukskötarprogrammet vid SLU med godkänt resultat eller har läst minst ett år på tilläggsutbildningen för utländska veterinärer vid SLU med godkänt resultat.

För att få arbeta som djurvårdare på nivå 3 krävs antingen en grundläggande utbildning i anestesi och smärtlindring för respektive djurslag samt ha arbetat motsvarande heltid inom djurens hälso- och sjukvård i minst tre år som djurvårdare på nivå 2, samt ha genomfört teoretisk examination enligt tidigare gällande bestämmelser för att få en legitimation som djursjukskötare eller vara student på en veterinär- eller djursjukskötarutbildning (se föregående stycke). Den grundläggande utbildningen i anestesi och smärtlindring ska följa kursplanen enligt bilaga 2 i SVJFS 2019:25 och vara inriktad på något av djurslagen hund och katt eller övriga djur som hålls för sällskap och hobby, dock inte häst.

Djurvårdare tillhör inte djurhälsopersonalen utan utgör i stället så kallad ”övrig personal” och omfattas därför av behandlingsförbudet. Eftersom djurvårdarna inte tillhör djurhälsopersonalen omfattas yrkesgruppen inte heller av tillsyn.

3.6.7 Djurskötare för lantbrukets djur

Djurskötare arbetar på gårdar med djurbesättningar och ansvarar för att djuren får sin dagliga skötsel. Beroende på besättningens inriktning hanterar en djurskötare mjölkkor, ungdjur, köttdjur, grisar,

hästar, fjäderfä och får. Vissa djurskötare är specialiserade på något av husdjursslagen.

Yrkesroll

En viktig uppgift är att kontrollera att djuren är friska och att förebygga sjukdomar. Vissa typer av vård kan djurskötaren utföra på egen hand, t.ex. genom att ha gått kursen grundkurs i läkemedelshantering den s.k. D9-kursen. Som djurskötare sköter man också utfordring, mjölkning, renhållning och förflyttning av djur. Man beräknar fodermängder, blandar foder och utfodrar djuren. Djurskötaren hanterar även olika utgödslingssystem och kan också ansvara för och säkerställa att efterlevnaden av regler kopplat till skötsel, utfodring, stallmiljö, utevistelse och avel efterlevs. Seminering kan vara en arbetsuppgift för djurskötare och vid födslar har djurskötaren en övervakande roll och när det behövs kan djurskötaren assistera. Utöver djurskötsel ingår ofta underhåll och reparationer av maskiner och teknik som används i arbetet.

Utbildning

Utbildningen till djurskötare inom lantbrukets djur sker ofta via gymnasieskolornas naturbruksprogram med inriktning mot lantbruk. Naturbruksprogrammet är ett yrkesprogram. Efter examen från programmet ska man ha de kunskaper som behövs för att arbeta inom naturbrukssektorn med djurvård, hästhållning, lantbruk, naturturism, skogsbruk eller trädgård. Allt beroende på vilken inriktning man valt. Inom programmet ges det också möjligheter att läsa kurser som förbereder för högskolestudier inom naturvetenskap, främst med koppling till naturbruk.

Behörighetsregler

Det finns ingen behörighetsreglering som särskilt tar sikte på djurskötare inom djurens hälso- och sjukvård.

3.6.8 Biomedicinsk analytiker

Biomedicinska analytiker kan arbeta både inom humanvården och inom djurens hälso- och sjukvård. Inom Institutet för biomedicinsk laboratorievetenskap finns i dag ett nätverk för biomedicinska analytiker som valt att jobba inom djurens hälso- och sjukvård. Enligt samma institut arbetar i dag ett hundratal biomedicinska analytiker inom veterinärmedicin och djursjukvård i Sverige. Det finns också de som arbetar med snarlika arbetsuppgifter men har sin bakgrund som t.ex. medicinska biologer, sjukhusfysiker, molekylärbiologer och biomedicinare. Dessa personer är inte reglerade inom djurens hälso- och sjukvård och står således inte under offentlig tillsyn.

Yrkesroll

På djursjukhus och klinikers laboratorier arbetar ofta biomedicinska analytiker. I analyskedjan har den biomedicinska analytikern ansvar för att prover analyseras och att analyserna sker på ett korrekt och tillförlitligt sätt. Innan analyssvar lämnas vidare till veterinär gör den biomedicinska analytikern en rimlighetsbedömning av resultatet som baseras på vetenskap och beprövad erfarenhet. I arbetsuppgifterna ingår att analysera t.ex. blodprov, urinprov, träckprov, parasitprov m.m. Detta görs både som ett led i diagnostiken av ett visst sjukdomstillstånd som vid uppföljande behandling.

Utbildning

För att bli biomedicinsk analytiker krävs en treårig högskoleutbildning. Utbildningen leder till examen som biomedicinsk analytiker. Det finns ingen utbildning för biomedicinska analytiker som är specifikt riktad mot djurens hälso- och sjukvård.

Behörighetsregler

Den som vill arbeta som biomedicinsk analytiker i Sverige måste ha svensk legitimation. Yrkestiteln biomedicinsk analytiker är skyddad. Det innebär att endast den som har legitimation får kalla sig biomedicinsk analytiker. Biomedicinsk analytiker är dock inte en reglerad

yrkestitel inom djurens hälso- och sjukvård. Den som arbetar som biomedicinsk analytiker inom humanvården står under tillsyn av Inspektionen för vård och omsorg, motsvarande tillsyn inom djurens hälso- och sjukvård saknas.

3.6.9 Klövvårdare

Klövvårdare har en viktig roll för god djuromsorg och är även en förutsättning för hög lönsamhet inom mjölkproduktionen. Klövvård kan beskrivas som förebyggande vård som syftar till en god klövhälsa och gott djurskydd genom funktionell klövverkning samt att därigenom upptäcka och behandla klövskador innan de ger upphov till försämrad djurvälfärd och påverkan på produktionen.

Såväl mjölk- som köttdjursbesättningarna har blivit allt större. Fler djur finns i lösdrift och robotstall för mjölkkor vilket ställer ökade krav på att djuren kan röra sig obehindrat och därmed en god klövhälsa. Därför krävs det tätare och även annorlunda klövvårdande insatser än tidigare.

Yrkesroll

Arbetet som klövvårdare består främst av klövverkning på ko och gris men även får och get. Klövvårdare är ett yrke som förutsätter direktkontakt med djur och djurägare. Klövvårdsyrket är självständigt och kräver i vissa fall kvalificerade bedömningar, både enskilt och tillsammans med veterinär. Felaktigt utförda ingrepp kan leda till skada och lidande för djuret. Klövvårdare behöver ha kunskaper i djurets anatomi och fysiologi, kunskap och erfarenhet av djurstallar och utfordring, i ergonomi, entreprenörskap och ekonomi.

Utbildning

I dag finns det bara en utbildning till klövvårdare och den tillhandahålls av Biologiska yrkeshögskolan i Skara (BYS). Utbildningen är på heltid i två terminer där teori och praktik varvas. I dag utbildas det tio klövvårdare per år. Utbildningen leder till en yrkeshögskoleexamen som klövvårdare.

Behörighetsregler

För att certifieras som klövvårdare krävs att man under det senaste året har verkat och registrerat minst 1 000 kor i kodatabasen, alternativt fått intyg av handledare på att man under det senaste året har verkat 1 000 kor. Provet består av ett praktiskt och teoretiskt moment. Certifieringen utfärdas av Svenska klövvårdsföreningen som tillsammans med BYS, SLU och Växa tagit fram kriterierna.

Av Jordbruksverkets föreskrifter framgår att övrig personal, trots det så kallade behandlingsförbudet i 4 kap. 1 § lagen om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård inte innebär att man inte får behandla klövbölder och klövsulesår under förutsättning att den som utför ingreppet har reell kompetens för detta, att ingreppet utförs på ett djurskyddsmässigt godtagbart sätt samt att ingreppet inte omfattar underliggande mjukdelsvävnad. Övrig personal får också behandla klövdjur under lokal och allmän bedövning samt göra enklare operativa ingrepp i klövar, under förutsättning att personen har reell kompetens för uppgiften. Behandling under lokal och allmän bedövning sker på veterinärens ansvar och får bara utföras om veterinären befinner sig på platsen och kan agera om komplikationer uppstår.[12] Detta innebär att veterinärer inte bara är ansvariga för den lokala och allmänna bedövningen utan också för själva ingreppet.

3.6.10 Andra verksamhetsgrupper

Djurpsykologer, djurcoacher m.fl.

Vid sidan av traditionell veterinärmedicinsk verksamhet finns andra aktörer som arbetar inom djurens hälso- och sjukvård utan att tillhöra djurhälsopersonalen och som inte står under offentlig tillsyn. Ofta är dessa tjänster primärt inriktade mot djurs beteende eller besvär i rörelseorganen, vanligen avseende hund och häst, men även behandling av andra djurslag förekommer. Det finns ingen reglering av utbildning eller yrkestitlar inom området och även den som saknar utbildning kan kalla sig för t.ex. hundpsykolog, hästkiropraktor, hundbeteendeanalytiker eller liknande. Bland yrkesutövarna har en del

[12] 4 kap. 20 § föreskrifter om ändring i Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd (SJVFS 2019:25) om skyldigheter för djurhållare och personal inom djurens hälso- och sjukvård; (SJVFS 2020:21).

legitimation enligt patientsäkerhetslagen så som naprapat, kiropraktor och psykolog. Även veterinärer kan vara verksamma inom området.

Alternativmedicinsk verksamhet

När djur visar tecken på sjukdom väljer vissa djurägare komplementär och alternativ veterinärmedicin för sina djur vilken omfattar en rad olika metoder. I betänkandet *Alternativmedicinska behandlingsmetoder för djur* (SOU 2001:16) definierades begreppet alternativmedicinska behandlingsmetoder som metoder som används för att förebygga och behandla sjukdomar och skador hos djur där det inte för närvarande går att finna en vetenskapligt säkerställd effekt.[13] Behandlingsmetoder som under en tid betraktas som alternativa, kan senare komma att innefattas bland konventionella behandlingsmetoder om dess effekter kan påvisas vetenskapligt. Det innebär också att bedömning av om en behandlingsmetod är alternativ eller ej kan ändras över tid.[14]

En metod klassas i regel som alternativmedicinsk just för att den saknar vetenskaplig dokumentation eller för att befintlig dokumentation är av bristfällig kvalitet eller inte påvisar någon klinisk effekt. Inom djurens hälso- och sjukvård utövas alternativmedicinska behandlingar främst av personer som saknar konventionell utbildning inriktad på djur. Det förekommer emellertid även att alternativbehandlingar utförs av djurhälsopersonal, trots att djurhälsopersonalen ska arbeta inom vetenskap och beprövad erfarenhet. De olika metoderna kan klassificeras utifrån vad man försöker åstadkomma eller om man använder teknisk utrustning.

SLU har genomfört systematiska litteraturöversikter av metoder inom akupunktur, elektroterapi, ljusterapi, mjukdelsbehandling, mobiliserings- och manipulationsmetoder, samt ”övriga terapier” och där funnit att majoriteten av de inkluderade metoderna hade bristande vetenskaplig dokumentation och var av för otillräcklig kvalitet för att kunna dra någon slutsats om metodernas effekt på en specifik indikation och för djurslagen häst, hund och katt. SLU

[13] SOU 2001:16 *Alternativmedicinska behandlingsmetoder för djur*, s. 40.
[14] SOU 2001:16 s. 11.

konstaterar dock att det finns indikationer på att vissa metoder skulle kunna vara värda att utvärdera i högkvalitativa prövningar.[15]

Regeringen har uttalat att det är ett oavvisligt krav att alternativmedicinska behandlingar av djur bedrivs på ett djurskyddsmässigt godtagbart sätt.[16] Alternativmedicinen inom djur regleras genom de generella regleringar som finns om behandling, vård och skötsel av djur. Av lagen om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård framgår att den som tillhör djurhälsopersonalen ska arbeta i enlighet med vetenskap och beprövad erfarenhet, vilket begränsar djurhälsopersonalen att utöva alternativmedicin. I lagen finns också bestämmelser om begränsningar för dem som yrkesmässigt arbetar inom djurens hälso- och sjukvård men som inte tillhör djurhälsopersonalen genom det s.k. behandlingsförbudet.

Semin- och embryoverkamhet

Avel med nötkreatur, gris, får, getter och hästdjur utgör en ekonomiskt och socialt strategisk del av EU:s jordbruk och bidrar till unionens kulturella arv. Verksamheten bidrar till att trygga unionens livsmedelsförsörjning och är en inkomstkälla för lantbrukarna. Avel med dessa djurarter främjas bäst genom att uppmuntra till användning av renrasiga avelsdjur eller hybridavelsdjur med dokumenterat högt avelsvärde.[17]

För att bedriva semin- och embryoverksamhet krävs tillstånd. Tillståndsprövning sker hos Jordbruksverket och omfattar, för den som ska hantera eller sälja sperma, oftast flera delmoment som t.ex. insamling och behandling av sperma, lagring och distribution samt inseminering. Även den som ska hantera eller sälja embryon måste söka tillstånd. Tillståndet kan gälla uttag av ägg eller embryon och behandling av donator samt behandling, lagring och distribution av ägg eller embryon m.m. Gemensamt för dessa verksamheter är att de måste övervakas av en ansvarig veterinär som ska ha gått en godkänd utbildning.

[15] Anna Bergh och Anna Boström m.fl., *Komplementära och alternativa behandlingsmetoder för sport- och sällskapsdjur - en systematisk litteraturöversikt*, SLU Future One Health reports, 2022.
[16] Dir. 1998:104 *Alternativmedicinsk behandling av djur*.
[17] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/1012 av den 8 juni 2016 om avelstekniska och genealogiska villkor för avel, handel med och införsel till unionen av renrasiga avelsdjur, hybridavelssvin och avelsmaterial från dem och om ändring av förordning (EU) nr 652/2014, rådets direktiv 89/608/EEG och 90/425/EEG och om upphävande av vissa akter med avseende på djuravel (förordningen om djuravel) punkt 1.

4 Gällande reglering och internationella förpliktelser

4.1 Gällande reglering för området djurens hälso- och sjukvård

Kapitlet inleds med en övergripande redogörelse för aktuell svensk lagstiftning som berör djurens hälso- och sjukvård. Utöver djurskyddslagen (2018:1192) och djurskyddsförordningen (2019:66) har lagen (2009:302) om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård med tillhörande förordning stor betydelse för utredningen, eftersom en av uppgifterna enligt direktivet är att analysera hur verksamheten inom djurens hälso- och sjukvård har påverkats av införandet av regleringarna. För utredningens uppdrag avseende statens ansvar för veterinär service är förordningen (2009:1464) med instruktion för Statens jordbruksverk och förordningen (2009:1397) om veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse av stor vikt. De förordningarna presenteras i ett särskilt avsnitt. Därefter redovisas en översiktlig bild av internationella överenskommelser som Sverige har förbundit sig till samt den lagstiftning inom EU som har betydelse för uppdraget.

4.1.1 Lagen om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård

Lagen om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård syftar till att tillgodose samhällets mål om en god och säker vård av djur och en god djurhälsa. Lagen ska dessutom bidra till samhällets krav på ett gott djurskydd, ett gott smittskydd och säkra livsmedel. I betänkandet *Behörighet och ansvar inom djurens hälso- och sjukvård* (SOU 2005:98), identifierades vissa faktorer som avgörande för djurs hälsotillstånd, nämligen sådana som verkar förebyggande som t.ex. stall- och betes-

miljö, foderkvalitet, avel och smittskydd samt även förekomsten av en fungerande hälso- och sjukvård när djur skadas eller blir sjuka.

Lagen om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård trädde i kraft den 1 januari 2010 och ersatte vid ikraftträdandet bl.a. lagen (1994:844) om behörighet att utöva veterinäryrket. Lagen omfattar alla som yrkesmässigt utför verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård. Genom lagen infördes begreppet djurhälsopersonal som omfattar alla som tillhör en behörighetsreglerad yrkesgrupp inom djurens hälso- och sjukvård. Genom den nya lagen kom även djursjukskötare att bli ett legitimerat yrke. Den skyddade yrkestiteln enligt lagen är djursjukskötare (3 kap. 1 § 2). Lagen innehåller även bestämmelser om godkännande, dels som hovslagare (3 kap. 5 § och 3 kap. 5 a §), dels för vissa yrkesroller för verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård (3 kap. 6 § och 3 kap. 6 a §). Med djurhälsopersonal avses alltså i lagen personer som har legitimation eller godkännande enligt vad som nyss har sagts (1 kap. 4 §).

Bestämmelser om skyldigheter och ansvar för djurhälsopersonal framgår av 2 kap. 1–3 §§. Djurhälsopersonal ska bl.a. arbeta i enlighet med vetenskap och beprövad erfarenhet. Lagen innehåller också bestämmelser om begränsningar i rätten att vidta åtgärder för den som yrkesmässigt arbetar inom djurens hälso- och sjukvård utan att tillhöra djurhälsopersonalen (det s.k. behandlingsförbudet). En sådan person får exempelvis inte, annat än i vissa undantagsfall, utföra operativa ingrepp på eller ge injektioner till djur (4 kap.).

I lagens 5 och 6 kap. finns bestämmelser om tillsyn över djurhälsopersonal samt bestämmelser om disciplinpåföljd och återkallelse av behörigheter. Frågor om disciplinpåföljd, beslut om prövotid och återkallelse av behörighet m.m. prövas av Ansvarsnämnden för djurens hälso- och sjukvård (ansvarsnämnden). Lagens 7 kap. innehåller bestämmelser om nämnden och handläggningen i denna. I 8 kap. finns särskilda straffbestämmelser samt bestämmelser om överklagande av ansvarsnämndens beslut.

I förordningen (2009:1386) om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård finns bl.a. bestämmelser om skyldigheter och ansvar för djurhälsopersonal, behörighetsregler, undantag från begränsningarna i rätten att vidta hälso- och sjukvårdande åtgärder på djur, tillsyn samt bestämmelser om ansvarsnämnden.

Lagen om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård tillkom bl.a. till följd av att vissa brister identifierats i dittillsvarande regleringar

inom området hälso- och sjukvård för djur. I motiven konstaterades att verksamheten inom djurens hälso- och sjukvård genomgått stora förändringar under kort tid och att den vård som kunde erbjudas i hög grad motsvarade den nivå som erbjuds inom humanmedicin, vilket i sin tur föranledde nya krav i fråga om personalens kompetens. Behovet av fördjupad kunskap inom vissa områden hade lett till ökat behov av utbildning och gett upphov till nya specialist- och yrkeskategorier inom djurens hälso- och sjukvård. Den dåvarande behörighetslagen omfattade bara veterinärer, trots att många fler yrkesgrupper arbetade med hälso- och sjukvård för djur. Vissa yrkesgrupper så som djursjukvårdare, husdjurstekniker och hovslagare var sedan länge verksamma inom området och nya yrkesgrupper som t.ex. sjukgymnaster hade börjat etablera sig liksom personer som utövade alternativmedicinska metoder. Förhoppningen var att den nya lagstiftningen, där fler yrken kom att omfattas av behörighetsreglering, i högre grad skulle avspegla verksamheten inom området.

Genom den nya lagstiftningen ville man också klargöra ansvarsförhållandena mellan yrkesutövare. Tidigare hade enbart veterinärer haft eget ansvar för sina arbetsuppgifter enligt dåvarande behörighetslag. Andra yrkesutövare kunde visserligen ha ett ansvar utifrån straffrättsliga eller skadeståndsrättsliga regler, men ansvar av det slag som fanns i behörighetslagen saknades. I stället ansvarade veterinären även för det arbete som utfördes av annan personal i samarbete med veterinären. I och med införandet av lagen om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård fick samtliga som tillhörde djurhälsopersonalen eget ansvar för sina arbetsuppgifter. De kom också att stå under tillsyn och omfattas av ansvarsnämndens prövning.

Särskilt om behandlingsförbudet

Av 4 kap. 1 § lagen om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård framgår följande.

> Den som utan att tillhöra djurhälsopersonalen yrkesmässigt utövar verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård får inte
>
> 1. behandla djur som det finns anledning att misstänka har angripits av sjukdom på vilken epizootilagen (1999:657) eller zoonoslagen (1999:658) är tillämplig,

2. utföra operativa ingrepp på eller ge injektioner till djur eller utföra annan behandling som kan orsaka ett lidande som inte är obetydligt, eller

3. behandla djur under allmän bedövning eller under lokal bedövning genom injektion.

Bestämmelsen brukar i dagligt tal benämnas ”behandlingsförbudet”. Innan lagen om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård infördes, fanns regler om begränsningar i rätten att behandla djur dels i lagen om behörighet att utöva veterinäryrket, dels i djurskyddslagen (1988:534). Lagstiftaren har alltså även tidigare sett ett behov av att begränsa djurägarens möjligheter att anlita annan än veterinär exempelvis i fråga om allvarliga smittsamma sjukdomar samt vid operativa ingrepp och injektioner, dels på grund av djurskyddsskäl, dels på grund av hänsyn till skydd för folkhälsan och risken för svåra ekonomiska konsekvenser vid utbrott av smittsamma sjukdomar. Bestämmelserna i lagen om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård utgör speciallagstiftning i förhållande till djurskyddslagen som utgör allmän lagstiftning och alltså gäller generellt.

Undantag från behandlingsförbudet

Av 4 kap. 2 § lagen om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård framgår att bestämmelserna i 1 § 2 och 3 inte gäller brådskande åtgärder som vidtas i syfte att rädda djurets liv eller att lindra dess lidande. Bestämmelsen utgör ett undantag från behandlingsförbudet och tillämpas generellt. Av samma paragraf framgår även att ytterligare undantag från 1 § får meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Vissa undantag från behandlingsförbudet finns i 4 kap. 1 § djurskyddsförordningen. Där framgår att handjur av ren får kastreras utan att bedövning används och utan att en veterinär eller annan djurhälsopersonal anlitas. Även handjur av gris får kastreras kirurgiskt utan att en veterinär eller annan djurhälsopersonal anlitas under förutsättning att kastreringen utförs innan djuret uppnått sju dagars ålder.

Jordbruksverket har utformat flera för ämnet relevanta föreskrifter och allmänna råd. Av särskilt intresse är Jordbruksverkets föreskrifter och allmänna råd om behörighet för djurpersonal (SVJFS 2020:24), föreskrifter om skyldigheter för djurhållare och för personal inom

djurens hälso- och sjukvård (SVJFS 2019:25) samt föreskrifter om läkemedel och läkemedelsanvändning (SVJFS 2019:32).

Nedan följer en redogörelse för behandlingar som trots behandlingsförbudet får utföras av andra än dem som tillhör djurhälsopersonalen. Särskilda undantag, som i viss utsträckning är tidsbegränsade, har meddelats för djurvårdare. Undantagen för djurvårdare är indelade i tre olika nivåer.

Behandling som får utföras av övrig personal

Av Jordbruksverkets föreskrifter om skyldigheter för djurhållare och för personal inom djurens hälso- och sjukvård framgår vissa specifika undantag från behandlingsförbudet. Vilken behandling som får utföras av övrig personal (som alltså inte tillhör djurhälsopersonalen) framgår av 4 kap. 8–22 §§ och 5 kap. 3–9 §§.

För personal, huvudsakligen djurvårdare, som inte tillhör djurhälsopersonalen men som är verksam på djurkliniker, djursjukhus eller på en motsvarande inrättning (härefter övrig personal) finns undantag från 4 kap. 1 § lagen om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård i tre nivåer där den lägsta nivån – nivå ett, innebär att övrig personal får utföra enklare skötselåtgärder och enklare sårvård på djur som är under påverkan av lokal eller allmän bedövning. Detta framgår av 10 §.

Undantag på nivå två innebär att övrig personal får utföra vissa behandlingar på djur oavsett om de är under påverkan av lokal eller allmän bedövning. De behandlingar som enligt 11 § kan komma i fråga på nivå två är följande.

1. Ge subkutana, intramuskulära och intravenösa injektioner – dock inte med vaccin, narkotikaklassade läkemedel, läkemedel för lokal bedövning, läkemedel för allmän bedövning, avlivningsvätska eller cytostatika. Sederande läkemedel får dock ges till häst endast under förutsättning att en veterinär befinner sig på platsen och kan agera om komplikationer skulle uppstå.
2. Koppla i och ur dropp ur en permanentkanyl.
3. Sätta permanentkanyl.

Av 12 § framgår – något förenklat – att den som utför behandlingar enligt undantag på nivå två måste uppfylla något av följande villkor.

1. Ha genomfört en särskild grundkurs i läkemedelshantering för det djurslag som behandlingen avser,
2. ha genomfört en grundkurs i läkemedelshantering som omfattar korrekt administrationssätt för det aktuella djurslaget och som Jordbruksverket har godkänt enligt äldre föreskrifter,
3. inneha svensk sjuksköterskelegitimation,
4. inneha en veterinärexamen från ett land utanför EU/EES och Schweiz,
5. studerar på veterinärprogrammet vid SLU i minst tre år med godkända resultat innefattande kurs i farmakologi,
6. ha studerat på veterinärprogrammet i ett annat EU/EES land eller Schweiz som uppfyller vissa särskilda krav i minst tre år med godkända resultat innefattande kurs i farmakologi,
7. ha studerat på djursjukskötarprogrammet vid SLU i minst två år med godkänt resultat eller
8. ha studerat på SLU:s tilläggsutbildning för veterinärer med examen från land utanför EU/EES och Schweiz samt med godkänt resultat ha avslutat årskurs ett.

Övrig personal som uppfyller villkoren i 12 § 1–3 får ge intravenösa injektioner enligt 11 § första stycket 1 samt sätta permanentkanyl enligt första stycket 3 endast till och med den 31 december 2023. Undantagen är alltså i dessa fall tidsbegränsade.

Undantag på nivå tre innebär enligt 13 § att övrig personal, med vissa begränsningar, får utföra följande behandlingar på hund och katt samt övriga djur som hålls för sällskap och hobby, dock inte på häst, oavsett om djuren är under påverkan av lokal eller allmän bedövning.

1. Ge subkutana, intramuskulära och intravenösa injektioner – dock inte med vaccin, läkemedel för lokal bedövning, avlivningsvätska eller cytostatika.
2. Intubera djur inför narkos samt extubera djur efter narkos.
3. Sätta permanentkanyl.

Injektioner med narkotikaklassade läkemedel eller läkemedel för allmän bedövning får endast ske om en veterinär befinner sig på platsen och kan agera om komplikationer skulle uppstå. Den som utför behandlingar enligt undantag på nivå tre enligt 13 § ska, enligt 14 § uppfylla något av följande villkor:

1. Ha genomfört viss grundläggande utbildning i anestesi och smärtlindring för det djurslag som behandlingen avser samt innan denna utbildning ha varit yrkesverksam inom djurens hälso- och sjukvård motsvarande minst tre år heltid i Sverige eller i annat land och då ha utfört behandlingar enligt undantag på nivå två enligt 11 §,
2. med godkänt resultat ha genomfört en teoretisk examination enligt tidigare gällande bestämmelser för att få legitimation djursjukskötare,
3. studera på veterinärprogrammet vid SLU och med godkänt resultat ha läst minst tre år, innefattande kurs i farmakologi,
4. studera på en veterinärutbildning i ett annat EU/EES-land än Sverige eller i Schweiz som uppfyller vissa särskilda krav och med godkänt resultat ha läst minst tre år, innefattande kurs i farmakologi,
5. studera på djursjukskötarprogrammet vid SLU och med godkänt resultat ha läst minst två år.
6. Studera på SLU:s tilläggsutbildning för veterinärer med examen från land utanför EU/EES och Schweiz samt med godkänt resultat ha gått årskurs 1.

Övrig personal som uppfyller villkoren i 14 § 1 och 2 får utföra behandlingarna enligt 13 § första stycket 1–3 till och med den 31 december 2023. Det innebär alltså att alla undantag på nivå tre enligt nuvarande bestämmelser kommer att upphöra helt den 31 december 2023, förutom för studenter på en veterinär- eller djursjukskötarutbildning.

För att få utföra behandlingar enligt undantag på nivå tre enligt 13 § ska övrig personal, förutom att uppfylla något av de ovanstående villkoren, dessutom ha förvissat sig om att arbetsgivaren känner till vilken utbildning och kompetens personen i fråga har samt känna till de rutiner som finns på arbetsplatsens operationsavdelning inklusive rutiner vid akutfall och komplikationer.

Behandling som får utföras av hovslagare

För yrkesverksamma hovslagare finns enligt 4 kap.17 § ett generellt undantag från behandlingsförbudet som innebär att hovslagare, oavsett godkännande eller inte, får verka och sko hästar som fått lugnande medel.

Behandling som får utföras av husdjurstekniker

En godkänd husdjurstekniker får enligt 4 kap. 18 § under vissa förutsättningar trots behandlingsförbudet avhorna kalvar under lokal bedövning. I anslutning till ingreppet får husdjursteknikern även ge injektioner med lokalbedövningsmedel och smärtlindring. Husdjursteknikern får också under vissa förutsättningar vaccinera kalv mot ringorm. 4 kap. 19 §.

Klövverkning

Av 4 kap. 20 § framgår att övrig personal utan hinder av behandlingsförbudet får behandla klövbölder och klövsulesår. Förutsättningarna för att sådan behandling ska vara tillåten är att personen som utför ingreppet har kompetens för detta, att ingreppet utförs på ett djurskyddsmässigt godtagbart sätt samt att ingreppet inte omfattar underliggande mjukdelsvävnad. Övrig personal får även behandla klövdjur under lokal och allmän bedövning samt göra enklare operativa ingrepp i klövar om personen som utför åtgärden besitter sådan reell kompetens. Behandling under lokal och allmän bedövning sker på veterinärens ansvar och får bara utföras om veterinären befinner sig på platsen och kan agera om komplikationer uppstår.

Vaccinationer som trots behandlingsförbudet får utföras av annan än den som tillhör djurhälsopersonalen

I 4 kap. 21–22 §§ finns bestämmelser om undantag från behandlingsförbudet i fråga om vaccinering. Bl.a. får den som yrkesmässigt arbetar med fjäderfä eller fisk utan att för den skull tillhöra djurhälsopersonalen under vissa förutsättningar utföra vaccinationer på dessa djurslag.

Operativa ingrepp

Grundläggande bestämmelser om operativa ingrepp på eller injektioner till djur finns i 4 kap. 2 och 3 §§ djurskyddslagen samt 4 kap. 1 och 2 §§ djurskyddsförordningen. I 5 kap. Jordbruksverkets föreskrifter (SVJFS 2019:25) finns regler om operativa ingrepp på och injektioner till djur. Även när det kommer till operativa ingrepp finns undantag från kravet på att anlita djurhälsopersonal. Den som utför ett sådant ingrepp ska enligt 5 kap. 3 § ha reell kompetens för ingreppet, utföra ingreppet på ett djurskyddsmässigt godtagbart sätt, iaktta god hygien, samt använda för ingreppet ändamålsenliga instrument. Exempel på operativa ingrepp som får utföras om förutsättningarna i 3 § är uppfyllda är slipning av tänder på gris, borttagande av övertaliga spenar på kalvar, olika typer av identitetsmärkningar på hästar, klövdjur, fisk och fåglar samt borttagande av den yttersta delen av den inre tån på tunga köttrastuppar. Av 5 § framgår att normal verkning av klövar samt behandling av klövbölder och klövsulesår på djur får göras utan att veterinär eller annan djurhälsopersonal behöver anlitas under förutsättning att personen som utför ingreppet har reell kompetens för detta samt att ingreppet utförs på ett djurskyddsmässigt godtagbart sätt och inte omfattar underliggande mjukdelsvävnad. Av 6–9 §§ framgår särskilda förutsättningar bl.a. för att djurhållare ska få kastrera smågrisar och ge injektioner.

Sammanfattningsvis kan konstateras att undantagen från behandlingsförbudet är relativt omfattande, alltifrån enklare skötselåtgärder som kloklippning eller pälsklippning på djur som är under påverkan av lokal eller allmän bedövning till att utföra enklare operativa ingrepp, ge injektioner och utföra intubering.

Undantagen har utökats över tid

I samband med att lagen om yrkesverksamhet inom djurens hälso- och sjukvård trädde i kraft meddelade Jordbruksverket föreskrifter om operativa ingrepp samt skyldigheter för djurhållare och för personal inom djurens hälso- och sjukvård (SVJFS 2009:85). Dessa föreskrifter är sedan länge upphävda och har ersatts av nya; nu gällande föreskrift på området är (SVJFS 2019:25).

Redan i de ursprungliga föreskrifterna fanns bestämmelser om undantag från behandlingsförbudet. Vissa av undantagen framstår

som generella och saknar tidsgräns. I 10 § föreskrevs t.ex. att personer som är yrkesverksamma inom djurens hälso- och sjukvård men som inte tillhör djurhälsopersonalen fick utföra enklare skötselåtgärder och enklare sårvård på djur som har fått bedövning (bedövningen ska emellertid ha getts av djurhälsopersonal). Undantaget kvarstår alltjämt och har i stort sett inte förändrats över tid. I 11 a–11 d §§ fanns undantag som begränsats i tid till att gälla fram till och med den 31 december 2014.

Dessa undantag avsåg exempelvis tillstånd för personer som var yrkesverksamma inom djurens hälso- och sjukvård men som inte tillhörde djurhälsopersonalen att under vissa förutsättningar ge injektioner, lägga permanentkanyl och behandla djur under lokal och allmän bedövning. För hovslagare fanns ett särskilt undantag som gav hovslagare tillåtelse att behandla djur under lokal och allmän bedövning. För att sådan behandling skulle vara tillåten krävdes bl.a. att behandlingen skulle ske under överinseende av veterinär.

Föreskriften (SVJFS 2009:85) upphävdes i och med Jordbruksverkets föreskrifter (SVJFS 2013:41). I dessa föreskrifter skedde en rad ändringar, bl.a. tillkom ytterligare ett undantag i och med att övrig personal under vissa angivna förutsättningar även tilläts att ge intravenösa injektioner efter ordination av veterinär. Detta undantag var tidsbegränsat t.o.m. den 31 december 2019. För hovslagarnas del kvarstod undantaget från de tidigare föreskrifterna men med justeringen att behandlingen fick utföras på veterinärs ansvar i stället för under överinseende av veterinär. I ändringsföreskriften (SVJFS 2015:31) kom kravet på veterinär inblandning att upphöra helt.

Under 2017 meddelades två ändringsföreskrifter (SVJFS 2017:16) och (SVJFS 2017:22). Ändringsföreskrifterna innebar i korthet att undantagen från behandlingsförbudet kom att utökas ytterligare. De nya bestämmelserna innebar bl.a. att övrig personal som arbetade på djurkliniker delades in i tre nivåer beroende på utbildningsnivå. Övrig personal på nivå tre gavs t.ex. möjlighet att ge subkutana, intramuskulära och intravenösa injektioner – (dock inte med vaccin, läkemedel för lokal bedövning, avlivningsvätska eller cytostatika,) intubera och extubera djur samt sätta permanentkanyl. Undantagen tidsbegränsades till och med den 31 december 2023. Anledningen till de utökade undantagen var att det vid tidpunkten bedömdes råda brist på personal som kunde utföra de aktuella arbetsuppgifterna. Förhoppningen var att bemanningsbristen skulle vara åtgärdad inom en över-

skådlig tidsperiod. Undantagen kvarstår alltjämt i de aktuella föreskrifterna (SVJFS 2019:25).

4.1.2 Djurskyddslagen och djurskyddsförordningen

Djurskyddslagen syftar till att förebygga onödigt lidande och sjukdom hos husdjur, försöksdjur och andra djur om de hålls i fångenskap av människan. Lagen innehåller grundläggande bestämmelser om hur djur ska hållas och skötas, bestämmelser om operativa ingrepp, slakt och avlivning, tillståndsplikt för viss djurhållning, tävling med och förevisning av djur, användning av djur för vetenskapliga ändamål samt bestämmelser om offentlig kontroll. Lagen om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård utgör speciallagstiftning i förhållande till djurskyddslagen eftersom den bara omfattar den som är yrkesmässigt verksam inom djurens hälso- och sjukvård medan djurskyddslagen gäller generellt.

I 4 kap. finns bestämmelser om vård av djur och om operativa ingrepp. Av 4 kap. 1 § framgår att ett djur som är skadat eller sjukt ska snarast ges nödvändig vård eller avlivas. Om ett djur på annat sätt genom sitt beteende visar tecken på ohälsa, ska vård snarast ges eller andra lämpliga åtgärder snarast vidtas. Av bestämmelsens andra stycke framgår att om skadan eller sjukdomen är så svår att djuret utsätts för allvarligt lidande som inte kan lindras, ska djuret avlivas. Enligt tredje stycket ska vården vid behov ges av en veterinär eller av någon annan som tillhör djurhälsopersonalen enligt lagen om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård.

Enligt 4 kap. 2 § är det förbjudet att göra operativa ingrepp på eller ge injektioner till djur i andra fall än när det är befogat av veterinärmedicinska skäl. Första stycket gäller emellertid inte ingrepp som görs eller injektioner som ges i en verksamhet som har godkänts av en djurförsöksetisk nämnd. Av tredje stycket framgår att operativa ingrepp ska göras under bedövning. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om operativa ingrepp på och injektioner till djur, samt föreskrifter om undantag från första och tredje styckena.

I 4 kap. 3 § finns bestämmelser om krav på anlitande av veterinär eller någon annan som tillhör djurhälsopersonalen enligt lagen om

verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård, om någon av följande åtgärder behöver vidtas:

1. operativa ingrepp på eller injektioner till djur,
2. annan behandling i syfte att förebygga, påvisa, lindra eller bota sjukdom eller skada hos ett djur, om behandlingen kan orsaka lidande som inte är obetydligt, eller
3. behandling under allmän bedövning eller under lokal bedövning genom injektion.

Av andra och tredje stycket framgår att kravet i första stycket inte gäller brådskande åtgärder som vidtas i syfte att rädda djurets liv eller lindra dess lidande samt vissa särskilda regler för verksamhet som har godkänts av en djurförsöksetisk nämnd. Enligt sista stycket får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om undantag från första stycket. Sådana bestämmelser om undantag finns i 4 kap. 1 § djurskyddsförordningen och, som tidigare nämnts, Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd.

Djurskyddslagen kompletterar EU-förordningar som faller inom djurskyddslagens tillämpningsområde. Enligt 8 kap. 9 § finns det möjligheter för kontrollmyndigheten, oftast länsstyrelsen, att meddela de förelägganden som behövs för att lagstiftningen ska följas samt att förena dessa beslut med vite. Det finns också en skyldighet för länsstyrelsen att omhänderta djur bl.a. om den som äger djuret eller har djuret i sin vård allvarligt har försummat tillsynen eller vården av ett djur. Den som bryter mot lagen, föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen eller de EU-förordningar som lagen kompletterar kan dömas till böter eller fängelse i högst två år.

4.1.3 Lagen om kontroll av husdjur

Syftet med lagen (2006:807) om kontroll av husdjur, m.m. är enligt 1 § att främja animalieproduktionen och djurs lämplighet för avel i näringsverksamhet, förebygga sjukdomar hos djur samt att främja en långsiktig förvaltning av husdjursgenetiska resurser. Med stöd av lagen och tillhörande förordning får regeringen eller Jordbruksverket meddela föreskrifter om bl.a. hälsokontroller och avel samt ge organisationer på jordbruksnäringens område rätt att anordna hälsokontroller.

Alla som har djur för vilka kontroll anordnats har enligt lagen rätt att få djuren anslutna till kontrollen. Djur som omfattas av kontrollen får överlåtas under särskilda beteckningar. Jordbruksverket har meddelat ett stort antal föreskrifter om seminverksamhet och om hantering av ägg och embryon för avelsändamål.

4.1.4 Bestämmelser om smittsamma djursjukdomar

I epizootilagen (1999:657) och zoonoslagen (1999:658) regleras de sjukdomar som kan utgöra ett allvarligt hot mot människors eller djurs hälsa eller medföra stora ekonomiska förluster för samhället. Sjukdomarna som omfattas av epizootilagen finns normalt inte i Sverige och syftet med samhällets åtgärder vid ett sjukdomsutbrott är att utrota sjukdomen. När det gäller salmonella som regleras i zoonoslagen, saknas realistiska möjligheter till utrotning varför åtgärderna syftar till att förebygga och begränsa förekomsten av sjukdomen.

Enligt epizootilagen är djurägaren skyldig att anmäla ett misstänkt fall av sjukdomsutbrott till en veterinär. Veterinären, å sin sida, är skyldig att omedelbart undersöka djuret för att fastställa sjukdomens art och förhindra att smitta sprids. Vidare ska veterinären skyndsamt underrätta Jordbruksverket och länsstyrelsen.

När det gäller sjukdomar som faller under zoonoslagen är djurägaren bl.a. skyldig att låta sina djur undersökas på dennes bekostnad. För veterinären gäller även enligt zoonoslagen skyldigheten att undersöka djuret för att fastställa vilken sjukdom det rör sig om och att underrätta Jordbruksverket och länsstyrelsen. I båda lagarna finns bestämmelser om hur misstänkta och konstaterade fall av sjukdomar ska hanteras och vilka åtgärder som ska vidtas.

Lagen (2006:806) om provtagning på djur, m.m. innehåller bl.a. bestämmelser om kartläggning och kontroll samt åtgärder för att förebygga och hindra spridning av smittsamma djursjukdomar samt bestämmelser om kontroll av vissa ämnen och restsubstanser (främst läkemedel).

4.2 Statens ansvar för veterinär service

4.2.1 Jordbruksverkets instruktion

Av 10 § förordningen med instruktion för Statens jordbruksverk framgår att myndigheten ska vidta åtgärder för att säkerställa tillgången till veterinärer vid utbrott av smittsamma djursjukdomar samt för att alla djur i människans vård ska kunna få hälso- och sjukvård. Tillgången till veterinär för att djur ska få sjukvård ska finnas oavsett tidpunkt på dygnet om det finns djurskyddsskäl.

Enligt 22 § ska det vid myndigheten finnas en avdelning, Distriktsveterinärerna, som fullgör veterinära uppgifter enligt 10 §. Distriktsveterinärerna får enligt 23 § endast vara etablerade där det krävs för att säkerställa tillgången till veterinärer enligt 10 §. Distriktsveterinärerna ska utföra de uppgifter som anges i 11 §, vilket innebär att där de är etablerade ska de bedriva hälso- och sjukvård för lantbrukets djur. Distriktsveterinärerna får i de områden där de är etablerade också utföra uppgifter som anges i 12 §, vilket innefattar att bedriva hälso- och sjukvård för hästar och sällskapsdjur på en primärvårdsnivå som fastställs av myndigheten i förväg med begränsad utrustning och utan möjlighet till stationärvård. Enligt 12 § andra stycket får Distriktsveterinärerna också bedriva vård utöver primärvårdsnivå för hästar och sällskapsdjur om sådan vård inte finns att tillgå inom rimligt avstånd. I 23 § andra stycket framkommer att Distriktsveterinärerna får utföra uppgifter som officiella veterinärer samt andra offentliga uppdrag.

Inom Jordbruksverket ska det finnas en organisatorisk enhet som är organisatoriskt åtskild från Distriktsveterinärerna. Dess uppgift är i enlighet med 10 § att säkerställa tillgången till veterinärer vid utbrott av smittsamma djursjukdomar samt för att alla djur i människans vård ska kunna få hälso- och sjukvård. Detta ska ske genom upphandling enligt lagen (2016:1145) om offentlig upphandling eller genom att ge uppdrag till Distriktsveterinärerna. Av 31 § framgår att Jordbruksverket får ta ut avgifter för myndighetens uppdragsverksamhet. Detta avgiftsbemyndigande gäller bl.a. Distriktsveterinärerna.

4.2.2 Förordning om veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse

Förordningen om veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse reglerar förutsättningar för statligt stöd till veterinär service som omfattas av förordningen. Med veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse avses följande verksamheter.

1. Deltagande i en beredskapsorganisation vid utbrott av smittsamma djursjukdomar.
2. Beredskap för djursjukvård under jourtid.
3. Djurhälso- och djursjukvård i sådana områden av landet där det bedöms att tillfredsställande veterinär service inte skulle kunna bedrivas på marknadsmässiga grunder.

Utifrån dessa tre punktsatser har Jordbruksverket rätt att ingå avtal om skyldighet att utföra veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse. En avtalspartner kan utgöras av Distriktsveterinärerna eller av en privat veterinär aktör. Om avtal ingås ska detta ske efter ett öppet anbudsförfarande i enlighet med bestämmelserna i lagen (2016:1145) om offentlig upphandling. I 3 § regleras vilka uppgifter som avtalet ska innehålla. Här framgår bl.a. vad uppdraget innebär, inom vilket geografiskt område som skyldigheten avser, under vilken tidsperiod utföraren är skyldig att utföra uppdraget och vilken ersättning som bestämts för uppdraget. Har avtal om veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse inte ingåtts efter ett öppet anbudsförfarande ska, enligt 4 §, Jordbruksverket fastställa ersättning utifrån utförarens kostnader för skyldigheten att utföra det som ingår i avtalet, utförarens samtliga intäkter i den eller de verksamheter som ingår i avtalet, samt att utföraren får tillgodogöra sig en rimlig vinst i den verksamheter som ingår i avtalet.

Enligt andra stycket 4 § ska Jordbruksverket säkerställa att överkompensation inte sker genom att årligen kontrollera om ändrade förhållanden på marknaden för veterinära tjänster medför att det belopp som fastställts enligt avtalet framstår som oskäligt högt. Om överkompensation konstateras ska Jordbruksverket kräva tillbaka det överskjutande beloppet, vilket framgår av 5 §. I 6 § framkommer att Jordbruksverket har bemyndigande att utfärda verkställighetsföreskrifter och i 7 § framgår att beslut enligt denna förordning får

inte överklagas. Bestämmelser om överprövning finns i 20 kap. lagen om offentlig upphandling.

4.3 Internationella förpliktelser

4.3.1 Det nordiska samarbetet

Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige har sedan 1994 en överenskommelse om en gemensam nordisk arbetsmarknad för viss hälso- och sjukvårdspersonal och veterinärer, det så kallade Arjeplogavtalet. Avtalet gäller 22 yrken inom hälso- och sjukvården samt veterinärer. Överenskommelsen innehåller bestämmelser om ömsesidigt erkännande av rätten att utöva dessa yrken och om utbyte av upplysningar om tillsyn mellan de nordiska länderna. Enligt 3 kap. 1 a § förordning om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård får Jordbruksverket meddela föreskrifter om legitimation för veterinärer med sådan utländsk utbildning eller auktorisation som omfattas av

1. lagen (2016:145) om erkännande av yrkeskvalifikationer, eller
2. överenskommelsen om gemensam nordisk arbetsmarknad för viss hälso- och sjukvårdspersonal och veterinärer av den 14 juni 1993 (SÖ 1994:2) ändrad genom avtal den 11 november 1998 (SÖ 2001:5).

Numera tillämpar den nordiska arbetsmarknaden vanligen de system för automatiskt erkännande som anges i EU:s direktiv om erkännande av yrkeskvalifikationer[1], yrkeskvalifikationsdirektivet.

4.3.2 Erkännande av yrkeskvalifikation

En av grundtankarna med EU-samarbetet är att skapa fri rörlighet av varor, tjänster, personer och kapital mellan medlemsländerna. Etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster är en av hörnstenarna för den inre marknaden och underlättar rörligheten för företag och yrkesutövare i hela EU.

[1] Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/36/EG av den 7 september 2005 om erkännande av yrkeskvalifikationer.

För att en gemensam arbetsmarknad ska kunna fungera är en av förutsättningarna att medlemsstaterna ömsesidigt erkänner yrkesutbildningar och därtill tillhörande behörighet som erhållits i respektive medlemsland. Sedan 1978 regleras veterinäryrket och sex andra professioner (läkare, tandläkare, sjuksköterska, barnmorska, farmaceut och arkitekt) genom yrkeskvalifikationsdirektivet.

I direktivet fastställs bl.a. hur värdmedlemsstaterna ska erkänna yrkeskvalifikationer som förvärvats i en annan medlemsstat. Erkännandet av yrkeskvalifikationer omfattar både ett allmänt system för erkännande och ett specifikt system för berörda yrken. Det är inriktat på många olika aspekter, bl.a. kvalifikationsnivå, miniminivåer för utbildningarna, utbildning och yrkeserfarenhet. EU-ländernas regeringar har vidare åtagit sig att följa ”Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area” (ESG) som antogs år 2005 av ländernas ministrar med ansvar för högre utbildning och som senast reviderats 2015. Sverige har införlivat direktivet genom lagen (2016:145) om erkännande av yrkeskvalifikationer och förordningen (2016:157) om erkännande av yrkeskvalifikationer, samt i olika föreskrifter för yrken inom djurens hälso- och sjukvård.

Automatiskt erkännande

Yrket veterinär omfattas av yrkeskvalifikationsdirektivets bestämmelser om automatiskt erkännande. Det automatiska erkännandet bygger på harmonisering av minimikraven för utbildningen som leder till behörighet att bedriva verksamhet inom ett visst yrke. Samordningen av minimikrav medför att berörda utbildningar anses jämförbara mellan medlemsländerna. Genom principen om automatiskt erkännande ska ett behörighetsbevis som tillgodogjorts i utbildning som omnämns i direktivets bilagor bli direkt erkänt i alla medlemsländer.

Den utredande myndighetens enda prövning är huruvida den sökandes utbildning uppfyller direktivets kriterier, det vill säga om utbildningen finns angiven i direktivet och om minimikraven för den aktuella utbildningen är uppfyllda. Därtill krävs att examensbeviset är lagenligt utfärdat av behörig myndighet inom EU. I enlighet med artikel 21 i direktivet ska automatiskt erkännande avse utbildningsbeviset i sig och innebär att mottagande medlemsstat ska ge inne-

havaren ”tillträde till och rätt att utöva yrket på samma villkor” som innehavare av motsvarande kvalifikation, utfärdad av den mottagande medlemsstaten. I 14 § lagen om erkännande av yrkeskvalifikationer framgår att en yrkesutövares yrkeskvalifikationer som ger rätt att i en annan stat inom EES eller i Schweiz utöva yrkesverksamhet som veterinär, ska erkännas automatiskt i de fall som anges i föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård.

Den generella ordningen för erkännande

För övriga reglerade yrken inom djurens hälso- och sjukvård gäller den generella ordningen för erkännande enligt yrkeskvalifikationsdirektivet. Det generella erkännandet omfattar alla reglerade yrken som inte faller inom ramen för det automatiska erkännandet. Genom den generella erkännandeprocessen har medlemsstaterna rätt att införa kompensationsåtgärder för den person som ansöker. Det innebär att den som ansöker kan behöva uppfylla vissa andra kriterier än att enbart uppvisa ett examensintyg eller andra behörighetsbevis. Åtgärderna är tänkta att uppväga avsaknaden av de vägledande minimikrav som uppställs genom det automatiska erkännandet.

Regleringen av yrken inom djurens hälso- och sjukvård samt bestämmelser som genomför det ursprungliga yrkeskvalifikationsdirektivet i fråga om dessa yrken finns i lagen om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård med tillhörande förordning och i Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd (SJVFS 2020:24) om behörigheter för djurhälsopersonal.

Brexit – erkännande av yrkeskvalifikationer

På grundval av EU-medlemskapet och deltagandet i EU:s inre marknad omfattades brittiska medborgare och andra EU-medborgare som innehade en yrkeskvalifikation från Storbritannien av tidigare nämnda system för erkännande av yrkeskvalifikationer i andra EU-länder och vice versa.

Från och med den 1 januari 2021 måste brittiska medborgare, oavsett var de har förvärvat sina kvalifikationer, och EU-medborgare med kvalifikationer som förvärvats i Storbritannien, med det undan-

tag från det avtal som nämns nedan, få sina kvalifikationer erkända i den berörda medlemsstaten på grundval av de befintliga individuella bestämmelserna i varje land som är tillämpliga på tredjelandsmedborgares kvalifikationer.

Dock framgår det av avtal om Förenade konungariket Storbritannien och Nordirlands utträde ur Europeiska unionen och Europeiska atomenergigemenskapen att om en värdstat före övergångsperiodens utgång erkänner yrkeskvalifikationer, enligt definitionen i artikel 3.1 b i Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/36/EG, som innehas av unionsmedborgare eller medborgare i Förenade kungariket, ska det erkännandet fortsatt gälla. Detta inbegriper rätten att utöva yrke på samma villkor som den statens medborgare, förutsatt att yrkeskvalifikationerna erkändes i enlighet med rådets direktiv 2005/36/EG. Detta innebär att alla som innan Brexits ikraftträdande den 1 januari 2021 redan var legitimerade eller godkända att arbeta inom djurens hälso- och sjukvård kommer att ha kvar sin legitimation respektive godkännande och därmed kunna vara yrkesverksamma i Sverige.

När det gäller pågående ansökningar vid övergångsperiodens slut ska Förenade kungariket och medlemsstaterna samarbeta för att underlätta tillämpningen av bl.a. rådets direktiv 2005/36/EG. Samarbetet får omfatta utbyte av information, inbegripet vidtagna disciplinåtgärder eller ålagda straffrättsliga påföljder och andra allvarliga och särskilda händelser som sannolikt kan få konsekvenser för utövandet av de yrkesverksamheten.

4.3.3 Kompetenskrav m.m.

Inom EU finns det ett antal bestämmelser om specifika kompetenskrav för olika verksamheter kopplat till djurens hälso- och sjukvård samt närbesläktade områden.

Beträffande seminverksamhet framgår att verksamheten ska stå under ständig tillsyn av en stationsveterinär som förordnats av den behöriga myndigheten. Stationsveterinärens ansvar är bl.a. att säkerställa smittskyddet t.ex. gäller detta när stationen tar emot besök. En veterinär ansvarar också för samling, behandling och lagring av embryon eller att den personal som utför detta har fått utbildning av

veterinären i såväl hygienisk metodik och teknik som teknik och principer för sjukdomsbekämpning. [2]

Utgångspunkten enligt artikel 12 EU:s djurhälsoförordning[3] är att veterinärer inom ramen för sin verksamhet ska vidta alla lämpliga åtgärder för att förhindra att sjukdomar introduceras, utvecklas och sprids. Vidare ska de aktivt delta i förebyggandet av sjukdomar och i att förbättra kännedomen om tex. samverkan mellan djurhälsa, djurskydd och människors hälsa och om antibiotikaresistens.

För att utföra vissa typer av offentlig kontroll behövs olika kompetens hos kontrollanterna. För en del kontroller krävs veterinärkompetens, där lagstiftningen kräver att en officiell veterinär ska utföra kontrollen.[4]

4.3.4 Djurhälsa och djurvälfärd

All EU-rättslig djurskyddslagstiftning för animalieproduktionens djur bygger på den Europeiska konventionen om skydd av animalieproduktionens djur från 1976.[5] EU:s övergripande principer för djurskyddet bygger på fem s.k. friheter. Dessa friheter inbegriper frihet från hunger och törst, frihet från obehag, frihet från smärta, skador och sjukdomar, frihet att utföra naturligt beteende och frihet från rädsla och oro. EU:s regler för djurskydd täcker områden som djurskötsel, transporter och slakt. Reglerna är ofta minimikrav vilket ger medlemsländerna möjlighet till strängare lagstiftning, Sverige har

[2] Kommissionens förordning (EU) nr 176/2010 av den 2 mars 2010 om ändring av bilaga D till rådets direktiv 92/65/EEG vad gäller seminstationer och spermastationer, embryosamlings- och embryoproduktionsgrupper samt villkor för donatordjur i form av hästdjur, får och getter och för hantering av sperma, ägg och embryon från dessa arter.

[3] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/429 av den 9 mars 2016 om överförbara djursjukdomar och om ändring och upphävande av vissa akter med avseende på djurhälsa (”djurhälsolag”), dir. 2018:111.

[4] Se t.ex. art. 18 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/625 av den 15 mars 2017 om offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet för att säkerställa tillämpningen av livsmedels- och foderlagstiftningen och av bestämmelser om djurs hälsa och djurskydd, växtskydd och växtskyddsmedel samt om ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 999/2001, (EG) nr 396/2005, (EG) nr 1069/2009, (EG) nr 1107/2009, (EU) nr 1151/2012, (EU) nr 652/2014, (EU) 2016/429 och (EU) 2016/2031, rådets förordningar (EG) nr 1/2005 och (EG) nr 1099/2009 och rådets direktiv 98/58/EG, 1999/74/EG, 2007/43/EG, 2008/119/EG och 2008/120/EG och om upphävande av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 854/2004 och (EG) nr 882/2004, rådets direktiv 89/608/EEG, 89/662/EEG, 90/425/EEG, 91/496/EEG, 96/23/EG, 96/93/EG och 97/78/EG samt rådets beslut 92/438/EEG (förordningen om offentlig kontroll)Text av betydelse för EES.

[5] Europeisk konvention om skydd av animalieproduktionens djur, Strasbourg den 10 mars 1976.

som regel hårdare krav än de som ställs på EU-nivå. Detta innebär också att nivån på djurskyddet varierar mellan EU:s medlemsländer.

4.3.5 Djurhälsolagstiftning

Den EU-gemensamma djurhälsoförordningen[6] fastställer bestämmelser om förebyggande och bekämpning av djursjukdomar som kan överföras till djur eller till människor. Lagstiftningen syftar till att säkerställa förbättrad djurhälsa för att stödja hållbar jordbruks- och vattenbruksproduktion i unionen, en effektivt fungerande inre marknad, en minskning av de negativa effekterna på djurs och människors hälsa samt på miljön av vissa sjukdomar och de åtgärder som vidtagits för att förebygga och bekämpa sjukdomar.

Förordningen beaktar sambandet mellan djurhälsa och folkhälsa, miljön, inbegripet den biologiska mångfalden och värdefulla genetiska resurser samt klimatförändringens effekter, livsmedels- och foder-säkerhet, djurskydd, antimikrobiell resistens, tryggad livsmedelsförsörjning, ekonomiska, sociala, kulturella och miljömässiga konsekvenser som följer av tillämpningen av åtgärder för bekämpning och förebyggande av sjukdom, samt relevanta internationella standarder.

Denna lagstiftning har bl.a. inneburit att veterinärer i Sverige behövs även i bihälsoarbetet och att det nuvarande lekmannasystemet med bitillsyningsmän ersätts med veterinär tillsyn. Detta är ett arbete som pågår och beräknas vara klart tidigast 2023. Fram till dess arbetar bitillsyningsmännen som vanligt.[7]

4.3.6 EU-bestämmelser om djurskydd

I fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, artikel 13, erkänns djur som kännande varelser. I unionslagstiftningen om djurskydd uppställs krav på att djurägare, djurhållare och behöriga myndigheter ska iaktta djurskyddskrav som säkerställer att djur behandlas humant och inte förorsakas onödig smärta och onödigt lidande. Dessa bestämmelser bygger på vetenskapliga belägg och kan förbättra kvaliteten på och säkerheten hos livsmedel av animaliskt ursprung. [8] I unionslag-

[6] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/429 av den 9 mars 2016 om överförbara djursjukdomar och om ändring och upphävande av vissa akter med avseende på djurhälsa.
[7] www.jordbruksverket.se/djur/ovriga-djur/bin-och-humlor, besökt 211112.
[8] Rådets direktiv 98/58/EG av den 20 juli 1998 om skydd av animalieproduktionens djur.

stiftningen om offentlig kontroll stipuleras i artikel 95 och 96 att Europeiska unionen ska utse ett referenscentrum för djurskydd. Uppdraget är att ansvara för sakkunskaper om förhållandet mellan människor och djur, djurs beteende, fysiologi, genetik, hälsa och nutrition när det gäller djurskydd, samt om djurskyddsaspekter vid användning av djur för kommersiella eller vetenskapliga ändamål. Bland annat innebär arbetet att utvecklingen av metoder för att bedöma djurskyddsnivån och metoder för att förbättra djurskyddet eller att genomföra vetenskapliga och tekniska studier om djurskydd för djur som används för kommersiella eller vetenskapliga ändamål.[9]

Djur som föds upp eller hålls för produktion av livsmedel, ull, skinn, päls eller andra produkter samt avlivning av djur vid besättningsavlivning och därmed sammanhängande verksamhet skyddas specifikt genom rådets förordning (EG) nr 1099/2009.[10]

4.3.7 Veterinärmedicinska läkemedel

I december 2018 antogs Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/6 av den 11 december 2018 om veterinärmedicinska läkemedel och om upphävande av direktiv 2001/82/EG. Genom denna förordning blev det t.ex. förbjudet att rutinmässigt använda antibiotika, använda antibiotika för att kompensera för bristfällig djurhälsa och att ge antibiotika som profylax. Därtill reserveras vissa kritiska antibiotika för behandling av människa. En viktig del i uppföljningen av antibiotikaanvändningen är försäljningsstatistik. Genom den nya förordningen blir det obligatoriskt för medlemsstaterna att rapportera försäljning av antibiotika.

Nästan samtidigt som förordningen om veterinärmedicinska läkemedel tillkännagavs, antogs också Europaparlamentets och rådets

[9] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/625 av den 15 mars 2017 om offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet för att säkerställa tillämpningen av livsmedels och foderlagstiftningen och av bestämmelser om djurs hälsa och djurskydd, växtskydd och växtskyddsmedel samt om ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 999/2001, (EG) nr 396/2005, (EG) nr 1069/2009, (EG) nr 1107/2009, (EU) nr 1151/2012, (EU) nr 652/2014, (EU) 2016/429 och (EU) 2016/2031, rådets förordningar (EG) nr 1/2005 och (EG) nr 1099/2009 och rådets direktiv 98/58/EG, 1999/74/EG, 2007/43/EG, 2008/119/EG och 2008/120/EG och om upphävande av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 854/2004 och (EG) nr 882/2004, rådets direktiv 89/608/EEG, 89/662/EEG, 90/425/EEG, 91/496/EEG, 96/23/EG, 96/93/EG och 97/78/EG samt rådets beslut 92/438/EEG (förordningen om offentlig kontroll), punkt 7.

[10] Rådets förordning (EG) nr 1099/2009 av den 24 september 2009 om skydd av djur vid tidpunkten för avlivning.

förordning (EU) 2019/4 av den 11 december 2018 om tillverkning, utsläppande på marknaden, användning av foder som innehåller läkemedel, om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 183/2005 och om upphävande av rådets direktiv 90/167/EEG. Denna förordning reglerar bl.a. frågor om foder till djur som innehåller veterinärmedicinska preparat. I förordningen fastställs särskilda krav på tillverkning, lagring, transport, utsläppande på marknaden, registerhållning, reklamationer, återkallande av produkter och märkning. Det finns också bestämmelser om förskrivning och användning av sådant foder. Båda dessa förordningar är direkt tillämpliga i medlemsstaterna och började gälla den 28 februari 2022.

MRL-förordningen[11] är till för att skydda konsumenter från skadliga restsubstanser i livsmedel med animaliskt ursprung. De högsta tillåtna restmängderna utgår från information om substansens säkerhet och vilka rester den lämnar i djurkroppen. Därtill beaktas substansens eventuella inverkan på mikrober och hur substansen beter sig i människokroppen. Utifrån denna information bestäms läkemedelssubstansen gränsvärdet för acceptabelt dagligt intag för en människa (acceptable daily intake, ADI) som används för att fastställa det huvudsakliga gränsvärdet. MRL-värdet (Maximum Residue Level) fastställs så att den mängd av läkemedelssubstansen som fås från livsmedel inte överskrider värdet för acceptabelt dagligt intag för människor.

Härigenom skapas en karenstid vilket innebär en minimiperiod, som räknas från den tidpunkt när läkemedlet senast administrerats, inom vilken köttet från ett slaktat djur eller andra produkter som fåtts från djuret inte får användas som livsmedel. I förordningens bilaga tabell 1 framgår vilka farmakologiska aktiva substanser med angivande av MRL-värde som är tillåtna. I samma bilaga tabell 2 framgår vilka farmakologiska aktiva substanser som är förbjudna att administrera till livsmedelsproducerande djur.

4.3.8 Livsmedelssäkerhet

Genom Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002 av den 28 januari 2002 om allmänna principer och krav för livsmedelslagstiftning, om inrättande av Europeiska myndigheten för livsmedels-

[11] Kommissionens förordning (EU) nr 37/2010 av den 22 december 2009 om farmakologiskt aktiva substanser och deras klassificering med avseende på MRL-värden i animaliska livsmedel.

säkerhet och om förfaranden i frågor som gäller livsmedelssäkerhet fastställs de allmänna principerna och kraven för EU:s livsmedels- och foderlagstiftning. Genom förordningen har ett system för snabb varning för livsmedel och foder införts, vilket innebär att medlemsstaterna och kommissionen snabbt kan utbyta information och samordna sina insatser vid hälsohot som orsakas av livsmedel eller foder. I artikel 17 framkommer att livsmedels- och foderföretagare på alla stadier i produktions-, bearbetnings- och distributionskedjan ska se till att livsmedel och foder uppfyller de tillämpliga kraven i livsmedelslagstiftningen. Utifrån livsmedelslagstiftningen ska medlemsstaterna övervaka och kontrollera att livsmedels- och foderföretagarna uppfyller de relevanta kraven. I Sverige kontrolleras svenska livsmedel från första början och hela vägen till matborden. Till viss del utförs denna kontroll av veterinärer.

En europeisk myndighet för livsmedelssäkerhet, European Food Safety Authority (EFSA), har inrättats genom förordningen. Myndighetens uppgift är att bedöma och informera om risker som rör livsmedelskedjan

5 Det statliga åtagandet för veterinär service och smittskyddsberedskap

5.1 Utredningens uppdrag

Den 1 januari 2010 infördes en ny organisation för veterinär service och vid utbrott av smittsamma djursjukdomar. Förändringen innebar bl.a. att privatpraktiserande veterinärer i större utsträckning gavs möjlighet att delta i smittskydds- och jourberedskap och ta del av det statliga stödet. Samtidigt trädde en ny lag, lagen (2009:302) om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård, i kraft. Sedan dess har stora förändringar skett och sker fortfarande på marknaden för djurens hälso- och sjukvård. Dessa förändringar påverkar statens åtagande kring veterinära tjänster och Distriktsveterinärernas verksamhet.

I utredningens uppdrag ingår därför att föreslå åtgärder för att säkerställa att det statliga åtagandet inom veterinär service och tillgången till veterinärer vid utbrott av smittsamma djursjukdomar kan utföras på ett ändamålsenligt sätt. I uppdraget ingår frågor om upphandling, statligt stöd och beräkningsmetoder för den statliga ersättningen. Av direktivet framgår att utredningen ska granska ansvarsfördelningen mellan staten och privata veterinärer i fråga om smittskyddsberedskap och beredskap under jourtid och lämna förslag på om ytterligare åtgärder behöver vidtas för att tilldela privata veterinärer ansvar för veterinär service. Utredningen ska också analysera och ta ställning till under vilka villkor Distriktsveterinärernas veterinära tjänster ska utföras när det t.ex. gäller nivå på vård och inom vilka geografiska områden Distriktsveterinärerna ska vara verksamma. Uppdraget omfattar även att analysera och föreslå hur beställar- och utförarrollen i arbetet med att säkerställa veterinär service kan hållas isär på ett tillfredsställande sätt inom nuvarande organisation.

5.2 Statens övergripande ansvar för veterinär verksamhet

Staten har sedan länge tagit på sig ett ansvar för djurens hälso- och sjukvård och för organisation av veterinär service och vid utbrott av smittsamma djursjukdomar. Statens ansvar för området har bl.a. kommit till uttryck i regeringens proposition *Förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1994/95, m.m.* (prop. 1993/94:150). Av propositionen framgår att staten har det yttersta ansvaret för att det i hela landet finns väl fungerande veterinär service som kan bekämpa och förebygga allmänfarliga, smittsamma djursjukdomar och som kan upprätthålla en tillfredsställande veterinär service även i djurglesa områden.[1] Distriktsveterinärorganisationen är anpassad främst för att tillgodose behovet av sjuk- och hälsovård hos djur inom animalieproduktionen och hos hästar som används i jord- och skogsbruket. I tidigare förarbeten har konstaterats att livsmedelsproduktionen är av största betydelse för folkhushållet och att djurens hälsa och därmed djurhälsovården är ett betydande samhällsintresse. Mot den bakgrunden fastslogs att det var naturligt att staten skulle ta ansvar för de animalieproducerande djurens hälso- och sjukvård.[2]

Statens ansvar är alltså kopplat till målsättningar om gott djurskydd, god djurhälsa, gott smittskydd, god folkhälsa och säkra livsmedel. Målen har kommit till uttryck i olika skrivelser och i lagstiftning på dessa områden. I propositionen *om organisation och finansiering av djurens hälso- och sjukvård, m.m.* (prop. 1981/82:122) angav statsrådet, med anledning av att kravet på veterinärvård av sällskapsdjur och sporthästar under senare år ökat kraftigt, följande.

> Det är enligt min mening inte rimligt att staten tar på sig ansvaret för att tillmötesgå denna efterfrågan annat än i vissa undantagsfall, t.ex. i glesbygd. Jag vill i detta sammanhang dock erinra om att staten gör betydande insatser även för sällskapsdjurens hälso- och sjukvård. Utbildningen av veterinärer och den veterinärmedicinska forskningen kommer även dessa djurgrupper till del. Detta är enligt min mening väl motiverat av djurskyddsskäl och med hänsyn till dessa djurs sociala betydelse.[3]

[1] Prop. 1993/94:150 *Förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret*, bilaga 9 s. 3.
[2] Prop. 1981/82:122 *Om organisation och finansiering av djurens hälso- och sjukvård, m.m.*, s. 5.
[3] Prop. 1981/82:122 s. 6.

I betänkandet *Veterinär verksamhet – behov, organisation och finansiering* (SOU 1992:88) konstaterades att djurens hälso- och sjukvård har, inte minst med hänsyn till dess betydelse för livsmedelsförsörjning, livsmedelskvalitet och djurskydd, ett betydande samhällsintresse. Utredningen konstaterade att det är djurägaren som i första hand har ansvar för att djuren får den hälso- och sjukvård de behöver. Djurens hälso- och sjukvård kan därför, även om samhället av djurskyddsskäl och regionalpolitiska skäl måste anses ha ett ansvar för att djursjukvård på ett godtagbart sätt kan tillhandahållas i alla delar av landet, inte anses vara av sådan art att den måste bedrivas av staten. Vidare påtalades att staten har det yttersta ansvaret för att det i landet finns ett väl fungerande veterinärväsende. Det framhölls även att ansvaret kan komma till uttryck på olika sätt. I de flesta fall var det enligt utredningen tillräckligt att en verksamhet regleras i författning eller att det i författning uppställs krav på den som utövar en viss verksamhet och att staten därefter utövar tillsyn. Slutsatsen var att samhället måste ha ett ansvar för att djurskyddet upprätthålls men att ansvaret får anses ligga inom ramen för normgivning och tillsyn.[4]

I propositionen *Verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård* (prop. 2008/09:94) fastställs att staten har påtagit sig ansvaret för att det i hela landet finns ett väl fungerande veterinärväsende som kan bekämpa och förebygga allmänfarliga, smittsamma djursjukdomar och som kan upprätthålla en tillfredsställande veterinär service i hela landet.[5]

5.3 Statens ansvar för veterinär verksamhet utförs i praktiken av Jordbruksverket och Distriktsveterinärerna

En förutsättning för att upprätthålla statens ansvar är tillgång till veterinär service i hela landet. Redan år 1877 utfärdade Kungl. Maj:t instruktioner för distriktsveterinärer och andra civila veterinärer. Under tidigt 1900-tal infördes ett statsbidrag för veterinär verksamhet och år 1934 förstatligades distriktsveterinärorganisationen med syfte att få tydligare överblick och en likformig drift i hela landet.

[4] SOU 1992:88 *Veterinär verksamhet — behov, organisation och finansiering*, s. 76–77.
[5] Prop. 2008/09:94 *Verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård*, s. 52.

Detta bidrog till den tradition och standard som Sverige har i dag gällande smittskydd, djurskydd, restriktiv antibiotikaförskrivning samt sjukdomsbekämpning och rikstäckande veterinär service under dygnets alla timmar.

Att staten har det övergripande ansvaret för djurskydd och smittskydd måste inte innebära att den praktiskt kliniska verksamheten bedrivs i statlig regi.

5.3.1 Jordbruksverkets roll i förhållande till veterinär service

Jordbruksverket har enligt förordning (2009:1464) med instruktion för Statens jordbruksverk (Jordbruksverkets instruktion) det övergripande ansvaret för tillgång till veterinär service i landet. Myndighetens uppgift i det här avseendet är att se till att alla djur i människans vård ska kunna få hälso- och sjukvård och att tillgången till veterinärer vid utbrott av smittsamma djursjukdomar säkerställs.

Av 22 § Jordbruksverkets instruktion framgår att Distriktsveterinärerna utgör en särskild verksamhetsgren vid Jordbruksverket. I propositionen *En ny organisation för veterinär service och vid utbrott av smittsamma djursjukdomar* (prop. 2008/09:211) lämnades förslag som syftade till att säkerställa en väl fungerande organisation för veterinär service och vid utbrott av smittsamma djursjukdomar. Här gjordes bedömningen att det visserligen behövs en statlig veterinär organisation, men att den inte bör vara större än att den klarar av uppdraget. Vidare konstaterades att Distriktsveterinärerna var en betydande regional aktör med en dominerande ställning och att konkurrensen på veterinärmarknaden var svag. För att uppnå en effektivare organisation föreslogs att privatpraktiserande veterinärer skulle ges större möjlighet att delta i smittskydds- och jourberedskap. Förslagen resulterade bl.a. i förordning (2009:1397) om veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse. Av förordningens 1 § framgår att med veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse avses följande verksamheter.

1. Deltagande i en beredskapsorganisation vid utbrott av smittsamma djursjukdomar.
2. Beredskap för djursjukvård under jourtid.

3. Djurhälso- och djursjukvård i sådana områden av landet där det bedöms att tillfredsställande veterinär service inte skulle kunna bedrivas på marknadsmässiga grunder.

Enligt 2 § får Jordbruksverket ingå avtal om skyldighet att utföra veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse. Till grund för ett avtal ska ett öppet anbudsförfarande användas, där även Distriktsveterinärerna har rätt att lämna anbud. Om ett öppet anbudsförfarande är resultatlöst ska Jordbruksverket ändå se till att avtalet med utföraren innehåller bestämmelser om ersättningen som fastställs i enlighet med 4 § samma förordning. Kostnader och intäkter beräknas för den verksamhet som ingår i avtalet med utrymme för en rimlig avkastning.

Jordbruksverket har också enligt 2 § krigsveterinärförordningen (1981:648) i uppdrag att ansvara för att leda den civila veterinärverksamheten. Av 2 § andra stycket framkommer att Jordbruksverket ska dela in landet i krigsveterinärområden och att ett sådant område kan delas in i krigsveterinärdistrikt.

5.3.2 Distriktsveterinärernas verksamhet

Av Jordbruksverkets instruktion framgår bl.a. att Distriktsveterinärerna utifrån anbud via upphandling eller genom uppdrag från Jordbruksverket ska bedriva hälso- och sjukvård för lantbrukets djur. Därutöver har Distriktsveterinärerna möjlighet att bedriva hälso- och sjukvård för hästar och sällskapsdjur på en primärvårdsnivå med begränsad utrustning och utan möjlighet till stationärvård. I områden där det bedömts att vård inte finns att tillgå inom rimligt avstånd får Distriktsveterinärerna bedriva sjukvård utöver primärvårdsnivå. Av 10 § i Jordbruksverkets instruktion framgår att det åligger Jordbruksverket att vidta åtgärder för att säkerställa tillgången till veterinärer vid utbrott av smittsamma djursjukdomar samt för att alla djur i människans vård ska kunna få hälso- och sjukvård. Enligt paragrafens andra stycke ska tillgången till veterinär service finnas oavsett tidpunkt på dygnet om det finns djurskyddsskäl. Distriktsveterinärerna får endast vara etablerade där det krävs för att säkerställa tillgången till veterinärer enligt 10 §. Vidare ska Distriktsveterinärerna utföra uppgifter som officiella veterinärer samt andra offentliga uppdrag.

Enligt uppgift från Jordbruksverket är Distriktsveterinärerna dimensionerade för att säkerställa uppgiften om veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse. I den utsträckning det vid givet tillfälle finns resurser utöver vad som krävs för att tillhandahålla veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse, används sådana resurser för veterinär service i s.k. kommersiell verksamhet.

Organisation

Den 1 juli 1995 genomfördes en omorganisation av den statliga distriktsveterinärverksamheten. Syftet med omorganisationen var främst att minska statens kostnader genom att effektivisera verksamheten, men även att göra verksamheten mera tidsenlig med avseende på organisationens uppbyggnad, Distriktsveterinärernas anställningsform och ersättning samt hur arvodesmodellen var konstruerad m.m. Det dåvarande systemet med djursjukvårdsavgifter avvecklades. Genom att införa veterinärstationer ville man effektivisera jour- och vikarieverksamheten och förbättra veterinärernas arbetssituation. I september 1997 inrättades, på inrådan av en extern utredare, en särskild distriktsveterinärenhet vid Jordbruksverket. Enheten utformades för att på ett effektivt sätt administrera och driva distriktsveterinärverksamheten, men även för att skilja på Jordbruksverkets myndighetsutövande uppgifter för vilka Djuravdelningen inom myndigheten ansvarade och det mera operativa ansvaret för den statliga veterinära fältverksamheten (dvs. ambulerande vård där veterinären besöker djuret).[6] Grunden för denna organisationsform kvarstår än i dag.

Distriktsveterinärerna fullgör veterinära uppgifter enligt 10–12 §§ Jordbruksverkets instruktion. Distriktsveterinärernas mottagningar och filialer finns på 73 platser i Sverige, från Tomelilla i söder till Kiruna i norr. Distriktsveterinärernas verksamhet har sedan 2008 gått från 305 anställda, varav 230 veterinärer, till i dag 614 anställda, varav 370 veterinärer. År 2008 utgjordes personalstyrkan till 75 procent av veterinärer, vilket kan jämföras med år 2021 då veterinärerna utgjorde 60 procent av Distriktsveterinärernas bemanning. Personalen består i övrigt av legitimerade djursjukskötare, djurvårdare och administrativ personal. På Jordbruksverket i Jönköping finns Distriktsveterinärernas

[6] Svar på fråga 1998/99:102 om veterinärvården och 103 om distriktsveterinärorganisationen Jordbruksminister Margareta Winberg.

centrala administrativa avdelning som är stöd till hela distriktsveterinärverksamheten. Det centrala stödet har egna funktioner för inköp och lokalfrågor, it och utveckling, löneadministration kommunikation, marknadsfrågor och HR m.m. Genom denna organisatoriska fördelning har Distriktsveterinärernas utförarroll skilts från Jordbruksverkets övriga roller, särskilt beställarrollen.

Jordbruksverket har uppgett till utredningen att en distriktsveterinärmottagning måste vara bemannad av veterinärer motsvarande minst 4,4 heltider för att kunna erbjuda veterinär service dygnets alla timmar utan att arbetstidsregler åsidosätts. Detta innebär i praktiken att varje distriktsveterinärmottagning ska ha minst fem anställda veterinärer. Ytterligare veterinärer kan behövas för att täcka för tjänstledigheter, utbildning, sjukdom eller liknande.

Som ett led i att stärka organisationen införde Distriktsveterinärerna 2017 ”Kollega i beredskap” (KiB), vilket har inneburit att två veterinärer med erfarenhet från sällskapsdjur respektive häst funnits tillgängliga på telefon under beredskap för att ge stöd och råd till kollegor i tjänst. Stödet har funnits under sommarmånaderna och enligt en intern analys har nyttjandegraden varit förhållandevis låg, men inneburit stor trygghet för de som har nyttjat tjänsten. Distriktsveterinärernas analys visar att merparten av samtalen till KiB har inkommit mellan kl. 17.00–23.00. Sedan våren 2019 har Distriktsveterinärerna en beredskapstelefon. Syftet med beredskapstelefonen är att sortera bort icke akuta samtal, koordinera och resursfördela, avlasta och hjälpa veterinär i beredskap samt att hjälpa och ge råd till djurägare. Numret används också för beredskap för officiella kunder t.ex. Tullverket, länsstyrelsen eller andra myndigheter.

Finansiering

För budgetåret 2021 kom Distriktsveterinärernas intäkter från avgifter för veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse, sålda tjänster till myndigheter samt kommersiell verksamhet avseende övriga veterinära tjänster som inte är att betrakta som av allmänt ekonomiskt intresse eller från finansiella intäkter. Sammantaget motsvarade dessa intäkter 608,4 miljoner. Vidare fick Distriktsveterinärerna bidrag om 126,2 miljoner från den statliga anslagsposten 1:4.1, bidrag till veterinär fältverksamhet. Bidraget utgjordes av 81 miljoner för rikstäckande verksamhet

och smittskyddsberedskap, 39,2 miljoner för jourverksamhet och 6 miljoner som stöd till avlägset belägen djurhållning.[7] Distriktsveterinärernas totala omsättning för 2021, anslag via 1:4.1 inkluderat, var 728,6 miljoner. För 2021 redovisade Distriktsveterinärerna ett överskott på 19,3 miljoner, eller 2,6 procent av omsättningen. Det ackumulerade överskottet över tid är 17,7 miljoner.

Distriktsveterinärorganisationen finansieras huvudsakligen av de avgifter som djurägarna betalar för veterinärbesök. År 2008 bestod finansieringen till 79 procent av djurägarnas avgifter och till 21 procent av skattemedel. År 2021 bestod finansieringen till 83 procent av djurägarnas avgifter och till 17 procent av skattemedel. Skattemedel utgör således en minskande andel av Distriktsveterinärernas finansiering. Det statliga anslaget ska täcka merkostnader som uppstår på grund av att Distriktsveterinärerna finns i mindre djurtäta områden samt upprätthåller dygnstäckande beredskap i hela landet för akut djursjukvård och beredskap mot smittsamma djursjukdomar.

I årsredovisningen för 2021 redovisas Distriktsveterinärernas resultat genom verksamhetens intäkter (statliga bidrag, avgifter och andra ersättningar, bidrag och finansiella intäkter), verksamhetens kostnader (personal, lokaler, övriga driftkostnader), finansiella kostnader, avskrivningar och nedskrivningar. Vidare redovisas resultatet i enlighet med lag (2005:590) om insyn i vissa finansiella förbindelser m.m., (transparenslagen), och i enlighet med EU:s regler om tjänster av allmänekonomiskt intresse.[8]

Distriktsveterinärerna utför tjänster som med statsstödsterminologin betecknas som *icke ekonomisk verksamhet*. I detta begrepp avses intäkter och kostnader från offentligrättsliga uppdrag och liknande tjänster till myndigheter. Vidare utförs tjänster som betecknas som *allmänt ekonomiskt intresse*, häri avses intäkter och kostnader för deltagande i en beredskapsorganisation vid utbrott av smittsamma djursjukdomar, för beredskap för djursjukvård under jourtid samt för djurhälso- och djursjukvård i sådana områden av landet där det bedöms att tillfredsställande veterinär service inte skulle kunna bedrivas på marknadsmässiga grunder. Därtill återfinns *kommersiell verksamhet* som avser intäkter och kostnader från försäljning och andra veterinära tjänster. I årsredovisningen framkommer att resultatet för icke ekonomisk verksamhet år 2021 var 412 000 medan resultatet för allmänt

[7] Jordbruksverkets årsredovisning 2021, s. 134.
[8] Ibid, s. 135.

ekonomiskt intresse var 11, 9 miljoner och resultatet för kommersiell verksamhet blev 7 miljoner.

Under åren 2020–2022 har Jordbruksverket fått tillfälliga medel för att Distriktsveterinärerna ska kunna etablera sig på nya orter där privata veterinära aktörer inte längre kan säkerställa djursjukvård under beredskapstid. I Jordbruksverkets budgetunderlag för 2023–2025 framhålls att Distriktsveterinärerna har vidtagit en rad åtgärder och ökat sina intäkter. Jordbruksverket har därför ansett att anslaget för veterinär fältverksamhet kan minskas till en tidigare lägre anslagsnivå.[9] Det förhållandevis goda resultatet för 2021 förklaras av fortsatt stor efterfrågan på Distriktsveterinärernas tjänster och att den privata djursjukvården minskar sin beredskap och täckning.[10] Distriktsveterinärerna har uppgett till utredningen att dagens anslagsmedel, för innevarande år, sannolikt kommer att innebära en underfinansiering av verksamheten.

5.4 Statens ansvar för smittskydd

I Sverige liksom i övriga EU-länder, kan statens ansvar för smittskydd härledas till den tid då jordbruket hade en avgörande roll för samhällsekonomin och folkförsörjningen. Staten har av smittskyddsskäl sedan lång tid tillbaka försökt kontrollera införsel av levande djur från andra länder. En restriktiv införsel av levande djur och produkter av djur var också ett viktigt inslag i den jordbrukspolitik som tog form i början av 1930-talet. Reglering av införsel av djur från andra länder blev under 1900-talet en av hörnstenarna i smittskyddspolitiken.[11] Ur ett internationellt perspektiv har Sverige ett gott djurhälsoläge. Flera orsaker har bidragit till detta. Dels har det geografiska läget och klimatsituationen varit gynnsamma, dels har Sverige förhållandevis gles djurhållning och måttlig internationell handel med djur och djurprodukter.

Sverige har också haft ett stabilt veterinärväsende med en beredskapsorganisation i fält, framför allt i form av den statliga distriktsveterinärorganisationen. Samarbetet och samordningen mellan statens och näringarnas djurhälsoorganisationer har varit lyckosam, inte minst i det

[9] Jordbruksverkets budgetunderlag 2023–2025, s. 4.
[10] Ibid s. 84.
[11] SOU 2010:106 *Folkhälsa - Djurhälsa, Ny ansvarsfördelning mellan stat och näring,* s. 236.

programbundna och långsiktigt förebyggande arbetet med att utrota och hålla nere infektionstrycket för olika smittämnen.[12]

Smittrisker finns och förändras ständigt inom djurhållningen. Såväl Jordbruksverket som SVA har påtalat förändrade förutsättningar som innebär utmaningar i att upprätthålla ett gott smittläge i landet. Nämnda myndigheter konstaterade så sent som år 2020 att spridningen av smittsamma djursjukdomar via vilda djur och vektorer (infekterade insekter) ökar. Som ett exempel har introduktion av högpatogen fågelinfluensa till Sverige på senare år blivit mer vanligt förekommande. Ett förändrat klimat kan medföra att sannolikheten för att smittor ska etablera sig i nya områden ökar och att utbredningsområden för inhemska smittsamma sjukdomar förändras. Smittor introduceras till nya områden främst via handel och resande, men också med vilda fåglar, djur och vektorer.[13] En väl fungerande sjukdomsövervakning och ett gott sjukdomsförebyggande arbete måste ta hänsyn till effekterna av förväntade klimatförändringar och förändringar hos smittämnen samt även också av de risker för smittspridning som följer av globaliseringen där människor, djur och livsmedel i stor omfattning förflyttas mellan länder och världsdelar. I betänkandet *Folkhälsa – Djurhälsa Ny ansvarsfördelning mellan stat och näring* (SOU 2010:106) konstaterades att jordbrukets minskande andel i samhällsekonomin inte har minskat statens ansvar för sjukdomsbekämpningen inom djurhållningen. Statens operativa ansvar är oförändrat och statens ersättning till djurägare vid sjukdomsutbrott har ökat successivt.

Över tid har det skett en delegering av ansvaret för smittskyddspolitikens utveckling och omfattning från den politiska nivån – riksdag och regering – till myndighetsnivå. I dag hanteras och beslutas en stor del av smittskyddsfrågorna av experter inom myndigheter, företag och olika djurhälsoorganisationer i samverkan.[14] I enlighet med Europaparlamentet och rådets förordning 2017/625[15], artikel 4 ska olika myn-

[12] SOU 2007:24 *Veterinär fältverksamhet i nya former*, s. 168.
[13] SVA:s rapport, *Handlingsplan för klimatanpassning 2019, En rapport om klimatets påverkan på djuren*, s. 1.
[14] SOU 2010:106 s. 29.
[15] Europaparlamentet och rådets förordning (EU) 2017/625 av den 15 mars 2017 om offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet för att säkerställa tillämpningen av livsmedels och foderlagstiftningen och av bestämmelser om djurs hälsa och djurskydd, växtskydd och växtskyddsmedel samt om ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 999/2001, (EG) nr 396/2005, (EG) nr 1069/2009, (EG) nr 1107/2009, (EU) nr 1151/2012, (EU) nr 652/2014, (EU) 2016/429 och (EU) 2016/2031, rådets förordningar (EG) nr 1/2005 och (EG) nr 1099/2009 och rådets direktiv 98/58/EG, 1999/74/EG, 2007/43/EG, 2008/119/EG och 2008/120/EG och om

digheter pekas ut för olika ansvarsområden nationellt. I respektive myndighets instruktion framkommer vilket uppdrag myndigheten har. Jordbruksverket är behörig myndighet som riskhanterare inom smittskyddet på djursidan, SVA är riskvärderande myndighet för smittskydd på djursidan och Livsmedelsverket är behörig riskhanterande och riskvärderande myndighet när det kommer till bl.a. zoonoser.

Allvarliga smittsamma djursjukdomar (epizootier) kan orsaka lidande för djuren samt stora ekonomiska förluster till följd av bland annat produktionsstörningar. Det finns smittämnen som på ett naturligt sätt kan spridas mellan djur och människa (zoonoser), ofta via livsmedel. Många zoonoser kan leda till allvarlig sjukdom hos människor, t.ex. salmonella och tuberkulos. Åtgärder för att förhindra smittspridning mellan djur och från djur till människor och för att minska skadeverkningarna av smittämnen fastställs framför allt i epizootilagen (1999:657), zoonoslagen (1999:658), bisjukdomslagen (1974:211) och lagen (2006:806) om provtagning på djur, m.m. Dessa författningar utgör således stommen i ett regelkomplex som syftar till att hantera smittspridning hos djur. I förslaget till ny djurhälsolag föreslås att Jordbruksverket ska leda och samordna de förebyggande åtgärderna och bekämpningen av smittsamma djursjukdomar enligt djurhälsolagen och de EU-bestämmelser som lagen kompletterar, samt att Jordbruksverket ska samordna samarbetet och kontakterna med kommissionen och övriga medlemsstater inom området.[16]

5.4.1 Ansvaret för smittskydd regleras i lag

Jordbruksverket ansvarar enligt 2 § epizootiförordningen (1999:659) och 2 § zoonosförordningen (1999:660) för att leda och samordna de förebyggande åtgärderna och bekämpningen av epizootiska sjukdomar och salmonella. Detta arbete sker med stöd av länsstyrelserna, andra myndigheter såsom Livsmedelsverket och SVA samt näringens organisationer. Jordbruksverket har även i uppgift att leda arbetet mot bisjukdomar enligt 2 § bisjukdomsförordningen (1974:212). Av 3 § förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion följer att länsstyrelserna har uppgifter inom bl.a. ledning och samordning av åtgärder

upphävande av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 854/2004 och (EG) nr 882/2004, rådets direktiv 89/608/EEG, 89/662/EEG, 90/425/EEG, 91/496/EEG, 96/23/EG, 96/93/EG och 97/78/EG samt rådets beslut 92/438/EEG (förordningen om offentlig kontroll.

[16] SOU 2020:62 *En samlad djurhälsoreglering*, s. 295.

mot djursjukdomar. Detta gäller dock i princip inte på epizootilagens och zoonoslagens områden, där Jordbruksverket har den ledande och samordnande rollen.

Avseende sjukdomar som är anmälningspliktiga men som inte omfattas av tvingande bekämpningsåtgärder åvilar i huvudsak smittskyddsansvaret djurägarna och näringen. Exempel är hästsjukdomarna kvarka och hästinfluensa. Genom länsveterinärer har länsstyrelsen dock en viktig roll på det regionala planet. Länsveterinären samordnar information om länets aktuella sjukdomsstatus och vid större utbrott har Jordbruksverket möjlighet att delegera uppgifter till länsstyrelsen. Länsstyrelsen ansvarar också för att kontrollera att de beslut som t.ex. Jordbruksverket fattar i arbetet för att bekämpa smittan följs.

5.4.2 Ansvar för beredskapsorganisation

EU-medlemskapet innebär en skyldighet för Sverige att kontrollera och bekämpa i EU-lagstiftning angivna smittämnen. Enligt EU:s bekämpningsdirektiv är staten skyldig att ha en beredskapsorganisation i händelse av utbrott av vissa djursmittor. Hur en beredskapsorganisation ska bemannas och andra praktiska frågor beror på aktuella förutsättningar och den situation som beredskapen avser. Av direktivet framkommer bl.a. att en kriscentral ska upprättas på nationell nivå, att nödvändiga resurser för samordning av bekämpningen på lokal nivå ska finnas och att utbildningsprogram ska finnas för att hålla vid liv och utveckla kunnandet i fältarbete och administration.

Epizootilagen innehåller bestämmelser om förebyggande åtgärder och bekämpning av epizootiska sjukdomar. Jordbruksverket har via 1 b § epizootiförordningen möjlighet att föreskriva vilka sjukdomar som omfattas av epizootilagen och för närvarande anges 34 sådana sjukdomar. I samråd med Jordbruksverket ska andra myndigheter upprätta beredskapsplaner som anger vilka åtgärder myndigheterna ska vidta för att bekämpa inträffade epizootiska sjukdomar.

Zoonoslagen innehåller bestämmelser om sådana sjukdomar eller smittämnen hos djur som kan spridas naturligt genom smitta från djur till människa men som inte faller under epizootilagen. Lagen innefattar bestämmelser om såväl förebyggande åtgärder som åtgärder för bekämpning av zoonoser om smitta påvisas. Lagen omfattar hantering av sjukdomar och smittämnen som normalt finns i Sverige och som det

inte är realistiskt att utrota, och för vilka det finns tillräckliga kunskaper för effektiv kontroll och bekämpning. Dessa smittämnen behöver dock inte ge upphov till sjukdom hos djur. I föreskrifter från Jordbruksverket anges vilka sjukdomar som omfattas – i nuläget endast salmonella. I zoonosförordningen regleras att Jordbruksverket är den myndighet som samordnar och leder de förebyggande åtgärderna och bekämpningen enligt lagen. Jordbruksverket har också bemyndigande att meddela föreskrifter avseende flera delar av zoonoslagen, samt delegera beslut till länsstyrelsen.

Bisjukdomslagen syftar till att bekämpa sjukdomar hos bin. Av bisjukdomsförordningen framgår vilka sjukdomar som omfattas och att Jordbruksverket ska vara uppmärksam på och följa hur dessa sjukdomar uppträder, hur spridning såväl inom som utom riket sker samt därtill särskilt försöka fastställa sjukdomarnas spridningsvägar.

Lag om provtagning på djur, m.m. (provtagningslagen) kompletterar ovanstående lagar och ska tillämpas för kartläggning och kontroll av smittsamma djursjukdomar, kontroll av restsubstanser och andra ämnen i djur och djurprodukter, märkning och registrering av djur, samt åtgärder för att förebygga och hindra spridning av smittsamma djursjukdomar. Lagen innehåller också bestämmelser om provtagning och undersökning, hälsoövervakning, registerhållning av uppgifter om läkemedelsanvändning, åtgärder mot spridning av smitta och märkningskrav.

I enlighet med krigsveterinärförordningen (1981:648) har Jordbruksverket och Livsmedelsverket inom respektive område ansvaret för att leda den civila veterinärverksamheten i händelse av krig eller då regeringen så bestämmer. Regionalt ska sådan ledning kunna utföras av länsstyrelsen. Med veterinärverksamhet förstås här djurhälsovård och livsmedelskontroll med de personalkategorier som krävas för verksamheten. En betydande del av djurhälsovården, även de samhällsviktiga delarna av denna, utförs av privata aktörer. Myndigheternas tolkning är dock att krigsveterinärförordningen endast är tillämplig för statligt anställd personal. Jordbruksverket har påtalat att nuvarande krigsveterinärförordning bör omarbetas för att bättre avspegla dagens civila veterinärverksamhet och kunna inkludera privat veterinär verksamhet i det civila försvaret.[17]

[17] Jordbruksverket och SVA:s rapport, *Nationella försörjningsbehov inom djurens hälso- och sjukvård vid kris eller höjd beredskap och då ytterst i krig*, Dnr 6.9.17-17871/2020, SVA Dnr 2020/943, s. 36.

I Sverige gäller totalförsvarsplikt, vilket innebär att alla som bor i Sverige och är mellan 16 och 70 år kan kallas in för att hjälpa till på olika sätt vid krigsfara och krig. Det finns tre typer av totalförsvarsplikt; värnplikt, civilplikt och allmän tjänsteplikt. Civilplikten är den civila motsvarigheten till värnplikt. Syftet med civilplikten är att säkerställa att viktiga delar av samhället fungerar vid krigsfara eller krig. Av förordning (1995:238) om totalförsvarsplikt framgår att veterinärverksamhet är ett exempel på en verksamhet där totalförsvarsplikten kan fullgöras genom civilplikt. Regeringen kan återinföra skyldigheten att göra civilplikt om den bedömer att det finns behov av det. En återinförd civilplikt skulle vara ett sätt för ansvariga myndigheter att bemanna krigsorganisationer med personal som är anställd i andra verksamheter, där de inte är krigsplacerade. Civilplikten skapar också förutsättningar för utbildning och övning av krigsplacerad personal.

Vid krigsfara eller krig är det sannolikt att den civila veterinärverksamheten behöver styras om mot samhällsviktig verksamhet. Det kan exempelvis innebära att djurhälsopersonal behöver omplaceras till livsmedelskontroll. I promemorian *Motståndskraft Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025* (Ds 2017:66) anges att Försvarsberedningen anser att beredskapsplaneringen ska omfatta möjligheten att omdisponera för att tillgodose behovet av vårdplatser för ett större antal skadade människor. Detta omdisponeringsarbete kommer att kräva prioritering av bl.a. vårdplatser och intensivvårdsresurser. Möjligheten att ställa om vårdinrättningar som t.ex. veterinärinrättningar för omhändertagande av traumapatienter ska också övervägas och planeras.[18] I delbetänkandet *Hälso- och sjukvård i det civila försvaret – underlag till försvarspolitisk inriktning* (SOU 2020:23) föreslås att bl.a. personer som till vardags arbetar med veterinärmedicin krigsplaceras inom andra delar av vården.[19] Enligt Jordbruksverkets uppfattning kräver den här typen av omfördelningar kompletterande utbildning och övning samt noggranna avvägningar så att inte undanträngningseffekter uppstår.

[18] Ds 2017:66 *Motståndskraft Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025*, s. 193.
[19] SOU 2020:23 *Hälso- och sjukvård i det civila försvaret – underlag till försvarspolitisk inriktning*, s. 121.

5.4.3 Staten tar ekonomiskt ansvar för smittskyddet

Zoonoser som är epizootier omfattas av epizootilagen. Andra zoonoser som inte omfattas av zoonoslagen eller epizootilagen kan hanteras med hjälp av provtagningslagen. Inom EU finns bestämmelser om att medlemsstaterna har rätt till ekonomiskt stöd för åtgärder i samband med bekämpning av vissa smittsamma djursjukdomar. År 2005 antog kommissionen vissa villkor för sådant stöd från gemenskapen genom kommissionens förordning (349/2005/EG) om villkor för gemenskapsbidrag för nödåtgärder och bekämpning av vissa djursjukdomar som avses i rådets beslut 90/424/*EEG*, EUT L 55, 1.3.2005, s. 12 (Celex 32005R0349), bilaga 1. Regler för detta stöd uppdateras vart sjunde år i samband med EU:s fleråriga budgetram. För närvarande regleras medfinansieringen i förordningen (690/2021) om inrättande av ett program för den inre marknaden, konkurrenskraft för företag, inklusive små och medelstora företag, området för växter, djur, livsmedel och foder och europeisk statistik (programmet för den inre marknaden) samt om upphävande av förordningarna (EU) nr 99/2013, (EU) nr 1287/2013, (EU) nr 254/2014 och (EU) nr 652/2014. Enligt 15 § epizootilagen ska staten också ersätta den som på grund av föreskrifter eller beslut som har meddelats med stöd av lagen eller på grund av beslut som har meddelats med stöd av de EU-bestämmelser som lagen kompletterar, drabbas av förlust på grund av att husdjur eller andra än vilt levande djur avlivas eller dör till följd av biverkningar av vaccination eller av annan behandling, kostnader på grund av saneringsåtgärder eller produktionsbortfall. Staten ersätter också andra inkomstförluster som kan uppstå och som inte direkt kan kopplas till produktionsbortfall t.ex. när ett visst område har spärrats av.[20]

Zoonoslagen är inte lika omfattande som epizootilagen och utifrån ersättningsperspektivet tillämpas zoonoslagen enbart på salmonella. De grundläggande bestämmelserna om ersättning finns i 11a §. Resterande bestämmelser finns i zoonosförordningen. Samlat framkommer att vid kostnader eller förluster som uppkommit på grund av beslut enligt lagen eller på grund av föreskrifter som meddelats med stöd av lagen kan ersättning lämnas av statsmedel. Härvidlag skiljer sig zoonoslagen från epizootilagen på ett avgörande sätt. I zoonoslagen *kan* ersättning utgå, medan i epizootilagen *ska* ersättning utgå.

[20] www.jordbruksverket.se/djur/djurskydd-smittskydd-djurhalsa-och-folkhalsa/ersattningar-till-djuragare-vid-utbrott-av-smittsamma-djursjukdomar/epizootier, sidan besökt 221003.

Enligt bisjukdomslagen kan ersättning utgå av statsmedel om kostnader eller förluster som orsakats av beslut enligt lag eller med stöd av lagen meddelade bestämmelser. Frågor om ersättning prövas av Jordbruksverket eller, efter verkets bestämmande, av länsstyrelsen.

Ersättning av statsmedel kan också utgå för kostnader och förluster med anledning av vissa åtgärder enligt provtagningslagen. För att ersättning ska utgå krävs särskilda skäl och rätten till ersättning är begränsad till vissa angivna åtgärder. I förordningen om provtagning på djur, m.m. regleras att Jordbruksverket får meddela föreskrifter om ersättning och att frågor om ersättning prövas av Jordbruksverket.

5.4.4 Offentlig ersättning vid sjukdomsutbrott

Staten tar ett stort ekonomiskt ansvar när myndigheter fattar beslut om olika åtgärder i samband med ett sjukdomsutbrott. Trots jordbrukets minskande andel i samhällsekonomin kvarstår statens ansvar för sjukdomsbekämpning oberoende av jordbrukssektorns relativa och absoluta ekonomiska storlek. Statens operativa ansvar är i princip oförändrat sedan lång tid tillbaka. Som ett exempel har kostnaden för ersättning gällande fågelinfluensautbrottet 2020/2021 hittills uppgått till cirka 240 miljoner.[21] Vid utbrott av allvarliga och mycket smittsamma djursjukdomar krävs långtgående åtgärder där hela besättningar avlivas och destrueras med efterföljande sanering och tomhållning av anläggningar innan nya djur sätts in. Åtgärderna är kostsamma och leder till ett så stort produktionsbortfall att det krävs ekonomiska garantier om ersättning för att djurhållarna ska genomföra de beslut som Jordbruksverket riktar till djurägaren.

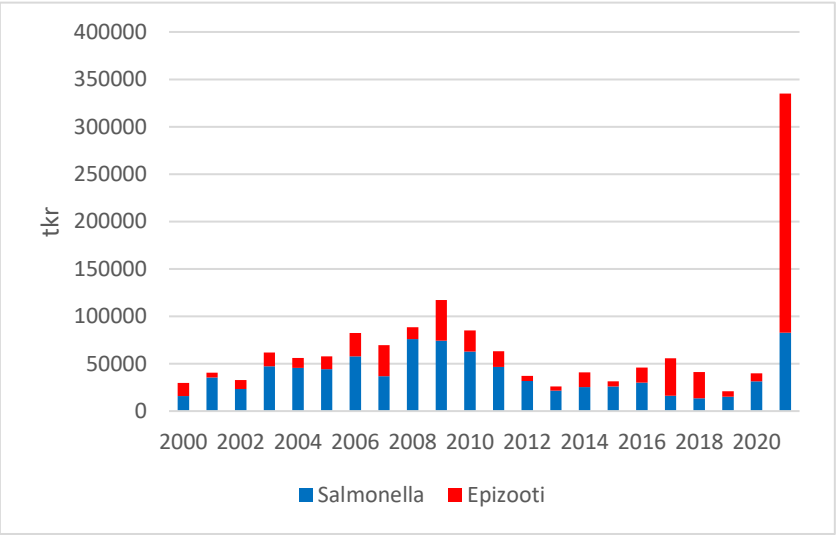
Jordbruksverket påtalade i samband med utredningen för en samlad djurhälsoreglering att det i praktiken kan bli svårt att få till stånd en effektiv bekämpning av sjukdomar, om det inte finns möjligheter för djurhållarna att få ekonomisk ersättning.[22] Det konstaterades att det inte låg i utredningens uppdrag att utreda ersättningsfrågor men att ersättningsprinciperna bör föras över till den nya djurhälsolagen och förordningen. Samtidigt påtalades behovet av en grundlig översyn av ersättningsystemet.[23] För den enskilde djurägaren är det dock av stor

[21] N2022/00358 Näringsdepartementet Landsbygdsministern Till riksdagen Svar på fråga 2021/22:1038 av Åsa Coenraads (M) Åtgärder mot fågelinfluensa.
[22] SOU 2020:62 s. 437.
[23] Ibid s. 775.

betydelse vilket av de tre lagarnas regelverk som tillämpas, eftersom rätten till ekonomisk ersättning skiljer sig åt.

Staten tar alltså ett stort ekonomiskt ansvar kopplat till ersättning för djursmittorelaterade förluster. Figur 5.1 visar utbetalningar som gjorts mellan åren 2000 och 2021 till djurägare baserat på epizooti-zoonos- och provtagningslagen samt den särskilda ersättningen för EHEC. Här utmärker sig år 2021 markant vilket har sin huvudsakliga förklaring i fågelinfluensautbrottet 2020/2021.

Figur 5.1 Utbetalda ersättningar till djurägare mellan åren 2000–2021 tkr.



Källa: Jordbruksverket.

Staten har det övergripande ansvaret för att målsättningarna med smittskyddspolitiken ska efterlevas men också i vissa lägen ett operativt ansvar för att smittskyddspolitikens mål upprätthålls. Det finns allvarliga djursmittor som sprids på ett sådant sätt att den enskilde producenten inte kan eller endast svårligen kan skydda sina djur om smittämnet finns i omgivningen. I sådana lägen kan det bli nödvändigt för staten att med tvingande åtgärder komplettera de insatser som görs av en enskild producent.[24] Ett fungerande ersättningssystem är ett viktigt incitament för djurhållare att t.ex. tidigt

[24] SOU 2010:106 s. 265.

anmäla misstanke om fågelinfluensa till myndigheter och på så sätt förhindra fortsatt smittspridning.

5.4.5 Officiella och offentliga veterinäruppdrag

Officiella veterinärer förordnas av Jordbruksverket och har en betydande roll i arbetet med att förebygga och förhindra spridningen av smittsamma sjukdomar. Inom den veterinära sektorn skiljer man mellan officiella- och offentliga veterinäruppdrag. Officiella uppdrag grundar sig på Sveriges skyldigheter enligt EU:s regler. I EU:s rättsakter förekommer begreppet officiell i en rad olika kombinationer, t.ex. officiell certifiering, officiell provtagning, officiella stickprov och officiell veterinär. Eftersom det finns smittsamma sjukdomar som kan ha stor inverkan både på produktionsdjur och på folkhälsa har EU beslutat att dessa ska kontrolleras. För att säkerställa att de berörda aktörerna efterlever de bestämmelser som finns för foder- och livsmedel behövs en offentlig kontroll där officiella veterinärer ingår.[25]

Sedan 2010 kan privata veterinärer ansöka om förordnande som officiell veterinär. Livsmedelsverket och Jordbruksverket prövar ansökningar om förordnande som officiell veterinär för uppgifter inom respektive myndighets ansvarsområde. Sedan möjligheten att som privat veterinär ansöka om förordnande som officiell veterinär tillkom, har Jordbruksverket godkänt 244 sådana ansökningar, därtill har Distriktsveterinärerna 250 veterinärer med behörighet att agera som officiell veterinär. För att få möjlighet att förordnas som officiell veterinär ska veterinären, enligt Jordbruksverkets föreskrifter om ändring i Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2015:7) om officiella veterinärer, ha genomgått en basutbildning tillika sakområdesutbildning. Veterinären kan sedan bli förordnad med begränsad behörighet till vissa sakområden eller med full behörighet. För Distriktsveterinärerna finns en intern arbetsordning som bygger på nämnda föreskrift.

Utredningen har tagit del av statistik över antalet förrättningar för året 2019 (utredningen vill undvika bias med anledning av Covid-19). Distriktsveterinärerna utförde under året 4 994 uppdrag medan de privata officiella veterinärerna under samma period utförde 708 upp-

[25] www.jordbruksverket.se/djur/personal-inom-djurens-halso--och-sjukvard/att-arbeta-inom-djurens-halso--och-sjukvard/officiella-veterinärer, 220322.

drag.[26] Livsmedelsverket använder sig också av privata veterinärer inom offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet. Vid direktkontroll under 2020 på slakterier och vilthanteringsanläggningar inklusive integrerade förädlingsverksamheter, har 37 privata veterinärer och ett 30-tal distriktsveterinärer anlitats. All annan offentlig kontroll eller annan offentlig verksamhet som åligger Livsmedelsverket hanteras av anställd personal.[27]

Uppdragen som offentlig veterinär utgår, till skillnad från vad som alltså gäller för officiella veterinärer, från svensk rätt. Till offentliga veterinäruppdrag räknas t.ex. veterinära myndighetsuppgifter vid smittskyddsutredningar enligt epizootilagen med tillhörande föreskrifter och uppdrag att vara tävlingsveterinär. Utifrån ett förvaltningsrättsligt perspektiv finns det ingen betydande skillnad mellan officiella och offentliga veterinäruppdrag. Uppdragen är ”offentliga” i den meningen att de innefattar moment av såväl myndighetsutövning som annan offentlig verksamhet, t.ex. rådgivning och vägledning samt är offentligrättsligt reglerade. Detta innebär bl.a. att regler om jäv i förvaltningslagen även ska tillämpas på t.ex. tävlingsveterinärer.

5.5 Statens ansvar för djurens hälso- och sjukvård

Den svenska djurskyddslagstiftningen syftar till att säkerställa att djur i Sverige har ett gott djurskydd och till att främja en god djurvälfärd och respekten för djur. Med god djurvälfärd menas i djurskyddslagstiftningen att djur ska må fysiskt och psykiskt bra. Den som äger eller på annat sätt har djuret i sin vård ansvarar för att djuren har det bra och att djuret vid sjukdom eller skada ges adekvat vård. Jordbruksverket är centralt ansvarig myndighet för djurskydd och ansvarar för de detaljerade djurskyddsreglerna i form av föreskrifter. Länsstyrelsen är den myndighet som operativt utför kontroller av att regelverket efterföljs. Jordbruksverket samordnar länsstyrelsernas kontrollarbete, bl.a. genom utbildningar och vägledningar.

Livsmedelsverket utövar ansvar inom djurskyddet genom att officiella veterinärer utför levandedjursbesiktningar av alla djur inför slakt. Därutöver görs planerade djurskyddsinspektioner och händelsestyrda kontroller på slakterierna. I köttbesiktning efter slakt kontrol-

[26] Källa Jordbruksverket.
[27] Källa Livsmedelsverket.

leras också djurskyddsrelaterade fynd på slaktkroppar och tillhörande organ. I de fall kontrollpersonalen gör bedömningen att avvikelser föreligger informeras länsstyrelsen om detta. På detta sätt kan länsstyrelsen vidta åtgärder antingen inom primärproduktionen eller på slakteriet beroende på var avvikelsen har uppstått. Revisioner av slakteriernas djurskyddsrelaterade verksamhet sker löpande av länsstyrelserna.

Ansvarsfördelningen mellan länsstyrelserna och Livsmedelsverket när det gäller djurskyddskontroller på slakterier framgår av 8 kap. 6 och 9 §§ djurskyddsförordningen och Jordbruksverkets föreskrifter (SJVFS 2019:14) om offentlig djurskyddskontroll.

5.5.1 Ansvaret för vård av sjuka djur regleras i lag

Av djurskyddslagen 4 kap. 1 § framgår att ett djur som är skadat eller sjukt snarast ska ges nödvändig vård eller avlivas. Om ett djur på annat sätt genom sitt beteende visar tecken på ohälsa, ska vård snarast ges eller andra lämpliga åtgärder snarast vidtas och om skadan eller sjukdomen är så svår att djuret utsätts för allvarligt lidande som inte kan lindras, ska djuret avlivas. Vid behov ska vården ges av en veterinär eller av någon annan som tillhör djurhälsopersonalen. Vidare regleras t.ex. att operativa ingrepp endast får göras om de är befogade av veterinärmedicinska skäl. Det är djurägaren eller den som har djuret i sin vård som är skyldig att säkerställa att djuret vid behov kommer under veterinärvård. Lagstiftaren har alltså indirekt ålagt den enskilde djurägaren att försäkra sig om att denne vet till vem man kan vända sig till om djuret är i behov av veterinär vård.

Syftet med lagen om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård är att säkerställa en god och säker vård av djur och att en god djurhälsa uppnås. Vidare har lagen till syfte att bidra till att samhällets krav på djurskydd, smittskydd och livsmedelssäkerhet tillgodoses. I lagen regleras bl.a. kraven på en god och säker vård och att djurhälsopersonalen endast får fullgöra arbetsuppgifter som denne har kompetens för och att man som djurhälsopersonal bär ansvaret för hur arbetsuppgiften fullgörs. Jordbruksverket har i uppgift att säkerställa kompetensen hos den personal som arbetar inom djurens hälso- och sjukvård. Detta görs bl.a. genom att Jordbruksverket har rätt att fastställa vilka yrkeskvalifikationer eller formella kvalifikationer som krävs för att få legitimation eller godkännande (se avsnitt 6.3).

Djurskyddslagstiftning inom EU

Djurskyddslagstiftningen inom EU berör främst följande övergripande områden; djurhållning (främst djur inom lantbruket), djurtransporter, slakt och avlivning av djur, handel med djur eller produkter från djur, djurförsök och fällfångst.

I rådets direktiv 98/58/EG av den 20 juli 1998 om skydd av animalieproduktionens djur framkommer att en medlemsstat ska fastställa bestämmelser så att ägaren eller uppfödaren vidtar alla rimliga mått och steg för att garantera välbefinnandet hos de djur de har hand om och för att se till att dessa djur inte utsätts för någon onödig smärta, onödigt lidande eller onödig skada. Inom EU finns också regelverk som indirekt påverkar djurskyddet. Som ett exempel antogs 2018 nya regler om veterinärmedicinska läkemedel[28] för att begränsa användningen av läkemedel som kompensation för dåliga förhållanden eller för att få djur att växa snabbare.

Inom EU finns också en europeisk konvention om skydd av sällskapsdjur.[29] Sverige ratificerade denna konvention 1992. I betänkandet *Ny djurskyddslag* (SOU 2011:75) noterades att år 2010 har det inom EU börjat diskuteras om gemensamma djurskyddsregler ska införas för sällskapsdjur, i första hand hund och katt. Något gemensamt regelverk finns ännu inte på området.

Anmälan om djur som missköts

I 8 kap. 18 § djurskyddslagen framkommer att den som tillhör djurhälsopersonalen enligt lagen om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård i sin yrkesutövning finner anledning att anta att djur inte hålls eller sköts i enlighet med lagen, föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen eller de EU-bestämmelser som lagen kompletterar, ska anmäla detta till kontrollmyndigheten. Om bristen bedömts som lindrig och kan rättas till omgående fordras ingen anmälan. Detta gäller alltså inte bara vid vanvård eller djurplågeri, utan i samtliga fall där det finns skäl att tro att djurskyddslagstiftningen inte följts. Det innebär t.ex. att djurhälsopersonalen är skyldig att anmäla en djurägare om de anser att ett djur inte har fått eller får adekvat vård.

[28] Europaparlamentet och rådets förordning (EU) 2019/6 av den 11 december 2018 om veterinärmedicinska läkemedel och om upphävande av direktiv 2001/82/EG.
[29] www.regeringen.se/496171/contentassets/56b593f2a68a4a0292e5494cbdda8546/europeisk-konvention-om-skydd-av-sallskapsdjur-strasbourg-den-13-november-1987.pdf.

Djurhälsopersonalen omfattas av sekretessbestämmelser som ser något olika ut beroende på om man arbetar i enskild eller offentlig verksamhet. Gemensamt är dock att skyldighet enligt lag att överlämna information bryter sekretessen. Sekretess utgör alltså inget hinder för djurhälsopersonal att fullgöra sin skyldighet enligt djurskyddslagen när det gäller att informera Jordbruksverket eller länsstyrelsen om t.ex. vanvård.

För hälso- och sjukvården och socialtjänsten finns en sekretessbrytande bestämmelse när djur far illa, den s.k. lex Maja. Om den som arbetar i hälso- och sjukvård eller socialtjänst påträffar misskötta djur i sin tjänsteutövning är det under vissa förutsättningar tillåtet att bryta sekretessen. Enligt 10 kap. 20 a § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) är det tillåtet att bryta sekretessen genom att anmäla till länsstyrelsen eller polisen att ett djur tydligt utsätts för vanvård eller misshandel, eller uppenbart visar symtom på sjukdom eller är allvarligt skadat. Uppgifterna ska dock vara nödvändiga för att länsstyrelsen eller polisen ska behöva ingripa. Den sekretessbrytande bestämmelsen omfattar bara situationer då personal inom hälso- och sjukvården påträffar ett djur i sin tjänsteutövning, och inte när personalen på annat sätt får kännedom om djurskyddsproblem. Att det är tillåtet att göra en anmälan innebär dock inte att det är en skyldighet att göra det.[30] Här skiljer det sig mellan djurhälsopersonalen som är skyldiga att anmäla medan personer inom hälso- och sjukvård eller socialtjänst har möjlighet att anmäla.

Stöd till avlägset belägen djurhållning

Stöd till avlägset belägen djurhållning utgår i dag enligt förordning (2009:1396) om stöd till företag med avlägset belägen djurhållning för vissa veterinärkostnader. Enligt 1 § lämnas stödet till företag med avlägset belägen djurhållning för veterinärs reskostnader vid vård av akut sjuka djur som uteslutande hålls för produktion av livsmedel. Syftet med stödet är att kostnaden för veterinärens restid till en besättning inte ska bli så betungande för djurägaren att denne underlåter att kontakta veterinär trots att behov finns. Det finns några begränsningar i stödet, dels utgår stödet endast i mån av tillgängliga

[30] www.socialstyrelsen.se/kunskapsstod-och-regler/regler-och-riktlinjer/juridiskt-stod-for-dokumentation/sekretessbrytande-bestammelser-nar-djur-far-illa-lex-maja/, besökt 221003.

medel, dels ersätts inte kostnader om företaget anlitar en veterinär på orimligt långt avstånd från djurhållningen, om annan veterinär finns att tillgå inom kortare avstånd. Vidare gäller restidsersättningen enbart vid vård av sjuka djur som uteslutande hålls för produktion av livsmedel.

Både privatpraktiserande veterinärer och Distriktsveterinärerna kan ansöka om stödet. Jordbruksverket har inte antagit någon föreskrift på området men har efter beslut publicerat skriftlig information på sin hemsida. Av informationen framgår att djurägare med avlägset boende kan få ersättning för veterinärens resekostnader kostnader och inställelsetid.

Vidare framgår att en privatpraktiserande veterinär måste bemanna ett distrikt enligt aktuell distriktsindelning (fastställd 1995) och måste ingå i ett jour- och beredskapssamarbete som garanterar djurägare veterinärservice dygnet runt och året runt. Därtill ska den privatpraktiserande veterinären ha en allmän praktik, det vill säga alla djurslag ska behandlas på samma sätt som krävs av distriktsveterinärer som arbetar inom samma område. Av Jordbruksverkets regleringsbrev för år 2022 framkommer att för att minska veterinärkostnaderna för företag med avlägset belägen djurhållning avseende livsmedelsproducerande djur får högst nio miljoner koronor användas till kostnader för detta ändamål. I Jordbruksverkets årsredovisning för 2021 framkommer att ersättning har utgått med knappt sex miljoner kronor till kunder som använder Distriktsveterinärerna och 576 000 kronor har utbetalats till kunder som anlitat privata veterinärer, totalt för år 2021 betalades det ut cirka 6,6 miljoner kronor.

5.6 Frågan om statens ansvar för veterinär service har utretts tidigare

5.6.1 Statliga utredningar

I propositionen *om organisation och finansiering av djurens hälso- och sjukvård m.m.* (prop. 1981/82:122) konstaterades att djurens hälsa och djurhälsovård är ett betydande samhällsintresse och att det är naturligt att staten tar ett ansvar för djurens hälso- och sjukvård. Kravet ansågs främst förknippat med tillgång till livsmedel av hög kvalitet och en god beredskap mot smittsamma sjukdomar. Regeringen ansåg att staten bör ta på sig såväl ett organisatoriskt som ekonomiskt ansvar och att distriktsveterinärorganisationen är en värdefull resurs

och bör utgöra grunden för hälso- och sjukvård inom animalieproduktionen.[31] Slutsatsen var att genom Distriktsveterinärerna garanterades alla djurägare en tillfredställande veterinär service i alla delar av landet. Vidare konstaterades att kravet på veterinärvård av sällskapsdjur och häst ökade och att det statliga åtagandet, under vissa förutsättningar, borde tillmötesgå även detta behov. Regeringen angav att det av praktiska skäl och av djurskyddsskäl är lämpligt att Distriktsveterinärerna även gör vissa insatser i vård av sällskapsdjur och häst.

I utredningen *Veterinärverksamhet – behov, organisation och finansiering* (SOU 1992:88) konstaterades att mycket av hästhållningen är lokaliserad där lantbrukets djur återfinns och att det är lämpligt att veterinärvård delvis tillgodoses av samma veterinär som arbetar med lantbrukets djur i övrigt. När det gäller sällskapsdjur, framför allt hund och katt, ansåg utredningen att det inte finns någon anledning att hindra Distriktsveterinärerna att behandla dessa djur. För en specialiserad sjukvård av sällskapsdjur och häst borde däremot hänvisning till specialpolikliniker och djursjukhus ske. Utredningen bedömde att vid bemanningsplanering bör en avvägning ske så att alla kategorier av djurägare får en rimlig service och att samtliga veterinärer bereds full sysselsättning. Utredningen konstaterade att staten har det yttersta ansvaret för att det i landet finns en väl fungerande veterinär verksamhet.[32] Vidare ansågs att det är tillräckligt att verkställigheten av statens ansvar regleras i en författning eller att det i författning uppställs krav på den som utövar en viss verksamhet och att staten därefter utövar tillsyn. Utredningen ansåg emellertid att en verksamhet kan vara av sådan art att den även bör bedrivas av staten, framför allt verksamhet som har ett särskilt samhällsintresse eller en påtagligt officiell prägel. Enligt utredningen var smittskydd, köttbesiktning samt införsel- och exportkontroll av livsmedel av animaliskt ursprung verksamheter som till sin art är sådana att staten bör vara ansvarig för dess bedrivande. Dock ansågs djurskyddet till sin natur inte utgöra ett särskilt samhällsintresse eftersom ansvaret åvilar den enskilde. Grundat på denna slutsats föreslog utredningen att det statliga huvudmannaskapet för den veterinära fältverksamheten skulle avvecklas och att distriktsveterinärorganisationen borde upplösas och ersättas antingen av en privatpraktikbaserad

[31] Prop. 1981/82:122 s. 6 f.
[32] SOU 1992:88 *Veterinärverksamhet – behov, organisation och finansiering*, s. 8.

fältverksamhet, bedriven av enskilda veterinärer eller bolag, eller av en fältverksamhet där ansvaret för driften skulle skötas av hushållningssällskap eller husdjursföreningar.[33]

I den efterföljande propositionen fastslogs att målsättningen bör vara att det ska finnas en väl fungerande organisation, organiserad på ett samhällsekonomiskt effektivt sätt, som ska vara organiserad så att veterinärer finns att tillgå i hela landet dygnet runt, att det finns tillgång till veterinärer vid utbrott av smittsamma djursjukdomar och att veterinärer ska finnas för förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning. I samband med beslutet att behålla det statliga huvudmannaskapet för distriktsveterinärorganisationen beslutade riksdagen också om en omorganisation för att förbättra effektiviteten. Riksdagsbeslutet innebar att antalet veterinärstationer skulle öka i antal och att antalet veterinärer per station skulle utökas.[34]

Sedan Riksrevisionen genomfört en revision om villkor för veterinär fältverksamhet (se 5.6.2) tillsattes en ny utredning kring veterinär fältverksamhet. I betänkandet *Veterinär fältverksamhet i nya former* (SOU 2007:24) konstaterades att det inte fanns någon anledning att föreslå några avgränsningar eller förändringar av statens övergripande ansvar inom det djurpolitiska området. Däremot ansåg utredningen att statens fullgörande av sitt ansvar borde förändras. Därför föreslogs att distriktsveterinärorganisationen skulle privatiseras, i första hand i landets södra delar och i övrigt i den mån marknadssituationen och nya styrmedel medgav. Ett bidragssystem skulle samtidigt införas för att säkerställa veterinär jour och smittskyddets fältresurser. Vidare förordade man skärpta legala skyldigheter för kliniskt verksamma veterinärer. Varje veterinär som bedrev yrkesverksamhet med djursjukvård skulle på anmodan av en djurägare vara skyldig att bistå med nödhjälp till skadade eller sjuka djur, om det behövs av djurskyddsskäl. Utredningen konstaterade att organisationen kring veterinär fältverksamhet är en kontroversiell fråga. Med hänsyn till detta gavs utredningens experter inte möjlighet till särskilda yttranden utan detta skulle ske i samband med remissbehandlingen av betänkandet.

Huvudförslagen kritiserades av flera av utredningens medverkande experter. De ansåg att utredningen borde ha gjort djupare analys av konsekvenser och alternativ och bättre beaktat utredningsdirektiven gällande djurskyddet, smittskyddet, frågor om konkurrensneutralitet

[33] Ibid 1992:88 s. 9 f.
[34] Dir. 2005:71 *Veterinär fältverksamhet och viss veterinär myndighetsutövning*.

och samhällsekonomin.[35] Regeringen delade den bedömning som flertalet remissinstanser gjorde om riskerna för att jourberedskapen inte skulle fungera på ett tillfredsställande sätt.[36] Med anledning av den kritik som utredningens huvudförslag mottog gavs Jordbruksverket, kort efter att utredningen hade lämnat sitt betänkande, i uppdrag att vidare utreda den veterinära fältverksamheten. Jordbruksverket skulle särskilt, utifrån kritiken mot dåvarande veterinära organisation, analysera och lämna förslag till en väl fungerande veterinär organisation med uppgift att förebygga utbrott av smittsamma djursjukdomar, delta i bekämpningsarbetet vid utbrott av sådana sjukdomar, arbeta för ett gott djurskydd i hela landet samt delta i annan veterinär myndighetsutövning i livsmedelskedjan. Jordbruksverket skulle enligt uppdraget analysera två alternativa förslag. Det ena förslaget skulle bygga på Veterinärutredningens huvudförslag om privatisering av nuvarande distriktsveterinärorganisation. Det andra förslaget skulle bygga på att den statliga veterinärorganisationen och privatpraktiserande veterinärer med fältverksamhet så långt möjligt ska samarbeta för att upprätthålla organiserad jour för djurhälsovård och beredskap vid smittsamma djursjukdomar. Båda förslagen skulle utgå från ett väl fungerande veterinärväsende som kan bekämpa och förebygga smittsamma djursjukdomar och som kan upprätthålla en tillfredställande veterinär service. Vidare skulle Jordbruksverket särskilt analysera och lämna förslag gällande omfattningen av djursjukvården under jourtid för olika djurslag. För det alternativ som byggde på att det fanns en statlig veterinärorganisation skulle verket analysera och lämna förslag på den statliga veterinärorganisationens verksamhet avseende olika djurslag och kvalifikationsnivån på den djursjukvård den statliga organisationen skulle erbjuda.[37]

Regeringen bedömde i propositionen *En ny organisation för veterinär service och vid utbrott av smittsamma djursjukdomar* (prop. 2008/09:211) att privatpraktiserande veterinärer i större utsträckning skulle ges möjlighet att få stöd för att delta i smittskydds- och jourberedskap och få statligt stöd för djurhälsovård och djursjukvård i områden där det inte är möjligt att bedriva lönsam veterinär verksamhet utan stöd. Regeringen ansåg dock att det även fortsättningsvis skulle komma att finnas behov av en statlig veterinärorganisation för att säkerställa en väl fungerande organisation vid utbrott av smittsamma djursjukdomar och vård av djur

[35] Skr. 2008/09:167 *En strategi för att stärka utvecklingskraften i Sveriges Landsbygder*, s. 81.
[36] Prop. 2008/09:211 *En ny organisation för veterinär service och vid utbrott av smittsamma djursjukdoma*r, s. 47.
[37] Regeringsbeslut Jo 2008/1782 *Uppdrag att vidare utreda den veterinära organisationen.*

i hela landet dygnet runt. Man påtalade emellertid att organisationen inte borde vara större än vad som krävs för att upprätthålla dessa mål.[38]

Förslagen innebar att den statliga distriktsveterinärorganisationen öppnades upp för privatpraktiserande veterinärer. Aktiva åtgärder vidtogs för att privatpraktiserande fältveterinärer genom avtal och ekonomisk ersättning skulle åta sig att delta i den verksamhet som utfördes av Distriktsveterinärerna. Förslaget byggde på att Jordbruksverket genom ett offentligt förfarande erbjuder privatpraktiserande veterinärer att ingå avtal om att delta i jour/beredskap, epizootiberedskap och offentliga uppdrag. Utgångspunkten var att den statliga veterinärverksamheten successivt skulle öppnas upp för privata aktörer och i den takt privata veterinärer ingick avtal om att delta i arbetet skulle justeringar i den statliga bemanningen göras.

För att upprätthålla konkurrensneutralitet mellan de två grupperna bedömdes att Jordbruksverkets distriktsveterinärer borde organiseras i en egen avdelning, självständig i förhållande till övriga delar av myndigheten, med eget resultatansvar etc. Vid Jordbruksverket skulle en annan enhet, självständig från distriktsveterinäravdelningen, tilldelas rollen som beställare av veterinära tjänster och därmed ansvara för upphandlingen av dessa. Den statliga upphandlingen skulle säkerställa att de tillgängliga offentliga medlen fördelas mellan olika veterinärer på ett sätt som innebär lika behandling. Den föreslagna nödhjälpsbestämmelsen ansåg regeringen var en begränsning av den grundlagsskyddade rörelsefriheten (2 kap. 8 § regeringsformen). Regeringen påtalade därför att i första hand ska andra lösningar väljas för att upprätthålla jourberedskapen.[39] Regeringen konstaterade också att staten har det yttersta ansvaret för att det finns att väl fungerande veterinärväsende i hela Sverige.[40]

I betänkandet *Folkhälsa – Djurhälsa Ny ansvarsfördelning mellan stat och näring* (SOU 2010:106) konstaterades bl.a. att det i grunden är djurägaren som ansvarar för sina djurs hälsa men att staten sedan länge tagit på sig ett visst ansvar för smittskyddet. Utredningen fastslog att det finns tillfällen då vissa djursmittor emellertid är så allvarliga att staten måste ikläda sig ett ansvar för att hindra smittspridning och begränsa följderna av ett utbrott. Utredningen påtalade att det inte är möjligt med ett effektivt smittskyddsarbete utan en effektiv bered-

[38] Prop. 2008/09:221 s. 1.
[39] Prop. 2008/09:221 s. 47.
[40] Skr. 2008/09:167 *En strategi för att stärka utvecklingskraften i Sveriges landsbygder*, s. 81.

skapsorganisation där framför allt Distriktsveterinärerna är en viktig del.[41]

5.6.2 Riksrevisionens rapporter

Riksdagens revisorer har vid ett par tillfällen granskat villkoren för veterinär verksamhet. I rapporten *Villkoren för veterinär verksamhet* (rapport 2002/03:4) framfördes att tillgång till veterinär service i hela landet behövs dygnet runt och att det är en uppgift för staten att säkerställa detta. Det ansågs också att staten har ett ansvar för att säkerställa veterinär beredskap för smittsamma sjukdomar. Enligt revisorerna kunde statligt stöd fortsättningsvis även betalas för jourtjänstgöring och långa resor. Revisorerna fann däremot inte några särskilda skäl som talade för att Distriktsveterinärernas arbetsuppgifter ska bedrivas i myndighetsform eller med ett statligt huvudmannaskap. Revisorerna menade att det fanns ett utbrett missnöje bland privatpraktiserande veterinärer sedan omorganisationen av Distriktsveterinärerna 1995. Missnöjet avsåg statens sätt att utforma villkoren för statliga distriktsveterinärer och privatpraktiserande veterinärer. Revisorerna menade att detta har försvårat samarbetet mellan olika veterinärgrupper om jourtjänstgöring och djurhälsoarbete och lett till sämre arbetsmiljö för veterinärer och till att de veterinära resurserna för djurhälsovård inte har tagits till vara på ett effektivt sätt.

Mot bakgrund av den granskning som revisorerna gjorde föreslogs att regeringen skulle tillsätta en oberoende utredning med uppdrag att lösa problemen med fördelningen av det statliga bidraget, statens ansvar för sällskapsdjuren och Jordbruksverkets dubbla roller. Det ansågs att utredningen borde lämna förslag till alternativa organisatoriska lösningar för den veterinära fältverksamheten. Vidare föreslogs att utredningen borde lämna förslag på hur behovet av veterinär kompetens för myndighetsutövande uppgifter samt beredskap mot smittsamma sjukdomar inom det veterinära området kan tillgodoses i hela landet. Det ansågs också att utredningen skulle lämna förslag på hur tillsynen över veterinär yrkesutövning kan utformas.

I rapporten *Statens ansvar för veterinär service – Jordbruksverkets styrning och genomförande* (RiR 2021:4) har riksrevisionen granskat om Jordbruksverkets arbete med att säkerställa tillgången till veterinär

[41] SOU 2010:106 s. 34 och 235.

service av allmänt ekonomiskt intresse bedrivs ändamålsenligt och effektivt och om Jordbruksverket säkerställer att Distriktsveterinärernas verksamhet bedrivs på ett sådant sätt att konkurrens på likartade villkor upprätthålls på veterinärmarknaden. I revisionen ingick också att granska Distriktsveterinärerna verksamhet.[42]

I rapporten anges att Distriktsveterinärerna har flera begränsningar i sitt uppdrag och att det är Jordbruksverket som ska säkerställa konkurrens på veterinärmarknaden så att likartade villkor uppnås, givet uppdraget. Riksrevisionen pekar på att begränsningarna återfinns i 12 § Jordbruksverkets instruktion där det framgår att sjukvård för hästar och sällskapsdjur ska ske på en primärvårdsnivå som fastställs av myndigheten i förväg med begränsad utrustning och utan möjlighet till stationärvård. Enligt Riksrevisionen finns det stora brister i regeringens och Jordbruksverkets styrning och uppföljning av Jordbruksverkets arbete med veterinär service, inklusive verksamheten vid Distriktsveterinärerna.

Riksrevisionen konstaterar i rapporten att en utgångspunkt för regeringens och riksdagens beslut om förändringar 2009 var att Jordbruksverkets arbete med veterinär service skulle organiseras på så sätt att myndighetens beställar- och utförarroller blev tydliga. Distriktsveterinärerna ska vara en avdelning inom Jordbruksverket som ska fullgöra veterinära uppgifter, det vill säga svara för utförarrollen. En annan enhet som är organisatoriskt åtskild från Distriktsveterinärerna ska enligt instruktionen säkerställa tillgången till veterinärer, det vill säga inneha beställarrollen. Riksrevisionen konstaterade att myndighetens ledning har ett samlat ansvar för all verksamhet och att det inte alltid går att särskilja beställar- från utförarrollen. Granskningen visade att Jordbruksverket i praktiken inte alltid håller isär beställar- och utförarrollerna i beredningen av frågor om veterinär service. Riksrevisionen konstaterade att beredningen och tilldelning av ansvar för veterinär service och bedömningen av Distriktsveterinärernas etableringar inte alltid hålls isär. Här menar Riksrevisionen att det finns brister i hur Jordbruksverket säkerställer tillgången till veterinär service och att det därmed finns en risk för att servicen blir bristfällig i vissa delar av landet. Riksrevisionen konstaterar vidare att Jordbruksverkets beslut om tilldelning av ansvar för veterinär service bör genomföras i enlighet med gällande regler och grundas på aktuella analyser och annat relevant

[42] RiR 2021:4 *Statens ansvar för veterinär service – Jordbruksverkets styrning och genomförande*, s. 6.

underlag om behovet av veterinär service. Riksrevisionen anser att Jordbruksverket har en reaktiv process i sitt uppdrag med att säkerställa tillgång av veterinärer för djurhälso- och sjukvård i hela landet. Riksrevisionen föreslår en betydligt bättre framförhållning genom en regelbunden och dokumenterad uppföljning av hur veterinär service fungerar i alla delar av landet.[43] Vidare menar Riksrevisionen att Jordbruksverkets årliga bedömning av, om Distriktsveterinärerna är etablerade endast där det behövs för att säkerställa tillgången till veterinärer, inte avser samtliga områden där Distriktsveterinärerna är etablerade. Jordbruksverket kritiseras också för att inte göra någon bedömning av de områden där Distriktsveterinärerna inte är etablerade för att säkerställa tillgången till veterinärer vid utbrott av smittsamma djursjukdomar samt för att alla djur i människans vård ska kunna få hälso- och sjukvård.

Riksrevisionen anser vidare att Jordbruksverket inte säkerställer att Distriktsveterinärernas verksamhet bedrivs på ett sådant sätt att konkurrens på likartade villkor upprätthålls på veterinärmarknaden. Bland annat påtalar Riksrevisionen att Distriktsveterinärerna inte har en fastlagd policy för att undvika att säljverksamheten begränsar konkurrensen och att det är oklart vilka bedömningar som Jordbruksverket och Distriktsveterinärerna gör av hur den lokala veterinärmarknaden påverkas av Distriktsveterinärernas etableringar. Därtill påtalar Riksrevisionen att Distriktsveterinärerna arrangerar olika marknadsaktiviteter. Distriktsveterinärerna anser att ansvariga för frågor om marknad och konkurrens har varit i organisationen så länge att ett sunt och ändamålsenligt förhållningssätt råder.

Riksrevisionen konstaterar att regeringen och riksdagen år 2009 uttalade en tydlig intention att Distriktsveterinärernas verksamhet skulle begränsas, vad gäller vilken slags djurhälso- och sjukvård som Distriktsveterinärerna får bedriva och var de får vara etablerade. Begränsningarna återfinns i Jordbruksverkets instruktion och handlar om begreppen primärvårdsnivå, begränsad utrustning och rimligt avstånd till vård utöver primärvårdsnivå. Riksrevisionen skriver att Jordbruksverket inte har preciserat dessa centrala begrepp och att Distriktsveterinärernas uppdrag därmed blir otydligt. Med stora förändringar på veterinärmarknaden anser Riksrevisionen att behovet av att precisera dessa centrala begrepp har ökat. Riksrevisionens slutsats är att Jordbruksverket inte säkerställer att Distriktsveterinärernas

[43] Ibid s. 23 och 58.

verksamhet bedrivs i enlighet med de begränsningar som regeringen har beslutat om eller enligt Jordbruksverkets egna beslut.

Slutligen konstaterar Riksrevisionen att Jordbruksverket inte skiljer på Distriktsveterinärernas intäkter och kostnader för veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse å ena sidan och Distriktsveterinärernas intäkter och kostnader för verksamhet som de bedriver i konkurrens med privata veterinärer å andra sidan. Riksrevisionen konstaterar därför att det inte går att bedöma om s.k. korssubventionering förekommer.

5.6.3 Konkurrensrättslig prövning av Generaldirektoratet för konkurrens

För att förstå beräkningsgrunden för allmänt ekonomiskt intresse är Generaldirektoratet för konkurrens uttalande i målet mellan organisationen Veterinärer i Sverige och Jordbruksverket i frågan om hur Distriktsveterinärerna tillhandahåller vissa tjänster av intresse.

Den 15 november 2011 inkom ett klagomål gällande den kommersiella verksamhet som bedrivs av Distriktsveterinärerna till Generaldirektoratet för konkurrens. Den klagande ansåg att Distriktsveterinärerna tillhandahåller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse men att överkompensation sker, samt att Distriktsveterinärerna tillhandahåller även kommersiella tjänster utan att göra någon tydlig åtskillnad mellan räkenskaperna av sådan verksamhet och räkenskaperna över verksamhet i fråga om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, vilket skulle kunna leda till korssubventionering. Till sist framfördes också att Distriktsveterinärerna som offentligt organ har tillgång till lån på förmånliga villkor från Riksgälden, vilket betyder att Distriktsveterinärerna betalar lägre räntor än de skulle kunna få på marknaden. Generaldirektoratet för konkurrens slog fast att Distriktsveterinärerna har anförtrotts ett uppdrag att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse och att ersättningen som utgår är förenlig med beslutet om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Villkoren för uppdraget återfinns i förordning om veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse som kompletteras av Jordbruksverkets instruktion. Därtill kompletteras dessa förordningar av två interna beslut; Statens Jordbruksverks beslut avseende principer kring beräkning av ersättning för veterinära tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, principer för bedömning av områden där Distriktsveterinärerna bedriver verksamhet samt principer för viss intäkts- och kostnads-

fördelningar i distriktsveterinärverksamheten[44] samt Jordbruksverket beslutar med stöd av 2 § förordningen (2009:1397) om veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse samt i överensstämmelse med 23 § förordningen (2009:1464) med instruktion för Statens jordbruksverk.[45]

Kommissionen konstaterade att de svenska myndigheterna gör reell åtskillnad mellan tjänster av allmänt ekonomiskt intresse och kommersiella tjänster. Utgångspunkten för metoden för kostnadsfördelning är att det för tjänsterna av allmänt ekonomiskt intresse krävs minst en viss personalstyrka per år och veterinärstation. Kostnaden för den personalen hänförs därför till tjänsterna av allmänt ekonomiskt intresse medan den återstående, tillkommande, kostnaden hänförs till den kommersiella verksamheten. Kommissionen konstaterade att metoden för kostnadsfördelning förefaller vara väl anpassad till den typ av tjänster som Distriktsveterinärerna tillhandahåller dvs. huvudsakligen tjänster av allmänt ekonomiskt intresse och i enbart marginell utsträckning kommersiella tjänster. Kommissionen ansåg därför att beräkningsmetoden återspeglar verkligheten på ett bra sätt.

Att Distriktsveterinärerna fick förmånliga räntesatser på sina lån, beroende på att Distriktsveterinärerna måste ta upp lån för finansiering av anläggningstillgångar hos Riksgälden, ansåg kommissionen vara en ytterst liten fördel. Kommissionen konstaterade att Distriktsveterinärerna emellertid också måste placera likvida medel på ett räntebärande konto hos Riksgälden, vilket innebär att deras finansiella intäkter från dessa medel blir lägre än de skulle ha blivit på marknaden. De finansiella nettointäkter som kan hänföras till detta är mycket små och därigenom ändrar det inte kommissionens övergripande slutsatser att Distriktsveterinärerna inte överkompenseras.[46] Efter att Generaldirektoratet för konkurrens meddelat sin preliminära uppfattning gavs Veterinärer i Sverige möjlighet att inkomma med ytterligare argument. Sådana uteblev och Generaldirektoratet för konkurrens ansåg ärendet som återtaget och avslutade ärendet utan vidare åtgärder.

[44] Jordbruksverkets beslut Dnr. 1.5.04-6952/14.
[45] Ibid.
[46] Europeiska kommissionen GD [Generaldirektoratet för] Konkurrens Marknader och ärenden V: Transport, post och andra tjänster Statligt stöd, Post och andra tjänster SA.33887 (2011/CP) – Sverige Jordbruksverket.

5.7 Ändrade förutsättningar för veterinär service och smittskyddsberedskap

Under det senaste decenniet har djurens hälso- och sjukvård genomgått stora förändringar både i fråga om utvecklingen inom branschen, förändrad djurhållning, försäkringsgraden hos djur, efterfrågan på veterinära tjänster m.m.

5.7.1 Branschens utveckling i huvuddrag

Veterinär verksamhet utgjordes tidigare i stor utsträckning av fristående företag. År 2011 påbörjades en förändring av ägarstrukturerna, då två företag, Evidensia och Djursjukhusgruppen (AniCura), visade intresse för att köpa upp ett större antal svenska kliniker och djursjukhus. Evidensia har investerat i såväl smådjursvård som hästsjukvård och har i dag ett 70-tal kliniker i sin koncern, efter att flera hästkliniker under senare tid har stängt. Sju av koncernens kliniker har dygnetruntöppet och två av dessa tar också emot häst. Ytterligare ett 20-tal kliniker har kvälls- och helgöppet. Geografiskt har Evidensia en täckning som sträcker sig över hela Sverige. Evidensias omsättning i Sverige uppgick 2021 till cirka 1,6 miljarder kronor.

AniCura har 36 kliniker i Sverige varav en klinik har dygnetruntöppet och ytterligare ett tiotal kvälls- och helgöppet. AniCura har i dag en geografisk täckning från Svealand och söder ut. AniCuras omsättning uppgick till cirka 1,5 miljarder kronor 2021. Både Evidensia och AniCura erbjuder tillgång till veterinär via digitala lösningar, dock inte dygnet runt. De två kedjorna har i dag en marknadsandel som uppgår till cirka 60 procent av den svenska djursjukvårdsmarknaden sett till omsättning. Utöver dessa företag finns det ett flertal relativt stora verksamheter, t.ex. Hallands djursjukhus med åtta kliniker och en sammanlagd omsättning på cirka 100 miljoner kronor för 2020. Vidare finns Alingsås djursjukhus med fyra kliniker och en sammanlagd omsättning på cirka 80 miljoner kronor för 2021. När det gäller sjukvård för häst kan exempelvis Mälarens Hästklinik med en omsättning på 113 miljoner kronor för 2020 och Husaby Hästklinik AB med en omsättning för 2020 på cirka 30 miljoner kronor nämnas. Därutöver finns det cirka 700 företag som enligt Statistiska centralbyrån redovisas som veterinära verksamheter.

Även aktörer som Växa, Gård och Djurhälsan, Lundens Djurhälsa AB och Rådgivarna bedriver till viss del klinisk veterinär verksamhet, men arbetar till störst del med förebyggande arbete genom s.k. djurhälsoveterinärer. Dessa veterinärer ger t.ex. råd kring sjukdomsförebyggande åtgärder och åtgärder för att förbättra djurhälsan och ekonomin i produktionen. Även Distriktsveterinärerna erbjuder sådana tjänster.

I propositionen *En ny organisation för veterinär service och vid utbrott av smittsamma djursjukdomar* (prop. 2008/09:211) noterades att veterinärsektorn vid tidpunkten över lag kännetecknades av många mycket små företag. År 2008 hade majoriteten av företagen inom veterinärsektorn få eller inga anställda. De fyra största företagen i branschen var då, utöver den statliga distriktsveterinärorganisationen, ATG-hästklinikerna med cirka 110 anställda, Regiondjursjukhuset i Strömsholm AB med ett hundratal anställda, Blå Stjärnan Djursjukhus AB med ett åttiotal anställda samt Regionsjukhuset i Bagarmossen AB med drygt 70 anställda. Distriktsveterinärorganisationen hade vid tiden cirka 380 anställda varav drygt 330 veterinärer och var den enskilt största aktören på marknaden.[47].

Majoriteten av företagen inom djurens hälso- och sjukvård utgörs även i dag av bolag med få eller inga anställda men sett till omsättning är framför allt Evidensia och AniCura framträdande. Därtill finns det ett flertal relativt stora aktörer varav Distriktsveterinärerna är en. Sett till omsättning har Distriktsveterinärernas marknadsandel kontinuerligt minskat (se figur 5.2) och Distriktsveterinärernas omsättning utgör i dag cirka 7 procent av den totala veterinära marknaden. Det som skiljer Distriktsveterinärerna från andra aktörer är att de har en rikstäckande verksamhet för alla djurslag, inklusive veterinär fältverksamhet, samt att de också bedriver akut djursjukvård under nätter och helger.

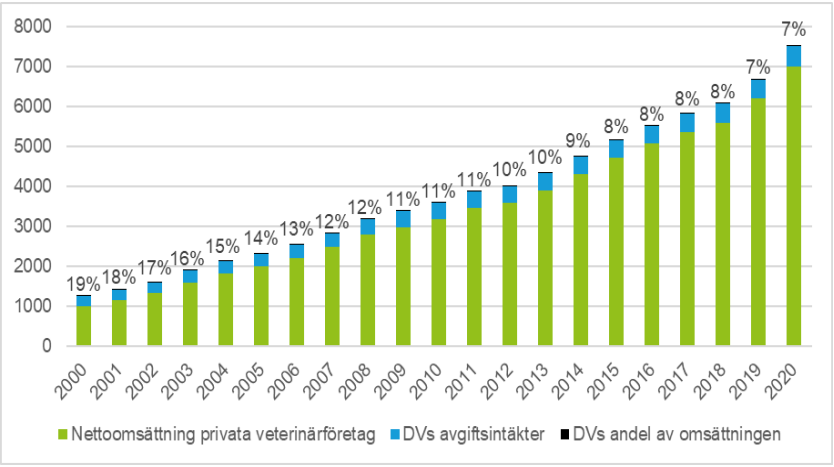
Den klinikbaserade hästsjukvården har under det senaste decenniet också ändrat ägarstruktur. År 2011 beslutade ATG:s styrelse att sälja såväl verksamhet som anläggningar i ATG Hästklinikerna. De ägde då drygt 20 kliniker med en omsättning på cirka 150 miljoner kronor. När avvecklingsfasen var klar 2015/16 hade Evidensia köpt cirka hälften av klinikerna. Resten köptes upp av mindre aktörer eller togs över av den personal som arbetade på kliniken.[48]

[47] Prop. 2008/09:211 s. 29.
[48] Källa Hästnäringens nationella stiftelse.

Utgångspunkten för Distriktsveterinärernas etablering är att beställarfunktionen vid Jordbruksverkets Djuravdelning föreslår för myndighetens ledning att uppdra åt Distriktsveterinärerna att etablera sig i ett visst område. Distriktsveterinärerna har dock under lång tid fått kritik för snedvridning av konkurrensen inom djurens hälso- och sjukvård. Det främsta skälet till kritiken är att Distriktsveterinärerna får offentliga medel för att bedriva veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse och att verksamheten därför inte bedrivs på konkurrensneutrala grunder. Som ett led i detta argument har det framhållits att där Distriktsveterinärerna är etablerade har dess närvaro inneburit att de tagit marknadsandelar som i annat fall skulle kunnat tillfalla den privata veterinära sektorn. Flera statliga utredningar har kommit fram till slutsatsen att Distriktsveterinärerna borde privatiseras för att konkurrenshinder och motsättningar i reguljär kommersiell veterinärverksamhet ska minska eller undanröjas (se avsnitt 5.6.1).[49]

I figur 5.2 visas veterinärföretagens nettoomsättning från 2000 fram till 2020, Distriktsveterinärernas avgiftsintäkter motsvarande period samt Distriktsveterinärernas andel av omsättningen i procent.

Figur 5.2 **Nettoomsättning av privata veterinärföretag, Distriktsveterinärernas avgiftsintäkter och dess andel av veterinärbranschens totala omsättning för åren 2000–2020**



Källa: Jordbruksverket och Svensk Djursjukvårds branschrapporter.

[49] SOU 1992 :88, SOU 2007:24.

Av figuren framgår att Distriktsveterinärernas marknadsandel under de senaste 20 åren minskat i förhållande till branschens totala omsättning. Jordbruksverket anser att detta indikerar att Distriktsveterinärernas närvaro inte nämnvärt har hämmat utvecklingen för privata veterinärföretag.[50] Figuren visar också en jämn och stabil tillväxt över tid sett till de privata veterinärföretagens nettoomsättning. I dag utgör de privata veterinärföretagens nettoomsättning 93 procent av den totala nettoomsättningen. Riksrevisionen konstaterar i en rapport från 2021 att det är oklart vilka bedömningar som Jordbruksverket och Distriktsveterinärerna gör av hur de lokala veterinärmarknaderna påverkas av Distriktsveterinärernas etableringar. Som skäl för sin bedömning anger Riksrevisionen att underlagen för beslut avseende var Distriktsveterinärerna ska etablera sig inte alltid har dokumenterats.[51]

5.7.2 Djurhållningens utveckling

Lantbrukssektorn har under en längre period genomgått förändringar. Parallellt med att antalet lantbruksdjur minskat har besättningsstorlekarna blivit större och företagen mer specialiserade. Som en viktig orsak till detta brukar framhållas den ökande konkurrensen från andra EU-länder. Att djurhållningen utvecklas mot en mer specialiserad animalieproduktion och mot färre men större gårdar bekräftas bl.a. i SVA:s rapport *Handlingsplan för klimatanpassning 2019 – En rapport om klimatets påverkan på djuren*.

Det genomsnittliga antalet mjölkkor per besättning har ökat kraftigt under lång tid. År 1980 fanns 15 mjölkkor i en genomsnittlig besättning. År 1990 var motsvarande siffra 22 mjölkkor per besättning. År 2005 hade det genomsnittliga antalet mer än fördubblats jämfört med år 1990 och uppgick till 46 mjölkkor per besättning. I oktober 2021 var antalet mjölkkor per besättning 102. Samtidigt har antalet företag med mjölkkor minskat kontinuerligt. I december 2015 fanns det 4 039 företag med mjölkkor och i oktober 2021 var antalet 2 955. Drygt en av fyra mjölkbönder har slutat de senaste sex åren, en minskning med 27 procent.[52]

I juni 2020 fanns det totalt 1 453 000 nötkreatur (mjölkkor inkluderat) vilket är något färre än året innan och 2,4 procent färre än 2016.

[50] RiR rapport 2021:4 s. 54.
[51] Ibid.
[52] Jordbruksverkets statistikdatabas, besökt 210905.

Sedan 2019 är det främst kvigor, tjurar och stutar som minskat medan antalet kalvar ökat. I ett längre perspektiv är det dock antalet mjölkkor som minskar mest medan kor för uppfödning av kalvar ökat. Det är också tydligt att antalet företag kontinuerligt blir färre men i allmänhet allt större.[53]

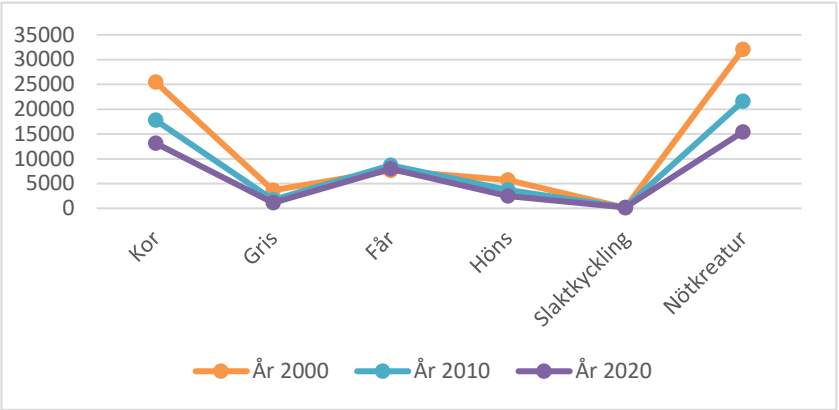
Det djurslag som ur ett statistiskt perspektiv förändrats mest under de senast åren är får. Sedan 2019 har antalet får minskat med 8,7 procent och sedan 2016 med 13,3 procent, vilket motsvarar 77 000 djur. Även antalet jordbruksföretag som bedriver verksamhet med får har minskat mycket de sista åren och i juni 2020 fanns det cirka 8 000 jordbruksföretag med får.[54]

Jordbruksverkets statistik visar att antalet suggor och galtar har visat en kraftigt nedåtgående trend sedan lång tid tillbaka men under de senaste åren har minskningen avtagit något. Sedan 2000 har antalet suggor och galtar minskat med 36 procent. Även slaktgrisar och smågrisar har minskat stadigt sedan 2000. Antalet slaktgrisar var 868 800 i juni år 2020 och antalet smågrisar uppgick till 367 600. Antalet företag med slaktgrisar var 900 i juni 2020 och antalet företag med smågrisar var knappt 500. Även här kan en kraftig minskning ses över tiden. Antalet företag med slaktgrisar har t.ex. minskat med 76 procent sedan 2000 och 35 procent sedan 2010.[55]

Det finns två mycket tydliga trender över tid inom lantbruksföretag med djurhållning. Antalet lantbruksföretag som har mjölkproduktion och antalet lantbruksföretag som har nötköttsproduktion har minskat med nästan hälften under de senaste 20 åren. Från 2000 till 2020 har antalet lantbruksföretag med kobesättningar (mjölk inkl.) minskat med 45 procent till 13 150. För lantbruksföretag med nötbesättningar har antalet företag under samma period minskat med 48 procent till 15 426. Även gris-, får- och värphönsbesättningar har minskat medan antalet slaktkycklingsbesättningar har ökat.

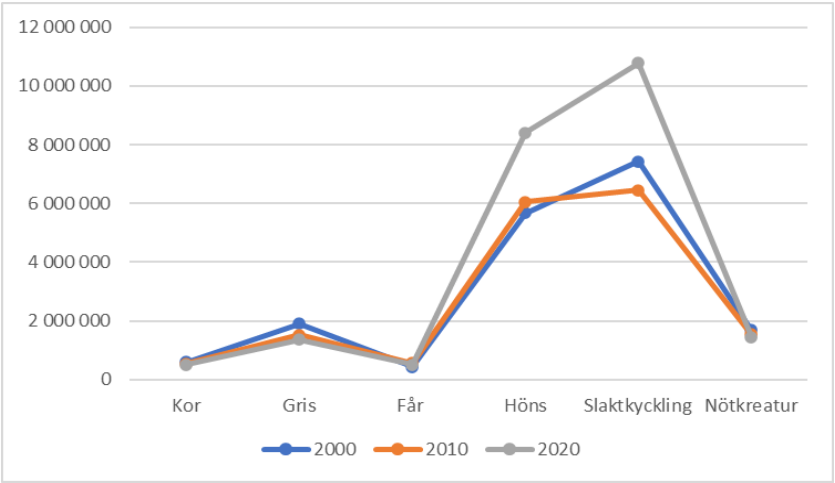
[53] Jordbruksverkets statistikdatabas, besökt 221003.
[54] Jordbruksverkets statistikrapporter, besökt 221003.
[55] Jordbruksverkets statistikrapporter, besökt 221003.

Figur 5.3 Antal jordbruksföretag fördelat på djurslag för åren 2000–2020



Källa: Jordbruksverkets statistikdatabas.

Figur 5.4 Antal lantbruksdjur fördelat på djurslag för åren 2000–2020



Källa: Jordbruksverkets statistikdatabas.

Senast Jordbruksverket gjorde en större beräkning av antalet hästar i Sverige samt över var hästarna geografiskt befann sig var 2016. Analysen visade att Sverige då hade drygt 350 000 hästar och att det var i de befolkningstätaste länen som det fanns flest hästar. Dock återfanns flest hästar per 1 000 invånare i andra delar av Sverige.

Gotland, Kronoberg och Dalarnas län stack ut i sammanhanget som de län med flest hästar per 1 000 invånare. Sammantaget är, Sverige enligt Lantbrukarnas Riksförbund, en av Europas hästtätaste nationer. 2016 års siffror skiljer sig enligt Jordbruksverket inte nämnvärt från de underlag som togs fram 2010. Detta indikerar att antalet hästar har stabiliserat sig på en jämn och relativt hög nivå. Hästnäringens nationella stiftelse har uppgett till utredningen att det finns drygt 70 000 produktionsplatser/stall som håller häst. 2016 uppskattades hästnäringen i Sverige generera en omsättning på 31,3 miljarder kronor vilket motsvarar en sysselsättning om cirka 16 900 helårsarbetskrafter.

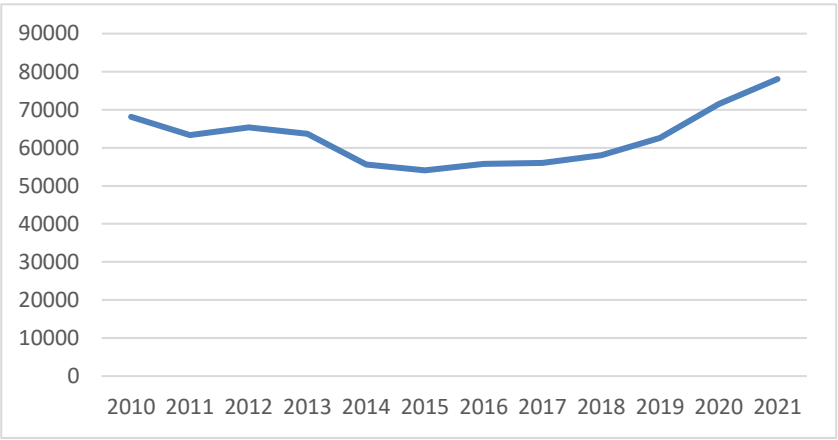
Sällskapsdjurens numerära utveckling är något svårare att beskriva då det inte finns någon tillförlitlig officiell statistik att tillgå. Antalet hundar har enligt Jordbruksverket och Svenska Kennelklubben sannolikt ökat de senaste tio åren. I en studie från England om dödlighet inom renrasiga hundar uppgavs att medellivslängden för en renrasig hund var elva år och tre månader. Enligt försäkringsbolaget Agria har de flesta hundraser en genomsnittlig medellivslängd på runt tio år, även om det finns rasvariationer i fråga om livslängd.[56]

I enlighet med lagen (2007:105) om tillsyn över hundar och katter för Jordbruksverket ett för Sverige centralt register över hundägare (hundregistret). Hundägare ska låta registrera sitt ägarskap i registret. I hundregistret finns 1 051 000 registrerade hundar. Det finns emellertid felkällor i detta register eftersom det är upp till den enskilde hundägaren att avregistrera sin hund när den avlider, vilket enligt Jordbruksverket inte alltid görs. Det utförs ingen registervård som innebär att uppenbart gamla hundar tas bort från registret, vilket beror på att ålder på hund inte är en obligatorisk uppgift i registret. Jordbruksverket upplyser djurägare via brev om att djur som avlidit ska avregistreras. Under 2021 fick t.ex. hundägare som registrerade sin hund 2013 brev om att bekräfta/ändra uppgifterna i hundregistret.[57] Om man antar att en hund i genomsnitt blir cirka elva år, är diskrepansen mellan nyregistrerade hundar från 2010 och tiden där innan och avregistrerade hundar fram till 2021 allt för stor. En enkel beräkning där man utgår från Jordbruksverkets hundregister och adderar samtliga nyregistreringar från 2010 till och med 2021 ger, baserat på en antagen medellivslängd av elva år, att antalet

[56] www.sakochliv.se/2020/10/26/agria-har-ar-hundraserna-som-lever-langst/, besökt 220308.
[57] Källa Jordbruksverket.

hundar i Sverige 2021 är 752 138. Sannolikt finns det mörkertal i Jordbruksverkets hundregister eftersom inte alla hundar registreras.[58] I november 2017 presenterade Novus på uppdrag av Svenska kennelklubben (SKK), Agria djurförsäkring och Royal Canin en undersökning som visar att antalet djur fortsätter öka och att det finns cirka 881 000 hundar i landet.[59] Agria har utifrån denna undersökning beräknat att antalet hundar uppgår till 934 000 år 2020. Nyregistreringar av hundar kan däremot ge en tydligare indikation när det gäller trenden över tid. Genomsnittligt antal nyregistreringar mellan åren 2010 och 2019 var 60 300 hundar per år. De senaste två åren har antalet nyregistreringar varit 74 300 hundar per år.

Figur 5.5 Antal nyregistrerade hundar per år i Jordbruksverkets hunddatabas för åren 2010–2021



Källa: Jordbruksverket.

Enligt en undersökning av Novus från 2017 fanns det vid tidpunkten 1 443 000 katter i Sverige. Agria har, utifrån samma undersökning, beräknat att det 2020 fanns 1 441 000 katter i Sverige.[60] I propositionen *Ny djurskyddslag* (prop. 2017/18:147) uppskattades att antalet hemlösa katter uppgå till cirka 100 000. Enligt en undersökning från SCB 2006 fanns det då 1,3 miljoner katter och i en undersökning från 2012 hade

[58] Förvaltningsrättens i Uppsala, Mål nr 2246-13 E.
[59] www.novus.se/nyheter/2017/11/hundar-och-katter-allt-vanligare-svenska-hem/, besökt 220308.
[60] Enligt uppgift från Agria.

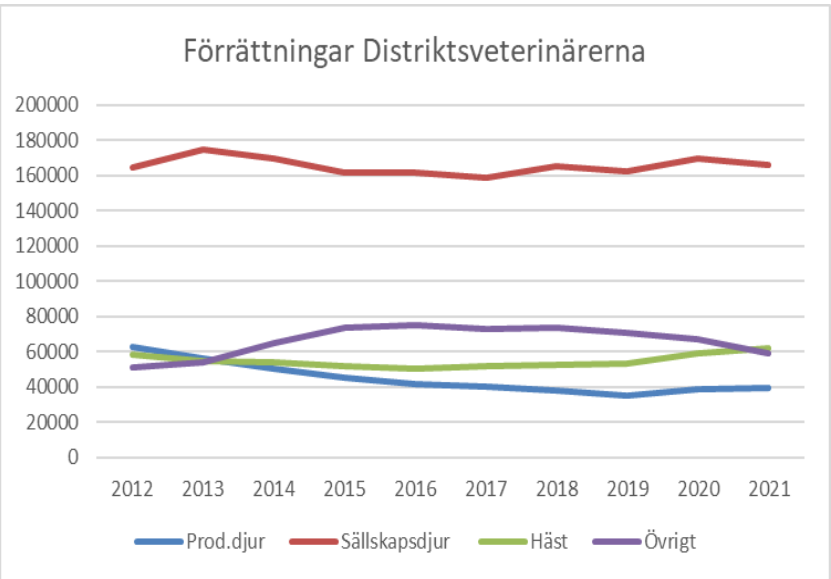
antalet katter minskat till cirka 1 159 000 individer. Antalet hushåll med katt uppgick till 745 000.[61]

I SVERAKS register finns cirka 500 000 katter registrerade. Till utredningen har SVERAK lämnat uppgifter om att antalet stambokförda (renrasiga) katter har ökat med nio procent 2019–2020 och med 13 procent 2020–2021.

5.7.3 Förändringar i distriktsveterinärorganisationens verksamhet och beredskap

Under den senaste tioårsperioden har Distriktsveterinärernas förrättningar inom kategorin lantbrukets djur minskat med drygt 35 procent, från cirka 60 000 förrättningar 2012 till cirka 40 000 förrättningar 2021. En utplaning har dock skett från 2019 och framåt. För alla andra djurslag är över tid antalet förrättningar förhållandevis konstant, variationen liten och någon direkt trend över en längre tidsperiod går inte att utläsa. En viss ökning av förrättningar på häst har dock skett de senaste åren.

Figur 5.6 **Antal förrättningar utförda av Distriktsveterinärerna fördelat per djurslag för åren 2012–2021**

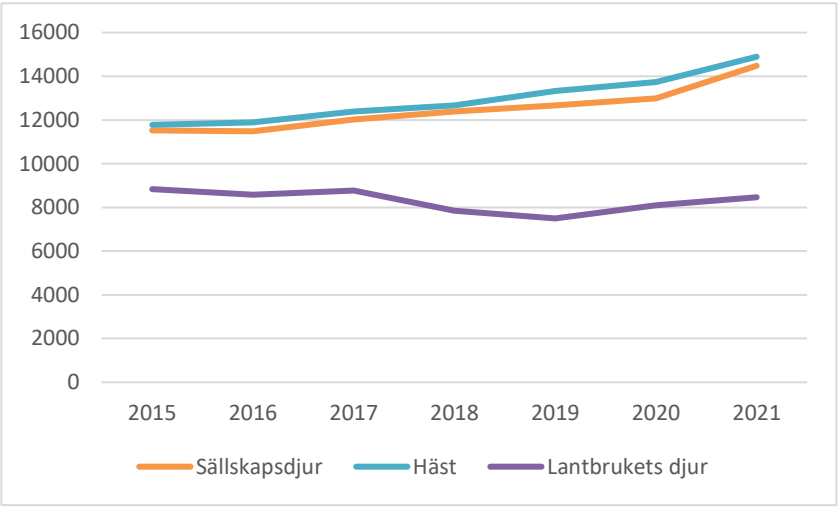


Källa: Jordbruksverkets årsredovisning.

[61] Ds 2019:21 *Märkning och registrering av katter - ett förslag och dess konsekvenser*, s.42 f.

Sett till antalet förrättningar som utförs under beredskap (se figur 5.7) syns en tydlig trend att antalet förrättningar för häst och sällskapsdjur har ökat sedan 2015, medan förrättningar under beredskap för lantbrukets djur legat förhållandevis konstant de senaste tio åren.

Figur 5.7 Antal förrättningar utförda av Distriktsveterinärerna fördelat per djurslag under beredskap för åren 2015–2021

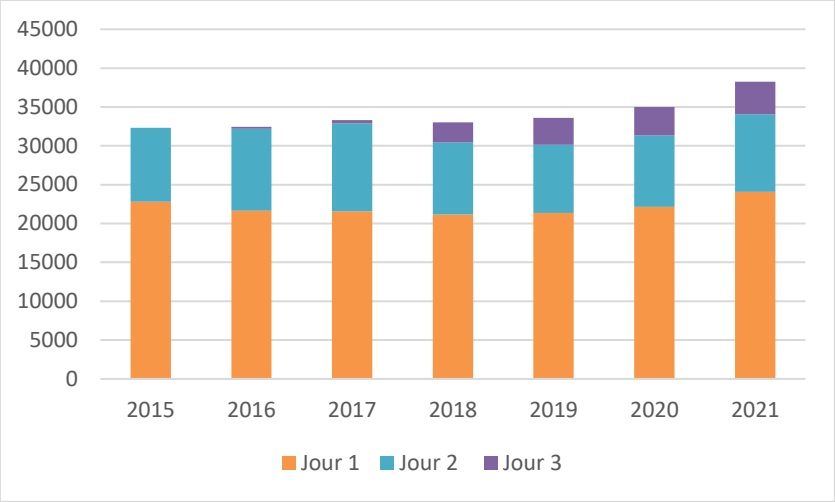


Källa: Distriktsveterinärerna.

En viktig uppgift för Distriktsveterinärerna är att säkerställa att alla djur ska få sjukvård oavsett tidpunkt på dygnet om det finns djurskyddsskäl. Distriktsveterinärerna delar upp sin beredskap i tre olika tidsintervall. Dessa perioder är också kopplade till en differerad taxa där jour 3 är dyrast med ett påslag med 125 procent, jour 2 har ett påslag med 100 procent och jour 1 med 75 procent på ordinarie taxa.

- Jour 1: Vardagar 06–08 samt 17–20, samt helgdagar 6–20.
- Jour 2: Vardagar 20–23, helgdagar 20–23 samt storhelger 06–20.
- Jour 3: Vardagar och helgdagar 23–06 samt storhelger 20–06.

Figur 5.8 Antal förrättningar utförda av Distriktsveterinärerna fördelat på tidsintervallerna i jour 1–3 för åren 2015–2021



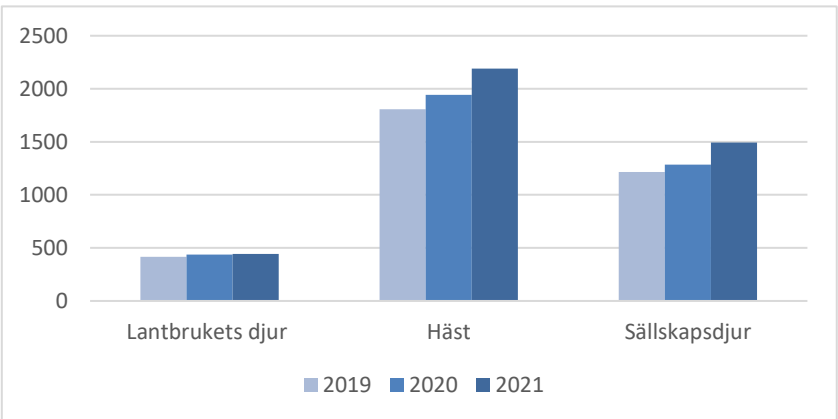
Källa: Distriktsveterinärerna, (ökningen av jour 3 mellan åren 2017 och 2018 beror på att tiden för jour 3 utökades till att också innehålla vardagar 23–06.)

Figur 5.8 visar en svag men jämn uppgång av antal förrättningar inom jour 1 och 3. Inom jour 2 fluktuerar det lite mellan åren men det får anses relativt stabil över tid. Figuren visar också att Distriktsveterinärerna genomförde cirka 38 000 förrättningar under jourtid 2021 och att den absoluta merparten av förrättningarna avsåg sällskapsdjur och häst. Andelen förrättningar på lantbrukets djur, i förhållande till övriga djurslag, har över tid minskat och 2021 utgjorde de 22,4 procent av Distriktsveterinärernas förrättningar under beredskap. Antalet förrättningar under beredskap avseende lantbrukets djur är dock förhållandevis konstant över tid. Distriktsveterinärerna är lokaliserade på 73 platser, vilket innebär det att varje distriktsveterinärmottagning i genomsnitt har 0,3 förrättningar per beredskapspass[62] för lantbrukets djur.[63] När det gäller förrättningar på häst har varje distriktsveterinärmottagning i genomsnitt 0,5 förrättningar per beredskapspass[64] och för sällskapsdjur 0,5 per beredskapspass.[65] Sammantaget visar statistiken för 2021 att varje distriktsveterinärmottagning i

[62] Ett beredskapspass motsvarar tiden för beredskap 1–3 och är utslaget på 7 dagar i veckan.
[63] Beräkning lantbrukets djur, 8200/73/365=0,31.
[64] Beräkning häst, 14500/73/365=0,54.
[65] Beräkning sällskapsdjur, 14200/73/365=0,53.

genomsnitt genomförde 1,3 förrättningar per beredskapspass. Av dessa förrättningar utgör 0,8 ambulatorisk verksamhet (lantbrukets djur och häst) och 0,5 förrättning på mottagningen (sällskapsdjur). Under jour 3 (kl. 23.00–06.00 alla dagar i veckan samt kl. 20.00–06.00 under s.k. storhelger) har ytterst få förrättningar genomförts avseende lantbrukets djur. Statistiken visar att under de senaste tre åren har Distriktsveterinärerna utfört mellan 400–450 förrättningar per år under jour 3 med inriktning på lantbrukets djur. Det innebär att varje mottagning i genomsnitt gör cirka 7 förrättningar per år avseende lantbrukets djur under jour 3. Av Distriktsveterinärernas samtliga förrättningar på djur kan mindre än en procent härledas till förrättningarna mellan kl. 23.00–06.00. Distriktsveterinärerna har i vissa områden valt att slå samman mottagningar under beredskap till beredskapsområden. I dag finns ett 50-tal sådana beredskapsområden. Baserat på beredskapsområde blir genomsnittet cirka nio förrättningar per år avseende lantbrukets djur under beredskap jour 3.

Figur 5.9 Totalt antal förrättningar utförda av Distriktsveterinärerna mellan tidsintervallet kl. 23.00–06.00 för åren 2019–2021

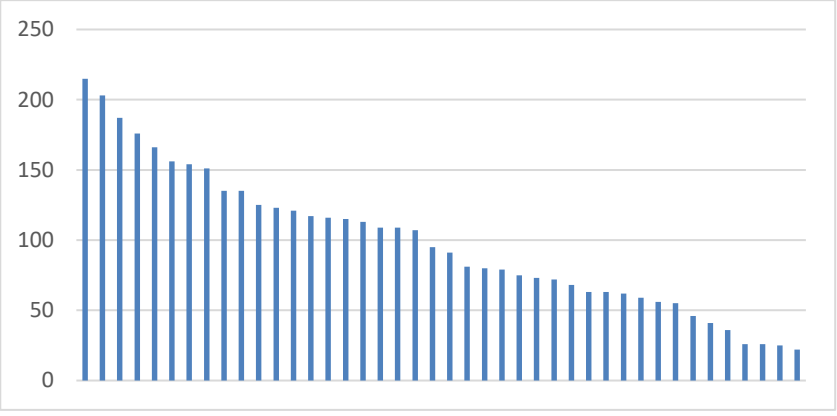


Källa: Distriktsveterinärerna (tidsintervallet kl. 23.00–06.00 även kallad jour 3).

Utifrån samma beräkning på häst blir resultatet 40 förrättningar per år och beredskapsområde och för sällskapsdjur 27 förrättningar per år och beredskapsområde. Sammanlagt utförs i genomsnitt cirka 1,5 förrättningar per beredskapsområde och vecka under jour 3. En normal vecka utan storhelg motsvarar jour 3 cirka 50 beredskapstimmar. I sammanhanget är det viktigt att notera att statistiken bygger på ett genomsnitt.

Underlag visar att det finns beredskapsområden som har fler förrättningar, likväl som det omvända. Sett till samtliga beredskapsområden och sammantaget alla djurslag kan en stor inbördes variation noteras mellan beredskapsområden (se figur 5.10).

Figur 5.10 Förrättningar utförda 2021 av Distriktsveterinärerna under jour 3 per beredskapsområde

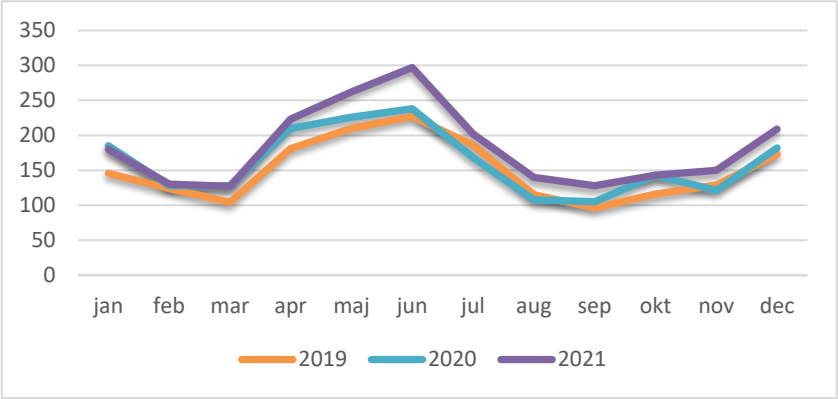


Källa: Distriktsveterinärerna.

I de beredskapsområden där flest förrättningar utförs under jour 3 genomförs cirka fyra förrättningar i veckan medan de beredskapsområden som utför minst antal förrättningar utför cirka 0,5 förrättningar i veckan under jour 3.

Likaså skiljer sig förrättningarna under jour 3 över året där fler förrättningar, framför allt avseende lantbrukets djur och häst, sker på våren och sommaren.

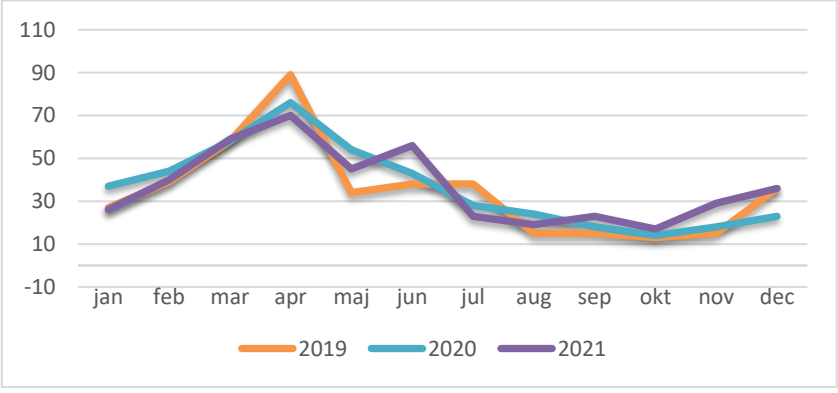
Figur 5.11 Antal förrättningar på häst utförda av Distriktsveterinärerna under jour 3 fördelat per månad för åren 2019–2021



Källa: Distriktsveterinärerna.

För lantbrukets djur härrör sig toppen under våren till förrättningar kopplat till kalvnings- och lamningsrelaterade åtgärder och för häst gäller det fölnings- och betesrelaterade åtgärder.

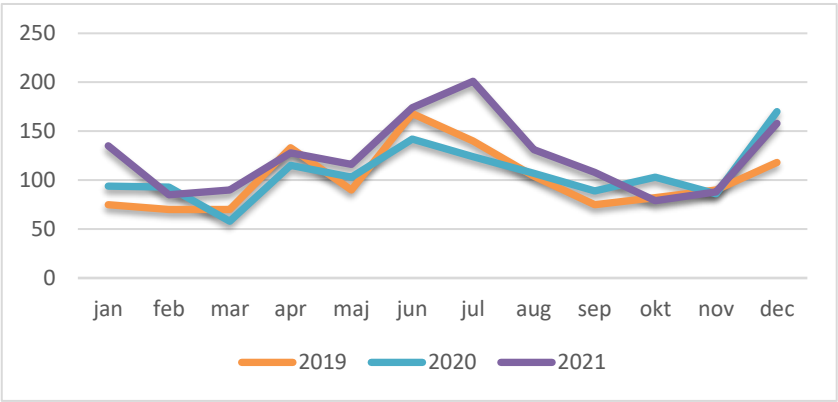
Figur 5.12 Antal förrättningar på lantbrukets djur utförda av Distriktsveterinärerna under jour 3 fördelat per månad för åren 2019–2021



Källa: Distriktsveterinärerna.

Andelen förrättningar på sällskapsdjur under jour 3 är relativt jämnt fördelade över året. Topparna under sommaren kan härledas till att privata aktörer i större utsträckning än tidigare haft stängt under semestertid.

Figur 5.13 Antal förrättningar på sällskapsdjur utförda av Distriktsveterinärerna under jour 3 fördelat per månad för åren 2019–2021



Källa: Distriktsveterinärerna.

Distriktsveterinärernas utmaningar med beredskap

Efter kl. 17.00 måndag till och med fredag dras bemanningen av distriktsveterinärer ner, liksom för samhällsfunktioner i övrigt. Under kvällar, nätter och helger sker ingen planerad djursjukvård utan enbart akut sjukvård. Under denna tid, det vill säga 123 timmar av veckans 168 timmar, är bemanningen av distriktsveterinärer anpassad till att endast täcka beredskap. Några få kliniker har s.k. dubbel beredskap vilket innebär att en veterinär har ambulerande verksamhet med beredskap för vård av lantbrukets djur och häst och en veterinär är stationerad vid mottagningen med beredskap för vård av sällskapsdjur. På övriga mottagningar bemannas verksamheten av en veterinär som har beredskap för såväl den ambulerande verksamheten som djursjukvård vid mottagningen.

Under senare tid har dock Distriktsveterinärerna stängt mottagningar eller begränsat öppettiderna eftersom personal inte har kunnat rekryteras i tillräckligt stor utsträckning. Under hösten 2020 beslutade Distriktsveterinärerna att på oviss tid stänga mottagningen för sällskapsdjur i Karlshamn. Strax därefter stängdes mottagningen också för

lantbrukets djur och häst. Sällskapsdjurskunder hänvisas numera under dagtid till mottagningarna i Karlskrona eller Kristianstad och i övrigt hänvisas kunder till mottagningen i Karlskrona. Mottagningen i Växjö är stängd för sällskapsdjur och någon hänvisning till annan mottagning finns inte. Vidare stängdes filialen i Västervik under sommaren 2022 och kunder hänvisades till andra mottagningar. Mottagningen i Österlen har bara fältverksamhet under dagtid och i övrigt sköts beredskapen av andra mottagningar.

Distriktsveterinärerna har till utredningen angett att man under senare tid varit tvungen att etablera sig i nya områden samtidigt som det funnits svårigheter att rekrytera personal, både till de nyetablerade mottagningarna och till redan etablerade mottagningar. Detta har lett till viss omdisponering av personal mellan mottagningar för att i någon mån kunna upprätthålla veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse.

Marknaden förändras i snabb takt och verksamheter med större besättningar efterfrågar inte veterinära tjänster i samma omfattning som tidigare eftersom resurser i hög utsträckning läggs på förebyggande djurhälsoarbete. För Distriktsveterinärernas del innebär det en minskad efterfrågan på beredskap för produktionsdjur. Samtidigt har Distriktsveterinärernas intäkter från beredskap ökat, vilket hänger samman med att den privata djursjukvården inte har erbjudit djursjukvård under beredskapstid i samma utsträckning som tidigare år, särskilt under sommaren. Detta har enligt Distriktsveterinärerna inneburit att de fått prioritera beredskapen före dagtidsverksamheten. I Jordbruksverkets årsredovisning för 2019 skriver Distriktsveterinärerna att

> Vi har fått tacka nej till kunder på dagtid för att klara uppdrag under beredskap och arbetsmiljö.[66]

Arbetstidsavtal

Distriktsveterinärernas arbetstidsavtal bygger på ett undantag som återfinns i Villkorsavtalet T. I 4 kap. avsnitt C. Där framgår att förtroendearbetstid avser sådan arbetstid som en arbetstagare med hänsyn till sina arbetsuppgifter har förtroendet att själv disponera. I 29 § regleras ett antal olika funktioner i samhället där förtroendearbetstid ska tillämpas. Detta gäller bland annat Distriktsveterinärer. Av avtalet fram-

[66] Jordbruksverket årsredovisning 2019 s. 75.

går också att för Distriktsveterinärerna kan lokala parter avtala om annan arbetstidsreglering än förtroendearbetstid. Innebörden av förtroendearbetstid är t.ex. att beredskap inte räknas in i den ordinarie arbetstiden.

Nyetablering

Distriktsveterinärerna har under de senaste åren etablerat sig i områden där privata veterinärer tidigare har skött den veterinära servicen till lantbrukets djur. Under 2019 har Distriktsveterinärerna utökat sin verksamhet i Ulricehamn under beredskap och på Öland har en ny mottagning etablerats för verksamhet dygnet runt. Distriktsveterinärerna har också stöttat privata veterinärer i området kring Oskarshamn under beredskap. Under 2020 har även området i Kalmar, där beredskapen tidigare samordnades av privata aktörer, tillkommit. I Huskvarna har en mottagning etablerats för att sköta beredskapen. Här bedrivs även verksamhet under dagtid. Distriktsveterinärernas mottagning i Huskvarna stöttar även privata veterinärer i Tranås. Distriktsveterinärerna har under 2021 även bistått med veterinärer under beredskap i Varberg.

Lantbrukarnas Riksförbund (LRF) har till utredningen angett att det finns privata ambulerande veterinärer som tillhandhåller beredskap för lantbrukets djur och häst till ”sina kunder” men att dessa aktörer är i pensionsåldern och att det inte finns några nya veterinärer som åtar sig detta ansvar. Enligt LRF pågår ett generationsskifte där privata veterinära aktörer lämnar marknaden utan att nya privata aktörer tar vid. En av de stora utmaningarna för Distriktsveterinärerna är enligt organisationen när privat djursjukvård fortsatt minskar sin beredskap och avvecklar verksamheter som inte är lönsamma eller inte visar intresse för framför allt den ambulerade delen av djursjukvården.

I Jordbruksverkets årsredovisning för 2021 anges att Distriktsveterinärerna förbereder sig för ett eventuellt uppdrag att utöka sin verksamhet i ytterligare i ett antal områden framöver. I budgetpropositionen för 2020 (prop. 2019/20:1) tilldelades Jordbruksverket utökat anslag om totalt 50 miljoner kronor för perioden 2020–2022 för att täcka ökade kostnader för nyetablering och utökat beredskapsansvar.

5.7.4 Hög försäkringsgrad och ökad besöksfrekvens

Sverige ligger högst bland Europas länder när det gäller andelen försäkringsanslutna djur. I Sverige har försäkringsgraden för sällskasdjur ökat kraftigt sedan flera år tillbaka. År 2021 betalades totalt 5,3 miljarder kronor i premier för djurförsäkringar vilket är den högsta årliga inbetalningen under perioden (2010–2021).[67] Enligt Agrias statistik har skadefrekvensen för hund ökat mellan åren 2011 och 2020. Försäkringens nyttjandegrad har ökat från 35 procent till 58 procent och besöksfrekvensen har ökat från 41 procent till 77 procent. Detta indikerar inte bara en direkt frekvensökning per djur genom att en större andel av de försäkrade hundarna besöker veterinär utan också att de försäkrade djuren besöker veterinären oftare än för tio år sedan. För katt har besöksfrekvensen ökat från 15 procent till 27 procent och skadefrekvensen har ökat från 18 procent till 35 procent under perioden 2010–2021. För häst har besöksfrekvensen ökat från 24 procent till 33 procent och skadefrekvensen har ökat från 30 procent till 38 procent.[68] (se även avsnitt 9.4).

Sammantaget kan konstateras att under de senaste tio åren har anslutningsgraden för djur till olika försäkringslösningar ökat samtidigt som besöksfrekvensen har ökat. Statistiken bygger enbart på när en försäkring nyttjas i samband med ett veterinärbesök och säger inget om besöksfrekvens där en försäkring inte nyttjas. Det är dock rimligt att anta att antalet veterinärbesök generellt har ökat under senare tid även då en försäkring inte nyttjas eftersom djurantalet (särskilt hundar) har ökat i antal.

5.7.5 Effektiv smittskyddsberedskap

Klimatförändringar orsakar förändringar i ekosystemen, växtsäsongens längd, distribution och populationstäthet hos insekter, samt påverkar flera andra faktorer viktiga för spridning och etablering av infektioner.[69] Habitatförändringar och förändrad utbredning av vissa vilda djurarter påverkar också risken för spridning av smittor inom viltpopulationer och från dessa till tamdjur, något som illustreras bl.a. av de senaste årens

[67] Källa Svensk Försäkring.
[68] Källa Agria Djurförsäkring.
[69] SVA:s rapport, *Handlingsplan för klimatanpassning 2019 En rapport om klimatets påverkan på djuren*, s. 7 ff.

spridning av afrikansk svinpest i Europa. Detta skapar nya utmaningar och behov av åtgärder för förebyggande, kontroll och bekämpning.

Många av de ”klimatkänsliga” smittorna är zoonoser, dvs. de kan smitta mellan djur och människa antingen vid direktkontakt eller via vektorer, livsmedel och vatten. Det är väsentligt att zoonoser beaktas ur ett ”One Health perspektiv” vilket inkluderar både människor, djur och miljö. Dålig djurhälsa kan påverka människors hälsa även genom att orsaka brist på eller försämrad kvalitet av livsmedel. Försämrad djurhälsa kan också leda till att antibiotikaanvändningen ökar, vilket är ogynnsamt ur ett resistensperspektiv.[70] Arter som lever nära gränsen för sina livsvillkor stressas och kan då i vissa fall migrera. Ett flöde av arter pågår mot såväl högre latitud som altitud. Ett smittämne kan nyintroduceras i en region med migrerande djurarter eller vektorer som uppträder i nya områden. När en djurgrupp för första gången exponeras för denna smitta kan både sjuklighet och dödlighet bli hög. När gamla sjukdomar uppträder på nya sätt, kanske med nya spridningsmönster och spridningsvägar, eller när nya sjukdomar introduceras, måste rådgivning, övervakning och beredskap inklusive vaccinberedskap anpassas. Det nya klimatet kan bidra till fler misstänkta fall som snabbt behöver utredas och hanteras.[71] Även indirekta effekter av ett förändrat klimat, så som skogsbränder, översvämningar etc. kan medföra behov av ökad veterinär beredskap. Staten tar, och har länge tagit, ett mycket stort ansvar för smittskyddet i landet. Detta visar sig inte minst genom att staten organisatoriskt och i stor utsträckning ekonomiskt tar på sig ansvaret för att bekämpa epizootier och anmälningspliktiga zoonoser. Genom lantbrukets förändring från många små producenter till ett fåtal större anläggningar kan konsekvensen av ett utbrott bli betydande när större enheter drabbas.

Under 2021 krävdes en stor insats av Distriktsveterinärerna vid utbrottet av fågelinfluensa i Sverige där ett 30-tal medarbetare från organisationen deltog. Att resurs- och organisationsmässigt klara sådana händelser innebär stora utmaningar och ställer höga krav på organisationen i form av god planering och väl utbildad personal. Det är t.ex. viktigt att ha tillräckligt med resurser som dessutom kan allokeras på kort tid. När stora resurser fördelas till utbrottshantering måste det parallellt finnas tillräckligt med personal för att klara av basverksamheten.

[70] SVA:s rapport enligt *Förordning om myndigheters klimatanpassningsarbete 2020*, s. 2 f.
[71] SOU 2010:106 bilaga 7.

Djurägaren har en viktig roll i det förebyggande smittskyddsarbetet. Både besök och djurkontakter kan leda till att smittsamma sjukdomar sprids mellan besättningar vilket kan få omfattande konsekvenser för djurvälfärd och lönsamhet. För växande besättningar innebär fler besökare och ökad kontakt med andra besättningar, t.ex. inköp av rekryteringsdjur, en ökad risk för smitta. I stora besättningar kan det också vara svårare att bli fri från infektioner när sådana väl kommit in i besättningen. I jämförelse med många andra länder i vår närhet har Sverige ett gott smittskyddsläge att förvalta. Dock kan ett ökat utbyte och snabba förflyttningar över gränser och kontinenter innebära ökade och delvis nya utmaningar för att kunna bibehålla Sveriges goda djurhälsa. Onödiga smittskyddsrisker kan skada djurhälsan lokalt på en gård men också andra besättningar. Med stöd av Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2015:17) om organiserad hälsokontroll av husdjur kan djurägare med lantbruksdjur ingå i frivilliga kontrollprogram. Syftet med dessa program är att hindra eller förebygga smittspridning och sjukdomar hos husdjur och förbättra djurhälsoläget. Programmen ska underlätta en hälsosam och sund produktion, bidra till att utreda orsakerna till sjukdomstillstånd, genom rådgivning verka smitt- och sjukdomsförebyggande och genom att bidra till utveckling av diagnostiska metoder verka i sjukdomsförebyggande syfte. Genom programmen ska hänsyn till miljöförbättrande och avelshygieniska faktorer och sambandet mellan djurhälsa och folkhälsa tas.

Då epizootisjukdomar förhållandevis sällan uppträder i Sverige krävs det att veterinärer aktivt och regelbundet skaffar ny kunskap om sjukdomar och inte förlitar sig enbart på praktisk, klinisk erfarenhet. Detta kräver både tid och resurser, både för den som ska inhämta kunskapen och för den som ska tillhandahålla den.

Lagstiftaren har också påtalat vikten av att ha en distriktsveterinärorganisation för arbetet med smittskydd. Detta uttrycks t.ex. genom att Distriktsveterinärerna är explicit utpekade både i epizootilagen och zoonoslagen som en av de aktörer som länsstyrelsen måste underrätta vid misstanke om sjukdom.

5.7.6 Förslag om ny djurhälsolag – ändrade förutsättningar för smittskyddsarbetet

I mars 2016 antogs EU:s djurhälsoförordning, Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/429 om överförbara djursjukdomar och om ändring och upphävande av vissa akter med avseende på djurhälsa (djurhälsolag). Den nya djurhälsolagstiftningens övergripande syfte är att säkerställa en hög standard för djurs och människors hälsa i unionen och en rationell utveckling av jordbruks- och vattenbrukssektorn. Förordningen ska också säkerställa att den nuvarande djurhälsostatusen i unionen bibehålls och att stöd för vidare förbättring av den statusen utvecklas. Förordningen innehåller bl.a. bestämmelser om anmälan och rapportering av sjukdom, övervakning, utrotningsprogram och sjukdomsfri status, beredskap inför och bekämpning av sjukdom, registrering, godkännande, spårbarhet och förflyttningar inom EU, import och export, förflyttning av sällskapsdjur utan kommersiellt syfte och nödåtgärder.

Djurhälsoförordningen är en ramlag som ska kompletteras av närmare bestämmelser som antas av kommissionen i form av delegerade akter och genomförandeakter. Skälet som Europaparlamentet och rådet anför för införandet av en ny djurhälsoförordning är att säkerställa en hög standard för djurs och människors hälsa i unionen. En rationell utveckling av jordbruks- och vattenbrukssektorn och en ökad produktivitet är en bärande anledning till att djurhälsobestämmelser bör fastställas på unionsnivå. Den befintliga unionslagstiftningen om djurhälsa består av en rad sammankopplade och inbördes relaterade grundläggande rättsakter, som fastställer djurhälsobestämmelser som gäller för handel inom unionen, införsel till unionen av djur och produkter, utrotning av sjukdomar, veterinärkontroller, anmälan av sjukdomar och finansiellt stöd rörande olika djurarter.

Medlemsstaterna och särskilt deras behöriga myndigheter med ansvar för djurhälsa hör till de viktigaste aktörerna för förebyggande och bekämpning av överförbara djursjukdomar. Den behöriga myndigheten för djurhälsa i medlemsstaten spelar en viktig roll vad gäller övervakning, utrotning, åtgärder för sjukdomsbekämpning, beredskapsplanering, ökad medvetenhet om sjukdomen, underlättande av djurförflyttningar och vid internationell handel genom utfärdandet av djurhälsointyg. Veterinärer har stor betydelse för undersökningen av sjukdomar och är en väsentlig länk mellan aktörerna och den

behöriga myndigheten. Vidare framhålls att det vid tidigare djurhälsokriser har visat sig fördelaktigt att ha särskilda, detaljerade och snabba förfaranden för att hantera nödsituationer i samband med sjukdom. Dessa organisatoriska förfaranden bör säkerställa en snabb och effektiv reaktion och förbättra samordningen av alla inblandade parter. Vilka åtgärder som ska vidtas mot respektive sjukdom beror på hur sjukdomen kategoriseras enligt artikel 9.1. Sjukdomar som kategoriseras enligt artikel 9.1 a, s.k. a-sjukdomar, ska vara föremål för omedelbara utrotningsåtgärder om de påvisas inom EU. Sjukdomar enligt artikel 9.1 b, s.k. b-sjukdomar, är sådana som finns inom unionen och som ska vara föremål för utrotningsprogram med det slutliga målet att de ska utrotas i hela unionen. Kategorisering enligt artikel 9.1 c, s.k. c-sjukdomar, innebär att medlemsstater som är fria från sjukdomen, eller har utrotningsprogram som har godkänts av kommissionen och som syftar till frihet, får ansöka om att ställa särskilda krav vid förflyttningar. Detta motsvarar de s.k. tilläggsgarantier som medlemsstaterna har rätt att ansöka om för vissa sjukdomar enligt dagens EU-regler.[72] De nyheter som förordningen innebär är bl.a. att det kommer läggas större krav på djurhållaren oavsett djurslag. De nya kraven innebär att djurhållare är skyldiga att ta ett större ansvar inom djurhälsa inklusive ansvarsfull användning av veterinärmedicinska preparat, ökad biosäkerhet och ökade kunskaper om djurhälsa.

I betänkandet *En samlad djurhälsoreglering* (SOU 2020:62) konstaterades att EU:s djurhälsoförordning till stor del reglerar samma frågor som den svenska nationella regleringen på området. Mot bakgrund därav föreslogs att epizootilagen, zoonoslagen och bisjukdomslagen och de förordningar som kompletterar respektive lag bör upphävas i samband med att en ny djurhälsolag träder i kraft. Förslaget om ny djurhälsolag bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

[72] SOU 2020:62 s. 30 ff.

5.8 En ny förordning om statens ansvar för veterinär service m.m.

Utredningens förslag: Det ska finnas en särskild förordning som innehåller bestämmelser om statens ansvar för veterinär service m.m. Förordningen ska kallas förordning (2024:xx) om statens ansvar för veterinär service m.m.

Bestämmelser om statens ansvar för veterinär service vid utbrott av smittsamma djursjukdomar samt för hälso- och sjukvård av djur i människans vård, Distriktsveterinärernas organisation och kraven för Distriktsveterinärernas etablering finns i Jordbruksverkets instruktion. Utredningen lämnar nu förslag som innebär nya bestämmelser om bl.a. indelning i veterinära områden m.m. (se avsnitt 5.12.2). För ökad tydlighet föreslår utredningen att bestämmelser som avser statens ansvar för veterinär service bör samlas i en särskild förordning, förordning (2024:xx) om statens ansvar för veterinär service m.m. De förslag som lämnas i kommande avsnitt föreslås ingå i den nya förordningen.

5.9 Statens framtida ansvar för tillgång till veterinärer vid utbrott av smittsamma djursjukdomar

Sverige har historiskt sett ett unikt gott hälsoläge avseende smittsamma djursjukdomar. Det finns dock indikatorer som visar på kommande utmaningar för djurhälsoläget i Sverige. Spridningen av smittsamma djursjukdomar via vilda djur och vektorer ökar. Till exempel har introduktion av högpatogen fågelinfluensa till Europa på senare år blivit mer vanligt förekommande.[73] Det finns flera anledningar till att smittor uppkommer och sprids, som exempel kan nämnas förändringar i markanvändning, såsom avverkning, bevattning, urbanisering, men även klimatförändringar, globalisering och befolkningsökning. Förändringar som dessa leder till bl.a. ökad kontakt mellan vilda djurarter, tama djurarter och människor vilket ökar risken för uppkomst av nya sjukdomar och smittspridningsvägar.

[73] Jordbruksverket Dnr 6.9.17-17871/2020, SVA Dnr 2020/943, s. 12.

Nya infektionssjukdomar ökar, vilket orsakar förluster i både människors och djurs liv, samt stora kostnader för samhället.[74]

Regeringen har vid upprepade tillfällen slagit fast att en statlig distriktsveterinärorganisation behövs, bl.a. för att säkerställa en väl fungerande organisation vid utbrott av smittsamma sjukdomar. De senaste årens utbrott av olika smittor har visat att det finns ett reellt behov av att säkerställa resurser för smittskyddsberedskapen, detta gäller speciellt i de inledande faserna av ett sjukdomsutbrott. En välövad, tillräckligt stor och snabbfotad beredskapsorganisation är av största vikt för att hantera utbrott med korrekta smittskyddsåtgärder. Jordbruksverket har tidigare uppskattat att det på en operativ ledningscentral behövs totalt 200–300 personer varav 35–60 veterinärer.[75] Vid större utbrott inrättas även en eller flera lokala operativa ledningscentraler, s.k. OLC vilka ansvarar för det direkta bekämpningsarbetet. Deras övergripande uppgift är att leda och samordna verksamheten lokalt. De har också till uppgift att se till att centrala beslut och riktlinjer efterlevs. Antalet OLC:s beror helt på det aktuella utbrottets omfattning och geografiska utbredning. På en OLC finns en stab med en ledningsgrupp samt fältgrupper som utför de rent praktiska arbetsuppgifterna, såsom smittspårning, provtagning, avlivning, borttransport från gården och smittrening.

Det finns fler aspekter, förutom de uppenbara anledningarna smittskydd, djurskydd och livsmedelsförsörjning, till varför en beredskapsorganisation måste kunna agera snabbt och vara väl inövad. En beredskapsorganisation som snabbt kan begränsa och hantera ett utbrott är också viktig utifrån ekonomiska aspekter. Detta gäller kostnader för den enskilde likväl för de kostnader som ankommer på det allmänna. Ersättningssystemet bygger på de beslut som myndigheten tar, t.ex. får den enskilde djurägaren ersättning för djur som myndigheten beslutat ska avlivas. De djur som avlidit till följd av sjukdomen innan avlivningsbeslutet ersätts inte. Därför kan det vara helt avgörande för en djurägares fortsatta produktionsmöjligheter att smittskyddsarbetet, där avlivningen ibland ingår, inte fördröjs. Lika viktigt är det ur ett smittskyddsperspektiv att skyndsamt kunna hantera utbrottet för att förhindra vidare smittspridning.

[74] J Lindahl, D Grace. The consequences of human actions on risks for infectious diseases: a review.
[75] Prop. 2008/09:211 s. 33.

Av 3 § tredje stycket zoonoslagen framgår att länsstyrelsen, vid konstaterat fall av zoonos, skyndsamt ska underrätta SVA, Livsmedelsverket, Folkhälsomyndigheten, smittskyddsläkaren, den eller de kommunala nämnder som utför uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet samt distriktsveterinären. I betänkandet *En samlad djurhälsoreglering* (SOU 2020:62) konstaterades att systemet med anmälningsplikt bygger på att det finns en kedja där djurhållaren anmäler till veterinär som i sin tur rapporterar vidare. Enligt förslag till ny svensk djurhälsolag ska den anmälningsskyldige kunna välja mellan att göra anmälan till Jordbruksverket eller till SVA.[76]

5.9.1 Utredningens överväganden

Utredningens bedömning: Jordbruksverket ska även fortsatt säkerställa tillgången till veterinärer vid utbrott av smittsamma sjukdomar. Det bör alltjämt finnas en organisation som till grunden består av statligt anställda veterinärer för ändamålet.

Sverige har generellt sett ett gott hälsoläge och svenska djur är fria från många sjukdomar som förekommer i andra länder. Detta är i första hand ett resultat av ett väl fungerande veterinärväsende, engagerade och kunniga djurägare och ett mångårigt samarbete mellan stat och näring i dessa frågor. Sverige har också tydligt genom djurpolitiken deklarerat betydelsen av ett gott djurskydd och ett gott djurhälsotillstånd bland djur i människans tjänst. Vår ledande position inom EU vad gäller låg antibiotikaanvändning till djur kan ses som ett kvitto på att gott djurskydd, god produktionseffektivitet och låg antibiotikaanvändning framgångsrikt kan kombineras.

Utredningen anser att det är nödvändigt att staten även i framtiden tar stort ansvar för smittskyddet och att Jordbruksverket alltjämt ska vidta åtgärder för att säkerställa tillgången till veterinärer vid utbrott av smittsamma djursjukdomar.

Ett gott smittskydd kräver förebyggande djurhälsovård, tidig upptäckt av smitta samt tillgång till en effektiv beredskapsorganisation för bekämpande när ett smittoutbrott är ett faktum. Ett snabbt agerande är avgörande för att begränsa utbrott och minska förluster.

[76] SOU 2020:62 s. 862.

För att uppnå detta krävs inte bara ett skyndsamt agerande från djurägaren utan också en central aktör som bär huvudansvaret med tillgång till veterinär för fältverksamhet. Utan en tillräckligt stor veterinär fältorganisation som snabbt kan mobiliseras och är uthållig över tid kan introduktion av en smitta få allvarliga följder i form av smittspridning, djurlidande, negativ påverkan på folkhälsan och konsekvenser för samhällsekonomin. I de fall som en allvarlig smitta upptäcks sent finns risken att det krävs långvarigt bekämpande innan smittan kan utrotas vilket är ogynnsamt ur många aspekter och bör undvikas.

Det är utredningens bedömning att Distriktsveterinärerna kan utgöra basen för en sådan fältorganisation. Att rekrytera veterinärer från Distriktsveterinärerna till dessa uppgifter har sina fördelar eftersom veterinärerna är anställda av Jordbruksverket och därför, genom omfördelning av personalresurser inom distriktsveterinärorganisationen, snabbt kan tas i anspråk. För att säkerställa tillräckligt med veterinär kapacitet anser utredningen att det är rimligt att Distriktsveterinärerna också har en viss överkapacitet för att kunna klara flera parallella utbrott samtidigt som övrig basverksamhet inte i allt för stor utsträckning blir lidande.

Genom EU:s nya djurhälsoförordning förtydligas kraven på en hög standard för djurs och människors hälsa i unionen och en rationell utveckling av jordbruks- och vattenbrukssektorn. Den behöriga myndigheten för djurhälsa i medlemsstaten spelar en viktig roll vad gäller övervakning, utrotning, åtgärder för sjukdomsbekämpning och beredskapsplanering. EU betonar i djurhälsoförordningen att medlemsstaterna och särskilt deras behöriga myndigheter med ansvar för djurhälsa hör till de viktigaste aktörerna för förebyggande och bekämpning av överförbara djursjukdomar. Ett effektivt skydd mot smittsamma djursjukdomar följer också av EU-lagstiftningen och Sveriges internationella förpliktelser. I kommissionens delegerade förordning (EU) 2020/687 av den 17 december 2019 om komplettering av artikel 6 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/429 vad gäller bestämmelser om förebyggande och bekämpning av förtecknade sjukdomar framkommer att den behöriga myndigheten vid misstanke omedelbart ska göra en undersökning för att bekräfta eller utesluta förekomsten av den misstänkta sjukdomen. Om misstanken bekräftas är den behöriga myndigheten skyldig

att omedelbart förhindra att sjukdomen sprids från de drabbade djuren och anläggningen till andra icke drabbade djur eller till människor.

Det är utredningens bedömning att det bör vara en fråga för Jordbruksverket att besluta om hur tillgången till veterinärer vid utbrott av smittsamma djursjukdomar ska säkerställas. För att kunna hantera allvarliga smittsamma djursjukdomar och bibehålla god djurhälsa bör nuvarande system, där staten genom Jordbruksverket har ett övergripande ansvar som på ett resurseffektivt sätt kan säkerställa tillgången till veterinärer vid utbrott av smittsamma sjukdomar, finnas kvar. En naturlig lösning är att de praktiska uppgifterna inom smittskyddsberedskapen sköts av personal från Distriktsveterinärerna, som är en del av Jordbruksverket. Det förhindrar inte att beredskapsorganisationen även omfattar andra veterinärer som kan upphandlas inom ramen för veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse eller genom specifika upphandlingar för enskilda händelser.

5.10 Statens ansvar för djurens hälso- och sjukvård

Utvecklingen under det senaste årtiondet har inneburit att djurens hälso- och sjukvård förändrats markant, framför allt avseende sällskapsdjur och häst, men även förutsättningarna för lantbrukets djur har ändrats. Det gäller inte bara den medicinska kunskapsutvecklingen utan även t.ex. hur djursjukvården är organiserad, ägarstrukturer, försäkringsgrad på djur samt kunders efterfrågan och förväntan på djursjukvården. Därutöver har bristen på utbildad personal påverkat utvecklingen negativt gällande tillgången till veterinärvård. Smådjurssjukvården har visat en stadig uppgång under lång tid. Detta beror dels på att antalet sällskapsdjur har ökat, dels att vården har blivit mer avancerad och därmed mer tidskrävande. Varje djur upptar mer vårdtid i dag än tidigare till följd av förväntningarna från djurägarna på nivå av vård samt antalet sjukvårdsinsatser och antalet veterinärbesök per djur. Som framgår av avsnitt 5.7.1 och av figur 5.2 (veterinärföretagens nettoomsättning) har djursjukvårdsbranschen expanderat kraftigt. I dagsläget har djursjukvårdsbranschen svårt med kompetensförsörjning för att tillgodose behovet av veterinärvård i landet.

Inom lantbrukssektorn pågår en successiv förändring till större men färre produktionsplatser, samtidigt som behovet av akut djursjukvård minskar till förmån för planerad djurhälsovård. Vissa djur,

så som gris, fjäderfä och till viss del får och get behöver nästan ingen akut djursjukvård. För andra djurslag inom lantbruket visar statistiken att antalet förrättningar har minskat väsentligt. Under de senaste tio åren har Distriktsveterinärernas förrättningar avseende lantbrukets djur minskat från drygt 60 000 till knappt 40 000 per år (se figur 5.6). Statistiken visar också att ytterst få förrättningar sker under beredskap efter kl. 23.00 (se figur 5.9).

Staten har under modern tid tagit ett stort ansvar för djurens hälso- och sjukvård särskilt under beredskapstid, kopplat till målsättningen om ett gott djurskydd, god djurhälsa, gott smittskydd, god folkhälsa och säkra livsmedel. Jordbruksverket och Distriktsveterinärerna har emellertid för utredningen beskrivit en i det närmaste alarmerande situation där man på grund av allt högre arbetsbelastning, bl.a. på grund av att privata fältveterinärer helt avvecklar sin verksamhet eller inte längre erbjuder beredskap, i kombination med svårigheter att rekrytera veterinärer till verksamheter med organiserad beredskap, behöver välja mellan en vacklande arbetsmiljö och ett gott djurskydd eller en god arbetsmiljö och ett otillfredsställande djurskydd.

De förändrade förhållandena inom branschen för djurens hälso- och sjukvård och inom lantbrukssektorn samt Jordbruksverkets beskrivning av en i det närmaste ohållbar situation för Distriktsveterinärerna kan på sikt innebära en försämring av djurskyddet. Det finns därför anledning att överväga vilket ansvar staten i framtiden bör ta för den veterinära servicen under beredskapstid och i vilken mån detta ansvar bör kunna axlas av privata aktörer.

5.10.1 Utredningens överväganden och förslag

Utredningens förslag: Jordbruksverket ska säkerställa att alla djur i människans vård ska kunna få hälso- och sjukvård och att det finns tillgång till tillfredsställande veterinär service oavsett tidpunkt på dygnet, om det finns djurskyddsskäl.

Staten genom Distriktsveterinärerna ska även i fortsättningen bedriva verksamhet i områden där tillfredställande veterinär service inte skulle kunna bedrivas på marknadsmässiga grunder.

Sverige har en tradition av att upprätthålla god hälso- och sjukvård för djur och staten har historiskt sett tagit ett stort ansvar för att alla djur i människans vård ska ha tillgång till sjukvård. Det är utredningens uppfattning att detta alltjämt bör vara utgångspunkten. Av 10 § Jordbruksverkets instruktion framgår följande.

> Myndigheten ska vidta åtgärder för att säkerställa tillgången till veterinärer vid utbrott av smittsamma djursjukdomar samt för att alla djur i människans vård ska kunna få hälso- och sjukvård.
>
> Tillgången till veterinär för att djur ska få sjukvård ska finnas oavsett tidpunkt på dygnet om det finns djurskyddsskäl.

Utredningen har föreslagit att det ska finnas en särskild förordning för statens ansvar för veterinär service m.m. (se avsnitt 5.8). I den förordningen har en särskild bestämmelse som reglerar statens ansvar för tillgång till veterinärer vid utbrott av smittsamma djursjukdomar föreslagits (se avsnitt 5.9). Utredningen föreslår också att frågan om statens ansvar för djurens hälso- och sjukvård ska regleras i en särskild bestämmelse i den nya förordningen. Den nya bestämmelsen bör i stort motsvara den tidigare som framgått av Jordbruksverkets instruktion. Utredningen föreslår därför att Jordbruksverket alltjämt ska säkerställa att alla djur i människans vård ska kunna få hälso- och sjukvård.

Den nuvarande bestämmelsens andra stycke har tolkats som att Jordbruksverket ska tillhandahålla kliniskt verksamma veterinärer dygnet runt i hela landet, där annan privat verksamhet inte kan upprätthålla den servicen. Det är emellertid viktigt att komma ihåg att bestämmelsen i praktiken inte innebär en hundraprocentig garanti för att varje enskilt djur i alla lägen garanteras vård. Om djuret de facto får vård kan bero på många faktorer utöver lagstiftningen som t.ex. när djurägare utför tillsyn över djuret, hur snabbt djurägaren tillkallar veterinär och om veterinär som är i beredskap är tillgänglig eller upptagen med ett annat djur som behöver vård.

En grundläggande förutsättning för att nå målsättningarna om ett gott djurskydd, god djurhälsa, gott smittskydd, god folkhälsa och säkra livsmedel är att det dels finns veterinär service i hela landet för djurhälsovård och djursjukvård, dels en effektiv organisation vid utbrott av smittsamma djursjukdomar. För lantbrukets djur och i hög grad även för hästar har detta historiskt ansetts innebära att det måste finnas en veterinär fältverksamhet. Så bör vara fallet även i framtiden. Det finns däremot behov av att i någon mån öka flexi-

biliteten i lagstiftningen för att möjliggöra anpassning i förhållande till ändrade förutsättningar. Nya tekniska möjligheter kan t.ex. innebära att veterinär finns tillgänglig för rådgivning utan att befinna sig på plats. Förändrade förhållanden inom såväl lantbrukssektorn som inom hälso- och sjukvården för häst och sällskapsdjur sker ständigt. Även förändrade vårdbehov kan innebära att resurser behöver kraftsamlas till vissa tider på dygnet eller året, som t.ex. under kalvning- och fölningsperiod.

Därför anser utredningen att bestämmelsen bör utformas på ett sätt som erbjuder möjligheter till anpassningar i förhållande till förändrade förutsättningar. I stället för att myndigheten ska svara för att tillgång till veterinär för att djur ska få sjukvård ska finnas oavsett tidpunkt på dygnet om det finns djurskyddsskäl, föreslås därför att Jordbruksverket ska säkerställa att det finns tillgång till tillfredsställande veterinär service oavsett tidpunkt på dygnet, om det finns djurskyddsskäl.

5.11 Hur ska det statliga åtagandet för veterinär service utformas?

Utredningen har alltså kommit fram till att det finns anledning att överväga hur staten i framtiden ska ta ansvar för veterinär service. En avgörande fråga som har betydelse även för andra områden är hur det statliga åtagandet för veterinär beredskap ska utformas. Det är inte självklart att ett sådant ansvar, på en marknad som till stora delar består av privata aktörer, huvudsakligen ska axlas av det offentliga.

5.11.1 Utgångspunkter

Målet inom det djurpolitiska området i Sverige är ett gott djurskydd och ett gott djurhälsotillstånd för djur i människans vård. Detta tydliggörs i djurskyddslagstiftningen, där det framgår att djur ska skyddas mot onödigt lidande och sjukdom och att djur ska hållas i en god och hälsosam miljö där de kan bete sig naturligt. Mot bakgrund av djurskyddslagstiftningen är det, enligt utredningens mening, vid bedömningen av vilket framtida ansvar staten ska ta för veterinär service viktigt att akutsjukvård till lantbrukets djur prioriteras eftersom det i regel saknas möjlighet att remittera dessa djur till en klinik.

Vidare är det av stor vikt att det finns välfungerande veterinär fältverksamhet för att djurhållning ska kunna bedrivas i hela landet. Den nuvarande lagstiftningen kan ge intryck av att erbjuda ett heltäckande djurskydd, vilket inte är fallet (se även avsnitt 5.10.1).

Brist på veterinärvård kan orsaka onödigt lidande för sjuka och skadade djur, skapa oro hos djurägarna och kan i förlängningen vara ett hot mot livsmedelsstrategins mål om en ökad svensk livsmedelsproduktion.

Tillgång till veterinärvård i alla delar av landet är viktigt för en god djurhållning, för ett gott smitt- och djurskydd liksom för landsbygdsföretagens livskraft och långsiktiga lönsamhet. Den ambulatoriska verksamheten gör också en viktig insats för häst, eftersom transport till klinik av häst vid vissa skade- och sjukdomstillstånd är olämpligt eller omöjligt att genomföra.

Utgångspunkten för ansvarsfördelningen mellan staten och privata veterinärer i fråga om beredskap bör utgå ifrån att det offentliga åtagandet tryggas genom en välfungerande organisation och att detta sker på ett samhällsekonomiskt försvarbart sätt där veterinärnyttan maximeras. Till detta bör frågor om risken för snedvridande av konkurrens på den veterinära marknaden beaktas. Den privata veterinärbranschens utveckling bör således tas i beaktande och det kan i sammanhanget noteras att, till skillnad från vad som varit fallet när frågan tidigare har utretts, Distriktsveterinärerna inte längre är den största veterinära aktören på marknaden vare sig nationellt eller regionalt. Vidare bör även hänsyn tas till att Jordbruksverket både är beställare och utförare av veterinära tjänster.

Även djurunderlaget bör utgöra en faktor vid bedömningen om statens ansvar för veterinär service och tillgängligheten till sådan. Lantbrukets djur har minskat i antal och kräver allt mindre akut veterinärvård, generellt gäller detta förhållande under beredskap och särskilt under beredskap på natten. Samtidigt har behovet av smådjurssjukvård ökat kraftigt. I sammanhanget kan noteras att djurägares möjlighet att få tillgång till smådjurssjukvård bör betraktas som förhållandevis god. Det finns flera verksamheter, geografiskt spridda över stora delar av Sverige, som bedriver veterinärvård för sällskapsdjur dygnet runt. Därtill finns ett större antal djursjukhus och kliniker som i olika grad har beredskap på kvällar och helger.

Utredningen har, med beaktande av ovanstående faktorer, identifierat sex olika modeller som presenteras i det följande, tillsammans med utredningens överväganden om modellernas för- och nackdelar.

Modell 1, Skyldighet för alla veterinärer att hålla beredskap

En skyldighet för alla kliniskt verksamma veterinärer att hålla beredskap skulle kunna vara ett sätt att säkerställa att alla djur, oavsett tid på dygnet, bereds möjlighet till veterinärvård. Förslaget skulle innebära att den veterinära beredskapen sprids ut på fler aktörer vilket minskar belastningen på dem som i dag bedriver beredskap. En sådan skyldighet skulle emellertid innebära en ansenlig påverkan på enskildas möjligheter att fritt bestämma hur den egna verksamheten ska bedrivas. Det finns också risk för att enskilda veterinärer tvingas välja mellan att säkerställa att man klarar den påfrestning som beredskap innebär mot de planerade och akuta besöken som sker på dagtid. Av i utredningen redovisad statistik (se avsnitt 5.7.3) framgår att de allra flesta fall av akuta besök sker på dag och kvällstid. Det är därför inte säkert att förslaget skulle bidra till en positiv utveckling inom djurens hälso- och sjukvård och ett stärkt djurskydd. Utredningens uppfattning är att det finns en risk för att veterinärer helt lämnar yrket vid införande av obligatorisk beredskap, vilket i en tid då det är brist på yrkesgruppen veterinärer kan ge mycket negativa effekter.

I stället för att kräva att enskilda veterinärer ingår i en beredskap kan beredskapskravet kopplas till veterinära verksamheter som enligt förslaget i 8 kap. omfattas av verksamhetstillsyn. För att undvika de problem som beskrivits ovan skulle kravet kunna avse verksamheter av viss storlek. Större verksamheter har andra förutsättningar att organisera verksamheten på så sätt att den kan hålla öppet även under beredskap. Att koppla beredskap till större verksamheter innebär också att risken för veterinär överkapacitet på beredskap minskar. Det finns flera fördelar med ett förslag som innebär att verksamheter av viss storlek ska hålla beredskap. Först och främst minskar belastningen på de aktörer som i dag tar ett stort ansvar genom att hålla öppet dygnet runt. Utbudet av mer avancerad djursjukvård skulle göras mer tillgänglig för fler vilket sannolikt skulle ha en positiv inverkan på djurskyddet.

Det finns emellertid utmaningar med ett system som innebär att lagstiftaren framtvingar ett visst agerande från privata aktörer; det som sker under tvång blir sällan lika framgångsrikt som det som görs frivilligt. Ett förslag som innehåller någon form av tvång eller plikt att delta i beredskapsarbete kan utgöra en begränsning av den grundlagsskyddade näringsfriheten (2 kap. 17 § regeringsformen). Näringsfrihetens struktur är uppbyggd kring tanken att näringsfriheten ska vara total. Friheten får enbart inskränkas för att verka för det allmännas bästa. Utredningen anser inte att beredskapsskyldigheten i dagsläget är av sådan art att det är självklart att en inskränkning i näringsfriheten är påkallad. Ett system som bygger på tvång riskerar dessutom att incitamentstyra verksamheter till att exempelvis hålla nere verksamhetens storlek för att undgå beredskap, vilket i sin tur kan leda till minskad investeringsvilja och bromsa utvecklingen inom djurens hälso- och sjukvård.

Förslaget innebär inte heller någon lösning på utmaningarna med lantbrukets djur och häst, eftersom det finns förhållandevis få större verksamheter som ger veterinär service till lantbrukets djur. Att ålägga alla veterinära verksamheter av en viss storlek att åta sig beredskap för samtliga djurslag är inte realistiskt av flera anledningar. Det krävs helt andra förutsättningar för att bedriva ambulerande djursjukvård i form av veterinär utrustning, läkemedel och fordonspark än för att bedriva t.ex. sjukvård för sällskapsdjur. Det har tidigare bedömts att det finns behov av en statlig distriktsveterinärorganisation och att en helt privat lösning inte kan förväntas tillgodose de höga ambitioner som staten har vad gäller smitt- och djurskydd.[77]

Utredningens anser att förhållandena inte har förändrats i sådan utsträckning att det finns skäl att göra en annan bedömning. Utredningen anser därför att det inte går att säkerställa god och säker vård för djur genom att ålägga enskilda kliniskt verksamma veterinären eller en verksamhet av viss storlek krav på beredskap.

[77] Prop. 2008/09:211 s. 48.

Fördelar

- Den veterinära beredskapen sprids på fler aktörer vilket minskar belastningen på dem som i dag bedriver beredskap.
- Tydligare ansvarsfördelning mellan staten och marknadens aktörer.

Nackdelar

- Ett förslag som innebär att kliniskt verksamma veterinärer är skyldiga att hålla beredskap säkerställer inte att alla djur får vård. Det gäller särskilt lantbrukets djur och häst, men även övriga djurslag i områden där veterinär verksamhet inte kan bedrivas på marknadsmässiga grunder.
- Risk för begränsning av den grundlagsskyddade näringsfriheten (2 kap 17 § regeringsformen).
- Smittskyddet riskerar att försämras eftersom förslaget kan innebära en minskning av Distriktsveterinärernas personalstyrka.
- Det är oklart om förslaget verkligen medför minskad arbetsbörda för Distriktsveterinärerna.
- Risken ökar för att kliniskt verksamma veterinärer väljer annan inriktning, vilket skulle försämra den kliniska kapaciteten och öka resursbristen.

Modell 2, Nödhjälpsskyldighet för veterinärer

Den andra modellen som utredningen övervägt innebär att den veterinär som bedriver yrkesverksamhet inom djurens hälso- och sjukvård skulle vara skyldig att vid akuta olycks- eller sjukdomsfall, som kan antas medföra lidande för ett djur, på anmodan av den som har djuret i sin vård bistå med smärtlindring, enklare akuta sjukvårdsåtgärder eller avlivning s.k. nödhjälp. Skyldigheten skulle också kunna innebära att veterinären är skyldig att se till att djuret kommer under veterinärvård dvs. skyldigheten bör inte direkt kopplas till att en enskild veterinär måsta behandla djuret utan kan också innebära att veterinären är skyldig att se till att djuret har möjlighet till

tillfredställande vård t.ex. genom avtal med annan veterinär aktör. På så sätt gör man det möjligt för veterinärer eller veterinära företag att upprätta överenskommelse om vem som upprätthåller nödhjälpsskyldigheten i ett givet område.

En likartad skyldighet om nödhjälpsskyldighet föreslogs redan 2007 i kombination med andra förslag.[78] Regeringen påtalade då, liksom flertalet remissinstanser, att det fanns risk för att beredskapen inte kommer att fungera på ett tillfredsställande sätt. Det framfördes också att skyldigheten för veterinärer att lämna nödhjälp kunde utgöra en begränsning av den grundlagsskyddade rörelsefriheten i 2 kap 8 § regeringsformen och att andra lösningar borde väljas i första hand för att upprätthålla beredskapen.[79] En form av nödhjälpsskyldighet har prövats i praktiken i Norge där den norska staten under 2004 hade ett avtal med privatpraktiserande veterinärer om att upprätthålla beredskap. Efter att avtalet gick ut och något nytt inte förhandlats fram, uppstod stora problem med att bemanna beredskapen. Trots att all djurhälsopersonal i Norge vid tiden hade en nödhjälpsskyldighet konstaterade Jordbruksverkets motsvarighet i Norge, Mattilsynet, att det var mycket svårt eller omöjligt att få tag på en veterinär efter ordinarie arbetstid och att bristen på kliniskt verksamma veterinärer som hade beredskap ledde till mycket negativa konsekvenser för djurens välfärd i Norge.[80] Erfarenheterna av den norska krisen i beredskapssystemet visar att införande av nödhjälpsskyldighet för djurhälsopersonal i praktiken kan vara svårt att genomföra. Utredningens bedömning är att en sådan modell inte i tillräcklig grad skulle bidra till en väl fungerande hälso- och sjukvård för djur på ett tillfredsställande sätt.

[78] SOU 2007:24.
[79] Prop. 2008/09:211 s. 47.
[80] SOU 2007:24 s. 363.

Fördelar

- Ökad tillgänglighet av veterinär service.
- Ökad tydlighet i fråga om vad en djurägare kan förvänta sig.

Nackdelar

- Risk för begränsning av den grundlagsskyddade näringsfriheten (2 kap 17 § regeringsformen).
- Säkerställer inte beredskap för djursjukvård under beredskapstid.
- Har visat sig inte fungera i praktiken.

Modell 3, Veterinärt beredskapsbidrag

Ett tredje förslag för att tillgodose behovet av veterinär service skulle kunna innebära att ett antal särskilt upphandlade kliniker och djursjukhus utses som akutdjursjukhus.

Dessa akutdjursjukhus skulle vara skyldiga att upprätthålla beredskap dygnet runt alla dagar på året och vara lokaliserade på så sätt att alla sällskapsdjur inom rimligt avstånd och utifrån djurtäthet, skulle ha tillgång till tillfredställande veterinär service under beredskap. För de akutdjursjukhus som också erbjuder vård av häst skulle kravet på ambulerande verksamhet ingå i uppdraget. Ersättning i form av beredskapsbidrag eller liknande skulle kunna utgå utifrån verksamhetens storlek, upptagningsområde eller liknande förutbestämda faktorer.

Finansieringen av ett sådant system skulle antingen kunna utgå från det allmänna eller genom ett system där det utifrån varje veterinärbesök/förrättning utgår en administrativ avgift som finansierar beredskapsbidraget. Den administrativa avgiften skulle behöva täcka såväl beredskapsbidraget, dess drift och underhåll.

Förslaget skulle innebära att Distriktsveterinärerna fortsatt måste bedriva veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse, men under beredskap endast ambulatorisk veterinärvård till lantbrukets djur och vid behov också för häst. Privata aktörer som valt att åta sig ambulatorisk beredskap för lantbrukets djur skulle kunna få bered-

skapsbidrag och finansieringen av Distriktsveterinärernas och privata aktörers beredskap skulle kunna utgå från allmänna medel.

Ett alternativ skulle kunna vara att även Distriktsveterinärernas ersättning utgår från en finansieringsmodell där djurägarna kollektivt står för kostnaden som uppstår i samband med beredskap.

Ett liknande system fanns i Norge fram till 2006. Via avtal med den norska staten deltog ett antal s.k. specialistveterinärer med inriktning på sällskapsdjur till att upprätthålla beredskapen. Uppdraget avsåg att svara för kvalificerad rådgivning till praktiserande veterinärer runt om i landet när det gäller behandling av sjuka och skadade sällskapsdjur, undersöka och behandla sjuka och skadade sällskapsdjur som kräver sådan djursjukvård som inte kan vänta till nästkommande vardag samt tillvarata offentliga intressen, inklusive att utföra enstaka frivilliga eller beordrade tjänster åt myndigheterna. Detta skedde mot ersättning som avtalats i särskild ordning. Varje specialistveterinär fick en ersättning av statliga medel för uppdraget som 2006 uppgick till 14 700 norska kronor per vecka. Denna verksamhet finansierades genom en särskild avgift på djurfoder till sällskapsdjur.

Ett stöd som utgår endera från det allmänna eller från en finansieringsmodell där djurägarna kollektivt står för kostnaden skulle förbättra konkurrensneutraliteten för sällskapsdjur och häst under beredskap mellan privata veterinärer och Distriktsveterinärerna. Utredningen bedömer att en motsvarande kostnad som det norska systemet för svenskt vidkommande i dag skulle motsvara cirka 104 miljoner kronor per år.[81] I dagens penningvärde och med motsvarande ersättning som i Norge motsvarar det cirka 20 000 kronor per veterinär och vecka. Enligt utredningens bedömning skulle det behövas cirka 20 kliniker spridda över landet för att upprätthålla beredskap för sällskapsdjur och till viss del häst. För att säkerställa arbetstids- och arbetsmiljölagstiftningens efterlevnad behövs enligt Distriktsveterinärerna fem heltidsanställda veterinärer per mottagning för att upprätthålla beredskapen, en beräkning som bör kunna gälla även här.

Distriktsveterinärernas andel av intäkter från häst och sällskapsdjur har över tid ökat, samtidigt som intäkterna från lantbruksdjur minskat. Enligt figur 5.7 avser förrättningarna hos Distriktsveterinärerna under beredskap främst sällskapsdjur och häst. Det torde därmed finnas ett direkt samband mellan andelen sällskapsdjur och häst och anslagsbehovet under beredskap. Om privata aktörer skulle bedriva smådjur-

[81] Beräkning; 20 000x5x20x52=104 milj./år.

sjukvård under beredskap med hjälp av ett veterinärt beredskapsbidrag leder det till att anslagsbehovet för Distriktsveterinärerna skulle öka från nuvarande nivåer, eftersom beredskapen för lantbrukets djur och till viss del häst alltjämt ska upprätthållas, liksom veterinär service i vissa delar av landet. Därtill kommer kostnaden för smittskyddberedskapen.

Sammantaget finns det risk för att Distriktsveterinärernas veterinära resurser inte skulle utnyttjas på ett effektivt sätt. Den totala kostnaden för att upprätthålla veterinär beredskap dygnets alla timmar skulle med denna utformning av veterinär beredskap komma att öka. Sammantaget framstår det inte som samhällsekonomiskt försvarbart att införa beredskapsbidrag till privata veterinärer för upprätthållande av veterinär beredskap för sällskapsdjur och häst.

Fördelar

- Privata aktörer får del av det statliga stödet – ökad konkurrensneutralitet.
- Ökad bredd av aktörer som upprätthåller veterinär beredskap.

Nackdelar

- Ökad administration för att säkerställa veterinär beredskap.
- Parallellt som privata aktörer får del av anslaget, kvarstår anslagsbehovet för Distriktsveterinärerna för att upprätthålla beredskapen för lantbrukets djur och häst, vilket leder till kraftigt ökade kostnader för det allmänna.

Modell 4, Treskiftsschema

Ytterligare ett alternativ för att säkerställa veterinär service alla dagar i veckan, dygnets alla timmar skulle kunna vara att Distriktsveterinärerna inför ett rullande treskiftsschema. Ett kontinuerligt treskift baserat på en grundbemanning av sex veterinärer skulle innebära att varje veterinär i snitt arbetar 36 timmar per vecka fördelat på åtta- till tolvtimmarspass. Det finns många varianter på hur ett treskiftsupplägg skulle kunna se ut, dock har de det gemensamt att de är arbetskraftsintensiva och att det bara är en veterinär tillgänglig vid varje givet tillfälle.

Det finns ytterligare vissa problem med förslaget. Eftersom Distriktsveterinärerna utför huvuddelen av sina förrättningar dagtid kan ett rullande treskiftsschema bli kostsamt i förhållande till hur många förrättningar som kan förväntas bli utförda. Eftersom merparten av Distriktsveterinärernas förrättningar sker under dagtid, måste troligen ett treskiftsschema kompletteras med ytterligare veterinära resurser för att täcka behovet av veterinär service på dagtid. Vidare innebär treskiftsupplägg kortare veckoarbetstid vilket blir mer kostsamt och resurskrävande Fördelen med ett upplägg som innebär att det alltid finns en veterinär som har beredskap är att systemet säkerställer möjligheten till dygns- och veckovila. För den enskilde arbetstagaren blir det även förutsägbart när man avslutar sitt arbetspass. Ur arbetsmiljösynpunkt har förslaget alltså fördelar. Förslaget skulle medföra ökade kostnader för Distriktsveterinärerna. Den ökade kostnaden kan svårligen finansieras på annat sätt än genom ökade anslag. Utredningens bedömning är att ett treskiftsschema inte är ekonomiskt försvarbart, särskilt mot bakgrund av att det skulle innebära ett ineffektivt nyttjande av värdefulla veterinära resurser. Mot bakgrund av den rådande bristen av veterinärer kan detta i sin tur leda till ett sämre djurskydd.

Fördelar

- Säkerställer beredskap för djursjukvård under dygnets alla timmar.
- Kan medföra positiva effekter för arbetsmiljön genom tydliga arbetstider.

Nackdelar

- Kan medföra negativa effekter för arbetsmiljön på grund av roterande arbetstider och ensamarbete.
- Ineffektivt nyttjande av veterinära resurser.
- Ökade kostnader för det allmänna.
- Oflexibel i sin konstruktion – oklart om modellen upplevs som attraktiv på arbetsmarknaden.

Modell 5, Anpassad veterinär service

Utredningen har som femte alternativ övervägt en modell som innebär anpassad veterinär service.

Behovet av akut veterinärvård för lantbrukets djur har minskat kraftigt över tid. Gris, fjäderfä, får och get fordrar i princip ingen akutsjukvård under beredskap. Enligt Jordbruksverket domineras veterinäruppdragen under beredskap i hög grad av förrättningar avseende häst, hund och andra sällskapsdjur (se figur 5.7).[82] Den ekonomiska realiteten för lantbrukare i dag är att värdet på lantbrukets djur stadigt minskar i förhållande till veterinärvårdskostnader. Det innebär att behandlingar på beredskap blir olönsamt varför avlivning kan framstå som ett mindre kostsamt alternativ. De uppdrag avseende lantbrukets djur som alltjämt sker under beredskap inträffar i regel innan kl. 23.00 och efter kl. 06.00 (se figurer 5.8 samt 5.9). Endast drygt 400 uppdrag per år, dvs. cirka ett uppdrag per natt, fördelat över hela landet, som avser lantbrukets djur genomförs under tidsperioden 23.00 till 06.00.

Utredningen har därför övervägt om det är möjligt att anpassa den veterinära servicen och göra den mer flexibel i förhållande till det reella behovet av veterinärvård för lantbrukets djur under beredskap samt ta hänsyn till den veterinärbrist som råder med stora svårigheter att anställa veterinärer till arbete som distriktsveterinär mm. Ett sådant förslag skulle t.ex. kunna innebära att Distriktsveterinärerna bara åtar sig uppdrag som inkommer mellan kl. 06.00 fram till kl. 23.00 alla dagar i veckan om ett sådant upplägg alltjämt innebär tillfredsställande veterinär service. Det kan i praktiken förstås innebära att en veterinär måste arbeta efter kl. 23.00 för att avsluta uppdrag som inkommit före kl. 23.00.

En förutsättning för att ett sådant upplägg ska kunna anses uppfylla kraven på tillfredsställande veterinär service och djurskydd, är att detta kompletteras med ett antal olika aktiviteter.

- Djurägare bör beredas möjlighet att kontakta veterinär även då mottagningarna inte håller öppet. Distriktsveterinärerna måste därför erbjuda en beredskapstelefon eller it-baserad lösning (hädanefter kallad beredskapstjänst) mellan kl. 17.00–08.00 alla vardagar samt dygnet runt under helgdagar. Funktionen bör ha tillgång till veterinär kompetens och ska kunna sortera bort icke

[82] Jordbruksverket dnr. 1.2.17 - 01728/2020.

akuta samtal, koordinera och resursfördela inför morgonens första två timmar, avlasta och hjälpa en veterinär som har beredskap samt hjälpa och ge råd till djurägare t.ex. genom att hänvisa till andra kliniker. Via beredskapstjänsten kan den distriktsveterinär som börjar sin dag med beredskap mellan kl. 06.00–08.00 direkt få en klar bild av vilka arbetsuppgifter som väntar. Privata veterinärer som upprätthåller eller vill upprätthålla beredskap för häst eller lantbrukets djur ska ges möjlighet att anmäla sig till beredskapstjänsten så att den som bemannar tjänsten kan hänvisa kunder till privata veterinärer som håller beredskap.

- Grundförutsättningen för djurens hälso- och sjukvård är djurskyddslagstiftningens krav på att djur ska skyddas mot onödigt lidande och sjukdom. Om det inte är möjligt att avsätta vårdresurser till ett sjukt djur eller om ett djurs skador eller sjukdomar är av sådan art att djuret utsätts för allvarligt lidande som inte kan lindras, ska djuret avlivas. Det bör därför undersökas om det som komplement till en anpassad veterinär service, ska finnas kompetens för snabb och säker avlivning. En avlivningsservice skulle t.ex. kunna övervägas i form av en stödfunktion som korrekt och snabbt kan avsluta ett djurs lidande nattetid mellan kl. 23.00–06.00 för lantbrukets djur. Här skulle exempelvis för ändamålet utbildade lantbrukare kunna åta sig uppdragen för att upprätthålla djurskyddet t.ex. via LRF:s kommungrupper och lokalavdelningar. Alternativt utför lantbrukaren själv avlivningen. Konsultation med Distriktsveterinärernas beredskapstjänst skulle kunna utgöra ett stöd och ge djurägaren råd i sådana situationer.
- Jordbruksverket bör även undersöka om det finns möjlighet att tillåta ytterligare behandlingar inom ramen för villkorad läkemedelsanvändning (ViLA). Vid en villkorad läkemedelsanvändning får djurhållaren ha vissa läkemedel hemma och själv behandla vissa specificerade sjukdomar. Syftet med ViLA är att arbetet med djurhållningen förenklas och utvecklas genom att vissa behandlingar kan utföras direkt då djuret insjuknar samt att veterinärens kunskaper utnyttjas till att instruera och följa upp de behandlingar som utförs. Att utöka möjligheten till läkemedelsanvändning som inte direkt föregås av en veterinärundersökning av det sjuka djuret, skulle kunna kompensera för begränsningen av veterinärvård under delar av dygnet. Ett krav för utökad behand-

ling av ViLA skulle kunna vara att djurägaren måste konsultera Distriktsveterinärernas beredskapstjänst eller annan veterinär innan behandlingen inleds. Ytterligare begränsningar som kan övervägas är att endast tillåta vissa ViLA-åtgärder då veterinär inte finns tillgänglig. Det är således rimligt att Jordbruksverket ser över om ytterligare behandlingar kan ingå i ViLA och med vilka villkor som en utökning av ViLA skulle kunna ske.

- Systemet bör vara så flexibelt att det utifrån ett veterinärområdes förutsättningar och behov är möjligt att erbjuda ytterligare djursjukvård, t.ex. under vissa tider på året när behovet är större som t.ex. under våren då fler fölningar och kalvningar sker. Även geografiska skäl bör kunna ligga till grund för att överväga andra tider för beredskap. Huvudregeln bör dock vara, för att förslaget ska innebära maximering av veterinärnyttan, att tillgången till veterinärer ska finnas under dag och kvällstid.

I denna modell får Jordbruksverket möjlighet att bedöma behovet av veterinär service kopplat till djursjukvård. Modellen bör prövas i ett pilotprojekt där praktiska konsekvenser kan utvärderas och justeras. I utformningen av pilotprojektet bör djurtäthet, avstånd och differentierade djurslag ingå. När olika områden utses i en pilot är det viktigt att beakta och väga in vilken vård som var aktuell vid förrättningar nattetid. Behovet av ambulerande djursjukvård för häst bör särskilt beaktas. Pilotprojektet bör också ske i nära samarbete med berörda branschorganisationer. Efter pilotprojektets genomförande kan erfarenheterna och kunskaperna samlas för att därifrån vidare utreda hur beredskapsverksamheten kan utformas så att tillfredställande veterinär service kan erbjudas i hela landet.

Fördelar

- Möjligheten för Distriktsveterinärerna att resursoptimera ökar. Det innebär en högre nyttjandegrad av befintliga veterinära resurser.
- Förslaget kan innebära minskade kostnader för det allmänna. Eftersom Distriktsveterinärerna i dag är underbemannade, kan det ändå vara svårt att åstadkomma en kostnadsbesparing i praktiken.

- Bibehållen förmåga att upprätthålla smittskyddsberedskap.
- Tydligt uppdrag gällande Distriktsveterinärernas veterinära service.
- Modellen skapar sannolikt förbättrade möjligheter till en mer gynnsam arbetsmiljö för Distriktsveterinärerna.
- Ökad möjlighet för privata aktörer att ta ett större ansvar för beredskap.

Nackdelar

- Förslaget innebär att enskilda lantbruksdjur kan behöva avlivas om veterinärvård inte kan ges tillräckligt snabbt.
- Förslaget kan också medföra negativa konsekvenser för sällskapsdjur och häst om privata aktörer inte är beredda att ta ett ökat ansvar för dessa djur.

Modell 6, Från veterinär beredskap till jour

I dag har Distriktsveterinärerna ett arbetstidsavtal som innebär att distriktsveterinärer har förtroendearbetstid. Utgångspunkten är att alla veterinärer som har en heltidsanställning arbetar 40 timmar i veckan. Den beredskap som ingår i ett normalt schema räknas inte som arbetstid. Det innebär att djursjukvården har tillgång till unika kompetenser under beredskap, till en lägre kostnad än vid alternativa arbetstidssystem så som t.ex. jour.

Beredskap innebär att en arbetstagare är tillgänglig utanför både sin ordinarie arbetstid och arbetsplats för att stå till arbetsgivarens förfogande och vara beredd att med kort varsel infinna sig till arbetet. Det finns ingen begränsning i arbetstidslagen för hur många timmar som en anställd får stå i beredskap. För en distriktsveterinär kan detta innebära att veterinären som i dag påbörjar sin beredskap kl. 17.00 en fredag eftermiddag och avslutar sin beredskap kl. 08.00 påföljande måndag, en beredskap på 63 timmar i sträck, likaså kan ett planerat arbetspass en vardag påbörjas kl. 08.00 fram till 17.00, då ett beredskapspass som sträcker sig till kl. 08.00 dagen därpå påbörjas och som därefter direkt övergår i en planerad dagverksamhet

fram till kl. 17.00. Veterinärens möjlighet till återhämtning är under sådana förhållanden små.

Med jourtid menas enligt arbetstidslagen (1982:673) att arbetstagaren befinner sig på arbetsplatsen, redo att börja arbeta vid behov. Jourtiden får inte utnyttjas för en mera generell ökning av arbetsinsatsen och får bara förekomma i sådana verksamheter där det måste finnas personal tillgänglig om det inträffar något oförutsett, utan att det därmed är fråga om övertidsarbete. Arbetsmiljöverket tar i sammanhanget upp exempel såsom sjukvården, socialvården, kriminalvården, brandförsvaret och polisen. Jourtiden får tas ut med högst 48 timmar per arbetstagare under en fyraveckorsperiod eller 50 timmar under en kalendermånad. En fast indelning ska tillämpas för fyraveckorsperioderna. Om arbetstagaren börjar arbeta för arbetsgivarens räkning, är det inte fråga om jourtid utan insatsen ska räknas som ordinarie arbetstid eller övertid.[83]

Enligt beräkningar från Jordbruksverket skulle ett system där beredskapstid ersätts med jourtid i enlighet med arbetstidslagen öka kostnaden för distriktsveterinärorganisationen med det dubbla. En siffra som bekräftats av arbetsgivar- och branschorganisationen Gröna arbetsgivare. Den estimerade merkostnaden för att upprätthålla jour i enlighet mer arbetstidslagen beräknas till cirka 110 miljoner per år och den sammanlagda kostnaden skulle belasta det allmänna med cirka 230 miljoner per år. Därutöver har Jordbruksverket även beskrivit att ett strikt joursystem innebär ett behov av ytterligare 70–100 veterinärer. Att rekrytera ett så stort antal veterinärer på en marknad med begränsat utbud innebär sannolikt att lönebilden kommer att påverkas. Detta gäller både nyrekryteringar och befintlig personal. Vidare har Jordbruksverket påtalat att ett sådant förslag får konsekvenser för vilka lokaler som Distriktsveterinärerna måste tillhandahålla för personalen, antal bilar som behövs m.m., vilket också skulle innebära ökade kostnader.

De största nackdelarna med förslaget är att det skulle innebära stora kostnader för det allmänna och att bemanningen sannolikt är en utmaning, samt att det sannolikt skulle vara kostnadsdrivande för djursjukvården i allmänhet. En fördel med att förändra hur Distriktsveterinärerna organiserar sin beredskap är att incitamentet för privata aktörer att ingå avtal om veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse sannolikt skulle öka. Den ökade kostnaden för

[83] Arbetstidslagen – med kommentarer ISBN 978-91-7464-506-4 s. 20.

veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse som förslaget medför, torde få till följd att ersättningen för att upprätthålla beredskap genom att lagstiftning för jourtid följs stiger. Det är rimligt att anta att fler privata aktörer skulle finna intresse i att ingå avtal om veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse om ersättningen var högre.

Fördelar

- Tydligt ramverk där arbetstagare har möjlighet till återhämtning.
- Ingen påverkan på veterinär service eller smittskyddsberedskap.
- Sannolikt skulle fler privata aktörer finna intresse i att ingå avtal om veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse.

Nackdelar

- Ökade kostnader för det allmänna.
- Betydligt sämre utnyttjande av veterinära resurser.
- Vid en bristsituation av veterinärer skapas rundgång där verksamheter rekryterar veterinärer från varandra – vilket missgynnar djursjukvården i sin helhet.

5.11.2 Utredningens överväganden och förslag

Utredningens förslag: Distriktsveterinärerna ska ha möjlighet att utforma sin verksamhet utifrån behov av hälso- och sjukvård för lantbrukets djur i respektive veterinärområde. Distriktsveterinärerna får även i fortsättningen bedriva vård för sällskapsdjur och häst. Verksamheten ska erbjuda veterinär service mellan kl. 06.00 och 23.00 om djurskyddet kan upprätthållas.

Jordbruksverket ska ansvara för att det under beredskap, kl. 17.00–08.00 alla dagar samt helgdag, ska finnas en beredskapstjänst för veterinär rådgivning för djurägare till lantbrukets djur och häst.

Jordbruksverket bör uppdras att utarbeta och genomföra ett pilotprojekt för en anpassad veterinär service.

Utredningens bedömning: För att på bästa sätt utnyttja de veterinära resurserna i samhället och därigenom bereda så många djur som möjligt vård, finns anledning att anpassa den veterinära servicen efter rådande förutsättningar och behov. För att en anpassad veterinär service ska kunna fungera på bästa sätt bör privata veterinära aktörer ges möjlighet att ansluta sig till den föreslagna beredskapstjänsten. På så sätt kan dessa djurägare hänvisas till privata aktörer som erbjuder vård till lantbrukets djur eller häst under beredskapstid.

Möjligheten till utökad ViLA bör undersökas liksom möjligheten till en avlivningstjänst.

Djurens hälso- och sjukvård har genomgått stora förändringar under det senaste decenniet och den privata marknaden har expanderat kraftigt. Privata verksamheter borde därmed, enligt utredningens mening, kunna förväntas ta ett större ansvar för att upprätthålla veterinär service under dygnets alla timmar. För att säkerställa djurskyddet är det ändå utredningens bedömning att det alltjämt krävs att staten tar ansvar för att djur i människans vård kan få hälso- och sjukvård.

Det finns fortfarande områden i Sverige där veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse inte kan bedrivas på marknadsmässiga grunder. Förutsättningarna att få hälso- och sjukvård är också olika för olika djurslag. Det beror delvis på att privata aktörer i mycket högre grad bedriver hälso- och sjukvård för sällskapsdjur och häst än för lantbrukets djur. Hälso- och sjukvård till lantbrukets djur utförs i dag i hög (och ökande) grad av Distriktsveterinärerna.

Jordbruksverket har för utredningen beskrivit att den nuvarande modellen som innebär att Distriktsveterinärerna tar ett mycket stort ansvar för den veterinära beredskapen, inte är hållbar. En orsak är att för få veterinärer vill eller kan arbeta med verksamheter som har organiserad beredskap och att det generellt finns en brist på veterinärer. Detta innebär att Distriktsveterinärernas resurser inte räcker till för att klara det statliga uppdraget så som det är formulerat i dag. Det finns alltså en hög risk att ett bibehållande av nuvarande system inom kort får negativa konsekvenser för djurskyddet.

Modell 5 bör väljas för ökad veterinärnytta och möjlighet till bättre djurskydd på aggregerad nivå

Utredningen har övervägt de olika alternativa modeller som presenterats i avsnitt 5.11.1. Samtliga modeller har, som redovisats, sina för och nackdelar. Efter en sammanvägd bedömning mot bakgrund av relevanta faktorer har utredningen kommit fram till att modell 5 är den modell som, i kombination med vissa övriga åtgärder, på bästa sätt erbjuder långsiktigt hållbara förutsättningar för att staten alltjämt ska kunna ta ansvar för tillfredsställande veterinär service så att djurskyddet upprätthålls. Förslaget innebär den flexibilitet som krävs för att under rådande förutsättningar kunna frigöra veterinärers tid till den tid på dygnet då flest djur behöver vård och därigenom maximera möjligheten att vårda så många djur som möjligt. Modellen säkerställer även att statens ansvar för smittskyddet inte äventyras parallellt som tillfredställande veterinär service kan upprätthållas.

Precis som i nuläget innebär inte modellen att alla djur i praktiken kan få veterinärvård vid alla tider på dygnet. Att tvingas tacka nej till uppdrag dagtid för att upprätthålla beredskap nattetid då efterfrågan på veterinärvård är låg, är inte ett effektivt sätt att använda tillgängliga veterinära resurser. Enligt Distriktsveterinärerna är en sannolik konsekvens av modell 5 att djurägare i högre grad kommer att söka veterinärvård eller rådgivning i ett tidigare skede, vilket kan medföra positiva konsekvenser för djurskyddet.

Utredningens förslag innebär alltså att Distriktsveterinärerna ska ges möjlighet att i högre utsträckning anpassa den veterinära servicen. Förslaget syftar till att åstadkomma en mer stabil veterinärmarknad som håller en god nivå på djurskyddet. Förslaget innebär en viss minskning av de veterinära resurser staten tillhandahåller och finansierar nattetid, men medför enligt utredningens bedömning vård till fler djur när vården efterfrågas som mest.

Om Distriktsveterinärernas öppettider som utgångspunkt ska vara mellan kl. 06.00–23.00 torde det enligt utredningens mening föreligga goda möjligheter för Distriktsveterinärerna att se över det nuvarande arbetstidsavtalet för sin personal.

Privata aktörer bör ha huvudansvaret för smådjurssjukvården

Den privata smådjurssjukvården har under de senaste tio åren vuxit kraftigt och bara hos de två största bolagen AniCura och Evidensia finns i dag samlat ett knappt tiotal kliniker som har dygnet runt öppet och ett 30-tal som har öppet dagtid, helgdagar och kvällar. Arbetsgivar- och branschorganisationen Gröna arbetsgivare har uppgett att den privata veterinära smådjurssjukvården kan säkerställa tillgången till veterinärvård dygnets alla timmar i stora delar av Sverige. Svenska Kennelklubben har till utredningen uttryckt att det är rimligt att djurägare får räkna med något längre restid under beredskap och har påtalat att restiden under denna del av dygnet inte bör överstiga tre timmar för att nå en veterinär. Utredningens bedömning är att privat smådjurssjukvård bör kunna ta ett större ansvar för beredskap om deras kunder med större tydlighet efterfrågar vård under denna tid på dygnet. Även försäkringsbranschen bör ta ett större ansvar och ställa krav på privata vårdgivare för att säkerställa sina kunders behov av veterinärvård.

Utredningens förslag om marknadsanalys (se avsnitt 5.12.3) innebär att det kommer finnas bättre underlag för privata aktörer att bedöma marknadens förutsättningar att bedriva djursjukvård även under beredskap. Utredningens förslag som syftar till att minska resursbristen inom djurens hälso- och sjukvård (se kap. 7) bör innebära fler resurser och därmed ökade möjligheter till längre öppettider. Utredningens bedömning är att ett mer begränsat statligt åtagande för veterinär service kan leda till bättre förutsättningar för privata aktörer att både förlänga öppettider och hålla beredskap dygnet runt. Förslaget kan också bidra till att djurägare och försäkringsbolag ställer tydligare krav på privata aktörer.

Utredningen anser att det inte är rimligt att kräva att staten med kort varsel ska bereda alla djur vård där vården normalt utförs av privata aktörer. Det är orimligt att förutsätta att Distriktsveterinärerna tillfälligt ska säkerställa vården i områden där privata aktörer normalt håller beredskap men tillfälligt, t.ex. i semesterperioder, väljer att stänga ner sin verksamhet. Det finns i dag inget krav på privata aktörer att hålla beredskap. Utredningen föreslår inte heller obligatorisk beredskap, men vill i sammanhanget påtala vikten av och rimligheten i att om privata aktörer väljer att bedriva verksamhet där beredskap erbjuds ska detta göras välplanerat och långsiktigt.

En beredskapstjänst bör inrättas

Utredningen har kommit fram till att Jordbruksverket ska säkerställa att alla djur i människans vård ska kunna få hälso- och sjukvård och att det finns tillgång till tillfredsställande veterinär service oavsett tidpunkt på dygnet, om det finns djurskyddsskäl. Tillfredställande veterinär service behöver inte nödvändigtvis innebära omgående tillgång till klinisk veterinärvård. Sådan service kan också innebära möjligheten att på annat sätt kunna kontakta en veterinär, t.ex. genom digital konsultation, eller att tillgången till klinisk veterinärvård säkerställs inom rimlig tid.

Under de senaste åren har flera olika digitala veterinära tjänster där djurägare kan få råd och stöd kring sitt djurs mående utvecklats. Utredningen föreslår nu att Jordbruksverket inrättar en beredskapstjänst där djurägare till lantbrukets djur och häst har möjlighet att konsultera en veterinär. För att ytterligare säkerställa tillgången till klinisk veterinärvård och främja ett ökat samarbete med privata aktörer föreslår utredningen att privata veterinärer, som erbjuder klinisk veterinärvård till lantbrukets djur eller häst, ska kunna ansluta sig till tjänsten. Djurägare kan då genom beredskapstjänsten hänvisas till privata alternativ.

Vidare bör Jordbruksverket undersöka möjligheten att fler behandlingar kan omfattas av (ViLA). Detta gäller framför allt åtgärder som är av akut art och som lantbrukaren själv skulle kunna behandla.

Som komplement till en anpassad veterinär service bör möjligheten till någon form av avlivningsservice för snabb och säker avlivning undersökas. En sådan service skulle t.ex. kunna utgöras av en stödfunktion som korrekt och snabbt kan avsluta ett djurs lidande nattetid.

Den nya ordningen för veterinär service bör föregås av ett pilotprojekt

Innan modellen genomförs i full skala bör den föregås av ett pilotprojekt. Ett pilotprojekt gör det möjligt att testa nya antaganden, metoder och arbetssätt och skapa lärande utan att eventuella bakslag medför stora negativa konsekvenser. I ett pilotprojekt kan också de faktiska effekterna för djurskyddet följas noga liksom arbetsmiljön för veterinärer. Jordbruksverket ska därför ges i uppdrag att utarbeta

och genomföra ett pilotprojekt på ett antal representativa mottagningar i lärande syfte för att utifrån nya kunskaper justera modellen. Ett sådant pilotprojekt bör pågå mellan ett och två år.

5.12 Vissa organisatoriska frågor kopplade till det statliga åtagandet inom veterinär service

Frågan om hur det statliga åtagandet inom veterinär service ska utföras har diskuterats tidigare. I flera betänkanden har föreslagits att Distriktsveterinärerna ska privatiseras. Som skäl för privatisering har bl.a. framhållits att flera inneboende tillkortakommanden i den nuvarande organisationen skulle kunna undvikas. Ett problem som lyfts fram är att Jordbruksverket är både beställare av veterinära tjänster och utförare av veterinär service. Det har också framförts kritik mot att Distriktsveterinärerna får statligt anslag för att upprätthålla veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse, vilket skapar en snedvridande konkurrenssituation. Den nuvarande organisationen för veterinär service och vid utbrott av smittsamma djursjukdomar innebar i förhållande till tidigare en tydligare uppdelning mellan beställar- och utförarrollen, att privatpraktiserande veterinärer i större utsträckning kunde ta del av det statliga stödet som vid tiden var förbehållet Distriktsveterinärerna och att redovisningsprinciperna för Distriktsveterinärerna förtydligades.

Det innebär inte att nuvarande ordning saknar utmaningar. Exempelvis har Riksrevisionen påtalat vissa brister (se avsnitt 5.6.2) och även Jordbruksverket har till regeringen framfört att det statliga åtagandet att tillhandahålla veterinära tjänster är väl etablerat men att regleringen som närmare styr Distriktsveterinärernas verksamhet behöver en genomlysning.[84]

5.12.1 Beställar- utförarrollen

I propositionen *En ny organisation för veterinär service och vid utbrott av smittsamma djursjukdomar* (prop. 2008/09:211) betonades vikten av att Jordbruksverket håller isär sina olika ansvarsområden inom djurhälsa. Förutom att Jordbruksverket har till uppgift att säkerställa

[84] Jordbruksverket skrivelse, Dnr. 1.2.17-01728/2020.

veterinär service i hela landet, vilket görs via Distriktsveterinärerna eller via avtal med privatpraktiserande veterinärer, är Jordbruksverket också central tillsynsmyndighet för veterinärer. Myndighetens roll ansågs i detta avseende utgöra en risk eftersom Jordbruksverket dels var ansvarig för den veterinära tillsynen, dels var huvudman för distriktsveterinärverksamheten. Det poängterades därför att det är viktigt att säkerställa en tydlig uppdelning mellan Jordbruksverkets beställar- och utförarroll.[85] Samma sak har även framhållits av Konkurrensverket.[86]

I Jordbruksverkets instruktion har beställar- och utförarrollen reglerats genom att det anges att Distriktsveterinärerna ska vara en avdelning inom Jordbruksverket som fullgör veterinära uppgifter, det vill säga intar utförarrollen. Vidare framgår det av instruktionen att en verksamhetsgren organisatoriskt åtskild från Distriktsveterinärerna ska vidta åtgärder som beställare för att säkerställa tillgången till veterinärer vid utbrott av smittsamma djursjukdomar samt för att alla djur i människans vård ska kunna få hälso- och sjukvård.

I Riksrevisionens rapport *Statens ansvar för veterinär service– Jordbruksverkets styrning och genomförande* (RiR 2021:4) konstateras att det från regeringshåll har ansetts att nuvarande organisationsmodell tillgodoser behovet av tydlig och separat ansvarsfördelning inom myndigheten.[87] Riksrevisionen har emellertid invänt att Jordbruksverket inte håller isär sina beställar- och utförarroller i arbetet med att säkerställa tillgången till veterinär service eftersom Distriktsveterinärerna deltar i beredningen när nyetablering sker.[88] Inom områden så som HR-administration, ekonomi och bokföring har Distriktsveterinärerna separata funktioner skilda från Jordbruksverkets övriga delar.[89]

För att säkerställa att åtskillnaden mellan beställar- och utförarrollen inom samma myndighet tillgodoses, antog Jordbruksverket ett antal beslut med en mer detaljerad beskrivning av vad de olika rollerna innebar. Distriktsveterinärerna ska t.ex. årligen redovisa kvoten mellan intäkter och kostnader av tjänster av allmän ekonomiskt intresse. För motsvarande områden ska viss statistik på djurantal redovisas och Djuravdelningen ska följa utvecklingen kring veterinärverksamheten. I Riksrevisionens ovan nämnda rapport upp-

[85] Prop. 2008/09:211 42 ff.
[86] Dnr 503/2008 Konkurrensverkets yttrande om Jordbruksverkets uppdrag att vidare utreda den veterinära organisationen.
[87] RiR 2021:4, s. 22.
[88] Ibid. s. 23.
[89] Jordbruksverkets beslut, Dnr. 1.5.04-6952/14, 2016-12-14.

märksammas att det är otydligt vad som konstituerar ett beredskapsområde och det konstateras att gränserna mellan de områden som myndigheten definierat inte är tydliga och förändras kontinuerligt.[90]

5.12.2 Indelning av Sverige i veterinära områden

Utredningens förslag: Sverige ska vara indelat i veterinära områden. Ett veterinärområde ska bestå av ett eller flera sådana distrikt som avses förordning (2015:493) om distrikt. Jordbruksverket ska få meddela föreskrifter om indelningen i veterinära områden.

Jordbruksverkets distriktsindelning, det vill säga den indelning av geografiska områden där Distriktsveterinärerna är verksamma, utgår i nuläget från bilaga 1 till Jordbruksverkets beslut. 1.5.04-6952/14. Indelningen grundar sig på kommun och församlingsgränser men även t.ex. större vägar kan utgöra en gräns.

Den 29 maj 2013 antog riksdagen propositionen *Folkbokföringen i framtiden* (prop. 2012/13:120). Lagändringarna innebar bl.a. att folkbokföringen från den 1 januari 2016 inte längre sker i en församling utan i kommunerna. I stället för församlingar genomfördes en nyindelning i distrikt, som motsvarade församlingsindelningen. Distrikt är en geografisk indelning av Sverige och utgörs av 2 523 områden som inte överlappar varandra.

Det är lämpligt att ett veterinärt område geografiskt bör stämma överens med den gängse distriktsindelning som framkommer av eller beslutats med stöd av förordningen (2015:493) om distrikt. Indelningen bör avse hela Sverige och inte vara beroende av huruvida Distriktsveterinärerna finns etablerade i området eller inte. Ett veterinärt område bör kunna innehålla ett eller flera distrikt och den närmare indelningen bör bestämmas av Jordbruksverket. Vid områdesindelningen bör djurskyddsintresset vara en viktig faktor.

Enligt krigsveterinärförordningen ska Jordbruksverket, vid händelse av att Sverige kommer i krig eller när regeringen påkallar, indela landet i krigsveterinärområden som i sin tur kan delas in i krigsveterinärdistrikt. Det kan finnas skäl för Jordbruksverket att

[90] RiR 2021:4, s. 25.

överväga om de veterinära områdena och krigsveterinärdistrikten kan harmoniseras.

5.12.3 Distriktsveterinärernas etablering ska grundas på en marknadsanalys

Utredningens förslag: Jordbruksverket ska återkommande följa och analysera tillgången på veterinära tjänster och förekomst av djur i människans vård i de olika veterinärområdena och ansvara för att sådan information tillgängliggörs.

Jordbruksverket ska bedöma om det finns förutsättningar i de olika veterinärområdena för att alla djur i människans vård ska kunna få hälso- och sjukvård.

Jordbruksverket ska också bedöma om det finns förutsättningar för att alla djur i människans vård kan få sjukvård oavsett tidpunkt på dygnet om det finns djurskyddsskäl.

Analyserna och bedömningarna ska beaktas vid Jordbruksverkets beslut om var Distriktsveterinärerna ska etablera sig eller vara fortsatt etablerade.

Jordbruksverkets roll som både beställare och utförare har blivit tydligare sedan den nya organisationen av veterinär service och vid utbrott av smittsamma sjukdomar infördes. I dag finns enligt utredningens mening en fungerande separation mellan Jordbruksverket som beställare av veterinära tjänster och Distriktsveterinärerna som utförare av veterinära tjänster. Speciellt tydligt är detta inom områden som ekonomi, HR-frågor, organisatorisk hemvist inom myndigheten etc. Dock anser utredningen att det är relativt otydligt på vilka grunder Jordbruksverkets beslut om etablering av Distriktsveterinärerna fattas. I 10 § Jordbruksverkets instruktion framgår visserligen att Jordbruksverket ska vidta åtgärder för att säkerställa tillgången till veterinärer vid utbrott av smittsamma djursjukdomar samt för att alla djur i människans vård ska kunna få hälso- och sjukvård. Det kan emellertid finnas skäl att tydliggöra på vilka grunder Jordbruksverket beslutar att Distriktsveterinärerna ska etablera sig i ett visst område.

Riksrevisionen har kritiserat Jordbruksverket för att beslut om Distriktsveterinärernas etablering i hög grad bygger på informell avvikelserapportering. Kritiken har också bestått i att Jordbruksverket

inte genomför någon årlig bedömning av samtliga områden där myndigheten har tilldelat Distriktsveterinärerna ansvar för veterinär service (se avsnitt 5.6.2).

Jordbruksverket har bemött kritiken och invänt att myndigheten har en väl fungerande funktion för att fånga upp om det i områden där Distriktsveterinärerna inte är verksamma finns störningar i den veterinära servicen. Detta sker genom en avvikelsehantering där t.ex. djurägare hör av sig till Jordbruksverket och påtalar att det kan vara svårt att få tag på en veterinär eller att veterinärer som varit eller är verksamma i ett givet område meddelar Jordbruksverket att de inte längre kommer att kunna erbjuda t.ex. veterinärvård under beredskap.

Det nuvarande systemet kan enligt utredningens mening i och för sig fylla sin funktion för att upptäcka om marknaden för veterinär service har brister, framför allt om brister uppkommer hastigt och utan föraning. Det är dock otillfredsställande att det är otydligt på vilka grunder som Jordbruksverket fattar beslut om Distriktsveterinärernas etablering i ett visst område. Det har under lång tid framförts kritik mot att Distriktsveterinärerna bedriver verksamhet i konkurrens med privata aktörer. Distriktsveterinärerna bedriver verksamhet på dagtid för att också kunna tillhandahålla djursjukvård på kvällar, nätter och helger vilket i regel innebär att verksamheten under dagtid bedrivs i konkurrens med privata veterinärföretag. Anledningen är dels att det inte är samhällsekonomiskt försvarbart att utbilda veterinärer under 5,5 år för att endast stå till förfogande under beredskap eller där man inte konkurrerar med andra aktörer, dels för att kostnaden för samhället att via anslag helt bekosta enbart beredskap inte är skäligt samt att det för den enskilde veterinären skulle innebära en ohållbar arbetssituation att endast arbeta under beredskap eller där man inte riskerar att konkurrera med privata aktörer. Distriktsveterinärernas andel av djursjukvården är inte så omfattande att den stör den privata djursjukvårdens utveckling i Sverige. En statlig veterinärorganisation som inte har verksamhet med hästar och sällskapsdjur innebär att betydande veterinärresurser skulle stå outnyttjade. Ett sådant system skulle med stor säkerhet innebära än större svårigheter att rekrytera till Distriktsveterinärerna, vilket i längden skulle kunna leda till ett sämre djurskydd och begränsad smittskyddsberedskap. Det bör därför kunna ställas krav på ökad tydlighet och ökad transparens i detta avseende.

Jordbruksverket ska återkommande följa och analysera tillgången på veterinära tjänster

Att det kan finnas en viss kommunikation mellan beställarfunktionen och utförarrollen på Jordbruksverket framstår som rimligt, dock måste beställarfunktionen vara – och även uppfattas som – självständig och transparent. Det bör därför kunna ställas krav på att det är tydligt på vilka grunder ett beslut om Distriktsveterinärernas etablering i ett område fattas. Enligt utredningens mening bör sådana beslut grundas på noggranna analyser av tillgången till veterinära tjänster och förekomsten av olika djurslag i de olika veterinärområdena. Utredningen föreslår därför att Jordbruksverket ska ansvara för att återkommande genomföra sådana analyser och inte enbart med avvikelserapportering som underlag.

Det närmare genomförandet och analysens innehåll bör Jordbruksverket svara för. Analysen bör enligt utredningens mening utgå från officiell eller offentlig statistik, och för respektive veterinärområde kan t.ex. djur- och befolkningsunderlag, produktionsplatser för lantbruket, anläggningsregister för häst och i den mån det är möjligt även statistik för sällskapsdjur ingå. Ett stöd i genomförandet av analysen kan den uppgiftssamling över verksamheter inom djurens hälso- och sjukvård som föreslås i 8 kap. vara. Därifrån kan uppgifter om verksamheters inriktning, öppettider och geografiska placering hämtas. I analysen bör risken för snedvridande konkurrens beaktas.

Analyser ska göras löpande med visst tidsintervall

Utredningen bedömer att de marknadsanalyser som nu föreslås bör genomföras löpande med ett visst tidsintervall. Det bör vara upp till Jordbruksverket att närmare fastställa vilket intervall som är mest lämpligt. Dessa analyser kommer att bidra till att Jordbruksverket får en formaliserad process för att säkerställa veterinär service, en god överblick av den veterinära marknaden och på ett tydligt och transparent sätt får en modell som ytterligare förstärker att beställar- och utförarfunktionen hålls isär vid Jordbruksverket. Det är utredningens uppfattning att Distriktsveterinärerna inte kan förväntas etablera sig eller avetablera sig med allt för kort tidshorisont. Utredningen har övervägt frågan om hur ofta dessa marknadsanalyser ska genomföras och kommit fram till att det av bl.a. marknadsmässiga

skäl bör röra sig om en något längre tidsperiod, lämpligen cirka sex år eller när behovet uppstår.

Informationen ska hållas tillgänglig

För att utomstående ska få möjlighet att på ett enkelt och överskådligt sätt granska på vilka grunder som Jordbruksverket beslutar att etablera Distriktsveterinärerna i ett givet område bör informationen finnas tillgänglig för alla. Kännedom om förutsättningarna för Distriktsveterinärernas etablering ger också möjlighet för privata veterinärer att bedöma marknadsförutsättningarna vilket kan medföra positiva effekter för konkurrensen på veterinärmarknaden.

Utredningen föreslår därför att Jordbruksverket ska ansvara för att informationen hålls tillgänglig, t.ex. på Jordbruksverkets hemsida eller på motsvarande sätt.

Jordbruksverket ska bedöma förutsättningarna för att djur ska få hälso- och sjukvård

Syftet med de löpande analyser som utredningen nu föreslår att Jordbruksverket ska genomföra är att dessa ska kunna ligga till grund för bedömningen av om det i de olika veterinärområdena finns förutsättningar för att alla djur i människans vård ska kunna få hälso- och sjukvård. Informationen ska även beaktas vid Jordbruksverket bedömning av om det finns förutsättningar för att alla djur i människans vård kan få sjukvård oavsett tidpunkt på dygnet när det finns djurskyddsskäl.

5.13 Upphandling av veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse, ekonomisk redovisning och beräkningsmetod

5.13.1 Upphandling och konkurrensutsatt näringsverksamhet

En ingående utredning av omfattningen av statliga myndigheters konkurrensutsatta näringsverksamhet har gjorts av Förvaltningskommittén i betänkandet *Styra och ställa – förslag till en effektivare*

statsförvaltning (SOU 2008:118). I betänkandet konstateras att det finns utmaningar med att statliga myndigheter säljer varor och tjänster på en konkurrensutsatt marknad. Den statliga närvaron har oftast direkta och indirekta undanträngningseffekter eller en hämmande inverkan på nyetableringen av privata företag och privata företags möjligheter att konkurrera på lika villkor. I propositionen *Konkurrenspolitik för förnyelse och mångfald* (1999/2000:140) lyfts följande grundläggande skillnader mellan statliga myndigheter och privata företag som gör att de inte agerar på lika villkor fram.

– En myndighet kan ha en dominerande ställning på grund av att man tidigare har haft formell ensamrätt på att producera vissa varor och tjänster.
– En myndighet som har tilldelats en särskild uppgift med ensamrätt i sin offentliga funktion kan ha ett bestämmande inflytande över den konkurrensutsatta marknaden genom sin myndighetsutövning. Det är en klar fördel i det faktum att man är en myndighet eller har givits en ensamrätt att utföra vissa tjänster.
– Om en myndighet har myndighetsutövande funktioner som berör området där den konkurrerar finns det risk för att det kan uppstå intressekonflikter. Uppdragsverksamhet som bedrivs tillsammans med myndighetsutövning ger myndigheten en särställning när det gäller att få uppdrag i den kommersiella delen av verksamheten.
– Ett annat konkurrensproblem är att myndigheter ofta både har en beställarfunktion och en utförarfunktion. Det kan då uppstå intressekonflikter och jävsituationer i samband med upphandling om myndigheten agerar både beställare och anbudsgivare för ett uppdrag.
– En statlig myndighet har i regel byggt upp sina anläggningstillgångar med hjälp av anslagsmedel under ett tidigare monopol. I dessa fall kommer den offentlige aktören således ha lägre fasta kostnader för verksamheten eftersom en stor del av anläggningstillgångarna redan är avskrivna.
– De finansiella villkoren och tillgången på riskkapital. Den viktigaste skillnaden är att en statlig myndighet ytterst garanteras av skattemedel med den följden att den finansiella och affärsmässiga risken är mindre än i ett privat företag.

Det finns också, i den mån konkurrensutsatt och icke konkurrensutsatt verksamhet bedrivs inom samma myndighet, en risk för att den skyddade verksamheten korssubventionerar den konkurrensutsatta delen.[91]

Konkurrens på lika villkor mellan offentlig och privat sektor har varit föremål för diskussion under lång tid. I propositionen *Konfliktlösning vid offentlig säljverksamhet på marknaden m.m.* (prop. 2008/09:231) föreslogs nya regler i konkurrenslagen (2008:579) som innebar att Stockholms tingsrätt på talan av Konkurrensverket får förbjuda staten, en kommun eller ett landsting att i en verksamhet av kommersiell eller ekonomisk natur tillämpa ett visst förfarande om det snedvrider, eller är ägnat att snedvrida, förutsättningarna för en effektiv konkurrens eller om det hämmar, eller är ägnat att hämma, förekomsten eller utvecklingen av en sådan konkurrens.

Konkurrensverket har påtalat att det har framkommit synpunkter på Distriktsveterinärernas verksamhet om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet. Kritiken har framförts av såväl enskilda privata aktörer som av Svenskt Näringsliv. För att starta en tillsynsutredning gällande konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet har Konkurrensverket förklarat att det krävs indikationer på tydliga konkurrensproblem. Sådana skulle kunna vara att en eller flera privata aktörer kan visa på skador eller att de riskerar att skadas. En skada kan bestå i att privata företag hämmas i sin utveckling och tillväxt eller att de tvingas lägga ner hela eller delar av sin verksamhet eller att nya privata företag får svårt att etablera sig. Konkurrensverket har konstaterat att inga klagomål inkommit gällande Distriktsveterinärerna, som hittills har varit tillräckliga för att ligga till grund för en vidare utredning.[92]

I propositionen *En ny organisation för veterinär service och vid utbrott av smittsamma djursjukdomar* (prop. 2008/09:211) föreslogs att privatpraktiserande veterinärer i större utsträckning skulle beredas möjlighet att delta i smittskydds- och beredskap. Regeringen kom även fram till att privatpraktiserande veterinärer bör kunna få statligt stöd för djurhälsovård och djursjukvård i områden där det inte är möjligt att bedriva lönsam veterinär verksamhet utan stöd. Det konstaterades samtidigt att det fortsatt finns behov av en statlig veterinärorganisation för att säkerställa en väl fungerande organisation vid utbrott av smitt-

[91] Prop. 1999/2000:140 *Konkurrenspolitik för förnyelse och mångfald*, s. 110 ff.
[92] Konkurrensverkets rapport, *Bättre konkurrens om fler byter djurförsäkring* 2018:6, s. 89.

samma djursjukdomar och vård av djur i hela landet dygnet runt.[93] Förslagen antogs av lagstiftaren och ligger till grund för nuvarande ordning.

5.13.2 Möjligheten att upphandla veterinär service av allmänt intresse ska finnas kvar

Utredningens bedömning: Jordbruksverket ska alltjämt bereda möjlighet för privata aktörer att genom upphandling ingå avtal om skyldighet att utföra veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse.

Upphandling ska ske för det fall en aktör påkallar intresse för att ansvara för ett beredskapsområde eller på annat sätt vill delta i beredskapsorganisationen.

Mellan åren 2010–2016 genomförde Jordbruksverket cirka 150 upphandlingar där sammantaget endast en privat aktör lämnade ett anbud. Efter 22 upphandlingar i 19 olika distrikt gjorde Jordbruksverket en utvärdering för att undersöka varför intresset att lämna anbud var så lågt. En tydlig orsak till uteblivna anbud från privata aktörer kunde inte fastställas men faktorer som nämndes i utvärderingen var problem med olika kollektivavtal samt bundenheten och specialisering på olika djurslag. Jordbruksverket antog också att mer abstrakta orsaker kunde utgöra en orsak, så som bakomliggande samarbetsproblem och synen på organisationen av den veterinära fältverksamheten. Som ett led i utvärderingen ändrade Jordbruksverket uppdraget för upphandlingarna till att, förutom beredskap, även avse smittbekämpningsarbete och officiella uppdrag inom veterinär fältverksamhet. Mot bakgrund av detta höjdes också de maximala belopp som kunde komma i fråga för ett avtal. Trots denna förändring uteblev intresset för att ingå avtal från privata aktörer och Jordbruksverket beslutade att sluta genomföra upphandlingarna och Näringsdepartementet informerades om Jordbruksverkets ställningstagande.

Enligt Jordbruksverket talade den samlade bilden för att de privata aktörerna inte var intresserade av att bedriva beredskap i samma utsträckning som Distriktsveterinärerna. Enligt uppgift från Jordbruksverket var inte heller de privata aktörer som bedrev ambulerande beredskap redan innan upphandlingsmöjligheten fanns,

[93] Prop. 2008/09:211 s. 41 f.

intresserade av att binda sig via ett avtal med Jordbruksverket. Möjliga orsaker till ointresset är att det skulle kunna påverka möjligheten att fritt styra sin arbetstid och arbetsbelastning. Att som privat aktör förbinda sig att ingå i ett visst schema, t.ex. en gång i veckan och var fjärde helg kan för den enskilde privatpraktiserande veterinären innebära undanträngningseffekter i form av svårigheter att ta emot kunder dagen efter ett beredskapspass. Utredningen vill också peka på att det arbetstidsavtal som reglerar Distriktsveterinärerna verksamhet sannolikt är en bidragande orsak till det låga intresset. Innebörden av förtroendearbetstid kan sannolikt ha påverkat privatpraktiserande veterinärers intresse att lämna anbud.

Intresset från privata veterinärer att delta i upphandlingar om veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse har alltså varit svalt. Utredningen anser ändå att möjligheten ska finnas kvar. Utredningens förhoppning är att det förslag som nu lämnas om att Jordbruksverket löpande ska genomföra marknadsanalyser som ska finnas tillgängliga för allmänheten (se avsnitt 5.12.3) kan innebära att fler privata aktörer bättre kan bedöma sina möjligheter att erbjuda beredskap och ingå avtal om veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse.

Utredningens bedömning är att upphandling endast ska ske för det fall en aktör påkallar intresse för att överta en befintlig distriktsveterinärmottagning, ansvara för ett område där Distriktsveterinärerna inte är etablerade eller på annat sätt vill delta i beredskapsorganisationen.

5.13.3 Distriktsveterinärernas ekonomiska särredovisning ska bestå

Utredningens bedömning: Distriktsveterinärernas verksamhet ska även fortsättningsvis redovisas separat i Jordbruksverkets årsredovisning.

Exempel på tjänster av allmänt ekonomiskt intresse är olika typer av ekonomisk verksamhet, såsom trafiknät, posttjänster och sociala tjänster som anses vara särskilt viktiga för medborgarna och som inte skulle tillhandahållas eller som skulle tillhandahållas på andra villkor utan offentligt ingripande. Begreppet tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (SGEI) definieras varken i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) eller i sekundärrätten. Enligt EU-dom-

stolens praxis avser begreppet i allmänhet tjänster av ekonomisk natur som medlemsstaternas offentliga myndigheter, på nationell, regional eller lokal nivå, har förenat med vissa skyldigheter att tillhandahålla dem genom att anförtro och enligt kriteriet om ett allmänt intresse för att säkerställa att dessa tjänster tillhandahålls under förhållanden som inte nödvändigtvis är de rådande marknadsförhållandena. En tydligt driven politik i medlemsstaterna behöver heller inte stå i konflikt med de konkurrensrättsliga reglerna i EUF-fördraget.[94]

Vissa verksamhetsområden är av ett sådant unionsrättsligt intresse att de inte anses kunna överlämnas åt marknadskrafterna. Medlemsstaterna kan därför besluta vilka tjänster som ska anses vara allmännyttiga. Samtidigt är det med hänsyn till EU:s inre marknad viktigt att sådana tjänster levereras i överensstämmelse med fördragsreglerna för att undvika eventuell snedvridning av konkurrensen (se t.ex. artikel 107 EUF-fördraget för närmare beskrivning av vilka typer av statligt stöd som är förenligt med den inre marknaden).[95]

I 4 § 2 lagen (2005:590) om insyn i vissa finansiella förbindelser m.m (transparenslagen) regleras skyldigheten att upprätta separat redovisning för ett företag som har anförtrotts att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse och som fått ersättning för detta samtidigt som företaget även bedriver annan ekonomisk verksamhet. Särredovisningen skapar möjligheter för bättre insyn i verksamheterna och därmed möjligheter att upptäcka eventuella problem. Det blir lättare att motverka korssubventionering och annan konkurrenssnedvridning, även om det inte kan undvikas helt.

Ett offentligt företag ska redovisa sina finansiella förbindelser med det allmänna så att det tydligt framgår vilka offentliga medel som företaget fått direkt eller indirekt och hur medlen har använts, s.k. öppen redovisning. Av den öppna redovisningen bör särskilt framgå finansiella förbindelser som avser kapitaltillskott, förlustbidrag och amorteringsfria eller på annat sätt förmånliga lån från det allmänna.

Distriktsveterinärerna bedriver veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse och redovisar sin verksamhet i enlighet med EU:s regler om tjänster av allmänekonomiskt intresse och transparenslagen.

[94] Svenska institutet för europapolitiska studiers rapport *Tjänster av allmänt intresse – ett svenskt perspektiv* 2011:8, s. 9.
[95] Ibid. s. 19.

Distriktsveterinärerna ska som utgångspunkt endast vara etablerade där de behövs och till det dimensionerade för att kunna utföra tjänster av allmänt ekonomiskt intresse som uppdragits åt verksamheten. I den utsträckning som det vid varje givet tillfälle finns resurser som inte bedöms vara nödvändiga för att upprätthålla det grundläggande uppdraget kan dessa resurser tillhandahålla veterinära tjänster utöver grunduppdraget. Resurserna ska redovisas som kommersiell verksamhet. Likaså ska all typ av försäljning så som djurfoder, burar, koppel etc. redovisas som kommersiell verksamhet.

I 4 § 2 transparenslagen regleras skyldigheten att upprätta separat redovisning för ett företag som har anförtrotts att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse och som fått ersättning i någon form för detta, samtidigt som företaget även bedriver annan ekonomisk verksamhet. Särredovisningen skapar möjligheter för bättre insyn i verksamheterna och därmed möjligheter att upptäcka eventuella problem.

Generaldirektoratet för konkurrens har i mål mellan organisationen Veterinärer i Sverige och Jordbruksverket uttalat (se avsnitt 5.6.3) att Distriktsveterinärerna gör reell åtskillnad mellan tjänster av allmänt ekonomiskt intresse och kommersiella tjänster. Utgångspunkten för metoden för kostnadsfördelning är att det för tjänsterna av allmänt ekonomiskt intresse krävs minst en viss personalstyrka per år och mottagning. Kostnaden för den personalen hänförs därför till tjänsterna av allmänt ekonomiskt intresse medan den återstående tillkommande kostnaden hänförs till den kommersiella verksamheten. Det konstaterades att denna metod för kostnadsfördelning förefaller vara väl anpassad till den typ av tjänster som Distriktsveterinärerna tillhandahåller.

Det är enligt utredningens mening viktigt att Distriktsveterinärernas verksamhet redovisas på ett så transparent sätt som möjligt. Dels för att de är en statlig organisation som bedriver verksamhet som till del konkurrerar med privata aktörer, dels för att de får statliga medel kopplade till veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse. Utredningen kan konstatera att Distriktsveterinärernas nuvarande redovisningsmodell tycks uppfylla lagstiftningens krav och i övrigt framstår som transparent och i alla avseenden lämplig. Uppgiften att redovisa Distriktsveterinärernas verksamhet separat i Jordbruksverkets årsredovisning bör alltså utföras på samma sätt som i nuläget.

5.13.4 Statligt stöd och beräkningsmetoder för den statliga ersättningen

Utredningens förslag: Regeringen bör uppdra åt Jordbruksverket att utarbeta en beräkningsmodell för ersättning av statligt stöd för veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse.

Historiskt delades inte anslaget för veterinärverksamheten upp i olika delar. Under en period genomförde Jordbruksverket en rad upphandlingar för veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse (se avsnitt 5.13.2). Då användes ett underlag för att fördela ersättning vid en enskild upphandling. Underlaget utformades så att det skulle möjliggöra för en enskild veterinär att lämna anbud för att delta i beredskapen. Uppdelningen användes också i viss utsträckning i beskrivningar av anslaget som sådant. Sedan Jordbruksverket upphörde med den formen av upphandlingar har uppdelning inte använts. I enlighet med EU:s statsstödsregler kontrolleras att Distriktsveterinärerna inte överkompenseras för sitt uppdrag.

Utredningen har bedömt att Jordbruksverket alltjämt ska kunna upphandla veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse. Fortsatt upphandling innebär att nya underlag behöver tas fram för en fördelning av ersättning från anslaget. De nya underlagen ska då avse ett större område och beräkningen ska ta sin utgångspunkt i de marknadsanalyser som utredningen föreslagit. Därutöver behöver andra faktorer beaktas såsom personalbehov, utrustning, it-stöd, lokaler samt administrativt stöd. En beräkningsmodell bör tas fram med stöd av eller kvalitetssäkras av en extern ekonomi/revisionskompetens. Utredningen föreslår att Jordbruksverket får i uppdrag att ta fram en sådan beräkningsmodell.

5.14 Övriga villkor för Distriktsveterinärernas veterinära tjänster

Utredningens förslag: Begreppen primärvårdsnivå och begränsad utrustning ska inte längre utgöra ram för vilken typ av verksamhet som Distriktsveterinärerna får bedriva.

Distriktsveterinärernas verksamhet ska bedrivas på poliklinisk nivå utan möjlighet till stationärvård. Om det finns särskilda skäl kan Jordbruksverket besluta att Distriktsveterinärerna får bedriva stationärvård för hästar eller sällskapsdjur.

Av 12 § Jordbruksverkets instruktion framgår bl.a. att Distriktsveterinärerna får bedriva hälso- och sjukvård för hästar och sällskapsdjur på en primärvårdsnivå som fastställs av myndigheten i förväg med begränsad utrustning och utan möjlighet till stationärvård. Distriktsveterinärerna får emellertid enligt 12 § andra stycket bedriva vård utöver primärvårdsnivå för hästar och sällskapsdjur om sådan vård inte finns att tillgå inom rimligt avstånd. Begreppen ”primärvårdsnivå”, ”begränsad utrustning” och ”rimligt avstånd” innebär alltså begränsningar för Distriktsveterinärernas verksamhet.

Jordbruksverket har till regeringen lyft fram att veterinärmarknaden och efterfrågan på veterinär service har förändrats och uttryckt behov av en översyn av de bestämmelser som reglerar Distriktsveterinärernas verksamhet. Exempel på förändringar som Jordbruksverket lyft fram är exempelvis ökat antal djur per jordbruksföretag med förändrad efterfrågan på veterinärtjänster som följd, ökad efterfrågan på veterinärvård för hästar och sällskapsdjur under beredskap, mer specialiserad vård för sällskapsdjur och nya aktörer på veterinärmarknaden i form av stora internationella veterinärkoncerner.[96] Det finns mot bakgrund därav, enligt utredningens uppfattning, anledning att överväga vilka begränsningar och ramar som ska gälla för Distriktsveterinärernas verksamhet.

[96] Jordbruksverkets skrivelse, dnr. 1.2.17-01728/2020.

Begreppet primärvårdsnivå tas bort

Eftersom gränsen för vad som kan anses som specialistsjukvård förändras i takt med att veterinärmedicinen utvecklas, ändras indirekt också innehållet i begreppet primärvårdnivå. Det vill säga, djursjukvård som tidigare ansågs vara av specialistkaraktär kan numera anses som ett mer rutinartat ingrepp. Begreppet primärvårdsnivå är alltså föränderligt och måste löpande revideras, vilket kan leda till oklarheter och oenighet. Även för den enskilde kan det vara otydligt vad man kan förvänta sig för typ av vård när man anlitar Distriktsveterinärerna.

Inom akutsjukvård syns en tydlig utveckling där datateknik, bilddiagnostik och laboratorieteknik blivit alltmer vanligt. Detta kan medföra ökade krav och ambitioner både från medarbetare och från djurägare. I Konkurrensverkets rapport *Bättre konkurrens om fler byter djurförsäkring* anges att för att en verksamhet ska betraktas som ett djursjukhus krävs tillgång både till öppen och sluten vård. Det ska också finnas bemanning dygnet runt. Det konstateras att de allra flesta veterinärverksamheter i landet enbart har inriktning på primärvårdsnivå (öppen vård).[97] En möjlig definition av begreppet primärvårdsnivå är alltså en verksamhet som inte har möjlighet till stationärvård. Det kan i sammanhanget noteras att all specialistvård inte kräver stationärvård som t.ex. dermatologi och neurologi m.m. Sådan vård torde ändå inte vara att betrakta som primärvård.

Eftersom begreppet primärvård kan ha olika betydelse över tid och enligt utredningens uppfattning är svårdefinierat och otydligt, bör det inte användas för att beskriva ramen för vilken typ av verksamhet som Distriktsveterinärerna ska kunna erbjuda.

Begränsad utrustning

Även begreppet ”begränsad utrustning” kan innebära oklarheter. De flesta djurägare vill ge sina djur den bästa vården och även mindre mottagningar har i dag ofta möjlighet att utföra röntgen, ultraljud, blodprovsanalyser och vissa kirurgiska ingrepp. Distriktsveterinärerna får bedriva vård utöver primärvårdsnivå för hästar och sällskapsdjur om sådan vård inte finns att tillgå inom rimligt avstånd. Vården får förvisso gå utöver vad som skulle anses som primärvård, dock kvarstår begränsningen att vården endast får ske med begränsad utrustning. Vad som

[97] Konkurrensverkets rapport *Bättre konkurrens om fler byter djurförsäkring* dnr. 2018:6, s. 33.

kan avses med begränsad respektive avancerad utrustning är föränderligt över tid och framstår i övrigt som en mindre lämplig avgränsning för vilken typ av verksamhet Distriktsveterinärerna ska bedriva. Utredningen föreslår därför att begreppet tas bort.

Eftersom begreppet ”rimligt avstånd” är knutet till begreppen primärvård och begränsad utrustningen ska inte heller detta begrepp finnas kvar.

Begränsningen bör i stället vara att Distriktsveterinärerna inte ska erbjuda stationärvård

Med stationärvård avses enkelt beskrivet vård som betecknar inneliggande patienter för någon form av övervakning eller fortsatt behandling. Behovet av stationärvård kan föreligga både dagtid och nattetid men i huvudsak menas med begreppet stationärvård möjlighet till inneliggande patienter över natt. Kliniker har i regel separata stationärvårdsavdelningar för hund och katt för att minska stressen för djuren. Även isolerade avdelningar för misstänkt smittsamma patienter kan finnas och på större veterinära inrättningar kan patienter, som kräver mycket tillsyn och behandling, placeras i direkt anslutning till klinikens intensivvårdsavdelning. Vissa större dygnetruntöppna kliniker har veterinärer på plats även under natten medan andra har annan personal så som legitimerade djursjukskötare eller djurvårdare som övervakar och efter veterinärens ordination behandlar de inneliggande patienterna nattetid. Distriktsveterinärerna erbjuder i nuläget inte stationärvård.

Utredningen har övervägt om det är lämpligt att Distriktsveterinärens uppdrag utvidgas till att även innefatta stationärvård. Av flera olika anledningar har utredningen kommit fram till att sådan vård även fortsättningsvis bör bedrivas av privata aktörer. De främsta orsakerna till utredningens slutsats är följande. Utökad kapacitet för inneliggande patienter kräver lokaler och utrustning för ändamålet som inte finns i dagsläget och som är kostsamma. Att utvidga ansvaret så att Distriktsveterinärerna även ges möjlighet att bedriva stationärvård innebär ökade personalkostnader och sannolikt krav på personal med annan inriktning och kompetens. Stationärvård kräver dessutom personal på plats dygnets alla timmar. Distriktsveterinärerna har förklarat för utredningen att det krävs 4,4 heltidsanställda veterinärer per distriktsveterinärmottagning för att upprätthålla veterinärberedskap

dygnens alla timmar. För att upprätthålla beredskap behövs i grunden betydligt fler veterinärer per mottagning. Därtill är det rimligt att anta att flera mottagningar skulle vara i behov av dels en veterinär som ansvarar för den ambulerade verksamheten, dels en veterinär som ansvarar för de inneliggande patienterna. Ett sådant förslag skulle alltså innebära ett stort behov av fler veterinärer i en bransch där det redan saknas resurser.

Distriktsveterinärerna har under senare tid tagit ett större ansvar för sällskapsdjur under beredskap eftersom flera djursjukhus, som tidigare har bedrivit djursjukvård dygnet runt, inte längre erbjuder dygnetruntvård. Vissa privata verksamheter har stängt verksamheten under sommartid och hänvisat till personalbrist. Utredningen lämnar nu förslag som syftar till att öka personalresurserna inom djurens hälso- och sjukvård (se 7 kap.). Det är utredningens förhoppning att tillgången till personal inom djurens hälso- och sjukvård därmed kommer att bli bättre så att nedstängning av verksamheter i semestertider inte ska behöva vidtas. I en enkät (se avsnitt 7.6.2) som utredningen riktat till verksamhetsansvariga inom djurens hälso- och sjukvård och som besvarats av 205 respondenter, har 81 uppgett att verksamheten bedriver stationärvård. Därtill har tio kliniker med dygnetruntöppet svarat att man inte bedriver strikt stationärvård utan akut djursjukvård, vilket i praktiken innebära kapacitet för inneliggande patienter. Mot bakgrund av ovanstående bedömer utredningen att en lämplig och tydlig begränsning för Distriktsveterinärernas verksamhet är att den ska bedrivas på poliklinisk nivå och att stationärvård som utgångspunkt ska utföras av privata aktörer.

Det kan emellertid uppstå situationer som medför att huvudregeln om verksamhet på poliklinisk nivå måste frångås. I akuta lägen där ingen annan stationärvård finns att tillgå bör en patient kunna kvarhållas för övervakning och eventuellt fortsatt vård utan att bryta mot stationärvårdsbegränsningen. I ett sådant läge måste djurskyddet vara avgörande. Det kan även handla om att det i ett större område inte finns tillgång till veterinärvård och inte heller inom överskådlig tid bedöms finnas någon etableringsvilja för sådan verksamhet. För att inte av den anledningen riskera djurs hälsa föreslår utredningen att Jordbruksverket, om det finns särskilda skäl, kan besluta att Distriktsveterinärerna får bedriva stationärvård för hästar och sällskapsdjur.

Avstånd och geografiska områden

Av Jordbruksverkets årsredovisning för år 2020 framgår Distriktsveterinärernas riktlinjer för geografisk placering. Dessa riktlinjer ska säkerställa att Distriktsveterinärerna fullgör sina veterinära uppgifter enligt 23 § Jordbruksverkets instruktion och att Distriktsveterinärerna inte överskrider sina befogenheter i fråga om etablering enligt 10 § samma förordning.[98]

Jordbruksverkets tidigare distriktsindelningar utgick från den församlingsindelning som gällde år 1994. Svenska kyrkans församlingsindelning har förändrats och från och med år 2016 har Jordbruksverket antagit en distriktsindelning bättre anpassad efter administration inom staten. Revidering av distriktsindelningen gjordes år 2019 då Mörbylånga och Borgholm tillkom[99] samt år 2022 då Varberg tillfördes de områden där Distriktsveterinärerna är verksamma.

I enlighet med förordningen (2019:202) om statliga myndigheters lokalisering fattas beslut om var Distriktsveterinärerna ska vara lokaliserade eller avveckla en verksamhet av Jordbruksverkets styrelse och generaldirektör. I förordningen anges bl.a. att en myndighets beslut om lokalisering ska fattas av myndighetens ledning. Med beslut om lokalisering avses beslut som innebär att en myndighet placerar sitt första fasta arbetsställe eller avvecklar samtliga fasta arbetsställen i en viss kommun. Underlag för generaldirektörens och styrelsens beslut om etablering tas fram inom Distriktsveterinärerna.

Under hösten 2020 tog Distriktsveterinärerna fram riktlinjer för mottagningarnas placering. Riktlinjerna ska vara ett hjälpmedel för regionchefernas översyn av mottagningarnas geografiska placering. Principerna för geografisk placering är att mottagningen ska vara tillräckligt stor och ha tillräckligt stort kundunderlag, placeringen ska ske utifrån en helhetssyn för att kunna upprätthålla effektiv beredskap, gott djurskydd och god arbetsmiljö samt att mottagningarnas placering ska ge förutsättningar att rekrytera veterinärer och djursjukskötare i tillräckligt stor omfattning. Utredningen lämnar nu förslag som innebär att Jordbruksverket ska indela Sverige i veterinära områden samt att myndigheten löpande ska genomföra marknadsanalyser som i sin tur ska ligga till grund för säkerställandet av tillfredställande veterinär service. Förslagen kommer att tydliggöra inom vilka

[98] Jordbruksverkets beslut, Dnr: 1.2.1-12882-2020.
[99] Jordbruksverkets beslut, Dnr: 1.5.04-6952/14.

geografiska områden Distriktsveterinärerna är etablerade och inom vilka geografiska områden privata veterinära aktörer upprätthåller veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse. Av 12 § andra stycket Jordbruksverkets instruktion framgår att myndigheten får bedriva vård utöver primärvårdsnivå för hästar och sällskapsdjur om sådan vård inte finns att tillgå inom rimligt avstånd. I och med att utredningen föreslår att begreppet primärvårdnivå tas bort som måttstock för vilken typ av verksamhet Distriktsveterinärerna ska bedriva, finns inte längre behov av att närmare definiera begreppet ”rimligt avstånd”.

6 Behörighetsreglering inom djurens hälso- och sjukvård

6.1 Utredningens uppdrag

I lagen (2009:302) om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård finns behörighetsregler för vissa yrkesgrupper inom djurens hälso- och sjukvård. Genom införandet av lagen kom kretsen av behörighetsreglerade yrken att utökas. De behörighetsreglerade yrkesutövarna benämns djurhälsopersonal. Yrkesgrupperna veterinärer och djursjukskötare omfattas av regler om legitimation och är skyddade titlar. Det innebär att endast den som är legitimerad för yrket får använda en sådan yrkestitel i verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård. Hovslagare och vissa yrken inom hälso- och sjukvården som kräver legitimation enligt patientsäkerhetslagen (2010:659) har i stället möjlighet att ansöka om godkännande. Den som uppfyller kriterierna för godkännande får använda sig av beteckningen godkänd hovslagare respektive t.ex. sjukgymnast/fysioterapeut eller tandläkare godkänd för verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård. Lagen om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård har varit i kraft i över tio år och det är därför lämpligt med en övergripande analys av vilka effekter som lagen har fått. Utredningens uppdrag består i det här avseendet av att analysera hur verksamheten inom djurens hälso- och sjukvård har påverkats av den behörighetsreglering som infördes 2010.

I motiven till den nuvarande behörighetslagstiftningen angavs att det, efter en tid, bör göras en förnyad prövning av behörighetsregleringen för hovslagaryrket. Utredningen har därför fått i uppdrag att bedöma behovet och effekten av att skydda yrkestiteln hovslagare och om yrket i så fall bör regleras genom legitimation samt att analysera bakgrunden till det relativt begränsade intresset bland hovslagare att ansöka om godkännande hos Jordbruksverket. Utred-

ningen har även fått i uppdrag att bedöma behovet och effekten av att skydda yrkestiteln fysioterapeut för yrkesverksamhet inom djurens hälso- och sjukvård.

Under utredningens gång har frågan om behov av behörighetsreglering för djurvårdare aktualiserats. Utredningen har bedömt att frågeställningen ryms inom direktiven eftersom den dels hänger samman med frågan om hur verksamheter har påverkats av lagstiftningen som infördes år 2010, dels har stor betydelse för resursbehovet inom djurens hälso- och sjukvård och därmed för en hållbar och långsiktigt välfungerande hälso- och sjukvård för djur.

6.2 Näringsfrihet, fri rörlighet och reglering av yrken

6.2.1 Närings- och yrkesfrihet

Av 2 kap. 17 § första stycket regeringsformen framgår att

> Begränsningar i rätten att driva näring eller utöva yrke får införas endast för att skydda angelägna allmänna intressen och aldrig i syfte enbart att ekonomiskt gynna vissa personer eller företag.

Grundlagsregeln om närings- och yrkesfriheten infördes 1994. Skyddet begränsas genom ett stort antal författningar, t.ex. genom att det krävs auktorisation för att få bedriva viss verksamhet. Grundlagsregeln tar sin utgångspunkt i en ekonomisk likhetsprincip och innebär att syftet med en begränsning av närings- och yrkesfriheten inte enbart får vara att ekonomiskt gynna vissa näringsidkare eller yrkesutövare framför andra. I stället krävs för att en begränsning ska få införas att syftet är att värna något från samhällets synpunkt skyddsvärt intresse. Exempel på sådana intressen eller angelägna skäl för att få ställa särskilda krav för att utöva yrkesverksamhet kan vara att värna patientsäkerhet, ett gott djurhälsotillstånd, konsumentskydd eller säkerheten för allmänheten.[1]

[1] Prop. 1993/94:117 *Inkorporering av Europakonventionen och andra fri- och rättighetsfrågor*, s. 50 f och SOU 2005:98 *Behörighet och ansvar inom djurens hälso- och sjukvård*, s. 198.

6.2.2 Fri rörlighet och yrkeskvalifikationsdirektivet

Genom lagen (2016:145) om erkännande av yrkeskvalifikationer genomförs allmänna bestämmelser i Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/36/EG av den 7 september 2005 om erkännande av yrkeskvalifikationer, i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/55/EU (yrkeskvalifikationsdirektivet). Särskilda bestämmelser som genomför delar av yrkeskvalifikationsdirektivet som endast rör vissa reglerade yrken finns i de författningar där utövandet av dessa yrken regleras, däribland lagen om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård. Lagen om yrkeskvalifikationer innehåller bestämmelser om tillfällig yrkesutövning och om erkännande av yrkeskvalifikationer för den som vill utöva ett reglerat yrke i Sverige, som anställd eller som egenföretagare, och som har förvärvat yrkeskvalifikationer eller fått dem erkända i en annan stat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) eller i Schweiz.

Att införa någon form av ny yrkesreglering innebär i regel att vissa hinder uppstår på arbetsmarknaden. Det kan t.ex. innebära att det inte blir möjligt att utan att ha genomgått särskild utbildning använda en viss titel som är förbehållen den som utbildat sig. Förutom att regleringen måste avse ett skyddsvärt intresse, behöver den också vara proportionerlig i förhållande till målet med regleringen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/958 av den 28 juni 2018 om proportionalitetsprövning före antagandet av ny reglering av yrken, nedan kallad direktivet om proportionalitetsprövning, och förordningen (2020:757) om proportionalitetsprövning vid nya eller ändrade krav på yrkeskvalifikationer (bestämmelserna beskrivs även i 4 kap.).

6.2.3 Reglering av yrken

Av 5 § 2 lag (2016:145) om erkännande av yrkeskvalifikationer framgår att med begreppet ”reglerat yrke” avses sådan yrkesverksamhet där det genom lag, förordning eller andra föreskrifter, direkt eller indirekt, krävs bestämda yrkeskvalifikationer för att få tillträde till eller utöva verksamheten eller någon form av denna eller använda en viss yrkestitel. Definitionen har samma innebörd som definitioner i artikel 3 yrkeskvalifikationsdirektivet. Enligt definitionen föreligger alltså ett reglerat yrke om det för en eller flera former av yrkes-

verksamhet krävs bestämda yrkeskvalifikationer för tillträde till eller utövande av verksamheten eller någon form av denna.[2]

Av definitionen följer även att kraven måste vara formulerade på ett visst sätt, dvs. direkt eller indirekt kräva vissa bestämda kunskaper eller kvalifikationer. Enligt definitionen finns olika sätt att reglera ett yrke, genom att i lag eller annan författning kräva bestämda yrkeskvalifikationer direkt eller indirekt samt genom att skydda yrkestiteln. Med direkt reglering avses lagar, förordningar och föreskrifter som uttryckligen ställer krav på vissa bestämda yrkeskvalifikationer för att få utöva en yrkesverksamhet eller någon form av denna. För att fastställa om en indirekt reglering föreligger måste man se till vilka effekter krav i lagar, förordningar och föreskrifter har för möjligheten att utöva en viss yrkesverksamhet eller form av denna. Även om det inte uttryckligen anges i en författning att det krävs bestämda yrkeskvalifikationer för att få utöva ett yrke, kan författningens lydelse få till effekt att det i praktiken blir olagligt att utöva yrket för personer som saknar rätt kompetens, t.ex. om en domstol eller myndighet i sin tillsyn tolkar en generell regel på ett sätt som innebär att personer som saknar rätt kompetens bryter mot regeln om de utövar yrket. Om det i lag, förordning eller föreskrift fastställs att endast personer med vissa yrkeskvalifikationer har rätt att använda en yrkestitel innebär det alltså att yrket anses vara reglerat.[3]

6.3 Reglering genom legitimation och andra behörighetsfrågor

Yrkesverksamhet inom hälso- och sjukvården omfattas sedan länge av utförliga regleringar om legitimation för yrkesutövare, om skyldigheter för sådana yrkesutövare samt om tillsyn och disciplinansvar. Behörighetsfrågor inom humanhälsan regleras i patientsäkerhetslagen (2010:659). Lagen syftar till att främja hög patientsäkerhet inom hälso- och sjukvård och därmed jämförlig verksamhet. Patientsäkerheten är alltså det grundläggande skälet till att samhället särskilt reglerat behörigheten att utöva yrken inom hälso- och sjukvården. Det övergripande kriteriet för bedömningar av vilka yrkesgrupper som kan bli föremål för behörighetsreglering inom humansjukvården

[2] Prop. 2015/16:44 *Genomförande av det moderniserade yrkeskvalifikationsdirektivet*, s. 54.
[3] SOU 2014:19 *Yrkeskvalifikationsdirektivet - ett samlat genomförande*, s. 249 ff.

är patientsäkerheten och motsvarande kriterium inom djurens hälso- och sjukvård ett gott djurhälsotillstånd.

6.3.1 Behörighetsregleringens olika nivåer

Legitimation

Legitimation är det mest framträdande beviset på en yrkesutövares kompetens inom såväl hälso- och sjukvården som inom djurens hälso- och sjukvård. Inom djurens hälso- och sjukvård finns två legitimerade yrkesgrupper – veterinärer och djursjukskötare. Att ett yrke omfattas av bestämmelser om legitimation innebär att de yrkesutövare som beviljas legitimation har en kunskapsnivå och vissa personliga egenskaper som samhället anser nödvändiga för utövande av det aktuella yrket. Legitimationen är också ett uttryck för att yrkesutövarna står under samhällets tillsyn. Legitimationen inom djurens hälso- och sjukvård är personlig och kan under vissa förutsättningar återkallas. Skäl för återkallelse av legitimation eller annan behörighet är enligt 6 kap. 6 § lagen om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård bl.a. att den legitimerade har varit grovt oskicklig vid utövningen av sitt yrke inom djurens hälso- och sjukvård eller på annat sätt visat sig uppenbart olämplig att utöva yrket eller på grund av sjukdom eller liknande omständighet inte kan utöva yrket tillfredsställande. Beteckningen legitimerad får i verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård endast användas av den som har fått legitimation. Den som bryter mot den bestämmelsen kan straffas med böter.

Skyddad yrkestitel

Begreppet skyddad yrkestitel definieras enligt artikel 3 a) i EU:s direktiv om proportionalitetsprövning före antagandet av ny reglering av yrken, som en form av reglering av ett yrke där det till följd av bestämmelser i lagar och andra författningar direkt eller indirekt krävs innehav av en särskild yrkeskvalifikation för användning av yrkestiteln i en eller flera former av yrkesverksamhet, och där missbruk av denna titel är förenat med sanktioner. Inom humanhälsan var skydd för yrkestitel före 1999 förbehållet de legitimerade yrkesgrupperna barnmorska, läkare, tandläkare, psykolog och psyko-

terapeut. Skyddet kom senare att utvidgas till ytterligare legitimerade yrkesgrupper i samband med tillkomsten av lagen (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område. Bestämmelserna om skyddad yrkestitel tillämpades emellertid inte för de legitimerade yrkena kiropraktor, naprapat och optiker. Samtidigt infördes ett nytt system med skyddade yrkestitlar för vissa yrkeskategorier som inte omfattades av bestämmelserna om legitimation. Som skäl till den nya ordningen angav regeringen att kretsen av legitimerade yrkesutövare inte borde göras alltför vid och att det ställningstagandet innebar att det skulle komma att finnas ett antal yrkeskategorier som inte fullt svarar upp mot kraven för legitimation, men där det ändå kunde finnas ett behov av en reglering. Denna ordning gällde fram till den 1 april 2006 då reglerna återigen ändrades så att samtliga legitimationsyrken kom att få skyddade yrkestitlar och de yrken som tidigare endast omfattades av ett titelskydd blev legitimationsyrken.[4] Den 15 juni 2021 beslutade riksdagen att titeln undersköterska ska bli en skyddad yrkestitel. Lagändringarna börjar gälla den 1 juli 2023.

Innebörden av begreppet skyddad yrkestitel inom djurens hälso- och sjukvård framgår av 3 kap. 4 § lagen om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård.

> En yrkestitel enligt 1 § (skyddad yrkestitel) får användas i verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård endast av den som
>
> 1. enligt nämnda paragraf, eller enligt de föreskrifter som har meddelats med stöd av den paragrafen, har legitimation för yrket,
> 2. tillfälligt utövar veterinäryrket i Sverige enligt lagen (2016:145) om erkännande av yrkeskvalifikationer och de föreskrifter som meddelas i anslutning till den lagen, eller
> 3. har ett sådant särskilt tillstånd som avses i 7 a § första stycket att utöva yrke som veterinär eller djursjukskötare.
>
> Den som saknar behörighet att använda en skyddad yrkestitel får inte heller använda en titel som kan förväxlas med en sådan.

Vidare får, enligt 3 kap. 5 § lagen om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård, beteckningen godkänd hovslagare endast användas i verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård av den som efter ansökan fått sådant godkännande. Detsamma gäller enligt 3 kap. 6 § samma lag den som har legitimation enligt patientsäkerhetslagen och som fått godkännande för verksamhet inom djurens hälso- och sjuk-

[4] SOU 2019:20 *Stärkt kompetens i vård och omsorg*, s. 49.

vård. Endast en veterinär som fått godkännande som specialist inom en viss gren av veterinäryrket får enligt 3 kap. 8 § samma lag, i verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård ange att denne är specialist inom den gren som avses med specialiteten. Den som bryter mot någon av dessa bestämmelser döms enligt bestämmelserna i 8 kap. 2 och 3 §§ lagen om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård till böter.

6.4 Kriterier för behörighetsreglering

Området djurens hälso- och sjukvård uppvisar stora likheter med den humana hälso- och sjukvården. Många bestämmelser som tidigare har gällt veterinärer, exempelvis om legitimation och disciplinansvar liksom om ansvarsnämndens verksamhet, har skapats med läkarnas motsvarande bestämmelser som förebild. Även lagen om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård har haft den dåvarande regleringen för läkare och andra yrkeskategorier, dvs. lagen (1998:531) om yrkesverksamhet inom hälso- och sjukvårdens område som förebild. Inom humanhälsan finns ett etablerat system för hur t.ex. frågor om legitimation ska hanteras. Systemet har använts tidigare vid reglering av motsvarande frågor inom djurens hälso- och sjukvård och det framstår som lämpligt att kriterier som används för motsvarande bedömningar inom humansjukvården alltjämt bör tjäna som utgångspunkt vid bedömning av yrkesgrupper inom djurens hälso- och sjukvård.

Vilka kriterier som bör vara uppfyllda för legitimation inom hälso- och sjukvården lyftes nyligen fram i betänkandet *Stärkt kompetens i vård och omsorg* (SOU 2019:20). Det framhölls att det inte kan krävas att samtliga kriterier ska vara uppfyllda. Hur mycket som ska krävas för att en yrkesgrupp ska komma i fråga för legitimation måste avgöras genom en sammanvägning av samtliga omständigheter. Kriterierna bör också kunna vara utgångspunkt vid en bedömning av om en yrkesgrupp som inte bör få legitimation i stället ska omfattas av någon annan behörighetsreglering.[5]

[5] SOU 2019:20 s. 46.

6.4.1 Utbildningens betydelse

Legitimation är alltså det mest framträdande beviset på en yrkesutövares kompetens inom djurens hälso- och sjukvård. Av förarbeten till lagen om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård framgår att sådana garantier bara bör komma i fråga beträffande yrkesutövare som bedriver en verksamhet som står i överensstämmelse med vetenskap och beprövad erfarenhet. En viktig utgångspunkt är därför att den utbildning som leder fram till det aktuella yrket har en väsentlig förankring i en vetenskaplig grund. Vissa yrkesgrupper inom djurens hälso- och sjukvård har, trots en lång tradition, inte i någon högre utsträckning varit föremål för vetenskapliga studier, varför yrkeskunnandet framför allt baseras på beprövad erfarenhet. Detta har emellertid inte ansetts utgöra hinder för reglering. Hur mycket som ska krävas för att en yrkesgrupp ska komma i fråga för legitimation måste avgöras genom en sammanvägning av omständigheter där utbildningsnivån utgör en del.[6] I betänkandet *Stärkt kompetens i vård och omsorg* (SOU 2019:20) fastslog utredningen att utbildningens nivå, längd och innehåll samt den vetenskapliga förankringen har betydelse för frågan om en utbildning ska vara legitimationsgrundande. Utbildningen bör vidare vara förhållandevis kvalificerad och väl definierad och leda till ett särskilt yrke. Mot bakgrund av att hälso- och sjukvårdspersonal ska utföra sitt arbete i överensstämmelse med vetenskap och beprövad erfarenhet, måste legitimationsyrken enligt utredningens mening ha en väsentlig förankring i en vetenskaplig grund för yrkesutövningen i fråga.[7] Regeringen har tidigare uttalat att det är rimligt att utbildningen är av högskolekaraktär med viss omfattning samt att det är av betydelse att utbildningen avslutas med en särskild reglerad/godkänd yrkesexamen.[8]

6.4.2 Yrkesrollen och internationella förhållanden

Även yrkesrollens innehåll har ansetts vara av stor betydelse för frågan om vilka yrkesgrupper som kan regleras. För att reglering ska komma i fråga bör det röra sig om en bred yrkesroll med ett visst mått av självständighet. Det kan t.ex. handla om att ställa diagnos

[6] Prop. 1997/98 *Yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område*, s. 82.
[7] SOU 2019:20 s. 46.
[8] Prop. 1997/98:109 s. 80.

och behandla olika typer av tillstånd. Yrkesutövarens patientansvar, möjlighet att själv besluta om behandling samt risknivån vid eventuella felbedömningar är också av betydelse för om yrkesgruppen bör omfattas av bestämmelser om legitimation. Om en yrkesgrupp är föremål för reglering i ett annat land så kan detta ha betydelse för frågan om det bör vara reglerat även i Sverige.[9]

6.5 Vad har behörighetsregleringen inneburit för verksamheter inom djurens hälso- och sjukvård?

I de förarbeten som föregick lagen om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård fastslogs ett behov av att utvidga och förändra bestämmelser om behörighet m.m. inom djurens hälso- och sjukvård. För att åstadkomma ett enhetligt regelverk för verksamheten inom området ersattes därför de befintliga bestämmelserna i bl.a. behörighetslagen med den nya lagen om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård. Syftet med behörighetslagstiftningen inom djurens hälso- och sjukvård var att bestämmelserna skulle leda till att verksamheten utövas på ett sådant sätt att den bidrar till att uppnå samhällets mål om ett gott djurhälsotillstånd.[10] Lagstiftningen har nu varit i kraft i cirka tio år och i utredningens uppdrag ingår att analysera hur verksamheten inom djurens hälso- och sjukvård har påverkats av den.

6.5.1 Motiven bakom lagstiftningen

I betänkandet *Behörighet och ansvar inom djurens hälso- och sjukvård* (SOU 2005:98) identifierades ett antal behov som ansågs motivera den nya lagstiftningen.

- Behov av behörighetsreglering av nya yrkesgrupper,
- behov av bestämmelser om begränsningar i rätten att behandla djur,
- behov av bestämmelser om yrkesutövares skyldigheter och ansvar,
- förekomsten av humanmedicinskt utbildade yrkesutövare inom området för djurens hälso- och sjukvård,

[9] SOU 2019:20 s. 45 f.
[10] SOU 2005:98 s. 196 f.

- reglering av alternativmedicinska yrkesutövares verksamhet,
- behovet av tillsyn och bestämmelser om disciplinära åtgärder, samt
- hanteringen av utländska yrkesutövares rätt att utöva yrke i Sverige.

6.5.2 Har lagstiftningen tillgodosett behoven?

Utredningens uppfattning är att det finns anledning att analysera om de dåvarande behoven uppfyllts, alltjämt kvarstår eller kanske ersatts av andra. Utredningen fokuserar i det här avseendet särskilt på behovet av behörighetsreglering, behovet av bestämmelser om begränsningar i rätten att behandla djur, förekomsten av humanmedicinskt utbildade yrkesutövare inom området för djurens hälso- och sjukvård och behov av tillsyn. För att på bästa sätt kunna genomföra analysen har utredningen bett verksamhetsansvariga inom djurens hälso- och sjukvård att besvara en enkät (se bilaga 4). Syftet med enkäten har dels varit att undersöka vilken påverkan lagen om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård haft för verksamheten, dels att analysera resursbehovet av olika yrkeskategorier inom djurens hälso- och sjukvård (se 7 kap.).

Behovet av behörighetsreglering av yrkesgrupper och förekomsten av humanmedicinskt utbildade yrkesutövare inom djurens hälso- och sjukvård

I motiven till den nuvarande lagstiftningen om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård konstaterades att verksamheten utvecklats mycket snabbt och att behovet av fördjupade kunskaper ökat behovet av utbildning och gett upphov till nya yrkeskategorier inom djurens hälso- och sjukvård. Verksamheten inom djurens hälso- och sjukvård har fortsatt att utvecklas i snabb takt. Branschen sysselsätter allt fler yrkesutövare och det finns skäl att överväga om det behövs förändringar i behörighetslagstiftningen.

För att garantera de dåvarande djursjukvårdarnas kunskaper infördes regler om legitimation för den nya yrkesgruppen djursjukskötare. Legitimerade djursjukskötare utgör numera en viktig del av djurens hälso- och sjukvård. Från arbetsgivar- och branschorganisationen Gröna arbetsgivare har vissa synpunkter i fråga om djur-

sjukskötarnas praktiska kompetens förts fram till utredningen. Det har påpekats att vissa legitimerade djursjukskötare, av olika orsaker, inte vill eller saknar tillräcklig utbildning eller praktik för att arbeta med vissa uppgifter som enligt lagen om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård är förbehållna djurhälsopersonal.[11] Dessutom finns enligt bl.a. branschorganisationen alldeles för få djursjukskötare att tillgå. Det förekommer därför i relativt hög utsträckning att sådana uppgifter i stället utförs av djurvårdare med behörighet enligt undantagsregler. Branschen för djurens hälso- och sjukvård och även SLU har påtalat ett behov av fler platser till djursjukskötarutbildningen. Resursbehovet inom djurens hälso- och sjukvård behandlas utförligt i 7 kap. Frågan om behörighetsreglering för djurvårdare behandlas i avsnitt 6.8.

Utöver legitimation och skyddad yrkestitel för djursjukskötare innebar lagen om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård ytterligare behörighetsreglering för hovslagare. För hovslagare innebär regleringen i korthet att de kan ansöka om godkännande hos Jordbruksverket. Hovslagare som saknar sådant godkännande omfattas, med vissa undantag som framgår av Jordbruksverkets föreskrifter, av det s.k. behandlingsförbudet. Motiven till de bestämmelserna var att den dåvarande regleringen om certifierade hovslagare inte fått förväntad genomslagskraft i yrkeskåren, vilket bedömdes bero på att regleringen inte innebar någon skillnad för den enskilde hovslagaren i fråga om skyldigheter och rättigheter samt ansvar för arbetsuppgifterna. Utredningen kan konstatera att inte heller den nuvarande lagstiftningen fått önskad effekt. Behovet av ytterligare behörighetsreglering för hovslagare kvarstår. En närmare analys av varför så få hovslagare ansökt om godkännande framgår av avsnitt 6.6.1. Utredningens överväganden och förslag i fråga om behörighetsreglering för hovslagare framgår av avsnitt 6.6.2.

Genom den nya lagen infördes även viss behörighetsreglering för humanmedicinskt utbildade yrkesutövare inom området för djurens hälso- och sjukvård. Yrkeskategorierna sjukgymnaster (numera fysioterapeuter) och tandläkare pekades ut som yrken i särskilt behov av reglering eftersom dessa yrkesgrupper i relativt hög utsträckning fanns representerade inom djurens hälso- och sjukvård och det var svårt för såväl veterinärer som djurägare att bedöma deras kompetens, samtidigt som ansvarsfrågan uppfattades som otydlig. Behörig-

[11] Det är så vitt utredningen kan bedöma oklart på vilka grunder antagandet vilar.

hetsregleringen har i det här avseendet av olika anledningar inte till fullo fyllt sitt syfte och utredningens överväganden angående ändrad behörighetsreglering för fysioterapeuter m.fl. framgår av avsnitt 6.7.

Behovet av bestämmelser om begränsningar i rätten att behandla djur, bl.a. behandlingsförbudet

Före tillkomsten av lagen om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård begränsades rätten att behandla djur genom behörighetslagstiftning och djurskyddslagen. Begränsningarna motiverades framför allt utifrån smittskydds- och djurskyddsaspekter. Regeringen ansåg emellertid att det i den nya lagen fanns behov av bestämmelser om begränsningar att behandla djur för den som inte tillhör djurhälsopersonalen. Motiven till den bestämmelse som infördes (4 kap. 1 § lagen om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård) och som kommit att kallas behandlingsförbudet, var att behandlingar på djur som kan innebära stora risker för djurs hälsa, endast bör utföras av personer som står under samhällets tillsyn. Det ansågs också viktigt att personer som har rätt att utföra behandlingar som kan innebära risker ur smittskydds- eller djurskyddssynpunkt åläggs att arbeta enligt vetenskap och beprövad erfarenhet och att samhället har möjlighet att ingripa med sanktioner mot en sådan person som missköter sig.[12]

En undantagsbestämmelse från förbudet togs in i lagen. Det lagreglerade undantaget innebär att behandlingsförbudet inte omfattar en brådskande situation där det är fråga om att rädda djurets liv eller lindra dess lidande.

Lagen om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård innehåller även ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela ytterligare bestämmelser om undantag från behandlingsförbudet. Undantagsmöjligheten motiverades med att den nya lagen inte skulle innebära begränsningar i förhållande till då rådande förhållanden i fråga om rätten att behandla djur. Som exempel framhölls att det även i framtiden skulle vara möjligt för husdjurstekniker att utföra de vaccinationer och avhorningar som de vid tidpunkten för lagens tillkomst efter utbildning tilläts göra. Andra exempel som togs upp var märkning av fisk genom fettfeneklippning, att under allmän bedövning kontrollera kvaliteten hos fisksmolt i

[12] Prop. 2008/09:94 *Verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård*, s. 85.

kompensationsodlingar och att utföra vaccinationer vid fjäderfäbesättningar.

I 4 kap. finns en närmare redogörelse för behandlingsförbudet och hur undantagen har förändrats över tid. De undantag från behandlingsförbudet som framgår av Jordbruksverkets föreskrifter är numera relativt omfattande och avser allt från enklare skötselåtgärder som kloklippning eller pälsklippning på djur som är under påverkan av lokal eller allmän bedövning, till att utföra enklare operativa ingrepp, ge injektioner och utföra intubering. Undantagsbestämmelserna har, i motsats till vad som måste ha varit den initiala avsikten, utökats och förlängts allt sedan lagstiftningens tillkomst. Vissa av undantagen framstår i det närmaste som permanenta och saknar tidsgräns.

Under 2017 utökades undantagen från behandlingsförbudet ytterligare på grund av brist på legitimerad personal. Förändringarna innebar bl.a. att övrig personal som arbetade på djurkliniker delades in i tre nivåer beroende på utbildningsnivå. Undantagen på nivå två och tre innebär, t.ex. att övrig personal med vissa begränsningar får sätta permanentkanyl och ge vissa typer av subkutana, intramuskulära och intravenösa injektioner. Undantag på nivå tre innebär att övrig personal dessutom får ge läkemedel för allmän bedövning och narkotikaklassade läkemedel. Undantagen är tidsbegränsade till och med den 31 december 2023.

Arbetsgivar- och branschorganisationen Gröna arbetsgivare har fört fram till utredningen att det skulle medföra mycket stora problem för branschen om undantagsbestämmelserna upphör att gälla vid avsedd tidpunkt och att branschen är beroende av djurvårdare på nivå 2 och 3. Utredningen har övervägt frågan om behörighetsreglering för djurvårdare i avsnitt 6.8.

Behovet av tillsynsbestämmelser

Att många yrkesutövare inte hade något formellt ansvar för sina arbetsuppgifter och inte i sin yrkesutövning var föremål för tillsyn på samma sätt som veterinärerna, identifierades som ett sådant problem som motiverade lagen om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård. Inom djurens hälso- och sjukvård tillämpas för närvarande individtillsyn över djurhälsopersonalen. Utredningens överväganden och förslag i fråga om utökad tillsyn framgår av 8 kap.

6.6 Ändrad behörighetsreglering för hovslagare

Att hovslagare är en yrkesgrupp som av djurskyddsskäl bör omfattas av behörighetsreglering har varit en uttalad uppfattning sedan lång tid tillbaka. Redan 1994 infördes en möjlighet att meddela bestämmelser om godkännande av hovslagare. Motiven till den nuvarande regleringen som innebär att hovslagare kan ansöka om godkännande hos Jordbruksverket och på så sätt förvärva titeln godkänd hovslagare och bli en del av djurhälsopersonalen var, förutom djurskyddsskäl, att den dåvarande regleringen om certifierade hovslagare inte fått förväntad genomslagskraft i yrkeskåren.

Hovslagare arbetar framför allt med förebyggande arbete på friska hästar. Det är emellertid inte ovanligt att hovslagare behöver behandla hästar med olika typer av hovsjukdomar/skador t.ex. hovböld, stråL- eller bärrandsröta, hornsprickor, hornklyfta, hålvägg och fång. Dessa skade- och sjukdomstillstånd kan kräva vård av såväl veterinär som hovslagare. De åtgärder som hovslagaren utför har också betydelse för belastningsförhållanden, vilket gör att hovslagaren kan förebygga och behandla skador i rörelseapparaten.

Det finns i dag ingen tillförlitlig statistik över hur många yrkesverksamma hovslagare som finns i Sverige. Svenska Hovslagareföreningen och Distriktshovslagare Ideell Förening har uppskattat att antalet hovslagare motsvarar cirka 2 000 heltidstjänster, förutsatt att en heltidsarbetande hovslagare servar 175 hästar och att det finns 350 000 hästar i Sverige. Totalt har 490 hovslagare i Sverige ansökt om och beviljats godkännande av Jordbruksverket. Av dessa är i stort sett alla i yrkesverksam ålder. Av statistik från Jordbruksverket framgår att förhållandevis många hovslagare ansökte om godkännande direkt efter lagen om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård trädde i kraft. Att så många sökte och fick godkännande i anslutning till lagens tillkomst, kan sannolikt till del förklaras med att hovslagare som godkänts i enlighet med tidigare reglering hade rätt att godkännas som hovslagare om sådan ansökan gjordes senast den 31 december 2010. Under åren 2011–2019 har i genomsnitt endast ett 30-tal hovslagare per år ansökt om godkännande. De senaste åren har antalet ansökningar ökat till ett knappt 60-tal per år. Att fler hovslagare ansökt om godkännande de senaste åren beror på att den som examinerats från någon av de treåriga hovslagarutbildningarna

sedan 2020 kan ansöka (och i hög utsträckning ansöker) om godkännande direkt efter avslutad utbildning.

I utredningens uppdrag ingår att bedöma behovet och effekten av att skydda yrkestiteln hovslagare och om yrket i så fall bör regleras genom legitimation samt att analysera bakgrunden till det relativt begränsade intresset bland hovslagare att ansöka om godkännande.

6.6.1 Reglering av hovslagaryrket

Reglering av hovslagaryrket har diskuterats tidigare

I regeringens proposition *Lagändringar på djurhälsoområdet* (prop. 1993/94:68) behandlades bl.a. frågan om godkännande av hovslagare. Som motiv till att införa godkännande för hovslagare angav regeringen att det är viktigt att en djurägare när denne vill anlita en professionell hovslagare har möjlighet att välja en med dokumenterat goda kunskaper. Regeringen påtalade också vikten av att den som utför hovvård har goda kvalifikationer och praktisk färdighet. Regeringen föreslog därför att ett godkännande som hovslagare skulle införas och i december 1993 utfärdades den numera upphävda förordningen (1993:1486) om godkännande av hovslagare.

I betänkandet *En svensk hästpolitik* (SOU 2000:109) konstaterades att ett system för godkännande av hovslagare varit i kraft sedan 1993 men att Jordbruksverket trots bemyndigande enligt lag och förordning, inte utfärdat föreskrifter om verkställighet. Utredningen ansåg detta som otillfredsställande och föreslog därför att regeringen skulle utfärda förordning om ytterligare föreskrifter för verkställighet av förordningen om godkännande av hovslagare så att ett system för godkännande av hovslagare snarast kunde införas.[13] 2003 fanns föreskriften Statens jordbruksverks föreskrifter om godkännande av hovslagare (SJVFS 2003:74) på plats. Dessa föreskrifter ersattes den 1 januari 2010 av Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd (SJVFS 2009:83) om behörigheter för djurhälsopersonal.

Fram t.o.m. 2010 var det endast ett 50-tal hovslagare som ansökt om att bli godkända för certifiering. Detta skedde under åren 2005–2007 då Djurskyddsmyndigheten ansvarade för hovslagarnas certifiering. Av Djurskyddsmyndighetens föreskrift DFS 2004:26 framgick att förutsättningarna för ett godkännande var att hovslagaren genomgått

[13] SOU 2000:109 *En svensk hästpolitik*, s. 26 f.

en godkänd utbildning, eller annan utbildning och examination som bedömts likvärdig. Dessutom fanns krav på relevant yrkesverksamhet i samband med ansökan. Djurskyddsmyndigheten utarbetade en utbildningsplan för hovslagare efter förslag från Svenska Hovslagareföreningen. Den hovslagare som godkänts, upptogs i ett register och kunde därefter kalla sig ”av Djurskyddsmyndigheten certifierad hovslagare”. Bestämmelserna innehöll inget skydd för titeln. När Djurskyddsmyndigheten upphörde den 1 juli 2007 gick ansvaret för certifieringen åter till Jordbruksverket.

I betänkandet *Behörighet och ansvar inom djurens hälso- och sjukvård* (SOU 2005:98) lyftes djurskyddsskäl fram som den främsta anledningen till ytterligare reglering av hovslagaryrket. Därigenom kunde djurägare erbjudas möjligheten att anlita en hovslagare med dokumenterat goda kunskaper. Utredningen påtalade att en hovslagare arbetar självständigt med avancerade arbetsuppgifter. Arbetet har dessutom väsentlig betydelse för djurskyddet och det är därför viktigt att hovslagaren har goda yrkeskunskaper. Utredningen kom fram till att yrkesrollen motsvarar de krav som bör ställas på en legitimerad yrkesgrupp. När det gällde utbildningen till hovslagare konstaterades att hovslagarutbildningen är eftergymnasial och avslutas med en examen som dock är olika för olika utbildningar. Utbildningarna baseras på vetenskap och beprövad erfarenhet och är utformade för att leda till hovslagaryrket. Det noterades även att eftersom utbildningarna inte är av högskolekaraktär, är det ovanligt att forskning inom yrkesområdet sker av någon med yrkesbakgrund som hovslagare. Man ansåg det angeläget med en kvalitetshöjning inom yrket eftersom kunskaperna historiskt baseras på beprövad erfarenhet snarare än vetenskap. Utifrån en enhetlighetsprincip ansåg utredningen att hovslagare borde omfattas av legitimation och att denna rätt skulle knytas till en hovslagarexamen.[14] Regeringen fastslog i propositionen *Verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård* (prop. 2008/09:94) att yrkesrollen hovslagare motsvarade de krav som bör ställas på ett legitimationsyrke. Dock ansåg man att utbildningskriteriet för legitimation vid denna tidpunkt inte uppfylldes i tillräcklig grad eftersom utbildningsnivån inte var på högskolenivå och utbildningen inte i första hand vilade på vetenskaplig grund. Av denna anledning föreslog regeringen att hovslagaryrket fortsatt skulle vara reglerat och att en möjlighet för hovslagare att bli god-

[14] SOU 2005:98 s. 212.

kända av Jordbruksverket skulle införas samt ett skydd för beteckningen godkänd hovslagare. Regeringen uppmanade till en förnyad bedömning av om hovslagaryrket bör omfattas av regler om legitimation.[15]

Enkät till yrkesverksamma hovslagare

I utredningens uppdrag ingår att analysera bakgrunden till det relativt begränsade intresset bland hovslagare att ansöka om godkännande. Utredningen har sammanställt en enkät (se bilaga 3) som skickats till samtliga godkända hovslagare som registrerat en mailadress i Jordbruksverkets register Vet@bas. Utredningens experter har även varit behjälpliga med att distribuera enkäten till ytterligare ett stort antal yrkesverksamma hovslagare via en sluten facebookgrupp med mer än 1 000 medlemmar. Hovslagarna har fått två veckor på sig att besvara enkäten och 436 personer har svarat. Av dessa har 298 varit godkända hovslagare. Det innebär att nästan 70 procent av de hovslagare som godkänts av Jordbruksverket har svarat på enkäten. Enkäten gör inte anspråk på att vara heltäckande, men kan ändå bidra till att skapa en bild av varför så förhållandevis få hovslagare ansökt om godkännande.

Utbildningsmöjligheter och godkännandeprocessens betydelse

Mellan åren 2020 och 2021 examinerades drygt 70 hovslagare från de olika hovslagarskolorna i Sverige och av dessa har en klart övervägande majoritet valt att ansöka om godkännande. Därtill har, under de senaste två åren, ytterligare ett 30-tal hovslagare ansökt om godkännande genom de övergångsregler som alltjämt gäller fram till och med den 31 december 2025. Att genomföra den treåriga yrkeshögskoleutbildningen tycks alltså utgöra ett betydande incitament för att ansöka om godkännande som hovslagare. Av de hovslagare som besvarat enkäten (härefter respondenterna) har drygt 60 procent uppgett att de arbetar heltid som hovslagare, cirka 23 procent arbetar mellan 50–99 procent som hovslagare och drygt 15 procent arbetar mindre än halvtid.

Värt att notera är att cirka 20 procent av respondenterna, 84 personer, har svarat att de gått någon form av tilläggsutbildning och i

[15] Prop. 2008/09:94 s. 68 ff.

och för sig har formella förutsättningar för att ansöka om godkännande som hovslagare, men av någon anledning har avstått.

Av respondenterna har nästan 20 procent ansett att de krav som ställs för att bli godkänd hovslagare är för höga medan majoriteten har uppgett att kraven är rimliga. Samma sak gäller för kravens tydlighet, dvs. i vilken utsträckning det går att förstå vad som krävs för att bli godkänd hovslagare. Omkring 20 procent av respondenterna har uppfattat kraven som mer eller mindre otydliga medan knappt 60 procent har ansett att kraven är tydliga eller mycket tydliga.

Sedan 2010 då lagen om verksamhet inom om djurens hälso- och sjukvård trädde i kraft, har det funnits flera möjligheter att godkännas som hovslagare av Jordbruksverket. På frågan om förutsättningarna för att kunna bli godkänd hovslagare har drygt 60 procent av respondenterna ansett att det funnit goda eller mycket goda förutsättningar medan cirka 15 procent har ansett att förutsättningarna har varit dåliga eller mycket dåliga.

Majoriteten av respondenterna har varit av uppfattningen att det funnits tillräckligt med utbildningsmöjligheter och möjlighet att få studielån för att kunna bli godkänd hovslagare. Det bör i sammanhanget noteras att en stor del av respondenterna utgjorts av godkända hovslagare. Knappt 20 procent har emellertid uppfattat förutsättningarna som mer eller mindre dåliga.

Betydelsen av lagen om yrkesverksamhet inom djurens hälso- och sjukvård

Utredningen har ställt frågan om huruvida behandlingsförbudet i 4 kap. 1 § lagen om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård utgör skäl till att ansöka om godkännande som hovslagare. Respondenternas svar bidrar emellertid inte till någon tydlig bild. Svaren är förhållandevis jämnt fördelade över den tiogradiga svarsskalan. Detta gäller även frågan om vilken betydelse undantaget från behandlingsförbudet i 4 kap. 17 § SVJFS 2019:25, som innebär att en yrkesverksam hovslagare får verka och sko sederade hästar, har för motivationen att ansöka om godkännande.

Uppfattningen att undantaget från behandlingsförbudet helt saknar betydelse för ansökan om godkännande är lika vanlig bland respondenterna som uppfattningen att undantaget från behandlingsförbudet är en kraftigt bidragande orsak till att inte ansöka om godkännande.

Länsstyrelsernas tillsyn

Regleringen av hovslagaryrket kom att innebära att godkända hovslagare står under samhällets tillsyn. En godkänd hovslagare är även skyldig att föra journal och skriva intyg. På frågan om huruvida den omständigheten att godkända hovslagare omfattas av tillsyn och skyldighet att bl.a. föra journal skulle kunna utgöra skäl till att relativt få hovslagare har ansökt om godkännande, svarade hela 83 procent av respondenterna att detta bidrar helt eller till stor del till varför så få har ansökt om godkännande. Endast 4 procent har gett uttryck för uppfattningen att tillsyn m.m. inte bidrar till att förhållandevis få hovslagare har ansökt om godkännande hos Jordbruksverket. Att godkända hovslagare omfattas av tillsyn av länsstyrelserna och är skyldiga att föra journal och skriva intyg, uppfattas alltså av en klar majoritet av respondenterna som en avgörande faktor för att inte ansöka om godkännande.

Marknadens efterfrågan på godkända hovslagare

Av respondenterna anser 60 procent att det inte är ekonomiskt lönsamt att utbilda sig till godkänd hovslagare.

Respondenternas uppfattning är att djurägare endast i begränsad omfattning efterfrågar godkända hovslagare, eller ens känner till innebörden av att vara godkänd hovslagare. Av respondenterna har 17 procent uppgett att djurägare har goda eller mycket goda kunskaper om vad begreppet godkänd hovslagare innebär. 25 procent av respondenterna har uppgett att djurägare i hög eller mycket hög grad efterfrågar godkända hovslagare.

Av respondenterna har cirka 45 procent uppgett att försäkringsbolagen i ringa utsträckning efterfrågar att behandlingar ska utföras av godkända hovslagare för att vara ersättningsgilla. Utredningen har tagit del av ett antal försäkringsbolags[16] försäkringsvillkor för häst och kan konstatera att endast ett försäkringsbolag[17] kräver att behandlingen i fält ska vara utförd av godkänd hovslagare om ersättning ska utgå. Samma försäkringsbolag ersätter hovrelaterade skador om åtgärden behandlats på klinik, dock utan krav på att hovslagaren ska vara godkänd. Vissa försäkringsbolag ersätter hovrelaterade ska-

[16] Agria, Länsförsäkringar, Sveland, Folksam, IF och Dina Försäkringar.
[17] Länsförsäkringar.

dor om hovslagaren är utbildad eller om den hovrelaterade behandlingen är ordinerad av veterinär. Flera försäkringsbolag anger i sina villkor att om den hovrelaterade behandlingen utförs i fält, måste behandlingen vara remitterad av veterinär för att försäkringen ska gälla. Det uttrycks inte explicit att hovslagaren ska vara godkänd, men eftersom remittering enligt 2 kap. 3 § lagen om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård endast kan ske mellan djurhälsopersonal kan det antas att när dessa behandlingar utförs i fält görs de av en godkänd hovslagare. Inga försäkringsbolag anger i sina villkor, när en hovrelaterad behandling sker på klinik, att behandlingen ska utföras av en godkänd hovslagare.

Fritextsvar

I enkäten lämnades möjlighet för respondenterna att i fritext lyfta fram andra omständigheter som kan ha betydelse för det relativt låga antalet godkända hovslagare. Vissa synpunkter återkom mer frekvent andra. Flera påpekade t.ex. att det är ett problem att hovslagarutbildningarna varierar till sitt innehåll och att det saknas en aktör med sammanhållande ansvar för en gemensam kursplan och kunskapskrav. En annan återkommande synpunkt var att det i praktiken är mycket liten skillnad mellan vad en godkänd hovslagare och övriga hovslagare får utföra för arbete.

Utredningens slutsatser av enkäten

Som tidigare nämnts gör enkäten inte anspråk på att vara heltäckande. Av respondenternas svar tycker sig emellertid utredningen tydligt kunna utläsa att omständigheten att man som godkänd hovslagare står under tillsyn och måste föra journal och skriva intyg är en betydande anledning till att förhållandevis få hovslagare har ansökt om godkännande. Andra viktiga orsaker till att få hovslagare har ansökt om godkännande tycks vara bristande efterfrågan på godkända hovslagare från djurägare och att försäkringsbolagen ofta inte ställer krav på att en anlitad hovslagare ska vara godkänd för att ersättning ska utgå. Sammanfattningsvis uppfattas det inte som lönsamt att utbilda sig till godkänd hovslagare. Följande citerade fritextsvar uttrycker väl den gängse uppfattning som utredningen tycker sig kunna skönja.

> Skillnaden godkänd/icke godkänd är rätt liten för en yrkesverksam hovslagare. Blir svårt att motivera varför man ska bli godkänd när det kräver mer jobb i vardagen (journalföring), men även risken att bli granskad och dömd. Finns ingen riktig morot till att bli godkänd som väger tyngre än nackdelarna. Och än så länge är hästägarna ovetandes om skillnaden. Några enstaka har efterfrågat ett godkännande. Men verkar inte alls avgörande. Så om det inte spelar någon roll för den som ställer mat på hovslagarens bord, så spelar det ingen roll för hovslagaren heller.

6.6.2 Utredningens överväganden och förslag

Utredningens förslag: Yrkestiteln hovslagare ska få användas inom djurens hälso- och sjukvård endast av den som är godkänd hovslagare.

Utredningens bedömning: Ett godkännande bör alltjämt kunna återkallas under vissa givna förutsättningar som t.ex. om den som fått behörigheten visat sig vara uppenbart olämplig att utöva yrket. Ett sådant förfarande är nödvändigt bl.a. på grund av att den som har legitimation eller godkännande enligt lagen om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård och som utövar verksamhet inom området tillhör djurhälsopersonalen.

Hovslagaryrket är enligt nuvarande lagstiftning reglerat på så sätt att den hovslagare som uppfyller kriterierna för godkännande enligt Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd (SJVFS 2016:9) om behörigheter för djurhälsopersonal, efter ansökan och godkännande, kan använda den skyddade titeln godkänd hovslagare. Ingen utom den som fått sin ansökan beviljad av Jordbruksverket får kalla sig godkänd hovslagare. Systemet innebär att den som anlitar en godkänd hovslagare får en garanti i fråga om yrkesutövarens kompetens. Godkända hovslagare står även under statlig tillsyn och omfattas inte av behandlingsförbudet. Utredningen har fått i uppdrag att bedöma behovet och effekterna av att skydda yrkestiteln hovslagare och om hovslagrayrket i så fall bör regleras genom legitimation.

Det finns behov av att skydda yrkestiteln hovslagare

God hovvård är av stor betydelse för hästens hälsa och felaktigt utförda åtgärder kan få allvarliga konsekvenser för djuren. Det är därför av stor vikt att hästägare kan välja att anlita en hovslagare med dokumenterad utbildning. Den nuvarande regleringen innebär visserligen i teorin en sådan möjlighet. Få hovslagare har emellertid ansökt om godkännande och kunskapen hos djurägare om vad beteckningen godkänd hovslagare innebär tycks vara begränsad.

Distriktshovslagare ideell förening har till utredningen påtalat vikten av att värna den erfarenhet och skicklighet inom hovslagaryrket som bara kan uppnås genom att praktiskt utöva yrket. Många hovslagare bedriver i dag arbetet som en deltidssyssla vilket enligt utredningen hotar att urvattna sagda erfarenhet. För en hållbar och långsiktigt välfungerande hälso- och sjukvård för djur är det viktigt att värna hovslagaryrket som en heltidssyssla. Ett skydd av yrkestiteln hovslagare skulle i vart fall på sikt kunna bidra till detta. Ett mer heltäckande skydd av yrkestitel skulle även kunna leda till att det blir lättare att överblicka antalet verksamma hovslagare, vilket kan ha stor betydelse för att t.ex. beräkna utbildningsbehov och skapa förutsättningar för en sund och balanserad arbetsmarknad.

Utredningen anser att en utökad reglering av hovslagaryrket kan bidra till att hålla oseriösa aktörer borta från marknaden vilket är till gagn både för djurhälsan och för djurägare. Av främst konsument- och djurskyddsskäl är det enligt utredningens mening påkallat att utöka regleringen och skydda yrkestiteln hovslagare så att den absoluta majoriteten av hovslagarna kan räknas in i djurhälsopersonalen med de garantier och skyldigheter som det innebär.

Hovslagaryrket uppfyller inte kriterierna för legitimation

Legitimationen utgör ett framträdande bevis för en yrkesutövares kompetens. Frågan om legitimation för hovslagare har diskuterats tidigare och senast i samband med att lagen om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård trädde i kraft. Regeringens bedömning var då att hovslagarnas yrkesroll motsvarade de krav som bör ställas på ett legitimationsyrke. Däremot ansåg regeringen, till skillnad från utredaren, att utbildningskriteriet för legitimation inte var uppfyllt

eftersom utbildningen inte var på högskolenivå och inte i första hand vilade på en vetenskaplig grund.

Utredningen har kommit fram till att det finns skäl för att skydda yrkestiteln hovslagare. Frågan är då om hovslagaryrket bör omfattas av regler om legitimation. Vid bedömningen bör de kriterier som används vid liknande bedömningar inom humansjukvården gälla.

Beträffande frågan om hovslagarens *yrkesroll* motsvarar de krav som bör ställas på en legitimerad yrkesgrupp gör utredningen följande överväganden. En hovslagares arbete är viktigt för djurskyddet och betydelsen av att hovslagaren har tillräcklig kunskap om sina arbetsuppgifter är väsentligt för hästars hälsa. Hovslagare arbetar i hög utsträckning ensamma och yrkesrollen innebär ett stort mått av självständighet. Vissa arbetsuppgifter är avancerade och kan, utöver sedvanligt hovslagararbete, innebära att hovslagaren måste ställa diagnoser och behandla olika typer av tillstånd. Yrkesrollen innefattar kontakt med allmänheten och direktkontakt med djur och hovslagarens arbete har stor betydelse för djurs välmående och i förekommande fall en god och säker vård, yrkesrollen motsvarar därför de krav som bör ställas på en legitimerad yrkesgrupp.

I fråga om hovslagares *utbildningsnivå* gäller att den som med godkänt resultat har gått en hovslagarutbildning i Sverige kan ansöka om godkännande som hovslagare enligt 3 kap. 5 § lagen om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård. Förutsättningarna för godkännande är att utbildningen är på högskole-, universitets- eller yrkeshögskolenivå, omfattar motsvarande minst 120 veckors heltidsstudier och består av både praktiska och teoretiska moment.[18] Fram till och med den 31 december 2025 finns även möjlighet att bli godkänd hovslagare utifrån tidigare kriterier. I nuläget bedrivs hovslagarutbildning inom gymnasie- och yrkeshögskolans regi. Utbildningen på yrkeshögskolenivå omfattar 120 veckors heltidsstudier. Utbildningsnivån för hovslagare har således höjts sedan frågan om legitimation för hovslagare senast var uppe för bedömning i och med införandet av lagen om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård.

SLU har påpekat att de yrkeshögskoleutbildningar som finns för hovslagare i dag inte kan jämställas med sådana högskole- eller universitetsutbildningar som krävs för övrig legitimerad djurhälsopersonal för att ansöka om legitimation. Utredningen konstaterar att

[18] Jordbruksverkets föreskrifter och allmänna råd om behörigheter för djurhälsopersonal (SJVFS 2016:9), bilaga 6.

hovslagaryrket framför allt baseras på beprövad erfarenhet och inte i lika hög utsträckning som andra legitimationsyrken inom djurens hälso- och sjukvård varit föremål för vetenskapliga studier. Hur mycket som ska krävas för att en yrkesgrupp ska komma i fråga för legitimation måste emellertid avgöras genom en sammanvägning av omständigheter där utbildningsnivån utgör en del. Den treåriga hovslagarutbildningen når i fråga om längd upp till den nivå som kan krävas för att vara legitimationsgrundande. Utbildningen är också väl definierad och leder fram till ett särskilt yrke. Utbildningen bedrivs emellertid på yrkeshögskolenivå och dess vetenskapliga förankring är inte uppenbar. I dag saknas det en nationell utbildningsplan till hovslagare. Det har också framförts kritik avseende att de olika utbildningarna till hovslagare i allt för hög utsträckning skiljer sig åt till såväl innehåll som utbildningsnivå. Mot bakgrund av att utbildningen inte är på högskole- eller universitetsnivå och att den vetenskapliga förankringen inte är uppenbar, är det utredningens bedömning att utbildningskriteriet ännu inte är uppfyllt i tillräcklig grad för att motsvara de höga krav som bör ställas på ett legitimationsyrke.

Kraven för godkännande bör ses över

Den treåriga grundutbildningen för hovslagare bedrivs av yrkeshögskolor. Det har till utredningen förts fram synpunkter på att både innehåll och examenskraven vid de nuvarande treåriga hovslagarutbildningarna skiftar i sådan grad att detta uppfattas som ett problem för hovslagarbranschen. För att komma till rätta med eventuella brister finns anledning för Jordbruksverket att se över den struktur och de krav på innehållet i hovslagarutbildningen som framgår av bilaga 6 till (SVJFS 2016:9). Målet bör vara att kraven för godkännande ska vara så tydliga och konkreta att kraven för hovslagarexamen kan likriktas oavsett utbildningsanordnare. Arbetet bör bedrivas i samråd med företrädare för branschen och utbildningsanordnare. Även SLU, som har lång erfarenhet av utbildning av legitimerad djurhälsopersonal och som kan bidra med ett vetenskapligt perspektiv, bör ingå i samrådet.

Skydd för yrkestiteln hovslagare föreslås

En annan form av yrkesreglering är så kallad skyddad yrkestitel (se avsnitt 6.3.1). Enligt nu gällande regler får beteckningen godkänd hovslagare endast användas i verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård av den som efter ansökan fått sådant godkännande. Eftersom beteckningen godkänd hovslagare är en form av yrkesreglering där det krävs innehav av särskild yrkeskvalifikation för att få använda titeln, och eftersom missbruk av användning av titeln godkänd hovslagare är förenat med sanktioner, är beteckningen ett exempel på en skyddad yrkestitel enligt den definition av begreppet som framgår av artikel 3 a) i EU:s direktiv om proportionalitetsprövning före antagandet av ny reglering av yrke.

Utredningen föreslår nu att titelskyddet för hovslagare utökas på så sätt att prefixet ”godkänd” tas bort. Det vill säga, beteckningen för en hovslagare som godkänts av Jordbruksverket ska kort och gott vara ”hovslagare”. Syftet med en sådan utökad reglering är att förhindra att personer som saknar adekvat utbildning kallar sig hovslagare. Beteckningen hovslagare är, till skillnad från beteckningen godkänd hovslagare, allmänt vedertagen och mycket välkänd. En sådan reglering skulle därför enligt utredningens bedömning kraftigt öka incitamenten för hovslagare att ansöka om godkännande.

Ett godkännande bör alltjämt kunna återkallas

Inom humanhälsan kommer skydd för yrkestiteln undersköterska att träda i kraft den 1 juli 2023. Den skyddade titeln undersköterska är inte, enligt den nya lagstiftningen, personlig och kan därför inte heller återkallas för en enskild yrkesutövare. Enligt motiven till lagstiftningen ansåg regeringen, bl.a. på grund av integritetsskäl för den stora yrkesgrupp som undersköterskorna utgör, inte att en lämplighetsbedömning borde göras vid en ansökan om skyddad yrkestitel på liknande sätt som vid en ansökan om legitimation. Inom djurens hälso- och sjukvård ser emellertid situationen något annorlunda ut. Ett godkännande kan, liksom en legitimation och andra typer av behörigheter, återkallas under vissa givna förutsättningar som t.ex. om den som fått behörigheten visat sig vara uppenbart olämplig att utöva yrket. Ett sådant förfarande är nödvändigt bl.a. på grund av att den som har legitimation eller godkännande enligt lagen om verksam-

het inom djurens hälso- och sjukvård och som utövar verksamhet inom området tillhör djurhälsopersonalen. Det är därför utredningens bedömning att den nuvarande regleringen bör kvarstå oförändrad i det avseendet.

Vad blir effekterna av att hovslagaryrket omfattas av godkännande och skyddad yrkestitel?

Hovslagare som godkänts av Jordbruksverket har enligt nu gällande lagstiftning ensamrätt till yrkestiteln godkänd hovslagare. Samma sak bör gälla även för yrkestiteln hovslagare. Utredningen föreslår därför en bestämmelse i lagen om att beteckningen hovslagare får användas i verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård endast av den som efter ansökan fått sådant godkännande.

Ensamrätt till yrkestiteln hovslagare är inte detsamma som ensamrätt till hovslagaryrket som sådant. Det står därför fritt att, för den som vill utöva yrket utan att vara godkänd hovslagare, göra det utan att använda den skyddade yrkestiteln under förutsättning att bestämmelserna i det så kallade behandlingsförbudet följs. Det är emellertid av avgörande betydelse för djurskyddet att de nu föreslagna förändringarna inte innebär att det uppstår brist på hovslagare i Sverige och att hästägare, företag och ideella föreningar står utan hovslagare. Utredningen föreslår därför förhållandevis generösa övergångsbestämmelser (se kap. 10).

6.7 Ändrad behörighetsreglering för fysioterapeuter m.fl. inom djurens hälso- och sjukvård

I betänkandet *Behörighet och ansvar inom djurens hälso- och sjukvård* (SOU 2005:98) konstaterades att utvecklingen inom veterinärmedicin vid tidpunkten skedde i en allt snabbare takt med ständigt tillkommande metoder för diagnos och behandling. Möjligheterna för den enskilda veterinären att behärska alla områden ansågs begränsade. Utredningen konstaterade att den allt mer avancerade vård som erbjuds djur ställer krav på en kompetens som inte alltid finns inom veterinärmedicinen och kompetens behövde ibland tillföras genom yrkesutövare inom humansjukvården. I propositionen *Verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård* (2008/09:94) framhölls att det finns

många positiva effekter av att veterinärmedicinen tillförs kompetens från humansjukvården. Yrkesutövarna har goda kunskaper inom sina områden och deras kompetens utgör därför ett bra komplement till yrkesutövarna inom djurens hälso- och sjukvård.[19]

Genom lagen om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård legitimerades, förutom veterinärer, även djursjukskötare. Lagen innehåller också bestämmelser om godkännande för verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård, dels för hovslagare dels för den som har legitimation enligt patientsäkerhetslagen. Enligt Jordbruksverkets föreskrifter (SVJFS 2016:9) kan för närvarande av Socialstyrelsen legitimerade tandläkare och legitimerade fysioterapeuter komma i fråga för godkännande för verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård. Beteckningen godkänd för verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård får endast användas inom denna verksamhet av den som fått ett sådant godkännande. Regleringen utesluter däremot inte att personer som inte är utbildade legitimerade fysioterapeuter eller tandläkare kallar sig för exempelvis hästtandläkare, hund-, häst- eller diplomerade fysioterapeuter inom området för djurens hälso- och sjukvård.

I utredningens uppdrag ingår att bedöma behovet och effekten av att skydda yrkestiteln fysioterapeut för yrkesverksamhet inom djurens hälso- och sjukvård.

6.7.1 Behovet av att skydda yrkestiteln fysioterapeut inom djurens hälso- och sjukvård

Fack- och professionsförbundet Fysioterapeuterna har i yttranden till berörda departement framfört bl.a. att fysioterapeut bör vara en skyddad titel inom djurens hälso- och sjukvård. Förbundet menar att den nuvarande lagstiftningen inom djurens hälso- och sjukvård medför negativa konsekvenser för fysioterapeuter legitimerade inom humansjukvården men som är verksamma inom djurens hälso- och sjukvård. Som exempel har förbundet pekat på att vissa yrkesverksamma inom djurens hälso- och sjukvård kallar sig fysioterapeuter men inte är på humansidan legitimerade fysioterapeuter som har godkänts för verksamhet på området. Dessa personer kan ha en varierande utbildningsbakgrund och går t.ex. under benämningarna hund- eller hästfysioterapeuter. Förbundet menar att det finns en

[19] Prop. 2008/09:94, s. 70.

risk för förväxling av en person som kallar sig fysioterapeut med en legitimerad fysioterapeut som godkänts för verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård. Förväxlingsrisken kan leda till att djur inte får adekvat vård. Fysioterapeuterna menar även att det finns konsumentskäl som talar för att yrkestiteln ska vara skyddad. Omständigheten att fysioterapeut inte är en skyddad titel inom djurens hälso- och sjukvård innebär att det kan framstå som oklart för djurägare och allmänhet vilken titel som gäller för yrkeskåren och vilken utbildning som yrkesutövare i gruppen har.

6.7.2 Utredningens överväganden och förslag

Utredningens förslag: I yrkesverksamhet inom djurens hälso- och sjukvård ska en sådan yrkestitel som är skyddad enligt patientsäkerhetslagens bestämmelser få användas endast av den som uppfyller kraven enligt den lagen.

Den som inte uppfyller de krav som framgår av patientsäkerhetslagen för att få använda en yrkestitel, ska inte heller få använda en titel som kan förväxlas med en sådan.

Ett av huvudsyftena med lagen om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård är att uppnå en god och säker vård och en god djurhälsa samt bidra till ett gott djurskydd. Enligt motiven avses med att vården ska vara god och säker att det enskilda djuret som är sjukt eller skadat och i behov av vård ges adekvat behandling av personal med relevant utbildning och som har tillgång till ändamålsenlig utrustning. I begreppet god och säker vård ingår även att vården ska bedrivas med iakttagande av ett starkt djurskydd. Vid vård av svårt sjuka och skadade djur är det angeläget att en bedömning görs om det är djurskyddsmässigt acceptabelt att fortsätta en behandling av ett djur som t.ex. är utsatt för ett omfattande lidande eller om djuret bör avlivas.[20] Djurhälsopersonal ska utföra sitt arbete i enlighet med vetenskap och beprövad erfarenhet, vilket alltså motsatsvis inte gäller för den som utan att tillhöra djurhälsopersonalen är verksam inom djurens hälso- och sjukvård.

[20] Prop. 2008/09:94, s. 54.

Utredningen gör samma bedömning som Fysioterapeuterna i fråga om att det föreligger en klar förväxlingsrisk mellan t.ex. en s.k. hundfysioterapeut som inte är legitimerad fysioterapeut och en legitimerad fysioterapeut som godkänts för verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård. Förväxlingsrisken riskerar att medföra att djur inte får adekvat vård. En annan omständighet som talar för att skydda yrkestiteln fysioterapeut även inom djurens hälso- och sjukvård, är att det för enskilda djurägare kan vara svårt att avgöra dels om en person som arbetar som t.ex. hundfysioterapeut tillhör djurhälsopersonalen i lagens mening, dels om den metod som erbjuds kan orsaka ett lidande som inte är obetydligt. Enligt 4 kap. 3 § djurskyddslagen (2018:1192) gäller bl.a. att en veterinär eller någon annan som tillhör djurhälsopersonalen enligt lagen om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård ska anlitas bl.a. om det krävs en behandling i syfte att förebygga, påvisa, lindra eller bota sjukdom eller skada hos ett djur, om behandlingen kan orsaka lidande som inte är obetydligt. Det ställs inte något krav på faktiskt konstaterande av lidande i det enskilda fallet utan det är tillräckligt att den aktuella behandlingen typiskt sett kan förorsaka ett lidande som inte är obetydligt. Djurägare har alltså ett ansvar enligt djurskyddslagen som kan vara svårt att uppfylla mot bakgrund av den rådande förväxlingsrisken. Konsumenter vet i regel vad en fysioterapeut är och utgår från att den som kallas så har en viss utbildningsnivå, är legitimerad och står under tillsyn.

En yrkestitel som åtnjuter skydd enligt patientsäkerhetslagen bör skyddas även inom djurens hälso- och sjukvård

Enligt direktiven ska utredningen ta ställning till om fysioterapeut bör vara en skyddad yrkestitel inom djurens hälso- och sjukvård. Utredningens övergripande uppdrag är emellertid att skapa en hållbar och långsiktigt välfungerande hälso- och sjukvård för djur. Det är därför påkallat att, i den mån det är möjligt, ta höjd även för framtida eventualiteter. Samma förväxlingsrisk som gjorts gällande beträffande fysioterapeuter gäller även för tandläkare och kan i framtiden komma att gälla för andra legitimerade yrkesgrupper inom humanhälsan som ännu inte etablerat sig inom djurens hälso- och sjukvård. Mot bakgrund av hur branschen för djurens hälso- och sjukvård utvecklats och att nya behandlingsmetoder hämtas från humansjukvården är det enligt utredningen inte svårt att föreställa

sig att personer inom andra yrkeskategorier kan komma att söka sig till området och att nya yrken kan uppstå inom djurens hälso- och sjukvård. Att personer som saknar adekvat utbildning får kalla sig t.ex. hästtandläkare har visat sig kunna få allvarliga följder för djurhälsan. År 2012 dömdes exempelvis en ”hästtandläkare”, som inte var legitimerad tandläkare, för djurplågeri av Svea hovrätt efter att felaktigt ha utfört tandraspning på tre hästar vilket orsakat djuren smärta och lidande. Utredningens bedömning är sammanfattningsvis att inte bara fysioterapeuter bör omfattas av skydd utan alla yrkestitlar som åtnjuter skydd enligt patientsäkerhetslagen.

Av 4 kap. 1 § patientsäkerhetslagen framgår för vilka yrken eller yrkestitlar det finns möjlighet att ansöka om legitimation. Av 4 kap. 5 § samma lag framgår att en sådan yrkestitel som framgår av 1 § får användas endast av den som har legitimation för yrket eller genomgår föreskriven praktisk tjänstgöring. Rätten att använda en skyddad yrkestitel kompletteras av bestämmelsen i 4 kap. 6 §. Den som inte har rätt att använda en skyddad yrkestitel får genom den bestämmelsen inte heller rätt att använda en titel som kan förväxlas med en skyddad yrkestitel. Detsamma gäller från och med den 1 juli 2023, även yrkestiteln undersköterska. Det skydd som ges enligt patientsäkerhetslagen är begränsat till att gälla i yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område.[21]

Utredningens uppfattning är att en person med yrkeslegitimation ska kunna åtnjuta erkännande för sin utbildning och kompetens oavsett om personen i fråga väljer att verka på human- eller på djursidan. Att använda en legitimationsskyddad titel utan att de facto vara legitimerad, ger en felaktig bild av att yrkesutövaren t.ex. står under tillsyn eller har en viss utbildning, vilket kan vara mycket svårt att genomskåda för konsumenter. Detta förhållande gäller enligt utredningens mening särskilt i verksamheter som är så pass närbesläktade som hälso- och sjukvården och djurens hälso- och sjukvård. För att nämna ett exempel kan en biomedicinsk analytiker arbeta med mycket likartade eller identiska arbetsuppgifter oavsett om personen i fråga arbetar inom humanvården eller inom djurens hälso- och sjukvård. Titelskyddet gäller emellertid enligt nuvarande bestämmelser enbart vid arbete inom humanvården. Nya behandlingsmetoder utvecklas och en alltmer avancerad och specialiserad vård erbjuds sjuka och skadade djur. Det är därför rimligt att anta att nya yrkeskategorier framgent

[21] Prop. 2020/21:175 *Budgetpropositionen för 2021*, s. 79.

kommer att utvecklas inom djurens hälso- och sjukvård. Som djurägare är man skyldig att tillgodose nödvändig vård för sitt djur och vid behov ska vården utföras av någon som tillhör djurhälsopersonalen. Det är därför viktigt att en djurägare på ett tydligt sätt, utan förväxlingsrisk, ska kunna välja den vårdgivare som uppfyller detta kriterium. Att utöka skyddet för yrkestitlar som är skyddade enligt patientsäkerhetslagen till att gälla även inom djurens hälso- och sjukvård minskar utrymmet för oseriösa aktörer. Därmed inte sagt att alla yrkesutövare som kallar sig för t.ex. hundpsykolog, hästkiropraktor eller liknande bedriver oseriös verksamhet. Utredningen föreslår därför att i yrkesverksamhet inom djurens hälso- och sjukvård ska en sådan yrkestitel som är skyddad enligt patientsäkerhetslagens bestämmelser få användas endast av den som uppfyller kraven enligt den lagen. Vidare föreslås att den som inte uppfyller de krav som framgår av patientsäkerhetslagen för att få använda en yrkestitel, inte heller ska få använda en titel som kan förväxlas med en sådan. Den som bryter mot bestämmelsen bör dömas till böter.

Utredningen föreslår ett nytt andra stycke i 3 kap. 4 §. Den bestämmelsen omfattas av straffbestämmelsen i 8 kap. 3 §, några förändringar krävs därför inte i det avseendet.

Förslagen innebär inget yrkesförbud, det vill säga, den som t.ex. vill arbeta med djurs mentala hälsa får alltjämt göra det men utan att kalla sig för ”psykolog”. Sådana titlar bör kunna bytas ut till andra som inte för tankarna till ett legitimerat yrke inom humanvården, exempelvis ”hundcoach”, ”hundtränare” eller liknande. För att yrkesutövare ska få tid att genomföra nödvändiga förändringar, som att t.ex. byta firmanamn, föreslår utredningen en kortare övergångsperiod om sex månader (se 10 kap.).

Utredningen har även övervägt frågan om legitimation för fysioterapeuter med särskild vidareutbildning inom djurens hälso- och sjukvård, det vill säga den yrkesgrupp som i dagsläget kan ansöka om godkännande för verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård enligt Jordbruksverkets föreskrifter. Utredningens bedömning är emellertid att det skydd som de förslag som utredningen nu lämnar om titelskydd för yrkestitlar som är skyddade enligt patientsäkerhetslagen samt om förbud att använda en titel som kan förväxlas med en sådan yrkestitel framstår som tillräckligt och mer ändamålsenligt.

6.8 Behörighetsreglering för djurvårdare

I samband med utredningens analys av hur verksamheter inom djurens hälso- och sjukvård har påverkats av den nuvarande lagstiftningen, har frågan om behovet av behörighetsreglering för djurvårdare aktualiserats. Frågan har i hög utsträckning bäring även på andra delar av utredningens uppdrag, så som t.ex. resursbehovet inom djurens hälso- och sjukvård (se 7 kap.). Allmän information om yrkesgruppen djurvårdare och om utbildningsvägar till djurvårdaryrket finns i avsnitt 3.6.6.

Lagen om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård kom bl.a. att innebära att icke behörighetsreglerad personal inom djurens hälso- och sjukvård inte fick utföra vissa typer av uppgifter som ansågs särskilt kvalificerade, som exempelvis att ge injektioner eller att söva djur. Lagen innebar i detta avseende i hög utsträckning en kodifiering av redan gällande rätt och av djurskyddslagens bestämmelser. Djursjukvårdsbranschen, i synnerhet för sällskapsdjur, har sedan lagens ikraftträdande utvecklats i snabb takt och djursjukvården har blivit mer avancerad. Djurägares ökade efterfrågan på vård för sällskapsdjur och det faktum att djurantalet ökat tillsammans med att sällskapsdjur som hundar och katter i allt högre utsträckning försäkras till högre belopp, är omständigheter som kan ha inverkat på möjligheten att förutspå det framtida resursbehovet inom djurens hälso- och sjukvård. Behovet av personal som kan utföra sådana uppgifter som omfattas av det så kallade behandlingsförbudet (4 kap. 1 § lagen om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård) har alltså ökat markant sedan lagens tillkomst och antalet legitimerade djursjukskötare har inte varit tillräckligt för att fylla behovet. För att försöka komma till rätta med problemet har Jordbruksverket under en längre period meddelat förhållandevis omfattande undantag från behandlingsförbudet. Några av dessa undantag innebär att djurvårdare som genomgått viss utbildning undantagits från t.ex. förbud att söva djur och ge injektioner (se avsnitt 4.1.1). Jordbruksverket överväger att förlänga undantagen, som är tidsbegränsade och ska, om de inte förlängs, upphöra att gälla den 31 december 2023.

6.8.1 Utredningens överväganden och förslag

Utredningens förslag: Det införs en möjlighet för djurvårdare att ansöka om godkännande av Jordbruksverket. Det införs även ett skydd för beteckningen godkänd djurvårdare. Godkända djurvårdare ska tillhöra djurhälsopersonalen.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer ska bemyndigas att meddela föreskrifter om närmare krav för bevis om rätt att använda yrkestiteln godkänd djurvårdare samt om särskilt tillstånd att utöva yrke som djurvårdare när det saknas förutsättningar för godkännande.

Godkännande som djurvårdare ska inte få meddelas om förhållandena är sådana att godkännandet skulle ha återkallats om sökanden varit godkänd.

Den som använder beteckningen godkänd djurvårdare inom djurens hälso- och sjukvård utan att ha fått ett sådant godkännande, ska dömas till böter.

Under en tidsbegränsad period om fem år införs undantag från krav på examen i djuromvårdnad från högskoleutbildning på grundnivå för legitimation som djursjukskötare. Undantaget innebär att djurvårdare på nivå 3 ska få möjlighet att, genom examination, visa att denne har kunskaper och färdigheter som motsvarar utbildningen till djursjukskötare och ansöka om legitimation som djursjukskötare.

Jordbruksverket bemyndigas att föreskriva om det närmare innehållet i och utförande av examinationen. Dessa krav bör utarbetas efter samråd med SLU, företrädare för branschen för djurens hälso- och sjukvård och företrädare för djurhälsopersonalen. Ett utökat bemyndigande förs även in i 3 kap. 1 § lagen om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård.

Utredningens bedömning: Kravet för bevis om rätt att använda yrkestiteln godkänd djurvårdare bör inledningsvis knytas till gymnasieskolans naturbruksprogram med inriktning djurvård eller motsvarande kompetens, samt de övriga krav som bedöms lämpliga för att kunna utföra de uppgifter som krävs av yrkeskategorin godkänd djurvårdare.

Utredningen har övervägt alternativa lösningar

De tidsbegränsade undantagen från 4 kap. 1 § lagen om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård medför ovisshet både för arbetsgivare och för den personal som omfattas av dem. Rekrytering försvåras och för arbetsgivare kan utbildning och handledning innebära en osäker investering, viket kan leda till att utvecklingen inom branschen bromsas vilket i sin tur kan innebära risker för djurskyddet. Osäkra framtidsutsikter innebär otrygghet och påfrestningar för personalen som måste kunna förvänta sig långsiktiga och hållbara besked. Det kan även ifrågasättas om undantagen är förenliga med lagstiftningens syfte (se avsnitt 4.1.1). Det krävs därför förändringar i lagstiftningen som skapar möjlighet för Jordbruksverket att avveckla eller i vart fall kraftigt begränsa de omfattande undantagen för övrig personal inom djurens hälso- och sjukvård. Utredningen har övervägt flera alternativa lösningar för att tillgodose såväl djurskyddet, personalens rättmätiga intresse av en långsiktigt hållbar reglering som branschens behov av resurser.

- *Alternativ 1; en möjlighet att anförtro uppgifter till andra än dem som tillhör djurhälsopersonalen för verksamheter som står under tillsyn.* Utredningen har övervägt möjligheten att tillåta den vårdgivare som är ansvarig för en verksamhet som enligt utredningens förslag i fråga om verksamhetstillsyn (se kap. 8) står under tillsyn enligt lagen om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård, att anförtro vissa av de arbetsuppgifter som framgår av 4 kap. 1 § samma lag till någon som inte tillhör djurhälsopersonalen. En absolut förutsättning för ett sådant förfarande skulle vara att överlåtaren försäkrat sig om förenligheten med kravet på en god och säker vård för djur. I regeringens proposition *Verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård* (prop. 2008/09:94) fastslogs att begreppet delegering inom djurens hälso- och sjukvård endast bör användas när någon från djurhälsopersonalen överlåter en uppgift till någon annan som tillhör djurhälsopersonalen, eftersom ansvaret för arbetsuppgiften bara i en sådan situation kunde föras över till mottagaren. Om den som tillhör djurhälsopersonalen i stället skulle uppdra åt någon annan som inte tillhör djurhälsopersonalen att utföra en uppgift förutsattes detta ske i form av assistans eller handräckning. Det alternativ som utredningen nu övervägt skulle utgöra ett mellanting mellan ett delegations-

beslut (som innebär att ansvaret för uppgiften flyttas över till mottagaren) och handräckning eller assistans. Förslaget skulle i korthet innebära att ansvaret för att arbetsuppgiften utförs på rätt sätt ligger kvar hos den vårdgivare eller medicinskt ansvariga veterinär som beslutat att överlåta uppgiften. Ett beslut om att anförtro en uppgift som faller under 4 kap. 1 § lagen om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård skulle behöva vara tidsbegränsat och personligt och med en tydlig definition av den arbetsuppgift som avses. Fördelen med ett sådant alternativ skulle enligt utredningen vara att vårdgivaren (alternativt medicinskt ansvarig veterinär eller annan i motsvarande ställning) själv gavs större möjlighet att leda och fördela arbetet inom den egna verksamheten. Alternativet har emellertid vissa nackdelar som enligt utredningens mening leder till slutsatsen att en annan lösning företrädesvis bör väljas. Vid införandet av lagen om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård konstaterade regeringen att den då rådande ordningen, som i praktiken innebar att veterinärer ansvarade för samtliga behandlingar på t.ex. ett djursjukhus, var otillfredsställande. Lagstiftningen ansågs vara i behov av anpassning så att den i högre grad avspeglade verksamheten inom området och bidrog till att klargöra ansvarsförhållanden.[22] Ett förslag i enlighet med det nu beskrivna alternativ 1 skulle i viss mån utgöra en tillbakagång till förhållanden som tidigare prövats och förkastats. Det finns även risk för att ett förslag som innebär att vårdgivare själva i högre utsträckning ges möjlighet att avgöra vem som ska utföra vilka arbetsuppgifter, leder till att det blir svårt för t.ex. djurägare att avgöra vilken kompetens den man anförtror vården av sitt djur till faktiskt innehar. En reglering som riskerar att leda till ökad otydlighet framstår inte som långsiktigt hållbar och utredningen har därför valt att inte arbeta vidare med alternativ 1.

- *Alternativ 2; bestämmelser som under en tidsbestämd period ger djurvårdare på nivå 3 möjlighet att komplettera sin utbildning för att få legitimation som djursjukskötare.* Utredningen har även övervägt bestämmelser som under en begränsad period möjliggör för djurvårdare som arbetat på nivå 3 att komplettera eller på annat sätt validera sin utbildning och yrkeserfarenhet och därigenom få

[22] Prop. 2008/09:94 s. 52 f.

legitimation som djursjukskötare. Liknande bestämmelser tillämpades i samband med att legitimation för djursjukskötare infördes.[23] Förslaget har flera fördelar. En fördel är att en sådan lösning innebär att personer som under lång tid arbetat med kvalificerade arbetsuppgifter ges möjlighet att komplettera sin utbildning och utvecklas ytterligare i sin yrkesroll. Förslaget skulle även kunna innebära en relativt snabb lösning på den brist på djursjukskötare som branschen påtalat under lång tid då det sannolikt skulle innebära ett tillskott av djursjukskötare inom en tidsperiod på bara några år. Det saknas exakta uppgifter om hur många djurvårdare på nivå 3 som i dagsläget arbetar i Sverige. Enligt Gröna arbetsgivare och Jordbruksverket bör det röra sig om 200–300 personer. Efter att en sådan tidsbestämd period löpt ut, bör Jordbruksverkets tidsbegränsade undantag från behandlingsförbudet kunna tas bort. Det finns emellertid vissa osäkerhetsfaktorer kopplade till förslaget. Det är t.ex. osäkert hur stort intresset bland djurvårdarna skulle vara för att genomgå den kompletterande utbildning som skulle krävas för legitimation. Det kan därför finnas risk för att en situation där antalet djursjukskötare återigen inte motsvarar resursbehoven uppstår. Detta skulle kunna föranleda Jordbruksverket att meddela nya undantagsregler vilket inte framstår som önskvärt. Även om alternativ 2 kan framstå som en god lösning på kort sikt finns det anledning att känna tveksamhet inför dess långsiktiga hållbarhet. Alternativ 2 framstår därför inte i vart fall ensamt som en fullgod lösning.

- *Alternativ 3; djurvårdaryrket regleras och djurvårdare blir en del av djurhälsopersonalen.* Sverige har relativt få reglerade yrken och regeringen har uttalat att den övergripande inriktningen bör vara att hålla nere antalet reglerade yrken. Särskilda krav för att utöva yrkesverksamhet ska endast ställas när det finns angelägna skäl för det som t.ex. patientsäkerhet eller skydd för konsumenter. Med detta i beaktande har utredningen som tredje alternativ övervägt att införa behörighetsreglering för yrkeskategorin djurvårdare. Ett sådant förslag har enligt utredningen flera fördelar. Att införa en ny yrkeskategori till djurhälsopersonalen skulle innebära ökad tydlighet, både för konsumenter och inom branschen, i förhållande till dagens situation med omfattande undantags-

[23] Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd om behörigheter för djurhälsopersonal (SVJFS 2009:83), 2 kap. 1–1 c §§.

regler som i vissa fall dessutom är tidsbegränsade. Djurvårdarna skulle då tillhöra djurhälsopersonalen och därmed stå under såväl individ- som verksamhetstillsyn. Det innebär att samhället ges möjlighet att kontrollera att en personalgrupp som utför ibland avancerad sjukvård på djur, följer de regleringar som finns på området samt har en adekvat utbildning. Djurens hälso- och sjukvård har kommit att specialiseras och utvecklas i hög takt och det finns inget som tyder på att utvecklingen är på väg att avstanna, tvärtom. Uppenbarligen finns det behov av en yrkesgrupp som kan utföra vissa uppgifter som annars tillkommer djurhälsopersonalen utan att för den skull behöva ha samma gedigna högskole- eller universitetsutbildning som djursjukskötare och veterinärer.

En kombination av alternativ 2 och 3 bör väljas

Utredningen anser att alternativ 3 framstår som det mest långsiktigt hållbara alternativet och har därför valt att arbeta vidare med ett förslag om behörighetsreglering för djurvårdare. För att fånga upp kunskapen och erfarenheten hos djurvårdare på nivå 3 bör dessa personer erbjudas möjlighet att under en tidsbegränsad period och under vissa givna förutsättningar kunna ansöka om legitimation som djursjukskötare.

Yrkesgruppen djurvårdare bör omfattas av behörighetsreglering

Utredningen har kommit fram till att det finns behov av behörighetsreglering för yrkesgruppen djurvårdare. Frågan är då vilken typ av reglering som kan vara mest ändamålsenlig för djurvårdaryrket. Vid bedömningen bör de kriterier som används vid liknande bedömningar inom humansjukvården gälla.

Beträffande frågan om djurvårdares *yrkesroll* motsvarar de krav som bör ställas på en reglerad yrkesgrupp gör utredningen följande överväganden. En förutsättning för att ett yrke ska kunna regleras är att det finns tydliga yrkeskvalifikationer att knyta yrkesregleringen till. Yrket djurvårdare är i dag delvis reglerat eftersom det ställs krav på att yrkesutövare, för att få utföra vissa arbetsuppgifter som annars är förbehållna djurhälsopersonal, ska ha uppnått vissa av Jordbruksverket fastställda krav. För att arbeta som djurvårdare på nivå 1 krävs

ingen formell utbildning. För att som djurvårdare inom djurens hälso- och sjukvård få arbeta på nivå 2 krävs genomförd grundkurs i läkemedelshantering för respektive djurslag. Kurserna är minst åtta timmar och avslutas med examination. Även den som har svensk legitimation som sjuksköterska, veterinärexamen från ett tredjeland eller student på veterinär- eller djursjukskötarutbildning får utföra samma uppgifter som en djurvårdare på nivå 2. För dessa personer finns ingen tidsbegränsning i de nuvarande undantagen.

För att få arbeta som djurvårdare på nivå 3 krävs enligt Jordbruksverkets föreskrifter något av följande alternativ.

- Grundläggande utbildning i anestesi och smärtlindring för respektive djurslag (utbildningen ska vara på eftergymnasial nivå och minst 80 timmar och avslutas med examination och måste följa kursplanen som finns i bilaga 2 i Jordbruksverkets föreskrifter och allmänna råd om skyldigheter för djurhållare och personal inom djurens hälso- och sjukvård) samt arbete motsvarande heltid inom djurens hälso- och sjukvård i minst tre år som djurvårdare på nivå 2,
- genomförd teoretisk examination enligt tidigare gällande bestämmelser för att få en legitimation som djursjukskötare, eller
- vara student på en veterinär- eller djursjukskötarutbildning (minst tre år på veterinärprogrammet vid SLU med godkänt resultat, inklusive en kurs i farmakologi, minst tre år på en godkänd veterinärutbildning i något annat EU/EES-land med godkänt resultat, inklusive en kurs i farmakologi, minst två år på djursjukskötarprogrammet vid SLU med godkänt resultat eller minst ett år på tilläggsutbildningen TU-VET för utländska veterinärer vid SLU med godkänt resultat).

Gröna arbetsgivare har för utredningen beskrivit djurvårdarnas yrkesroll på följande sätt. Djurvårdarna utgör en stor del av veterinärbranschens medarbetare och deras arbete är av stor betydelse för verksamheterna, arbetsmiljön och djurskyddet. De arbetsuppgifter som omfattas av undantaget från behandlingsförbudet är en viktig del av djurvårdarnas vardag och har samtidigt blivit en avgörande faktor för många företag att kunna upprätthålla sina verksamheter. Utöver de dagliga arbetsuppgifter som man i regel hjälps åt kring bland djurvårdarna (t.ex. städning av djurstall, matning/rastning av djur, blodprovstagning, receptionsarbete, hålla djur vid undersökning, djur-

ägarkontakter osv.) är givande av injektioner en viktig del av djurvårdarnas (nivå 2) arbetsuppgifter. Detta avser samtliga de injektioner som djurvårdare nivå 2 är behöriga att ge enligt undantaget från behandlingsförbudet, dvs. icke narkotiska preparat. Utan denna befogenhet skulle, enligt Gröna Arbetsgivare, vårdprocessen påverkas negativt på bekostnad av djurhälsa och arbetsmiljön. Djurvårdare på nivå 2 arbetar alltid på veterinärens uppdrag och ordination. En djurvårdare på nivå 3 utför samma typ av uppgifter som nivå 2. Arbetsuppgifterna för djurvårdare på nivå 3 koncentreras ofta till givande av narkotikaklassade läkemedel (typ smärtlindring) och läkemedel för allmän bedövning till sällskapsdjur och kanske allra främst inleda och passa narkos. Behovet av djurvårdare på nivå 3 är extra stort på kvällar, helger och nätter. Om en djurvårdare är lämplig att utbildas inom anestesi avgörs av ansvarig verksamhetschef. Kompetensen hos varje individ utvärderas regelbundet och rätten att ge narkotiska preparat kan fråntas av ansvarig verksamhetschef. Djurvårdare arbetar ofta i team med andra yrkesgrupper, men yrkesrollen innebär även i vissa avseenden ett stort mått av självständighet. Arbetsuppgifterna är avancerade och kan innebära att djurvårdaren utför uppgifter som enligt lagen om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård annars bör tillkomma djurhälsopersonalen men som undantagits från behandlingsförbudet enligt Jordbruksverkets föreskrifter. Yrkesrollen innefattar kontakt med allmänheten och direktkontakt med djur och djurvårdarens arbete har stor betydelse för djurs välmående och en god och säker vård.[24]

Hästnäringens nationella stiftelse (HNS) har beskrivit för utredningen att djurvårdarnas roll, utöver att assistera veterinärerna är att upprätthålla god vårdhygien och beskrivit djurvårdarna som oumbärlig arbetskraft. För häst finns det inga djurvårdare på nivå 3 men djurvårdare på nivå 2 får ge sederande (lugnande) läkemedel till hästar, vilket de inte får till sällskapsdjur.

Djurvårdarnas uppgifter är av stor betydelse för en god och säker djurvård och ett gott djurhälsotillstånd. Utredningen finner att yrkesrollen djurvårdare är så tydligt definierad och arbetsuppgifterna av sådan natur att behörighetsreglering av den anledningen kan anses motiverad. Utredningen har emellertid valt att göra vissa överväganden om den framtida yrkesrollen för djurvårdare som presenteras längre fram i detta avsnitt.

[24] Källa arbetsgivar- och branschorganisationen Gröna arbetsgivare.

I fråga om djurvårdares *utbildningsnivå* kan följande nämnas. Grundutbildning för djurvårdare ges i huvudsak på gymnasiets Naturbruksprogram. Motsvarande utbildning ges också inom ramen för yrkeshögskolan och genom Komvux. Inom naturbruksprogrammen erbjuds inriktningen Djurvård om sammanlagt 500 gymnasiepoäng[25]. Inriktningen innehåller ämnen som djurens biologi, djuren i naturbruket, djurhållning, sällskapsdjur 1 och djurvård inom djurens hälso- och sjukvård 1. Därtill erbjuds olika typer av programfördjupningar och bl.a. kursen djurvård inom djurens hälso- och sjukvård 2 om 200 gymnasiepoäng. Det finns även yrkeshögskoleutbildningar som erbjuder utbildning och vidareutbildning inom djurvårdande. För arbete som djurvårdare på nivå 2 och 3 krävs den utbildning som beskrivits i avsnittet ovan om yrkesrollen.

Utredningen kan konstatera att utbildningen för djurvårdare inte är av högskolekaraktär och att många verksamma djurvårdare saknar eftergymnasial utbildning (med undantag för grundkurs i läkemedelshantering och, för djurvårdare på nivå 3, grundläggande utbildning i anestesi och smärtlindring). Utbildningsnivån är inte sådan att utbildningskriteriet för yrkeslegitimation är uppfyllt. Dock är djurvårdaryrket av sådan karaktär att det bör komma i fråga för annan typ av behörighetsreglering med det ansvar och de skyldigheter som följer av en sådan reglering. Det framstår inte som långsiktigt hållbart att genom undantag på föreskriftsnivå fortsätta låta en hel yrkesgrupp utföra uppgifter som enligt motiven till lagstiftningen bör tillkomma personal som står under tillsyn. En reglering bör kunna öka tryggheten för såväl djurvårdarna själva som för djurägare, eftersom lagstiftningen innehåller tydliga bestämmelser om ansvarsfrågor när en person som tillhör djurhälsopersonalen anlitas. För att tillgodose syftet med regleringen är det tillräckligt att de djurvårdare som uppnår av regeringen eller, efter bemyndigande Jordbruksverket, fastställda krav får rätt att använda en skyddad yrkestitel. Utredningen föreslår att den nya yrkestiteln benämns ”godkänd djurvårdare”. Titeln godkänd djurvårdare ska inte få användas i verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård av andra personer än dem som godkänts av Jordbruksverket. Om någon bryter mot den bestämmelsen bör personen i fråga dömas till böter. På samma sätt som gäller för andra behörighetsreglerade yrkesgrupper bör regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer ges möjlighet att meddela särskilt tillstånd

[25] 100 gymnasiepoäng motsvarar 100 timmar.

att utöva yrket godkänd djurvårdare när förutsättningar för godkännande saknas. Ett godkännande ska inte kunna meddelas om det föreligger sådana omständigheter som innebär att ett godkännande skulle ha återkallats om sökanden varit godkänd (se 6 kap. 6 § lagen om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård).

Vilka utbildningskrav som ska ställas för godkännande beror i hög grad på vad som bör ingå i djurvårdarnas framtida yrkesroll. Utredningens bedömning i detta avseende framgår nedan.

Den framtida yrkesrollen bör i huvudsak motsvara den nuvarande för djurvårdare på nivå 2 och 3, med undantag för initiering och övervakning av narkos

Djurvårdarna fyller alltså en viktig roll inom djursjukvården och utför i dagsläget, i enlighet med Jordbruksverkets omfattande undantagsregler, vissa särskilt kvalificerade uppgifter. Djurvårdarna står inte under tillsyn utan ansvaret för de uppgifter de utför vilar på ansvarig veterinär. Utredningen föreslår nu att yrkesgruppen godkänd djurvårdare ska tillhöra djurhälsopersonalen. Ett sådant förslag innebär att ansvaret för att en djurvårdare endast utför sådana uppgifter som denne har formell och reell kompetens för, vilar både på den enskilde djurvårdaren (som tillhör djurhälsopersonalen och står under individtillsyn) och vårdgivaren (som enligt utredningens förslag står under verksamhetstillsyn). På samma sätt som i dag gäller för t.ex. veterinärer och djursjukskötare, skulle det alltså inte vara Jordbruksverket som bestämmer vilka uppgifter den enskilde djurvårdaren får utföra.

Utredningen ser emellertid anledning till att i sammanhanget särskilt uppmärksamma frågan om narkos, det vill säga sövning av djur. Jordbruksverkets nuvarande undantagsregler innebär att djurvårdare på nivå 3 får ge injektioner med narkotikaklassade läkemedel eller läkemedel för allmän bedövning om en veterinär befinner sig på platsen och kan agera om komplikationer kan uppstå. Undantaget innebär i praktiken bl.a. att djurvårdare på nivå 3 får söva djur. Införandet av undantagen på nivå 3 föregicks av diskussioner om huruvida det var lämpligt att djurvårdare skulle få ge narkotikaklassade läkemedel och läkemedel för allmän bedövning (sövning och sedering). Flera, bl.a. SLU, framförde kritik mot att införa undantaget. Ett skäl till kritiken var att det krävs en längre högskoleutbildning för att få full förståelse för uppgiften. Det kan noteras att diskussio-

nen vid den tidpunkten gällde vilken utbildning en person som arbetade under en veterinärs ansvar behövde ha.[26] Såväl SLU som Riksföreningen Anställda Inom Djursjukvården (RAID) har till utredningen framfört kritik mot undantagsregeln. Även vissa privata aktörer och Jordbruksverket har förespråkat att initiering och övervakning av narkos bör utföras endast av veterinärer och djursjukskötare. Gröna arbetsgivare har å sin sida framfört att det, på grund av bristen på djursjukskötare, är en nödvändighet för att kunna upprätthålla djurskyddet att djurvårdare får söva och övervaka sövning av djur när de uppnått reell kompetens för uppgiften.

Jordbruksverket har sammanställt en enkätundersökning

Jordbruksverket har i samband med frågan om eventuell förlängning av undantagen för personal som omfattas av behandlingsförbudet sammanställt en enkät där bl.a. frågan om vilka yrkeskategorier som utför vissa uppgifter förekommer. Enkäten har besvarats av totalt 3 493 personer varav 1 261 veterinärer, 1 000 djursjukskötare, 257 djurvårdare på nivå 3, 746 djurvårdare på nivå 2 och 229 djurvårdare på nivå 1. Distriktsveterinärerna har besvarat enkäten men i vissa av beräkningarna exkluderats med motiveringen att deras verksamhet skiljer sig från de övrigas på så sätt att veterinärer arbetar ensamma i större utsträckning. I fråga om fördelningen mellan de arbetsuppgifter som omfattas av undantagen från behandlingsförbudet visar Jordbruksverkets undersökning att sövning i 6 procent av fallen utförs av veterinär, i 82 procent av fallen utförs av djursjukskötare och i 12 procent av fallen utförs av djurvårdare på nivå 3. Jordbruksverket har kunnat konstatera att när det kommer till sövning varierar det stort mellan olika företag. Ett av de större företagen och flera mindre använder till exempel inte djurvårdare på nivå 3 till sövning, utan bara djursjukskötare och veterinärer. Jordbruksverkets sammanställning visar bl.a. att hos de företag som låter djurvårdare på nivå 3 söva utför de cirka en femtedel av alla sövning. Jordbruksverket har även noterat att de företagen i högre utsträckning använder djursjukskötare till sådana uppgifter som en djurvårdare på nivå 2 hade fått göra, dvs att lägga permanentkanyl och ge övriga intravenösa injektioner, vilket enligt myndigheten tyder på att det borde finnas möjlighet att

[26] Källa Jordbruksverket.

utnyttja djursjukskötarna på de företagen till att utföra mer avancerade uppgifter såsom att söva djur.

Utredningens slutsats

Den samstämmiga synen tycks vara att uppgiften att initiera och övervaka narkos kräver lång erfarenhet och medicinsk förståelse. En godkänd djurvårdare som tillhör djurhälsopersonalen utför sina arbetsuppgifter på eget ansvar och inte, till skillnad från i dag, nödvändigtvis under veterinärens överinseende. Det innebär att kraven på djurvårdarnas självständiga kompetens ökar. Den utbildning om 80 timmar som krävs för att djurvårdare på nivå 3 ska få initiera och övervaka narkos framstår inte som tillräcklig för att ålägga ett sådant självständigt ansvar på djurvårdare. Utredningens bedömning är därför att uppgiften att initiera och övervaka narkos endast bör åligga yrkesgrupperna veterinär och djursjukskötare.

Även om Jordbruksverkets ovan nämnda undersökning i viss mån indikerar att andelen sövning som utförs av djurvårdare inte procentuellt sett är särskilt hög, bedömer utredningen att ett förslag som innebär att djurvårdare inte längre bör få söva djur kräver fler djursjukskötare inom djurens hälso- och sjukvård. Det är även viktigt att djurvårdare på nivå 3 bereds möjlighet att utveckla och tillvarata upparbetad kompetens. Utredningen bedömer därför att antalet platser på djursjukskötarutbildningen bör utökas (se 7 kap.). Utredningen föreslår även att regeringen ska uppdra åt SLU att undersöka möjligheterna att genomföra utbildningen på distans.

Utbildningskraven för godkända djurvårdare

I föreskrifter bör framgå vilka kunskaper och vilka praktiska färdigheter som ska krävas för godkännande som djurvårdare. Inledningsvis bör det, enligt utredningens bedömning, krävas utbildning från gymnasieskolans naturbruksprogram med inriktning Djurvård eller annan motsvarande kompetens samt de ytterligare krav som Jordbruksverket anser bör vara uppfyllda för att motsvara den framtida yrkesrollen. Godkännande bör inte få meddelas om förhållandena är sådana att ett godkännande skulle ha återkallats enligt bestämmel-

serna i 6 kap. lagen om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård om sökanden varit godkänd.

I dagsläget finns ingen enhetlig utbildning på gymnasienivå som fullt ut motsvarar de krav som ställs för djurvårdare på nivå 2 och 3. Utredningens förhoppning är att de förslag som nu lämnas kan leda till att utbildningsanordnare, myndigheter och branschorganisationer strävar efter att utforma enhetliga utbildningar på minst gymnasienivå som motsvarar de krav som ställs på yrkesrollen godkänd djurvårdare och som på sikt kan leda fram till djurvårdarexamen. En sådan struktur skulle kunna bidra till att tydliggöra yrkesrollerna inom djurens hälso- och sjukvård ytterligare. Den närmare bedömningen av vilka krav som ska ställas för att på bästa sätt motsvara yrkesrollen godkänd djurvårdare bör emellertid överlämnas till Jordbruksverket. I sammanhanget bör nämnas att Skolverket har fått i uppdrag att förbereda ett införande av ämnesbetyg som ska tillämpas från den 1 juli 2025. Företrädare för branschen för djurens hälso- och sjukvård har varit med om att ta fram förslag på yrkesprov till gymnasieskolans djurvårdarutbildning. Det är viktigt att detta och annat pågående arbete beaktas vid utformningen av föreskrifterna.

Ansökan och beslut

Ansökan om godkännande ska ske till Jordbruksverket som också fattar beslut i frågan. Det mest lämpliga är enligt utredningens bedömning att godkännande inte tilldelas någon enskild grupp ”automatiskt” utan att en individuell prövning av godkännandet görs i varje enskilt fall. Några övriga övergångsbestämmelser behövs därför inte i det avseendet.

Ett senarelagt ikraftträdande

För att säkerställa att utredningens förslag inte innebär risker för djurskyddet är det viktigt att branschen för djurens hälso- och sjukvård får god tid på sig att omfördela arbetsuppgifter och kanske rekrytera personal. Utredningen föreslår därför att förslagen om behörighetsreglering ska träda i kraft senare än utredningens övriga förslag (se kap. 10). De tidsbegränsade undantag som Jordbruksverket har meddelat för övrig personal inom djurens hälso- och sjuk-

vård bör, om inte Jordbruksverket bedömer att behovet har upphört innan bestämmelserna träder i kraft, kunna gälla fram till dess för att sedan tas bort. Jordbruksverket bör överväga om det i utbildningssyfte alltjämt finns anledning att föreskriva om särskilda undantag för veterinär- och djursjukskötarstudenter m.fl.

En möjlighet till legitimation som djursjukskötare föreslås för djurvårdare nivå 3

Inom djurens hälso- och sjukvård arbetar i nuläget cirka 200–300 personer som djurvårdare på nivå 3 enligt Jordbruksverkets tidsbegränsade undantag.[27] Utredningens uppfattning är att vissa arbetsuppgifter som i dag får utföras och utförs av dessa personer inte bör ingå i yrkesrollen för godkända djurvårdare. För att ge gruppen djurvårdare på nivå 3 möjlighet att tillvarata och utveckla upparbetad kompetens bör denna yrkesgrupp ges en särskild, tidsbegränsad möjlighet att ansöka om legitimation som djursjukskötare utan genomförd examen i djuromvårdnad från högskoleutbildning på grundnivå. Ett sådant förslag skulle även innebära en relativt skyndsam åtgärd för att minska bristen på djursjukskötare. Utredningen föreslår därför att det under en tidsbegränsad period på fem år ska vara möjligt för den aktuella gruppen djurvårdare på nivå 3 att genom examination visa att denne har kunskaper och färdigheter som motsvarar dagens utbildning till djursjukskötare. Jordbruksverket bör bemyndigas att föreskriva om det närmare innehållet i och utförande av examinationen. För att ett sådant bemyndigande ska vara möjligt bör även bemyndigandet i 3 kap. 1 § lagen om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård utökas. Dessa krav bör utarbetas efter samråd med SLU, företrädare för branschen för djurens hälso- och sjukvård och företrädare för djurhälsopersonalen.

6.9 Godkännande av yrkestitlar

Yrkesutövare från humansjukvården har sedan lång tid tillbaka varit verksamma inom djurens hälso- och sjukvård. Tidigare gällde detta framför allt inom områdena mun- och tandvård och inom rehabi-

[27] 4 kap. 13 och 14 §§ Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd (SVJFS 2019:25) om skyldigheter för djurhållare och personal inom djurens hälso- och sjukvård.

litering. I motiven till lagen om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård lyfte regeringen fram de många positiva effekter som följer av att veterinärmedicinen tillförs kompetens från humansjukvården. Yrkesutövarna har goda kunskaper inom sina områden och deras kompetens utgör därför ett bra komplement till yrkesutövarna inom djurens hälso- och sjukvård, vilket leder till att verksamheten utvecklas positivt. Regeringen bedömde vid tidpunkten att behovet av kompetenstillskott från humansjukvården, inom framför allt områdena mun- och tandvård och rehabilitering, skulle komma att bestå under överskådlig tid. För att yrkesutövare skulle omfattas av den nya lagens bestämmelser om ansvar för de egna arbetsuppgifterna, tillsyn, disciplinåtgärder m.m. föreslogs att en person med legitimation inom ett humanyrke efter en viss tilläggsutbildning skulle kunna godkännas för verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård och därmed ingå i djurhälsopersonalen.

De nuvarande bestämmelserna om godkännande av yrkestitlar används och fyller enligt utredningens mening sitt syfte. Det är alltjämt viktigt att yrkesutövare med utbildning inom humanmedicin som vill verka inom djurens hälso- och sjukvård kompletterar sin utbildning med veterinärmedicinska kunskaper. Den som gör det bör ges en särskild rätt att utöva yrke inom djurens hälso- och sjukvård genom beteckningen godkänd för verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård. Regleringen bör därför kvarstå oförändrad.

Jordbruksverket har meddelat föreskrifter om vilka yrkesgrupper som kan komma i fråga för godkännande inom djurens hälso- och sjukvård. För närvarande tillkommer den möjligheten legitimerade fysioterapeuter (sjukgymnaster) och legitimerade tandläkare. Utredningen noterar att endast 15 legitimerade tandläkare har ansökt om godkännande för yrkesverksamhet inom djurens hälso- och sjukvård. Av dessa är fem personer 66 år eller yngre. Samtliga tandläkare – med ett enstaka undantag – fick sitt godkännande via de så kallade övergångsreglerna.[28] Det kan därför finnas anledning för Jordbruksverket att se över sina föreskrifter i det avseendet.

[28] Statistik från Jordbruksverkets databas vet@bas, besökt 220623.

6.10 Proportionalitetsbedömning ska göras innan ny reglering antas

Av 2 kap. 17 § första stycket regeringsformen framgår att begränsningar i näringsfriheten eller rätten att utöva yrke får införas endast för att skydda angelägna allmänna intressen.

Utredningen föreslår nu att hovslagaryrket ska omfattas av ytterligare behörighetsreglering på så sätt att yrkestiteln hovslagare ska skyddas. Det lämnas även förslag som innebär att en yrkestitel, som är skyddad enligt patientsäkerhetslagens bestämmelser eller en titel som kan förväxlas med denna, ska få användas i yrkesverksamhet inom djurens hälso- och sjukvård endast av den som uppfyller kraven enligt den lagen. Utredningen lämnar även förslag som innebär reglering av djurvårdaryrket.

Det är viktigt att en behörighetsreglering i så hög utsträckning som möjligt inte gynnar vissa yrkesutövare på andras bekostnad. En behörighetsreglering innebär i regel ett intrång i den grundlagsskyddade närings- och yrkesfriheten (2 kap. 17 § regeringsformen). För att ett sådant intrång ska vara tillåtet, måste regleringens syfte anses skydda ett angeläget allmänt intresse och inte syfta till att ekonomiskt gynna vissa företag eller personer. Inskränkningar i skyddet får göras endast under förutsättning att dessa är generella och att likhetsprincipen iakttas så att alla, som i övrigt uppfyller de krav som kan ställas på t.ex. kompetens, har möjlighet att konkurrera på lika villkor. Djurskyddsintresset bör enligt utredningens mening utgöra ett sådant allmänt intresse som kan motivera en begränsning i rätten att få kalla sig hovslagare eller godkänd djurvårdare och rätten att få använda en sådan yrkestitel som är skyddad enligt patientsäkerhetslagens bestämmelser. De övergångsregler som utredningen föreslår syftar till att t.ex. personer som redan är verksamma som hovslagare inte ska missgynnas av lagstiftningen. De inskränkningar som föreslås är i övrigt generella och inbjuder till konkurrens på lika villkor.

Enligt artikel 59 i yrkeskvalifikationsdirektivet (se närmare om yrkeskvalifikationsdirektivet i avsnitt 4.3.2) är medlemsstaterna skyldiga att bedöma proportionaliteten i krav som begränsar tillträdet till eller utövandet av reglerade yrken och att meddela kommissionen resultaten av bedömningen. Direktivet om proportionalitetsröv-

ning[29] bör enligt skäl 8 i det direktivet tillämpas som komplement till yrkeskvalifikationsdirektivet.

I direktivet om proportionalitetsprövning kodifieras det s.k. inremarknadstest som följer av EU-domstolens praxis. I direktivet om proportionalitetsprövning finns testets delar i tre olika artiklar. Förbudet mot diskriminering finns i artikel 5. Kravet att en åtgärd ska motiveras med hänvisning till mål av allmänt intresse följer av artikel 6.1. Av artikel 7.1 följer kravet på att åtgärden ska vara proportionerlig och sålunda vara lämplig för att nå det eftersträvade målet och inte gå utöver vad som är nödvändigt för att nå detta mål.

I Sverige har direktivet om proportionalitetsprövning genomförts genom införandet av förordningen (2020:757) om proportionalitetsprövning vid nya eller ändrade krav på yrkeskvalifikationer. Med nya eller ändrade krav vid yrkesreglering enligt förordningen menas att samtliga krav som ställs för att få tillträde till yrket omfattas av förordningens tillämpningsområde. Enligt 4 § förordningen ska en myndighet som utarbetar ett förslag till föreskrifter som innehåller nya eller ändrade krav för ett reglerat yrke genomföra ett inremarknadstest genom att: 1. säkerställa att förslaget inte är direkt eller indirekt diskriminerande på grund av nationalitet eller bosättningsort, 2. i enlighet med 5–7 §§ i förordningen motivera förslaget med hänvisning till mål av allmänt intresse, och 3. i enlighet med den metod för proportionalitetsprövning som följer av 9–11 §§ i förordningen visa att de åtgärder som föreslås är lämpliga för att säkerställa att målet av allmänt intresse nås och inte går utöver vad som är nödvändigt för att nå målet.

6.10.1 Prövning enligt inremarknadstestet

Av 8 § förordningen om proportionalitetsprövning vid nya eller ändrade krav på yrkeskvalifikationer framgår att när ett förslag till föreskrifter som innehåller nya eller ändrade krav för ett reglerat yrke offentliggörs ska förslaget åtföljas av en redogörelse av det inremarknadstest som genomförts enligt 4 §.

[29] Europaparlamentets och rådets direktiv 2018/958/EU av den 28 juni 2018 om proportionalitetsprövning före antagandet av ny reglering av yrken.

Förslagen är inte diskriminerande på grund av nationalitet eller bosättningsort

De föreslagna bestämmelserna innebär att en person för att få kalla sig hovslagare måste kunna visa att denne har uppnått viss kompetensnivå. Urvalskriterierna för att få titeln hovslagare grundar sig på kompetens och är därför varken direkt eller indirekt diskriminerande på grund av nationalitet eller bosättningsort. Detsamma gäller utredningens förslag om att en sådan yrkestitel som är skyddad enligt patientsäkerhetslagens bestämmelser ska få användas i yrkesverksamhet inom djurens hälso- och sjukvård endast av den som uppfyller kraven enligt den lagen och utredningens förslag om behörighetsreglering för djurvårdare.

Mål av allmänt intresse kan inte nås utan yrkesreglering

I 5 § förordningen anges 16 olika mål av allmänt intresse som kan motivera ett förslag till föreskrifter enligt 4 § förordningen, däribland djurhälsa och konsumentskydd. Enligt 7 § förordningen ska myndigheten visa att det finns en verklig risk för att det aktuella målet inte nås om inte föreskrifterna beslutas. Hovslagare har direktkontakt med djuren och den hovvård de utför är av stor betydelse för djurens hälsa. För kvaliteten på arbetet och säkerheten för djuren är det av stor betydelse att hovslagaren har såväl den praktiska- som teoretiska kompetens som arbetet kräver. Från och med den 1 januari 2026 ändras kraven för att godkännas som hovslagare av Jordbruksverket. För att Jordbruksverket ska bevilja en ansökan om godkännande kommer då bl.a. att krävas att den som ansöker genomgått en treårig hovslagarutbildning på högskole-, universitets- eller yrkeshögskolenivå med både praktiska och teoretiska moment. Därmed höjs kompetenskraven för att bli godkänd hovslagare. Det är emellertid inte tillräckligt att kraven för att bli godkänd hovslagare justeras. Begreppet godkänd hovslagare har inte fått önskad genomslagskraft och de allra flesta yrkesverksamma hovslagare saknar ett sådant godkännande. Det är också tveksamt om begreppet godkänd hovslagare nått ut till djurägare. Det kan därför vara svårt för konsumenter att försäkra sig om att den hovslagare man väljer att anlita besitter rätt kompetens. Det finns inget i dag som säkerställer att den som har yrkestiteln hovslagare också har förvärvat de kunskaper

som efterfrågas. Utan ytterligare reglering av yrket kan vem som helst använda yrkestiteln hovslagare, utan att behöva kunna visa någon viss kompetensnivå. Genom den yrkesreglering som utredningen föreslår kommer det att säkerställas att hovslagare besitter sådan kunskap som är viktig för yrket. Utredningen bedömer därför att det finns en verklig risk att målen (djurhälsa och konsumentskydd) inte kan uppnås på annat sätt än genom ytterligare reglering av yrket hovslagare.

Utredningen föreslår att en sådan yrkestitel som är skyddad enligt patientsäkerhetslagens bestämmelser ska få användas i yrkesverksamhet inom djurens hälso- och sjukvård endast av den som uppfyller kraven enligt patientsäkerhetslagen. Att personer som saknar adekvat utbildning behandlar djur kan få allvarliga följder för djurhälsan. Risken för att konsumenter utgår från att en person som kallar sig för t.ex. hästtandläkare eller hundkiropraktor de facto har en utbildning som motsvarar en tandläkar- eller kiropraktorutbildning måste anses betydande. Genom den reglering som utredningen föreslår säkerställs att yrkestitlar som åtnjuter skydd enligt patientsäkerhetslagen inte används på ett otillbörligt och för konsumenter vilseledande sätt inom djurens hälso- och sjukvård. Utredningen bedömer att det finns en verklig risk att målen (djurhälsa och konsumentskydd) inte kan uppnås på annat sätt än genom den föreslagna regleringen.

Utredningen föreslår även behörighetsreglering i form av skyddad yrkestitel för godkända djurvårdare. Förslagen syftar bl.a. till att skapa en mer hållbar och långsiktig reglering för en yrkesgrupp som under lång tid, enligt undantagsregler, arbetat med kvalificerade arbetsuppgifter som enligt lagen om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård endast ska utföras av djurhälsopersonal. Den föreslagna regleringen innebär att den nya yrkeskategorin godkänd djurvårdare omfattas av samma skyldigheter som den övriga djurhälsopersonalen. Utredningen har övervägt flera andra alternativ men kommit fram till att den föreslagna regleringen är nödvändig för att nå målet om en långsiktigt hållbar hälso- och sjukvård för djur.

Åtgärderna är lämpliga och går inte utöver vad som är nödvändigt för att nå målet

I 9–11 §§ förordningen om proportionalitetsprövning vid nya eller ändrade krav på yrkeskvalifikationer anges att följande moment ska ingå i proportionalitetsbedömningen med utgångspunkt i målet av allmänt intresse. 1. vilka slags risker som motverkas av förslaget, 2. befintliga bestämmelser och i vilken utsträckning de är tillräckliga för att nå målet av allmänt intresse, 3. om förslaget är konsekvent och systematiskt i förhållande till hur liknande risker i jämförbara verksamheter har åtgärdats, 4. om förslaget förväntas leda till att målet av allmänt intresse nås, 5. vilka negativa effekter förslaget kan få för den fria rörligheten för personer och tjänster, konsumenternas valmöjligheter och tjänsternas kvalitet och väga dessa effekter mot förslagets förväntade nytta, 6. om målet av allmänt intresse kan nås genom mindre restriktiva åtgärder, och 7. om de föreslagna nya eller ändrade kraven var för sig bidrar till och är nödvändiga för att nå målet av allmänt intresse när de kombineras med övriga krav som begränsar tillträdet till yrket. I 10 § finns det närmare angivet vad myndigheten särskilt ska beakta vid bedömningen av 9 § 7. I 11 § anges att följande moment ska beaktas när det har betydelse: 1. Vilken verksamhet som yrket omfattar och kopplingen till den yrkeskvalifikation som krävs, 2. uppgifternas komplexitet och kopplingen till behovet av yrkeskvalifikationer, särskilt när det gäller nivån, arten och längden på den utbildning eller erfarenhet som krävs, 3. möjligheten att få tillräckliga yrkeskvalifikationer på alternativa sätt, 4. om reserverade aktiviteter är gemensamma för flera yrkesgrupper, 5. graden av självständighet när yrket utövas, och 6. Vetenskaplig och teknisk utveckling som påverkar konsumenternas möjligheter att bedöma kvaliteten på den tjänst som yrkesutövaren utför.

Utredningen konstaterar att de risker som motverkas genom förslaget om skydd för yrkestiteln hovslagare är framför allt risker för djurs hälsa men även risk för att konsumenter inte på ett betryggande sätt kan försäkra sig om att den hovslagare som anlitas besitter tillräcklig kompetens. De befintliga bestämmelserna om skydd för titeln godkänd hovslagare är inte tillräckliga för att målet om en god djurhälsa ska uppfyllas. För att uppnå målet krävs enligt utredningen att yrkestiteln hovslagare skyddas. Mindre restriktiv reglering har prövats och visat sig inte vara tillräcklig. Den nu valda regleringen är

därför lämplig för att uppnå målet. Utredningen har identifierat en risk för att förslaget kan leda till att nu yrkesverksamma hovslagare slutar med sin verksamhet om de inte längre får kalla sig hovslagare. För att minimera risken har utredningen föreslagit generösa övergångsbestämmelser. När det gäller de omständigheter som ska beaktas enligt 11 § bedöms tre av punkterna ha betydelse för bedömningen. Enligt den andra och tredje punkten hänvisas till de överväganden som har gjorts i avsnitt 6.7.2 om beskrivning av yrkesroll och utbildning. Vad avser den tredje punkten kan det konstateras att det enligt utredningens förslag ska vara möjligt att uppnå den efterfrågade yrkeskvalifikationen på alternativa sätt. Det kommer att vara möjligt att genomgå olika typer av utbildningar för att godkännas som hovslagare. Med hänvisning till den femte punkten beskrivs i avsnitt 6.7.2 att hovslagare arbetar självständigt. Det saknas möjligheter att organisera arbetet på annat sätt.

Utredningen föreslår att en sådan yrkestitel som är skyddad enligt patientsäkerhetslagens bestämmelser, i yrkesverksamhet inom djurens hälso- och sjukvård ska få användas endast av den som uppfyller kraven enligt den sagda lagen. Detta innebär enligt utredningens bedömning att risker för djurs hälsa och risken för att konsumenter inte på ett betryggande sätt kan försäkra sig om att den som anlitas för att t.ex. vårda djuret besitter tillräcklig kompetens minskar. De befintliga bestämmelserna om skydd för beteckningen ”godkänd för verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård” är inte tillräckliga för att målet om en god djurhälsa ska uppfyllas. Mindre restriktiv reglering har alltså prövats och visat sig inte vara tillräcklig. Den nu valda regleringen är därför lämplig för att uppnå målet.

De risker som motverkas genom förslaget om behörighetsreglering för djurvårdare är framför allt risker för djurs hälsa. De befintliga undantagsbestämmelser som Jordbruksverket meddelat för att säkerställa att bristen på resurser inom djursjukvården inte innebär risker för djurhälsan är inte tillräckliga för att på lång sikt uppfylla målet om en god djurhälsa. För att uppnå målet krävs enligt utredningen behörighetsreglering för vissa djurvårdare och att den nya yrkestiteln godkänd djurvårdare skyddas. Den nu valda regleringen är lämplig för att uppnå målet. När det gäller de omständigheter som ska beaktas enligt 11 § har flera punkter betydelse för bedömningen. Enligt den andra punkten hänvisas till de överväganden som har gjorts i avsnitt 6.8.1 om yrkesroll och utbildning.

Utbildningskraven har bedömts som väl kopplade till den kunskap och kompetens som är viktig att ha för utförandet av arbetsuppgifterna. Vad avser den tredje punkten kan konstateras att det enligt utredningens förslag ska vara möjligt att uppnå den efterfrågade yrkeskvalifikationen på alternativa sätt. Det kommer att vara möjligt att genomgå olika typer av utbildningar för att godkännas av Jordbruksverket och därigenom få kalla sig godkänd djurvårdare.

6.11 Utredningens förslag på övriga författningsändringar i anledning av förslagen om behörighetsreglering

Utredningens förslag: Vissa bestämmelser i lagen om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård ska, i anledning av den ändrade och utökade behörighetsreglering som föreslås, anpassas till lagen om erkännande av yrkeskvalifikationer.

Lagen om erkännande av yrkeskvalifikationer anger de rättigheter som en yrkesutövare som vill utöva ett reglerat yrke i Sverige har i fråga om tillfällig yrkesutövning och om erkännande av yrkeskvalifikationer. Lagen om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård har anpassats till den generella regleringen. All sådan yrkesverksamhet där det i författning direkt eller indirekt ställs krav på att yrkesutövaren har vissa bestämda yrkeskvalifikationer omfattas av yrkeskvalifikationsdirektivets definition av ett reglerat yrke. Utredningens förslag om ändrad respektive ny behörighetsreglering för djurhälsopersonal och för djurvårdare innebär att fler anpassningar av lagen om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård krävs.

7 Resursbehovet inom djurens hälso- och sjukvård

7.1 Utredningens uppdrag

Frågan om bemanningssituationen inom djurens hälso- och sjukvård är högaktuell och arbetsgivar- och branschorganisationen Gröna arbetsgivare har i de senaste årens branschrapporter lyft fram bristen på personal som den enskilt största utmaningen för djurens hälso- och sjukvård. I rapporten för år 2020 påpekas särskilt stora problem med att rekrytera veterinärer och djursjukskötare. Även Agrifood Economics Centre, vars verksamhet är ett samarbete mellan Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) och Ekonomihögskolan vid Lunds universitet, har i rapporten *Brist på veterinärer* från november 2020 uppgett att läget är svårbedömt men att det finns tecken på att det är brist på veterinärer inom vissa sektorer och län. Det finns även indikationer på att bristen på utbildad personal kan vara särskilt allvarlig när det gäller tillgången till veterinärer för lantbrukets djur och för stora djur på landsbygden. Mot bakgrund härav har utredningen fått i uppdrag att göra en analys av vilka åtgärder som kan vidtas för att komma till rätta med bemanningsproblemen. Uppdraget består av följande delar.

- Analysera det framtida resursbehovet av olika yrkeskategorier inom djurens hälso- och sjukvård,
- bedöma behovet av antalet utbildningsplatser för veterinärer och djursjukskötare på kort och på lång sikt,
- bedöma om ytterligare åtgärder bör vidtas vid antagningen till veterinärutbildningen eller inom ramen för utbildningen för att säkerställa tillgången på veterinärer inom lantbrukssektorn och, i förekommande fall, föreslå sådana åtgärder,

- bedöma om ytterligare åtgärder bör vidtas för att möjliggöra för veterinärer med examen från ett land utanför EU/EES och Schweiz att verka inom djurens hälso- och sjukvård och, i förekommande fall, föreslå sådana åtgärder.

I analysen av det framtida resursbehovet av olika yrkeskategorier inom djurens hälso- och sjukvård har utredningen huvudsakligen avgränsat undersökningsområdet till veterinärer och djursjukskötare, eftersom dessa yrkesgrupper tillsammans utgör den största andelen av djurhälsopersonalen och det är främst beträffande dem som resursbrister har påtalats. Vissa överväganden görs även kring behov av fysioterapeuter och hovslagare. Möjligheten att analysera det framtida behovet av djursjukskötare, fysioterapeuter och hovslagare begränsas i viss mån av att det inte finns samma statistiska underlag att tillgå som för veterinärer.

Utredningen har sammanställt en enkät (bilaga 4) som skickats till verksamhetsansvariga inom branschen för djurens hälso- och sjukvård. Ett antal enkätfrågor har handlat om verksamheternas uppfattning om resursbehovet inom djurens hälso- och sjukvård. Enkäten har distribuerats via Gröna arbetsgivares medlemsregister till 228 kliniker och till samtliga distriktsveterinärmottagningar. Därtill har utredningen skickat enkäten till ytterligare 318 kliniker. En stor del av de verksamhetsansvariga inom djursjukvården i Sverige har alltså fått möjlighet att ta del av enkäten. Totalt har 205 verksamheter besvarat enkäten.

I samarbete med Veterinärmedicinska föreningen vid Sveriges Lantbruksuniversitet (SLU) har utredningen sammanställt en enkät (bilaga 5) om veterinär yrkesinriktning. Samtliga studenter på veterinärprogrammet vid SLU har beretts möjlighet att besvara enkäten och svar har inkommit från 293 studenter.

7.2 Frågan om brist på veterinärer är omdiskuterad

Av utredningens direktiv framgår att det, mot bakgrund av den upplevda bristen på utbildad personal som finns inom branschen, finns behov av att analysera vilka åtgärder som kan vidtas för att komma till rätta med bemanningsproblematiken.[1] Frågan om det är brist på

[1] Dir. 2021:42 *En hållbar och långsiktigt välfungerande hälso- och sjukvård för djur*.

veterinärer är emellertid inte helt okomplicerad. Meningarna går i sär och frågan har varit föremål för diskussion, inte minst i media. Under år 2021 larmade t.ex. TV4 och SVT om akut brist på veterinärer.[2] I Aftonbladet har Jordbruksverkets chefsveterinär uttalat sig om den generella veterinärbristen och pandemins effekter på behovet av ökade jourtider.[3] I Svenska Dagbladet har risken för sommarstängda kliniker på grund av veterinärbrist uppmärksammats.[4] Sveriges veterinärförbund (SVF) har bl.a. i insändare i Dagens Nyheter påtalat att en viktigare fråga än fler utbildningsplatser är att ta tag i arbetsmiljöproblem inom branschen.[5]

I kapitlet redovisas flera rapporter där frågan om brist på framför allt veterinärer är central. Utredningen har noterat att vissa rapporter innehåller brister. AgriFood Economics Centres rapport (avsnitt 7.2.4) har starkt ifrågasatts av bl.a. Gröna arbetsgivare och SVF. Den kritik som framförts till utredningen består i huvudsak av synpunkten att rapportförfattarna felaktigt utgått från att tillgång och efterfrågan på veterinärer sätts på en utbildningsmarknad som fungerar i fri konkurrens. Gröna arbetsgivare menar i stället att utbud och efterfrågan på veterinärer och legitimerade djursjukskötare i princip sätts på en marknad som utgörs av ett nationellt utbildningsmonopol och att det därigenom inte finns en balans mellan studenternas söktryck och arbetsmarknadens efterfrågade behov kontra tillhandahållandet av utbildningsplatser. SVF har framhållit att innehållet i rapporten i stora delar är inaktuellt. De prognoser som presenteras i rapporterna från SCB och Universitetskanslersämbetet (avsnitt 7.2.2) är enligt SVF inte särskilt välgrundade, bl.a. på grund av att t.ex. faktorer som deltidsarbete inte beaktas. Utredningen har, för att kunna skapa en så fullständig bild som möjligt över resursbristen inom djurens hälso- och sjukvård, valt att redovisa rapporternas slutsatser och prognoser men beaktar framförda synpunkter i den efterföljande analysen.

[2] TV 4, *Akut brist på veterinärer i Sverige – tv4.se*, besökt 2022-01-24.
SVT, www.svt.se/nyheter/stor-brist-på-utbildade-veterinärer, besökt 2022-01-24.
[3] Aftonbladet 2021-07-10, *Pandemin bidrar till brist på veterinärer* (aftonbladet.se), besökt 2022-01-24.
[4] Svenska Dagbladet 2021-06-04, *Veterinärsbrist kan få svåra följder i sommar* SvD, besökt 2022-01-24.
[5] DN, www.dn.se/insandare/hat-och-hot-mot-veterinarer-maste-stoppas, besökt 2022-01-24.

7.2.1 Begreppet bristyrke och Arbetsförmedlingens yrkesprognos

Vad som utgör ett bristyrke är inte alldeles självklart. Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen har i rapporten *Bristyrken och arbetslöshet – En granskning av ersättningstagare som ska söka arbete inom bristyrken* (2020:9), definierat begreppet bristyrke som ett yrke där konkurrensen om arbete är låg och bristen på arbetskraft påtaglig på både kort och lång sikt enligt Arbetsförmedlingens prognos.[6] Definitionen framstår enligt utredningens bedömning som rimlig och funktionell, varför utredningen hädanefter kommer att använda samma definition.

Arbetsförmedlingen presenterar årligen yrkesprognoser i vilka konkurrensen om jobben mäts. I rapporten *Yrkesprognoser – en utblick över åren 2022 och 2026* beskrivs bl.a. konkurrenssituationen inom 15 olika yrkesområden samt några utmaningar inom området kompetensförsörjning för åren 2022 till 2026. Arbetsförmedlingens yrkesprognos mäter konkurrensen om jobben enligt tre kategorier; mycket liten konkurrens, liten konkurrens och konkurrens.[7] Yrkesprognosen grundas i två separata prognoser, en för utbudet och en för efterfrågan på arbetskraft i respektive prognosyrke. Prognosen bygger på registerdata från Statistiska centralbyrån (SCB) samt statistik över lediga platser från Arbetsförmedlingen. Konkurrensen i ett yrke beräknas som skillnaden mellan prognosticerat utbud och efterfrågan i relation till utbudet i yrket. Av yrkesbedömningen på nationell nivå för åren 2022 och 2026 framgår avseende veterinärer att konkurrensen för år 2022 bedöms som liten och för år 2026 som mycket liten. Enligt den definition av begreppet bristyrke som utredningen har anammat råder det alltså enligt Arbetsförmedlingens yrkesprognos brist på veterinärer, i synnerhet på lite längre sikt.

[6] Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringens rapport 2020:9, *Bristyrken och arbetslöshet – En granskning av ersättningstagare som ska söka arbete inom bristyrken*, s. 9.
[7] Arbetsförmedlingens rapport, *Yrkesprognoser – en utblick över åren 2022 och 2026*, dir: Af-2021/0011 9687, s. 4.

7.2.2 Statistiska centralbyråns- och Universitetskanslersämbetets rapporter

Prognosinstitutet vid SCB gör analyser och prognoser på lång sikt över utvecklingen på arbetsmarknaden och inom utbildningsområdet. De långsiktiga prognoserna om utbildning och arbetsmarknad görs vart tredje år. I rapporten *Trender och Prognoser 2020*, presenteras beräkningar av framtida utveckling över hur tillgång och efterfrågan på utbildade beräknas se ut under kommande år fram till år 2035. Beträffande veterinärutbildningen framgår att antalet förvärvsarbetande med veterinärutbildning år 2018 var närmare 3 600. Av dessa var omkring 80 procent yrkesverksamma som veterinärer och cirka fem procent som universitets- och högskolelärare. Under prognosperioden (2018–2035) beräknas efterfrågan på veterinärutbildade öka med närmare 15 procent. Efterfrågetillväxten beror enligt rapporten framför allt på ett ökat arbetskraftsbehov inom näringar där veterinärutbildade är yrkesverksamma, bl.a. veterinärverksamhet och offentlig förvaltning. Under prognosperioden har SCB räknat med att antalet nybörjare på veterinärutbildningen uppgår till cirka 110 per år. Med en examensfrekvens på cirka 80 procent för kvinnor och cirka 65 procent för män, vilket motsvarar nuvarande förhållanden, har antalet examinerade veterinärer beräknats till i genomsnitt drygt 80 per år. Vidare konstateras att drygt en tredjedel av de veterinärutbildade vid tidpunkten var 50 år eller äldre. Pensionsavgångarna väntas därför under prognosperioden bli måttliga. Då examination och nettomigration väntas bli något större än avgången från utbildningsgruppen beräknas tillgången, med nuvarande utbildningsdimensionering, öka med närmare 15 procent fram till år 2035. Eftersom tillgången väntas öka i samma omfattning som efterfrågan beräknar SCB att dagens bristsituation om cirka 200 veterinärer, som beräknats utifrån arbetsgivarnas uppgifter till arbetskraftsbarometern, på arbetsmarknaden kommer att kvarstå under prognosperioden.[8] Arbetsmarknadsläget beräknas alltså vara relativt oförändrat fram till 2035.

Universitetskanslersämbetet har i rapporten *Prognoser för behovet av högskoleutbildade* från den 6 april 2021 analyserat hur det framtida balansläget ser ut för tillgången på olika utbildningsgrupper i rela-

[8] SCB rapport, *Trender och Prognoser 2020 Befolkning, utbildning, arbetsmarknad – med sikte på år 2035*, s. 92.

tion till marknadens efterfrågan. En av de yrkesgrupper som ingått i analysen är veterinärer. Universitetskanslersämbetet gör samma bedömningar som SCB i fråga om efterfråge- och examensfrekvens och konstaterar sammanfattningsvis att dagens arbetsmarknadsläge för veterinärer förväntas vara oförändrat fram till 2035. Det betyder att dagens brist på veterinärer förväntas vara oförändrad med kvarstående underskott på veterinär kompetens och kvarstå fram till 2035. Av rapporten framgår även att den genomsnittliga månadslönen för veterinärer år 2019 var 43 900 kronor för kvinnor och 46 100 kronor för män samt att totalt 94 procent av veterinärerna år 2018 arbetade inom ett yrke som matchade deras utbildning.[9] SVF har informerat utredningen om att medellönen för en veterinär i Sverige år 2021 var 47 415 kronor.

7.2.3 Svensk Djursjukvårds branschrapport 2020

I Svensk Djursjukvårds branschrapport för år 2020 har medlemsföretagen utsett frågan om fler utbildningsplatser till veterinärer och djursjukskötare som den viktigaste frågan för djursjukvården inom de närmast kommande två åren. I rapporten anges bl.a. att ”*för en bransch med ljusa framtidsutsikter som djursjukvården är det alarmerande att kompetensbristen fortsatt är stor. Läget har förvärrats sedan föregående året och behovet av veterinärer är nu mer än fyra gånger så stort som det antal som antas till SLU årligen. En ökad efterfrågan på avancerad sjukvård och fler smådjur kommer öka behovet ytterligare*”. I rapporten har Svensk Djursjukvård sammanställt enkätsvar från sina medlemmar. Enligt rapporten motsvarade rekryteringsbehovet inom de kommande tolv månaderna 446 veterinärer, varav 142 med specialistkompetens, samt 236 djursjukskötare och 145 djurvårdare på utökad nivå (nivå 2 och 3) och ett 30-tal fysioterapeuter. Den ökade efterfrågan på både legitimerad och övrig personal är enligt Svensk Djursjukvård en logisk följd av branschens ständiga utveckling och den ökande efterfrågan på högkvalitativ vård. Behovet är enligt branschen som störst av veterinärer och djursjukskötare. Svensk Djursjukvård drar således slutsatsen att utbildningsplatserna till veterinär- och djursjukskötarprogrammen vid SLU är alldeles för få, och behöver fördubblas för att möta branschens efterfrågan och

[9] Universitetskanslersämbetets rapport, *Prognoser för behovet av högskoleutbildade*, s. 62 f.

behov. Bristen på utbildningsplatser riskerar enligt Svensk Djursjukvård både branschens tillväxt och på sikt även djurskyddet.[10]

7.2.4 AgriFood Economics Centre

AgriFood Economics Centre (härefter Agrifood) har i rapporten *Brist på veterinärer* (Rapport 2020:3) antagit utgångspunkten att det är oklart huruvida uppgifter om veterinärbrist från intresseorganisationer, myndigheter och i media stämmer. Det ifrågasätts också om veterinärbristen i så fall är generell eller begränsad till vissa geografiska områden alternativt delar av veterinärmarknaden. Syftet med rapporten har varit att reda ut hur det förhåller sig med den upplevda veterinärbristen i Sverige. För att undersöka om det är brist på veterinärer har Agrifood använt uppgifter om hur antalet veterinärer (som mått på utbudet) har förändrats över tid i förhållande till antalet djur, handeln med djur och djurprodukter, antalet veterinärbesök per djur och veterinärföretagens nettoomsättning (som mått på efterfrågan) under perioden 2010–2018. En jämförelse har också gjorts av hur veterinärlönerna förändrats jämfört med andra yrkesgruppers löner, mot bakgrund av tesen att brist på veterinärer kan förväntas leda till att deras löner stiger mer än andra löner. Följande omständigheter pekas i rapporten ut som särskilt intressanta och det noteras att indikatorerna pekar åt olika håll.

- På smådjurssidan har antalet kliniskt verksamma veterinärer ökat medan antalet hundar (som indikator för antalet smådjur) per veterinär minskat på nationell nivå men ökat i 5 av 21 län.
- Veterinärföretagens nettoomsättning per veterinär har ökat på nationell nivå medan antalet besök per hund kan ha minskat.
- Antalet lantbruksdjur per distriktsveterinär har ökat medan antalet företag med lantbruksdjur per distriktsveterinär har minskat på nationell nivå.
- På länsnivå har antalet lantbruksdjur per distriktsveterinär ökat i 10 och minskat i 10 län medan antalet företag med lantbruksdjur per distriktsveterinär bara ökat i ett län.

[10] Svensk Djursjukvårds branschrapport 2020.

- Antalet distriktsveterinärer har minskat och antalet vakanta distriktsveterinärtjänster har ökat på nationell nivå och i de flesta län.
- Antalet officiella veterinärer vid Livsmedelsverket har ökat mer än handeln med djurprodukter och mer än antalet slakterier. Livsmedelsverket har samtidigt uppgett att det varit svårt att hitta kvalificerade sökande till lediga tjänster.
- Veterinärlönerna har ökat mindre än genomsnittslönerna för alla anställda i såväl statlig som privat sektor på nationell nivå.

I rapporten dras slutsatsen att det är svårt att avgöra om det är brist på veterinärer eller om bristen har ökat eller minskat över tid. Resultaten tyder enligt författarna inte på att det skulle vara en allmän brist på veterinärer, utan möjligen på att det kan vara brist inom vissa sektorer och i vissa län. Rapportens resultat tyder på rekryteringssvårigheter för Distriktsveterinärorganisationen, Livsmedelsverket och Länsstyrelserna i vissa län. Vidare konstateras att efterfrågan på veterinärer i Sverige överstiger det inhemska utbudet varför man skulle kunna öka antalet utbildningsplatser. Ett ökat antal utbildningsplatser skulle enligt rapporten emellertid inte säkerställa att fler veterinärer söker sig till de sektorer eller län där behoven är störst. Alternativ till fler utbildningsplatser skulle enligt rapporten kunna vara att minska avhoppen från utbildningen eller öka inflödet av veterinärer med utländsk utbildning. I rapporten lyfts även fram att det kan finnas skäl att öka lönerna, eller att förbättra arbetsförhållandena, i de sektorer och län där det råder brist för att göra arbete där mer attraktivt.

7.2.5 Brist på veterinärer som vill arbeta med lantbrukets djur

I rapporten *Nationella försörjningsbehov inom djurens hälso- och sjukvård vid kris eller höjd beredskap och då ytterst i krig*, som tagits fram av Jordbruksverket och Statens veterinärmedicinska anstalt (SVA) konstateras att det finns en brist på kliniskt verksamma veterinärer i Sverige och att bristen är särskilt påtaglig vad gäller lantbrukets djur. Bristen påverkar enligt rapporten djurhållarnas tillgång till veterinärer framför allt utanför ordinarie arbetstid, och det är inte heller själv-

klart att det finns veterinär täckning i alla områden i Sverige.[11] Även slutsatserna i Agrifoods rapport *Brist på veterinärer* (se avsnitt 7.2.4) pekar i viss mån i samma riktning.

Utredningen har i samarbete med Veterinärmedicinska föreningen vid SLU tillfrågat veterinärstudenter bl.a. om vilken framtida yrkesinriktning man föreställer sig. Av de 293 studenter som besvarade enkäten angav cirka 40 procent att de saknade tidigare erfarenhet av lantbruksdjur. På frågan om vilken uppfattning om yrkesinriktning studenterna haft när de antogs till programmet svarade cirka 24 procent (72 personer) att de vid antagningstillfället föreställt sig att de helst ville arbeta kliniskt med lantbrukets djur. På frågan om studenternas uppfattning om yrkesinriktning vid tidpunkten för enkäten svarade emellertid 43 procent (126 personer) av studenterna att de nu var av uppfattningen att de vill arbeta kliniskt med lantbrukets djur. Kopplat till frågan om varför man vill jobba inom en viss yrkesinriktning har möjligheten att utveckla sitt svar i fritext funnits. Studenterna har i hög utsträckning lämnat fritextsvar. Följande citat kan tjäna som exempel på motiveringar till varför man vill arbeta med lantbrukets djur.

> Smådjur har jag erfarenhet av sen tidigare och har alltid varit ”planen”, men under utbildningens gång har jag blivit lite mer intresserad av lantbruksdjur, och framför allt vilda djur/exotics.
>
> Jag har fått upp ögonen för kor!...
>
> Jag gillar att åka ut till gårdarna, jag tycker om att jobba med stordjur, samt att ägare till lantbruksdjur är ofta ”lättare” att ha att göra med än ägare till sällskapsdjur.
>
> Det finns så få veterinärer med inriktning lantbruksdjur fast det känns som att de djuren behöver mer veterinärstöd än de får, därför tror jag att jag kan göra mer skillnad som lantbruksveterinär.
>
> Ägare till lantbruksdjur är ofta mer samarbetsvilliga och mindre psykiskt krävande att arbeta med än smådjursägare och hästägare.

Studenterna har även fått frågan om det finns någon yrkesinriktning som de inte kan tänka sig att arbeta inom och i så fall varför. Som motivering till varför man inte vill arbeta med lantbrukets djur har

[11] Jordbruksverkets och SVA:s rapport *Nationella försörjningsbehov inom djurens hälso- och sjukvård vid kris eller höjd beredskap och då ytterst i krig*, (Dnr 6.9.17-17871/2020), (Dnr 2020/943), s. 12.

flera studenter hänvisat till dåliga arbetstider med jouransvar och låg lön i förhållande till förväntad arbetsbelastning.

7.3 Utbudet av djurhälsopersonal i Sverige

7.3.1 Utbudet av veterinärer och djursjukskötare

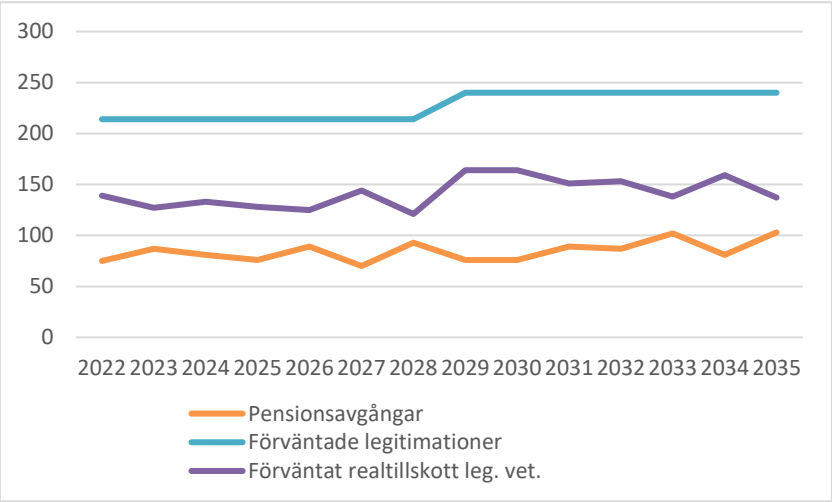
I Sverige finns i dag[12] totalt 6 031 legitimerade veterinärer och 2 191 legitimerade djursjukskötare. Inte alla är i yrkesför ålder eftersom legitimationen kvarstår även efter pensionsavgång. Enligt utredningens beräkningar, som baserats på statistik från Jordbruksverket, finns 4 973 legitimerade veterinärer och 2 164 legitimerade djursjukskötare som är 66 år och yngre.

Utredningen har försökt att uppskatta hur stort tillskott av veterinärer som kan förväntas inom kommande år (se figur 7.1). Vid uppskattningen har utredningen utgått från följande parametrar.

- Hur många med veterinärexamen från SLU som i genomsnitt per år ansökt om veterinärlegitimation 2010 fram till 2021.
- Hur många med veterinärexamen från EES och Schweiz som i genomsnitt per år ansökt om veterinärlegitimation 2010 fram till 2021.
- Hur många med veterinärexamen från tredjeland som i genomsnitt per år ansökt om veterinärlegitimation 2010 fram till 2021. I denna grupp ingår både de som examinerats från TU-VET och de som fått legitimation utan att ha gått den kompletterande utbildningen.
- Pensionsavgångar har beräknats från 66 eller äldre.
- Utredningen har också beaktat det ökade antal platser på veterinärprogrammet som regeringen beslutat om under 2021.[13]

[12] 220623.
[13] Regeringen beslutade i slutet av 2021 att utbildningsplatserna för att bli veterinär respektive djursjukskötare ska utökas. Målet är att ytterligare 45 veterinärer och 15 djursjukskötare ska utbildas varje år, se regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Sveriges lantbruksuniversitet.

Figur 7.1 Uppskattad utveckling av antalet legitimerade veterinärer 2022–2035



Källa: Jordbruksverket.

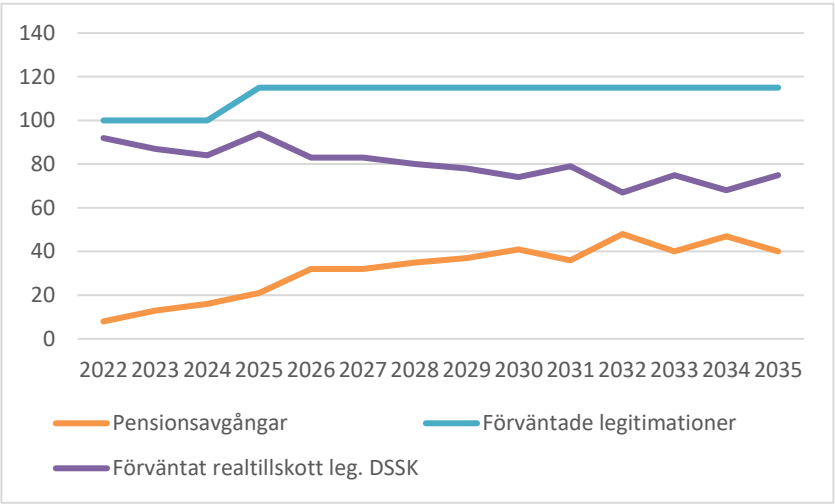
Utifrån dessa antaganden bedömer utredningen att Sverige kan räkna med i genomsnitt 116 legitimerade veterinärer från SLU:s veterinärutbildning per år från 2029 fram till 2035 (80 procent av 145 utbildningsplatser) och därtill 120 personer per år som genomgått sin utbildning i ett annat EU-land samt ytterligare några som får legitimation som veterinär genom TU-VET. Det finns en rad osäkerhetsfaktorer i beräkningen, som t.ex. internationella förhållanden som kan förändra beräkningarna markant. Som beskrivs i avsnitt 7.4.2 har många veterinärer med svensk legitimation genomgått sin utbildning i ett annat EES-land än Sverige eller Schweiz. Antalet svenska studenter som studerar till veterinär utomlands minskar (se figur 7.3), samtidigt som Jordbruksverkets statistik visar att detta faktum hittills inte har haft någon nämnvärd påverkan på hur många med examen från ett annat EES-land än Sverige eller Schweiz som ansökt om svensk veterinärlegitimation. Om dessa parametrar förändras kan det få betydande effekt på antalet nya veterinärlegitimationer. SVF har även upplyst utredningen om att veterinärbrist påtalats i andra länder.

Den absoluta merparten av de djursjukskötare som legitimerats i Sverige har också genomgått sin utbildning i landet, vilket gör det förhållandevis lätt att uppskatta det framtida utbudet av djursjukskötare i förhållande till framtida pensionsavgångar. Utredningen har utgått från följande parametrar.

- Antalet studenter som i genomsnitt examineras från djursjukskötarprogrammet.
- Pensionsavgångar har beräknats från 66 eller äldre.

Utredningen har också beaktat det ökade antal platser på djursjukskötarprogrammet som regeringen beslutat om under 2021.

Figur 7.2 Uppskattad utveckling av antalet leg. djursjukskötare 2022–2035



Källa: Jordbruksverket.

Utifrån dessa antaganden bedömer utredningen att Sverige kan räkna med i genomsnitt 115 legitimerade djursjukskötare från SLU:s djursjukskötarutbildning per år från 2025 fram till 2035, vilket skulle innebära att det år 2035 finns cirka 3 100 legitimerade djursjukskötare. Osäkerhetsfaktorerna avseende djursjukskötare är något färre än veterinärer. Omständigheter som skulle kunna påverka beräkningen är exempelvis om studenter i betydligt högre utsträckning än i dag

väljer att studera vid utländska lärosäten t.ex. om yrket djursjukskötare skulle regleras på EU-nivå.

7.3.2 Var arbetar veterinärer och djursjukskötare i Sverige?

För att kunna uppfylla utredningens uppdrag i den del det avser att analysera det framtida resursbehovet inom djurens hälso- och sjukvård kan det vara av betydelse att veta inom vilka näringsgrenar som veterinärer och djursjukskötare arbetar. Nedanstående uppgifter har hämtats från SCB:s yrkesregister. Uppgifternas riktighet kan i vissa avseenden ifrågasättas. SVF har t.ex. påpekat att siffran för antalet anställda veterinärer torde avse dem som är anställda under just titeln veterinär, vilket skulle innebära att antalet i själva verket är högre. SVF rapporterade år 2021 in siffran 3 687 aktiva veterinärer till FVE (Federation of Veterinarians of Europe). Utredningens experter har även påpekat att t.ex. det uppgivna antalet anställda veterinärer inom försäkringsbranschen (se tabell 7.1) inte överensstämmer med faktiska förhållanden. Den redovisade statistiken bör därför användas med en viss försiktighet, men bör kunna bidra till att skapa en bild av exempelvis inom vilka näringsgrenar och sektorer som veterinärer och djursjukskötare i Sverige arbetar.

Fördelning över näringsgrenar enligt SCB

Av SCB:s yrkesregister med yrkesstatistik framgår hur många som arbetar inom olika yrken och hur yrkesutvecklingen inom olika branscher och samhällssektorer ser ut. År 2019 var totalt 2 600 veterinärer och 2 714 legitimerade djursjukskötare[14] anställda i Sverige.

[14] SCB:s statistik avser ”Djursjukskötare m.m.”, vilket kan förklara att antalet djursjukskötare i SCB:s statistik överstiger antalet legitimerade djursjukskötare i Sverige.

Tabell 7.1 Antalet anställda veterinärer 16–64 år, näringsgren, år 2019

Jordbruk, skogsbruk och fiske	45
Tillverkning och utvinning	1
Energiförsörjning; miljöverksamhet	0
Byggverksamhet	2
Handel	23
Transport och magasinering	2
Hotell- och restaurangverksamhet	0
Information och kommunikation	3
Finans- och försäkringsverksamhet	1
Fastighetsverksamhet	5
Företagstjänster	1 915
Offentlig förvaltning och försvar	498
Utbildning	82
Vård och omsorg; sociala tjänster	5
Kulturella och personliga tjänster m.m.	17
Okänd verksamhet	1

Källa: Statistiska centralbyrån (SCB) (2020a). Anställda (yrkesregistret) 16–64 år efter Yrke (SSYK 2012), näringsgren och år.

Tabell 7.2 Antalet anställda djursjukskötare[15] 16–64 år, näringsgren, år 2019

A jordbruk, skogsbruk och fiske	53
B+C tillverkning och utvinning	5
D+E energiförsörjning; miljöverksamhet	0
F byggverksamhet	7
G handel	33
H transport och magasinering	6
I hotell- och restaurangverksamhet	5
J information och kommunikation	6
K finans- och försäkringsverksamhet	2
L fastighetsverksamhet	4
M+N företagstjänster	2 415
O offentlig förvaltning och försvar	53
P utbildning	77
Q vård och omsorg; sociala tjänster	10
R+S+T+U kulturella och personliga tjänster m.m.	35
00 okänd verksamhet	3

Källa: Statistiska centralbyrån (SCB) (2020a). Anställda (yrkesregistret) 16–64 år efter Yrke (SSYK 2012), näringsgren och år.

[15] I yrkeskoden 3240 = Djursjukskötare m.fl. ingår flera yrkesbenämningar; leg. djursjukskötare, canineopat, hundsjukvårdare och veterinärassistent.

De veterinärer som är anställda inom det offentliga arbetar huvudsakligen inom Distriktsveterinärerna. I korthet kan sägas att Distriktsveterinärernas grunduppdrag avser lantbrukets djur, men djursjukvård erbjuds även för alla djurslag dygnet runt. Distriktsveterinärerna har 369 anställda veterinärer, 76 anställda legitimerade djursjukskötare och 176 anställda djurvårdare.[16]

På den privata sidan ägnar sig de flesta veterinärer åt sällskapsdjur eller häst. Svensk Djursjukvårds medlemmar är t.ex. i huvudsak inriktade på sällskapsdjur (89 procent), hästar (9 procent) och på både hästar och sällskapsdjur 2 procent) och tillämpar i huvudsak kontorstid eller har viss jourverksamhet.[17]

7.4 Närmare om de svenska veterinär- och djursjukskötarutbildningarna

I 3 kap. redogörs bl.a. för vilken utbildning som krävs för att bli veterinär och djursjukskötare. I detta avsnitt är avsikten att närmare redovisa antagningsprocesser och examensfrekvens tillsammans med andra faktorer som kan vara av betydelse för analysen av resursbehovet inom djurens hälso- och sjukvård. Grundläggande bestämmelser om behörigheter för veterinärer och djursjukskötare finns i 3 kap. 1 och 2 §§ lagen om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård. Jordbruksverket har meddelat närmare föreskrifter om behörigheter för djurhälsopersonal.[18]

Den som har en svensk veterinärexamen eller en svensk examen i djuromvårdnad kan ansöka om legitimation som veterinär respektive djursjukskötare hos Jordbruksverket. SLU tillhandahåller utbildning för bland annat djursjukskötare och veterinärer. På veterinärprogrammet finns sedan 2007 årligen 100 utbildningsplatser (från intaget hösten 2022 har antalet utökats till 110 platser). Sedan år 2010 har nästan 1 100 veterinärer antagits till utbildningen i Sverige. Av dessa har cirka 880 ansökt om legitimation. Av de som antagits till programmet har cirka 20 procent inte tagit ut examen. Under samma period har cirka 600 veterinärer uppnått pensionsålder.[19]

[16] Distriktsveterinärerna 220120.
[17] Svensk Djursjukvårds branschrapport 2020, s. 16.
[18] Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd (SJVFS 2016:9) om behörigheter för djurhälsopersonal.
[19] Jordbruksverkets statistikdatabas.

Sedan den första antagningen 2007 har SLU mer än fördubblat antalet platser på djursjukskötarprogrammet och från och med höstterminen 2022 finns 115 platser på programmet. Sedan 2010 har 495 personer tagit djursjukskötarexamen i Sverige.

7.4.1 Utbildningarna lockar ett stort antal sökande

Veterinär- och djursjukskötarutbildningarna har sedan många år tillbaka ett stort antal sökande per utbildningsplats. År 2014 sökte 1 863 personer veterinärprogrammet, 2017 sökte 1 463 personer, 2019 sökte 1 302 personer och 2020 var antalet sökande 1 515 personer. Till djursjukskötarprogrammet sökte 2 787 personer år 2014, 2017 sökte 2 115 personer, 2019 sökte 1 776 personer och 2020 var antalet sökande 2 212.[20] Antagningspoängen till utbildningarna är mycket höga och utbildningarna är bland de mest populära i Sverige.

Regeringen beslutade i slutet av 2021 att utbildningsplatserna för att bli veterinär respektive djursjukskötare ska utökas i syfte att stärka djursjukvården. Regeringens mål är att, när satsningen är fullt utbyggd, ytterligare 45 veterinärer och 15 djursjukskötare ska utbildas varje år. Satsningen är på 37,5 miljoner kronor och ökar därefter årligen till 71 miljoner kronor från och med 2027. Regeringens beslut innebär alltså att SLU ska öppna upp 60 platser på veterinär- och djursjukskötarutbildningarna. Av SLU:s regleringsbrev för år 2022 framgår att SLU ska redovisa hur universitetet utökar antalet utbildningsplatser för veterinärer och djursjukskötare. Av redovisningen ska en tidplan för utökad antagning, planer för utbyggnad av lokaler samt kostnader för insatserna framgå. SLU ska även redovisa antal utländska veterinärer som gått tilläggsutbildning efter avslutad utländsk utbildning.

Försöket med antagningsintervjuer

Under fyra år, från hösten 2000 till och med hösten 2003, prövades ett alternativt antagningsförfarande till veterinärprogrammet. Avsikten med försöket var att välja ut sökande med personliga förutsättningar och motivation för utbildningen och yrket, bredda urvalet och skapa förutsättningar för nyrekrytering till veterinärmedicinens alla om-

[20] www.antagningspoäng.se, besökt 220117.

råden, inte bara till vård av sällskapsdjur. Man ville också undvika att utbildningsplatser lottas bland de sökande, minska avhoppen och därigenom minska ekonomiska förluster för SLU samt förbättra en sned könsfördelning genom ett bredare urval. Försöket utvärderades i två faser, dels analyserades registerdata, dels genomfördes en enkätundersökning till samtliga studenter. Analysen av registerdata bestod huvudsakligen av tre delar: gruppen som sökte till den alternativa antagningen, de som antogs ur den gruppen samt avslutningsvis en jämförelse av de olika grupperna. Jämförelsen har gjorts mellan tre grupper; antagna via någon av betygskvoterna, någon av högskoleprovskvoterna (benämns nedan som VHS-antagna) samt antagna i den alternativa antagningen (benämns nedan som gruppen A1). Den alternativa antagningen genomfördes i fyra steg:

1. Sökandes behörighet och registrering av högskoleprovsresultat bedömdes av studerandeenheten på SLU.
2. De 300 behöriga sökande med bäst resultat på högskoleprovet kallades till SLU för att under en dag ta del av olika undervisningsformer inom veterinärmedicin och därefter göra ett skriftligt prov.
3. De 80 som uppnått bäst resultat på detta lokalt utformade prov gick vidare till intervju.
4. Efter bedömning av lärare och psykolog antogs 48 studenter per år.

De slutsatser som kunde dras av försöket var att de studenter som antagits med alternativt urval vid tidpunkten för utvärderingen klarat sig minst lika bra som de som antagits via VHS. De förhållandevis små skillnader som fanns uppvisades i stället mellan grupperna som antagits via betyg respektive högskoleprov, alltså inom VHS-antagningen. Ett av syftena med intervjuantagningen var att hitta motiverade studenter. Det visade sig att de studenter som antagits med alternativt urval i högre grad tackade ja till den erbjudna platsen samt att de i lägre utsträckning hoppade av. Intervjuantagningen innebar i så måtto säkrare besked om vilka som faktiskt kom att börja på veterinärprogrammet. Av alla som antogs via intervju var det vid utvärderingstillfället (mars 2005) endast en student som anmält studieavbrott. Det konstaterades att det resultatet även över-

ensstämde med resultatet av Högskoleverkets *Uppföljning av särskilt urval vid antagning* (HSV 2002:1 R).

Tabell 7.3 Avbrott från veterinärprogrammet 2000–2003

Avbrott	2000–2003		
	Antal	Summa antagna	Procent
A1	1	192	0,52
VHS	5	106	4,72

Källa: Kristina Julin, *En första presentation av Uppföljning av intervjuantagning till veterinärutbildningen* (uppdaterad 2005-08-16).

Sveriges Lantbruksuniversitet har till uppgift att säkerställa utbildningsutbudet

SLU har enligt regleringsbrevet allt sedan budgetåret 2014 i uppdrag att säkerställa att utbildningsutbudet vid universitet ska svara mot studenternas efterfrågan och arbetsmarknadens behov. På SLU planeras utbildningsutbudet och fördelningen av utbildningsplatser i Utbildningsnämnden (UN) som sedan lämnar förslag till rektor för att sedan fastställas av SLU:s styrelse som fattar formella beslut om utbudet. UN beslutar om dimensionering, det vill säga antal platser per program. I uppdraget ingår också att redovisa vilka bedömningar, prioriteringar och behovsanalyser som ligger till grund för beslut om utbildningsutbudet. Därutöver ska en redovisning lämnas över till regeringen hur SLU möter det omgivande samhällets behov av utbildning.[21] I budgetunderlag till regeringen för åren 2021–2023 har SLU påtalat att det finns behov av ytterligare medel eftersom samhällets efterfrågan på djursjukvård är alltjämt ökande.[22]

7.4.2 En stor andel veterinärer utbildas i andra länder

I Sverige finns ett stort antal verksamma veterinärer med utbildning från andra länder, framför allt från andra medlemsstater inom EU. Veterinär är ett av de yrken som omfattas av lagen (2016:145) om erkännande av yrkeskvalifikationer.[23] En veterinär som är behörig att

[21] Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Sveriges lantbruksuniversitet. 1 bilaga 1. Mål och återrapporteringskrav.
[22] SLU:s budgetunderlag 2021–2023, ua 2019.1.1.1-4976, s. 5.
[23] 14 § lagen (2016:145) om erkännande av yrkeskvalifikationer.

utöva veterinäryrket i en annan stat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) eller i Schweiz har därmed rätt att utöva yrket i Sverige på samma villkor som om yrkesutövaren hade förvärvat sina yrkeskvalifikationer här i landet. I Sverige har under de senaste tio åren omkring 210 personer årligen fått legitimation som veterinär. Av dessa har i genomsnitt 120 personer genomgått sin utbildning i ett annat EU-land. Detta innebär att mindre än hälften av de som årligen får svensk legitimation har genomgått utbildningen vid SLU.

Tabellen nedan visar skillnaden mellan antalet utfärdade veterinärexamina vid SLU och antalet legitimationer som Jordbruksverket utfärdat under motsvarande år.

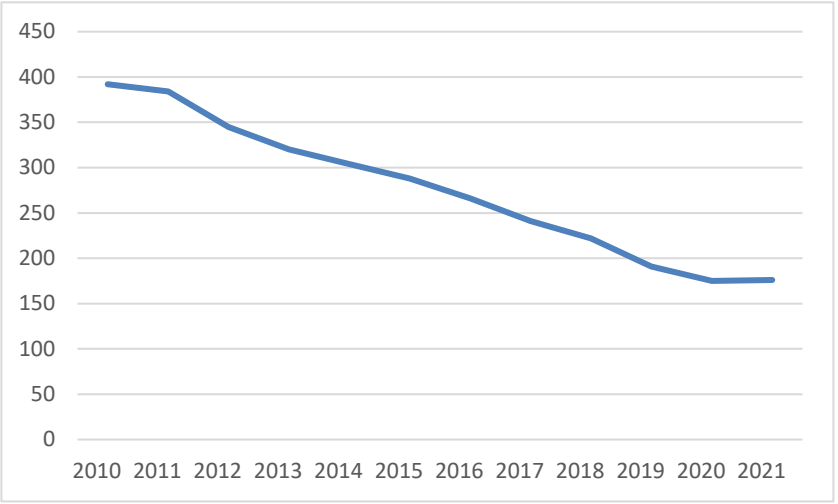
Tabell 7.4 Veterinärexamina och veterinärlegitimationer

Antal/år	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Antal utfärdade legitimationer av SJV	243	226	196	193	216	238
Utfärdade examina vid SLU	76	79	69	85	80	84

Källa: SLU:s budgetunderlag 2022–2024 s. 6.

Antalet studenter som ansökt om studiemedel för att studera till veterinär inom EU men utanför Sverige och Storbritannien har minskat kraftigt sedan år 2010 då 392 studenter tog emot studiestöd från Centrala Studiestödsnämnden (CSN). Under andra halvåret 2021 har 176 studenter som studerar till veterinär inom EU (exkl. Sverige och Storbritannien) fått studiemedel från CSN. Antagandet att utbildningen är omkring fem år innebär att i genomsnitt cirka 35 svenska studenter per år med en utbildning inom EU men utanför Sverige och Storbritannien, kan förväntas ansöka om legitimation i Sverige de kommande fem åren.

Figur 7.3 Veterinärstudenter med studiestöd inom EU exkl. SE och UK



Källa: Centrala studiestödsnämnden.

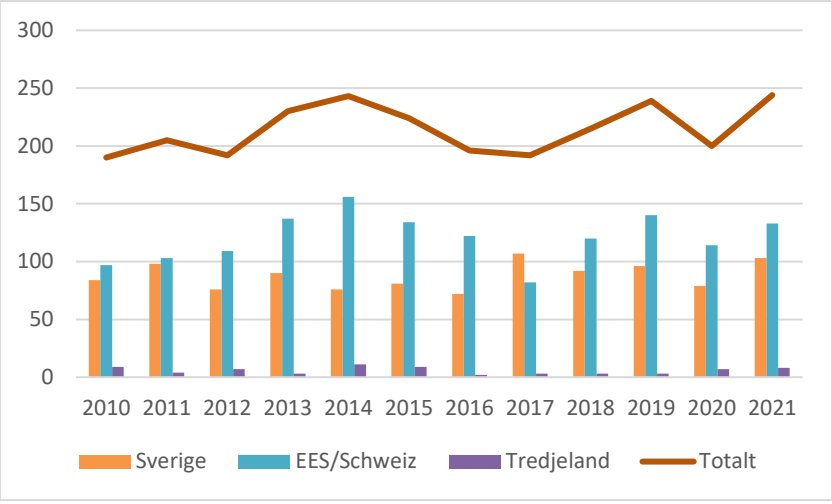
7.5 Veterinärer och djursjukskötare med utländsk utbildning som arbetar i Sverige

Jordbruksverket har med stöd av 3 kap. 1 och 1 a §§ lagen om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård samt 3 kap. 1 och 2 §§ förordningen om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård meddelat föreskrifter om behörighet för den som har en veterinärexamen från ett annat EES-land än Sverige eller från Schweiz samt för den som har en veterinärexamen från ett tredjeland.[24]

Figur 7.4 visar hur många veterinärlegitimationer som totalt utfärdats i Sverige under åren 2010–2021 (den bruna linjen), hur många legitimationer som utfärdats till någon med svensk veterinärexamen (stapeln benämnd Sverige), hur många legitimationer som utfärdats till någon med veterinärexamen från ett annat EES-land än Sverige eller från Schweiz (stapeln benämnd EES/Schweiz) samt hur många legitimationer som utfärdats till någon med veterinärexamen från tredjeland (stapeln benämnd tredjeland).

[24] Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd (SJVFS 2016:9) om behörigheter för djurhälsopersonal.

Figur 7.4 Utfärdade veterinärlegitimationer 2010–2021



Källa: Jordbruksverket.

7.5.1 Veterinärexamen från ett annat EES-land eller Schweiz

En veterinär som är behörig att utöva veterinäryrket i en annan stat inom EES eller i Schweiz har även rätt att utöva yrket i Sverige.[25] För veterinärer från EES och Schweiz gäller även ett språkkrav, och för att kunna få svensk veterinärlegitimation krävs därför att personen i fråga till ansökan bifogar ett bevis på att denne behärskar för yrket nödvändiga kunskaper i svenska språket. Med svenska språket likställs även norska och danska språket. Exempel på andra krav som ställs för att en person med veterinärexamen från ett annat EES-land än Sverige eller Schweiz ska få legitimation i Sverige, är ett intyg som visar att sökanden inte har meddelats någon disciplinpåföljd i sin veterinära yrkesutövning och bevis om nationalitet samt vissa övriga intyg som framgår av föreskrifterna.[26] En mycket stor andel av de veterinärer som arbetar i Sverige har en veterinärexamen från ett

[25] Veterinär är ett yrke som omfattas av lagen (2016:145) om erkännande av yrkeskvalifikationer. Av 14 § den lagen följer att *"en yrkesutövares yrkeskvalifikationer som ger rätt att i en annan stat inom EES eller i Schweiz utöva yrkesverksamhet som veterinär, ska erkännas automatiskt i de fall som anges i föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen (2009:302) om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård."*
[26] Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd (SJVFS 2016:9) om behörigheter för djurhälsopersonal.

annat EES-land eller Schweiz (se avsnitt 7.4.2). Efter Brexit[27] är inte veterinärer med examen från Storbritannien längre behöriga att utöva veterinäryrket i Sverige med stöd av yrkeskvalifikationsdirektivet utan måste numera behandlas som veterinärer från tredjeland.

7.5.2 Veterinärexamen från tredjeland

För att veterinärer med examen från ett land utanför EU/EES och Schweiz ska få legitimation som veterinär i Sverige måste den sökande enligt 3 kap. 2 § förordningen om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård ha genomgått den kompletterande utbildning och fullgjort den praktiska tjänstgöring som behövs för att kunskaperna och färdigheterna ska motsvara de svenska kraven, ha för yrket nödvändiga kunskaper om svenska författningar, och ha för yrket nödvändiga kunskaper i svenska, danska eller norska språket. Om den sökande är mycket skicklig och särskilt erfaren inom veterinäryrket får legitimation meddelas även om sökanden inte har genomgått föreskriven efterutbildning. För att anses som mycket skicklig och erfaren bör den sökande, enligt Jordbruksverkets allmänna råd, ha en veterinärutbildning som omfattar minst fem år och som motsvarar den svenska veterinärutbildningen i innehåll, utöver sin veterinärexamen ha ytterligare utbildning inom klinisk veterinärmedicin på universitetsnivå omfattande minst två år eller forskningserfarenhet inom klinisk veterinärmedicin på universitetsnivå omfattande minst två år samt ha minst tio års erfarenhet som kliniskt verksam veterinär.[28]

Den som har en veterinärutbildning från ett tredjeland, men som inte uppfyller kriterierna mycket skicklig och särskilt erfaren enligt 3 kap. 2 § andra stycket förordningen om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård, kan enligt Jordbruksverkets föreskrifter, få legitimation som veterinär efter att ha genomgått en anpassningsperiod under den tid och i den omfattning som Jordbruksverket beslutar om i varje enskilt fall i stället för att gå en kompletterande utbildning och genomföra praktisk tjänstgöring. Förutsättningarna för att Jordbruksverket ska besluta om en sådan anpassningsperiod är att utbild-

[27] Storbritanniens utträde ur den inre marknaden, tullunionen och EU.
[28] Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd (SJVFS 2016:9) om behörigheter för djurhälsopersonal, allmänt råd till 3 kap. 2 § andra stycket förordningen (2009:1386) om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård.

ningen motsvarar den svenska veterinärutbildningen i innehåll, att den sökande har för yrket nödvändiga kunskaper i svenska språket, och den sökande utöver sin veterinärexamen har ytterligare utbildning inom klinisk veterinärmedicin på universitetsnivå omfattande minst två år. En anpassningsperiod enligt första stycket innebär att den sökande ska arbeta som veterinär med särskilt tillstånd som anställd i en verksamhet för vilken en legitimerad veterinär ansvarar.[29]

Tilläggsutbildning veterinär (TU-VET)

Jordbruksverket får, efter samråd med SLU, meddela närmare föreskrifter om utbildning och praktisk tjänstgöring. SLU tillhandahåller en sådan tilläggsutbildning för veterinärer (TU-VET) som gör det möjligt att få en svensk legitimation. Utbildningen omfattar 120 högskolepoäng under två år och innehåller teoretisk och praktisk undervisning, som syftar till en successivt fördjupad förståelse för den veterinära yrkesrollen i Sverige samt för veterinärmedicinskt arbete i enlighet med svensk lagstiftning. Av det anslag som SLU tilldelas från staten ska minst 3 715 000 kronor användas för tilläggsutbildning för utländska veterinärer. Utbildningen ska ske i enlighet med förordningen (2008:1101) om högskoleutbildning som kompletterar avslutad utländsk utbildning. Tilläggsutbildningen är till delar integrerad med ordinarie veterinärutbildning. All klinisk undervisning är förlagd till universitetet och studenterna har även tillgång till ett avancerat kliniskt träningscentrum. Av SLU:s årsredovisning för 2020 framgår att den totala utbildningsvolymen på programmet var 13,1 helårsstudenter år 2020.

Antagningsprocessen

Jordbruksverket kan under vissa förutsättningar fatta beslut om kompletterande åtgärder i form av anpassningsperiod för att veterinärer från tredje land ska få legitimation i Sverige. Om Jordbruksverket i stället bedömer att enda möjligheten att få svensk veterinärlegitimation, förutom att söka och bli antagen till veterinärprogrammet vid SLU, är att genomgå TU-VET, kan Jordbruksverket besluta att detta är vad som krävs för att den enskilde ska få legitimation.

[29] 2 kap. 16 § Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd (SJVFS 2016:9) om behörigheter för djurhälsopersonal.

Jordbruksverket har mellan åren 2010 och 2021 beslutat att 369 veterinärer med en utbildning från tredjeland måste gå TU-VET för att få svensk legitimation. Efter att Jordbruksverket fattat ett sådant beslut är det upp till den enskilde att bestämma om denne vill söka utbildningen. Under perioden 2015–2021 har enligt SLU 249 personer sökt utbildningen, dvs. i snitt 36 sökande per år. Många söker utbildningen flera år i rad och totalt motsvarar de 249 sökande 155 personer, dvs. i genomsnitt 22 nya sökande per år. Bland dessa finns även personer som inte är behöriga att söka utbildningen. Totalt har 45 studenter antagits till utbildningen under perioden 2015–2021. Det innebär att 29 procent av de som sökt utbildningen även antagits till densamma. Vid antagning tillämpas ett system med meritpoäng, efter vilka de sökande rangordnas. Poäng ges baserat på intyg om tidigare studier och arbetslivserfarenhet, för resultat på diagnostiskt prov och personlig intervju. Antagningssystemet har inte någon lägsta godkännandenivå utan utgör endast en rangordning av de sökande det aktuella ansökningsåret. Behörighetskraven för att bli antagen till utbildningen utgör godkänd svenska 3, engelska 6, veterinärexamen från land utanför EU/EES och Schweiz, samt beslut från Jordbruksverket om att en tilläggsutbildning behövs. Alla som sökt tilläggsutbildningen erbjuds att göra det diagnostiska provet. Av de sökande har i genomsnitt 21 personer gjort det diagnostiska provet per år. Det diagnostiska provet har ingen lägsta godkännandenivå utan bidrar endast med meritpoäng, som ligger till grund för rangordningen av de sökande. De 12 till 15 sökande som har de högsta meritpoängen bjuds sedan in till en intervju, som även den bidrar till meritpoängen. Studenterna rankas sedan efter den slutliga meritpoängen och utbildningsplatserna erbjuds de studenter med högst meritpoäng och som uppfyller behörighetskraven. En utbildningsplats på TU-VET, som fortgår under två år, kostar cirka 750 000 kronor per student vilket kan jämföras med kostnaden för en plats på veterinärutbildningen, som kostar cirka 1,2 miljoner kronor per student totalt över hela studietiden som är fem och ett halvt år.

Behörighet genom särskilt tillstånd

Av 3 kap. 7 a § lagen om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård framgår följande.

> Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om särskilt tillstånd att i den utsträckning som anges i varje särskilt fall utöva yrke som veterinär, djursjukskötare eller hovslagare när det saknas förutsättningar för legitimation enligt 1 § första stycket eller godkännande enligt 5 § första stycket.

Jordbruksverket har meddelat föreskrifter om särskilt tillstånd att utöva veterinäryrket. Sådant tillstånd kan sökas av den som har en veterinärexamen från ett tredjeland och som vill arbeta under en begränsad tidsperiod på som mest sex månader. Ett särskilt tillstånd kan beviljas under förutsättning att veterinären kommer att arbeta i en verksamhet som en legitimerad veterinär ansvarar för och att veterinären har kompetens inom ett specifikt veterinärmedicinskt område där kompetensen i Sverige är begränsad. Ett särskilt tillstånd gäller för den tid och i den omfattning som Jordbruksverket beslutar om i varje enskilt fall.[30] Antalet utfärdade särskilda tillstånd ligger kring 300 per år.[31]

Behörighetsreglering för tredjelandsveterinärer i några av våra nordiska grannländer

Finland

I Finland är det den veterinärmedicinska fakulteten vid Helsingfors universitet som granskar och beslutar vilken kompletterande utbildning som krävs för att få finsk legitimation som veterinär. Utbildningen är individuell och skräddarsys utifrån den bedömning som gjorts. Tilläggsutbildningen varar minst två år och bekostas av den enskilde. Ett av förkunskapskraven är att man behärskar finska alternativt svenska. Från 2010 fram till 2021 har 17 personer genomgått tilläggsutbildningen med godkänt resultat och fått finsk legitimation som veterinär.[32]

[30] Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd (SJVFS 2016:9) om behörigheter för djurhälsopersonal 2 kap. 18 §.
[31] Göran Dalin, *Veterinärutbildningen vid SLU i ett europeiskt perspektiv – en verksamhets- och prestandajämförelse*, s. 22.
[32] Uppgift från Finnish Food Authority.

Norge

Vid Norges miljö- och biovetenskapliga universitet (NMBU) ges en utbildning för veterinärer med utländsk utbildning som inte har behörighet att arbeta som veterinär i Norge. Programmet är anpassat så att tillräckliga kunskaper om norska veterinära förhållanden uppnås. Utbildningen är på två år och undervisningen sker över fyra terminer och uppgår till sammanlagt 129 högskolepoäng. För att bli antagen till den kompletterande utbildningen måste den sökande uppfylla vissa antagningskrav. Antagningskriterierna liknar de kriterier som gäller i Sverige, det vill säga en veterinärexamen från ursprungslandet, kunskaper i norska språket samt permanent uppehållstillstånd. Utbildningen antar två studenter per läsår.[33] Veterinärutbildning från EU/EES-länderna omfattas av den norska förordningen 17.12.1993, och veterinärer från dessa länder är vanligtvis godkända i Norge utan ytterligare utbildning från NMBU. Detsamma gäller veterinärer med utbildning från Schweiz, USA, Kanada, Australien och Nya Zeeland.[34]

Danmark

I Danmark finns inte någon kompletterande utbildning för dem med veterinärutbildning från ett land utanför EU/EES. Den enskilde skickar sin ansökan till Fødevarestyrelsen som låter Köpenhamns universitet bedöma i vilken mån den sökandes utbildning motsvarar den danska veterinärutbildningen. Fødevarestyrelsen gör därefter en samlad bedömning av universitetets utlåtande och den sökandes tidigare arbetslivserfarenhet. Senast tre månader efter ansökningstillfället ska Fødevarestyrelsen besluta i ärendet.[35] Enligt Fødevarestyrelsen beslutas ofta om någon form av kompletterande utbildning för att sökanden ska kunna få dansk veterinärlegitimation. Under åren 2019–2021 har sex veterinärer med utbildning utanför EU/EES och Schweiz fått dansk legitimation som veterinär.[36]

[33] www.nmbu.no/studier/studietilbud/veterinar/tilleggsutdannelse, besökt 211001.
[34] Ibid.
[35] www.foedevarestyrelsen.dk/english/Self-Service/Guides/Pages/How-to-get-an-authorization-to-work-as-a-veterinarian-in-Denmark.aspx, besökt 211014.
[36] Enligt uppgift från Foedevarestyrelsen.

7.5.3 Tillfälligt arbete i Sverige

Medborgare i ett EES-land eller Schweiz kan arbeta tillfälligt i Sverige på sin utländska behörighet. Den veterinär som arbetar tillfälligt i Sverige tillhör djurhälsopersonalen och omfattas därmed av samma regelverk som den som utövar yrket här som etablerad. De flesta veterinärer som arbetar tillfälligt i Sverige kommer från Polen och England. Även Tyskland, Litauen, Lettland och Italien bidrar med veterinärer. Under 2019 meddelade 117 veterinärer till Jordbruksverket att de arbetade tillfälligt i Sverige.[37]

7.5.4 Behörighet för den som har en examen i djuromvårdnad från ett annat EES-land än Sverige eller från Schweiz

Jordbruksverket har med stöd av 3 kap. 1 och 1 a §§ lagen om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård samt 3 kap. 1 och 2 §§ förordningen om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård meddelat föreskrifter om behörighet för den som har en examen i djuromvårdnad från ett annat EES-land än Sverige eller från Schweiz samt för den som har en examen i djuromvårdnad från ett tredjeland.[38]

Djursjukskötare är ett legitimationsyrke. Yrket omfattas emellertid inte av samma automatiska erkännande enligt yrkeskvalifikationsdirektivet som veterinäryrket. För djursjukskötare måste i stället Jordbruksverket göra en individuell prövning av varje ansökan om legitimation för den som har utländsk utbildning. Då djursjukskötarutbildningarna inte är reglerade på EU-nivå kan de ändras från ett år till nästa. Det innebär att Jordbruksverket inte kan lämna något förhandsbesked om en specifik utländsk utbildning ger legitimation eller inte. Om Jordbruksverket vid sin prövning bedömer att utbildningen är adekvat för att leda till yrkeskunskaperna för djursjukskötare i Sverige samt att alla de moment som ingår i den formella kompetensen är uppfyllda kan sökanden få legitimation direkt. I annat fall kan Jordbruksverket besluta om kompensationsåtgärder som t.ex. kompletterande praktik inom olika områden.[39] Under perioden 2015 fram till och med den 31 december 2021 har

[37] Göran Dalin, *Veterinärutbildningen vid SLU i ett europeiskt perspektiv – en verksamhets- och prestandajämförelse*, s. 22.
[38] Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd (SJVFS 2016:9) om behörigheter för djurhälsopersonal.
[39] Ibid, 3 kap. 4 och 5 §§.

51 personer fått djursjukskötarlegitimation efter att ha genomgått sin utbildning inom EU/EES (exkl. Sverige) eller Schweiz. Inkluderat i denna siffra är personer som genomgått en utbildning i Storbritannien fram till Brexit.[40]

7.5.5 Behörighet för den som har en examen i djuromvårdnad från ett tredjeland

För att få svensk legitimation som djursjukskötare efter en utbildning från tredjeland krävs att utbildningen är på universitets- eller högskolenivå och motsvarar den svenska utbildningen i längd och innehåll. Det krävs också att sökanden behärskar för yrket nödvändiga kunskaper i svenska språket. Om utbildningen motsvarar den svenska utbildningen i både nivå, längd och innehåll och sökanden dessutom har erfarenhet från arbete inom djurens hälso- och sjukvård och tillräckliga språkkunskaper, kan Jordbruksverket besluta att sökanden får legitimation direkt.[41]

Behörighet genom särskilt tillstånd

Om den som söker legitimation har gått en utbildning i tredjeland som motsvarar den svenska djursjukskötarutbildningen i både nivå, längd och innehåll men saknar erfarenhet från arbete inom djurens hälso- och sjukvård, kan denne få legitimation som djursjukskötare efter att ha genomgått en anpassningsperiod. Under anpassningsperioden ska den sökande arbeta som djursjukskötare med särskilt tillstånd som anställd i en verksamhet för vilken en legitimerad veterinär ansvarar.[42]

[40] Källa Jordbruksverket.
[41] Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd (SJVFS 2016:9) om behörigheter för djurhälsopersonal, 3 kap. 6 och 7 §§.
[42] Ibid.

”Snabbspåret”

Ett så kallat snabbspår är ett sätt att skapa snabbare vägar in på arbetsmarknaden för nyanlända arbetssökande som har erfarenhet eller utbildning inom ett bristyrke. Det första snabbspåret lanserades av regeringen i september 2015. Sedan dess har snabbspår tagits fram inom en rad olika branscher.

Snabbspårets syfte är alltså att få nyanlända personer i Sverige att snabbt komma ut på en arbetsplats som är relevant för individens utbildning och erfarenhet. För den som har utbildning och erfarenhet från bl.a. djursjukvård handlar snabbspåret om att i en sammanhållen process erbjuda praktik, språkträning och utbildning. Regeringen har gett Arbetsförmedlingen i uppdrag att samordna och genomföra de snabbspår som arbetsgivarorganisationer och fackförbund har kommit överens om. Arbetsförmedlingen ger ett lärosäte i uppdrag att genomföra ett specificerat snabbspår, men åtföljande resurstilldelning för uppdraget. Arbetsförmedlingen har tillsammans med bland annat SLU tagit fram struktur till ett snabbspår för nyanlända veterinärer och djursjukskötare med en utbildning från ett tredjeland så att de ska kunna få svensk legitimation som djursjukskötare. Kravet för att bli antagen är att veterinären fått ett beslut från Jordbruksverket om TU-VET, eller att personens utbildning uppfyller kriteriet på en minst treårig universitetsutbildning inom djursjukvård, eller att personen har en ”annan utbildning inom djursjukvård” men som inte uppfyller kraven för att få djursjukskötarlegitimation. Snabbspåret för nyanlända veterinärer och djursjukskötare består av;

- sex månaders teoretisk arbetsmarknadsutbildning som anordnas av SLU,
- arbetsplatspraktik (APR) i sex månader,
- praktiskt kunskapsprov som genomförs under APR, samt
- kunskapsprov som anordnas av SLU.

Sammantaget har två omgångar av snabbspåret genomförts vilket resulterat i att 28 personer fått legitimation som djursjukskötare. Enligt Jordbruksverket utgörs den absoluta majoriteten av veterinärer

som fått ett beslut från Jordbruksverket om att de måste gå TU-VET för att få svensk veterinärlegitimation.[43]

7.6 Resursbehovet för verksamheter inom branschen för djurens hälso- och sjukvård

7.6.1 En växande bransch

Sedan lagen om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård började gälla 2010 har stora förändringar skett inom branschen för djurens hälso- och sjukvård, och kanske särskilt inom vården för sällskapsdjur. Efterfrågan på djursjukvård, även mer specialiserad sådan, har ökat och marknaden har expanderat kraftigt. Ägarstrukturen har förändrats på så sätt att ett fåtal aktörer har köpt upp en stor andel av tidigare fristående företag på marknaden.

Av Svensk Djursjukvårds branschrapport för år 2020 framgår att antalet anställda i djursjukvårdsbranschen har mångdubblats sedan år 2000 och att branschen fortsätter att öka. Vidare konstateras att omsättningen för branschen har mer än sexdubblats sedan år 2000 och att vinstmarginalen för 2019 var 10,6 procent. I rapporten redovisas även att den tydliga trenden är att både antalet fysiska och digitala besök ökar.

Enligt Konkurrensverkets rapport *Bättre konkurrens om fler byter djurförsäkring* framgår att det under ett drygt årtionde skett en kraftig tillväxt av nya veterinärverksamheter i aktiebolagsform. Det har registrerats fyra gånger fler veterinärverksamheter i aktiebolagsform under de senaste tio åren än under föregående tioårsperiod. I januari 2018 bedrev 1 614 juridiska eller fysiska personer veterinärverksamhet i landet. Mer än hälften av verksamheterna drevs som enskilda firmor och drygt 44 procent som aktiebolag.[44] De privata veterinärverksamheter som drevs som aktiebolag hade enligt Konkurrensverkets rapport sammantaget en nettoomsättning på drygt 4,4 miljarder kronor år 2016 och nettoomsättningen för privata veterinärverksamheter i aktiebolagsform hade ökat med 38 procent mellan 2013 och 2016.[45] Enligt rapporten var vinstmarginalen för

[43] Källa Jordbruksverket.
[44] Konkurrensverkets rapport, *Bättre konkurrens om fler byter djurförsäkring* 2018:6, s. 25 f.
[45] Ibid, s. 30.

veterinärverksamheter 5,7 procent år 2013, 6,4 procent 2014, 6,9 procent 2015 och 7,0 procent 2016.[46]

Distriktsveterinärerna har under de senaste åren upplevt en högre efterfrågan på sina tjänster. Efterfrågan har kopplats till tre övergripande orsaker. Nämligen att fler har valt att skaffa sällskapsdjur, att andra veterinära aktörer har valt att begränsa sitt öppethållande eller lagt ner verksamheter på olika orter i landet samt att Distriktsveterinärerna har hög tillgänglighet. Distriktsveterinärernas totala antal förrättningar har ökat från 328 836 år 2018 till 334 372 år 2020. Intäkterna för år 2020 ökade med 10 procent jämfört med föregående år.[47]

År 2019 drabbades Sverige och världen av viruset SARS-CoV-2, ofta benämnt Corona-viruset. Pandemin resulterade i att många arbetade hemifrån och tog tillfället i akt att skaffa husdjur. Beroende på djurslag ökade nyregistreringarna av sällskapsdjur under år 2020 med mellan 4–19 procent.[48] Enligt Jordbruksverket ökade t.ex. antalet registrerade hundar under samma år med 14 procent, vilket med all sannolikhet innebär en ökning av patienter inom djurens hälso- och sjukvård. Av anmälningarna till registret kan utläsas att motsvarande siffror för 2021 förväntas bli ännu högre.[49] Medlemsantalet i kattförbundet SVERAK har under perioden 2016 till 2021 ökat med 20 procent och antalet stambokförda katter har under samma period ökat med cirka 30 procent.[50]

Det finns alltså inget som tyder på att behovet av smådjursjukvård och därmed djurhälsopersonal och även annan personal skulle komma att minska inom de kommande åren, snarare tvärtom.

7.6.2 Två enkätundersökningar

Svensk Djursjukvård har i sin branschrapport för 2020 sammanställt enkätsvar från sina medlemmar. Enligt rapporten motsvarade rekryteringsbehovet inom de kommande tolv månaderna 446 veterinärer, varav 142 med specialistkompetens, 236 djursjukskötare, 145 djurvårdare

[46] Ibid, s. 33.
[47] Källa Distriktsveterinärerna.
[48] Svensk Djursjukvårds branschrapport 2020, s. 23.
[49] Jordbruksverkets hundregister 220831.
[50] Källa SVERAK.

på utökad nivå (nivå 2 och 3) och ett trettiotal fysioterapeuter, varav sex med specialistkompetens.

Av svaren från utredningens enkät till verksamhetsansvariga (se avsnitt 7.1) framgår bl.a. att två tredjedelar (knappt 70 procent) av verksamheterna under de senaste två åren haft behov av att rekrytera personal på grund av att verksamheten har utökats. Andra orsaker till rekryteringsbehov har varit pensionsavgångar (cirka 15 procent), uppsägning (cirka 40 procent) och att personal har gått ner i arbetstid (31,7 procent). Endast drygt 15 procent av de verksamheter som besvarat enkäten har uppgett att man inte haft behov av att rekrytera personal de senaste två åren. Dessa verksamheter utgörs uteslutande av företag med inga eller mellan två och fem anställda, det vill säga små verksamheter.

Den allmänna bilden hos de verksamheter som medverkat i utredningens enkät är att det har varit svårt att rekrytera veterinärer i allmänhet och mycket svårt att rekrytera veterinärer med specialistkompetens. Särskilda svårigheter har förelegat vid rekrytering av veterinärer med specialistkompetens inom hunden och kattens sjukdomar (både steg I och steg II). I många fall har företagen överhuvudtaget inte lyckats rekrytera veterinärer med sådan kompetens. Av de som besvarat enkäten har ett trettiotal uppgett att man arbetar med lantbrukets djur. Av dessa har i stort sett samtliga uppgett att det varit svårt att rekrytera veterinärer med inriktning på lantbrukets djur eller att man inte lyckats rekrytera överhuvudtaget.

Beträffande legitimerade djursjukskötare har de verksamhetsansvariga som medverkat i enkäten uppgett att det förelegat ett stort rekryteringsbehov de senaste två åren. En fjärdedel (45) har inte lyckats att rekrytera den personal man varit i behov av. En stor andel har lyckats rekrytera personal men uppgett att det varit svårt.

På frågan om det beräknade rekryteringsbehovet inom de kommande tre åren har en stor andel, cirka tre fjärdedelar av de verksamheter som medverkat i enkäten, svarat att man ser ett rekryteringsbehov. Utredningen har bett de medverkande att så gott det går precisera rekryteringsbehovet i antal heltidsresurser exkl. ersättningstjänster dvs. att man rekryterar för att ersätta någon som slutat. Om man räknar samman svaren uppgår det samlade rekryteringsbehovet för de 206 verksamheter som medverkat i enkäten till cirka 400 veterinärer för de närmast kommande tre åren. Veterinär specialistkompetens (både steg I och steg II) inom hunden och kattens sjukdomar efter-

frågas särskilt. Det finns även hög efterfrågan på veterinärer med vidareutbildning inom tand- och munhälsa.

Beträffande djursjukskötare har det samlade rekryteringsbehovet för de 206 verksamheter som medverkat i enkäten uppgetts till cirka 300 heltidsresurser inom de närmast kommande tre åren.

De tillfrågade verksamheterna har även redovisat ett rekryteringsbehov av fysioterapeuter/sjukgymnaster motsvarande cirka 30 heltidstjänster.

Utredningen har även tillfrågat de verksamhetsansvariga om bedömningen av rekryteringsbehov på lång sikt (inom ett tioårsperspektiv). Resursbehovet är av naturliga skäl svårbedömt för så lång tid framåt, det kan emellertid konstateras att branschen ser ett stort resursbehov även på lång sikt med samma behov av personalkategorier som på kort sikt, dvs. djursjukskötare, veterinärer och särskilt veterinärer med specialistkompetens inom hunden och kattens sjukdomar och veterinärer vidareutbildade inom tand- och munhälsa.

7.6.3 Arbetssökande och annonser i Platsbanken

Enligt uppgifter från Arbetsförmedlingen fanns i november 2021 71 personer som i första hand sökte arbete inom veterinäryrket. Motsvarande siffra för november år 2020 var 97 personer. Det framgår inte av Arbetsförmedlingens statistik om de sökande hade veterinärlegitimation i Sverige. I november 2021 fanns 175 personer inskrivna i kategorin ”Djursjukskötare m.fl.”. Motsvarande siffra för år 2020 var 210 personer. Det framgår inte av Arbetsförmedlingens statistik om de sökande var legitimerade djursjukskötare eller inte.

För att ytterligare dimensionera bilden av resursbehovet inom djurens hälso- och sjukvård har utredningen vid ett tillfälle under utredningens gång kontrollerat antalet annonser där veterinärer och djursjukskötare efterfrågas på Platsbanken. Den 4 februari 2022 fanns 72 annonser på Platsbanken där veterinär arbetskraft söktes. Av dessa avsåg åtta annonser sommarvikariat. I de resterande 64 annonserna efterfrågades sammanlagt 72 tjänster. I två av annonserna efterfrågades särskilt veterinärer med intresse för stordjur. Fyra annonser avsåg officiella veterinärer och i en annons söktes veterinär för icke klinisk verksamhet som handläggare inom offentlig förvaltning. Vid samma tillfälle söktes 34 legitimerade djursjukskötare. Sex av dessa

annonser avsåg sommarvikariat. I fyra annonser efterfrågades särskilt narkosvana eller intresse för anestesi. Flera av de annonser där djurvårdare söktes avsåg arbete på djurpark, i häststall och liknande. Det fanns 18 annonser där djurvårdare söktes till arbete inom djurens hälso- och sjukvård. Av dessa avsåg sju annonser sommarvikariat.

7.6.4 Veterinärer inom Försvarsmakten

I dag finns ett tiotal fast anställda veterinärer och ungefär lika många veterinära reservofficersbefattningar inom Försvarsmakten. I dagsläget rekryteras upp till två veterinärer per år men rekryteringsbehovet förväntas öka på grund av pensionsavgångar. Huvudsakliga arbetsområden är tjänster inom veterinär folkhälsa med administrativ tyngdpunkt och tjänster med inriktning mot klinisk verksamhet. Fördelningen i dag bedöms vara cirka 75–80 procent veterinär folkhälsa och cirka 20–25 procent klinisk verksamhet. Inom det kliniska området är det framför allt kompetens inom hundsjukvård, djurskydd och anestesi som krävs. Inom veterinär folkhälsa är huvudsakliga arbetsområden smittskydd, livsmedelshygien, dricksvatten, skadedjur, vektorkontroll och offentlig förvaltning. Enligt uppgift från Försvarsmakten kommer behovet av veterinärer inom myndigheten att öka, framför allt inom veterinär folkhälsa, och inom fem till tio år bedöms behovet uppgå till ett tjugotal fast anställda veterinärer och ungefär lika många placerade veterinära reservofficerare.

7.7 Övriga faktorer som påverkar resursbehovet inom djurens hälso- och sjukvård

Utredningen har identifierat vissa faktorer, utöver antalet utbildningsplatser, inflödet av veterinärer från utlandet och marknadsutvecklingen inom djurens hälso- och sjukvård, som kan ha betydelse för resursbehovet inom djurens hälso- och sjukvård. En faktor är utvecklingen inom försäkringsbranschen för djurförsäkringar. Även omstruktureringar och förebyggande hälsovård inom produktionsdjurssektorn kan ha betydelse för såväl resursbehovet som för t.ex. veterinärers arbetsförhållanden och särskilt jourberedskap. Digitalisering är en annan faktor som kan påverka behovet av personal, liksom förändringar i lagstiftningen. En annan faktor av betydelse för det framtida resurs-

behovet inom djurens hälso- och sjukvård är djurhälsopersonalens arbetsförhållanden.

7.7.1 Djurförsäkringsbranschen

I Sverige har försäkringsgraden för sällskapsdjur ökat kraftigt under senare år. Andelen försäkrade katter har ökat från 26,9 procent (2006) till 35,6 procent (2012), till 46 procent (2017) och 56 procent (2020). Försäkringsgraden för hundar har varit hög under många år, men har även den har ökat från 78,4 procent (2006) till 76,5 procent (2012), 89 procent (2017) och 92 procent (2020).[51] Även försäkringsbeloppen har ökat och år 2021 var det högsta möjliga försäkringsbeloppet för hund på marknaden 150 000 kronor. Sett över en tioårsperiod har premieinkomsten för djurförsäkringar mer än fördubblats. För 2020 betalades det enligt Svensk Försäkring in totalt 4,7 miljarder kronor i premier för olika djurförsäkringar, vilket är 0,5 miljarder mer än för 2019 och en ökning med 11 procent. Förekomsten av olika försäkringslösningar är en faktor som har stor betydelse för efterfrågan på djursjukvård och i synnerhet för sällskapsdjur.[52] Många försäkringsbolag ersätter även kostnader för rehabilitering av djur under lite olika förutsättningar.[53] En mer utförlig redogörelse för djurförsäkringsbranschen finns i 9 kap.

7.7.2 Omstrukturering för lantbrukets djur

Precis som i många andra delar av världen har djurhållningen i Sverige de senaste hundra åren gått från självförsörjning på gården som främsta mål till försäljning.[54] Dagens djurhållning är i hög grad specialiserad i fråga om djurslag och stora förändringar har ägt rum i fråga om besättningarnas storlek. Inom samtliga djurslag har antalet djur per gård ökat, medan antalet besättningar har minskat. Sedan 1920-talet har antalet jordbruksföretag minskat med ungefär 85 procent och minskningen av företag med djurhållning har varit ännu mer drastisk. Antalet sysselsatta inom jordbruket har minskat med

[51] Källa Agria Djurförsäkring.
[52] Se t.ex. SOU 2007:24 s. 237 och kap. 9.
[53] Källa Professions- och fackförbundet Fysioterapeuterna.
[54] SLU:s rapport *Djurens roll för livsmedelsförsörjningen i en föränderlig miljö – utmaningar och kunskapsbehov*, s.7.

ungefär 80 procent från 1950-talet. År 2020 sysselsatte jordbruket i primärproduktionen omkring 1,2 procent av alla förvärvsarbetande personer i Sverige. Som ytterligare exempel på omstruktureringen inom jordbruket kan nämnas att år 2018 fanns cirka 1,5 miljoner nötkreatur i Sverige, varav 319 000 mjölkkor. För samma år var den genomsnittliga besättningsstorleken inom mjölkproduktionen 92 kor, vilket innebar en fördubbling sedan år 2005. Under samma period minskade det totala antalet kor med 19 procent.[55]

Inom lantbruksdjurssektorn pågår ständigt arbete med att på olika sätt förbättra djurhälsan. Gris och nötkreatur i Sverige har generellt ett gott hälsoläge och i sådana besättningar kombineras en god djuromsorg med en hög produktivitet. Svenska djur är fria från många sjukdomar som finns i andra länder. Även den förhållandevis låga densiteten av djur i landet bidrar till att minska smittspridning av endemiska infektionssjukdomar mellan gårdar.[56]

Villkorad läkemedelsanvändning

I Jordbruksverkets föreskrifter om läkemedel och läkemedelsanvändning (SVJFS 2019:32) finns särskilda bestämmelser om så kallad villkorad läkemedelsanvändning (ViLA). Med begreppet villkorad läkemedelsanvändning avses sådan läkemedelsanvändning som sker efter förskrivning av en veterinär utan att veterinären kliniskt har undersökt djuret eller djuren i anslutning till läkemedelsanvändningen. I praktiken innebär ViLA att den ansvariga veterinären bedömt lantbruksföretaget som lämpligt och att lantbrukaren genomgått särskild utbildning. Likaså ska den ansvariga veterinären genomgått särskild utbildning. Lantbrukaren får därefter behandla egna djur i besättningen utifrån vissa väl beskrivna och dokumenterade symtombilder. ViLA innebär också att, beroende på djurslag, produktionsinriktning, besättningens storlek och läkemedelsanvändningens omfattning ska veterinären göra besättningsbesök utifrån olika tidsintervaller. Besättningsbesöken omfattar uppföljning av behandlade djur, bedömning av insatta åtgärder, kontroll av lantbrukarens journalföring, profylaxrådgivning och, i förkommande fall, upprättande av en djurskyddsdeklaration. Veterinären ska journalföra sina besök i sedvanlig ordning

[55] Ibid, s. 8.
[56] SVA:s rapport *Hur mycket kostar sjukdomar för lantbrukets djur? En faktagenomgång av kostnader och förluster som uppstår i samband med sjukdomsutbrott hos gris och nötkreatur*, s. 5.

och rapportera in behandlade djur till Jordbruksverkets djursjukdata. Veterinären ska inför varje förskrivningsperiod anmäla detta till respektive länsstyrelse som sedan utövar tillsyn av veterinären enligt en riskvärdering.

Förskrivning av villkorad läkemedelsanvändning får avse nötkreatur som hålls för produktion av kött eller mjölk, gris, får, get, fjäderfä, ren eller pälsdjur som hålls för produktion av kött, ägg, ull, skinn eller päls eller odlad fisk.

7.7.3 Ökad digitalisering och medicinsk konsultation på distans

Inom jordbrukssektorn används sedan flera år tillbaka olika typer av digital teknik och utvecklingen går snabbt framåt. Från att i första hand ha använts för ventilation, utfodring och djurmiljö diskuteras – och används i viss utsträckning – numera sensorer, drönare GPS, robotar och olika system för insamling av stora mängder data som kan användas som beslutsunderlag bl.a. i syfte att öka djurvälfärden och effektivisera produktionen. Det pågår ett stort antal forskningsprojekt i syfte att förbättra djurhälsan och för att utveckla djurvården.

Medicinsk konsultation på distans är inget nytt fenomen inom veterinärvården. Allt sedan telefonen infördes har veterinärer utfört konsultationer via telefon och under senare tid, dator och mobiltelefon till djurägare. I de numera utvecklade s.k. telemedicintjänsterna sker i stället videosamtal med journalföring på bokade tider som debiteras djurägaren. Remittering till fysiskt besök på klinik kan göras med skriftlig remiss från videoveterinären och i vissa fall erbjuds hjälp med tidsbokning. Aktörerna inom telemedicin är fristående och oberoende, ägda av djurförsäkringsbolag eller av djursjukvårdsföretag. I framtiden kan det komma att ske samverkan mellan telemedicinska tjänster och provtagningscentraler eller självtester för att kunna utveckla vad som kan åstadkommas inom telemedicin. Telemedicin kan också användas för peer-to-peer eller business-to-business för att ge veterinärer tillgång till exempelvis specialistkonsultation hos en annan veterinär utan att djuret behöver remitteras.[57]

[57] Källa SVA 220407.

Efterfrågan på den typ av telemedicintjänst som nu finns, där konsultationen debiteras, är mycket stor från djurägarna. Telemedicin kan innebära ett mer effektivt utnyttjande av resurser vilket även djurförsäkringsbolagen ser fördelar med. Trots att en andel av ärendena som är föremål för telemedicinkonsultationerna är så enkla att de är snudd på onödiga, och en andel är så komplicerade att de ändå ledde till fysiskt veterinärbesök, har modellen ansetts vara kostnadseffektiv av djurägare och försäkringsbolag. Utveckling inom digitalisering kan potentiellt innebära att fler och andra arbetsuppgifter uppkommer vilket kan kräva ytterligare arbetskraft. Möjligheter till att föra och följa upp statistik, göra observationer via t.ex. sensorer samt vidareutveckling etc. kräver arbetskraft med tekniskt kunnande, även bland djurhälsopersonalen. [58]

7.7.4 Lagstiftningens påverkan

Ett av syftena med lagen för verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård var att tydliggöra roll- och ansvarsfördelningen inom djurens hälso- och sjukvård. Lagen innebar i hög utsträckning en kodifiering av redan gällande rätt och borde därför inte ha haft så stor inverkan på branschen mer än att tydliggöra en i stort sett redan gällande ordning. Av svar på den enkät som utredningen skickat ut till verksamhetsansvariga inom djurens hälso- och sjukvård (se avsnitt 7.1) har emellertid många framfört att lagen, och då mer specifikt det så kallade behandlingsförbudet i 4 kap. 1 §, medfört relativt kraftiga begränsningar i särskilt veterinärens möjlighet att delegera uppgifter till övrig personal.

I den utskickade enkäten har utredningen ställt frågan hur samarbetet mellan verksamhetens olika yrkesgrupper har påverkats av lagen om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård. Cirka hälften (55 procent) av de verksamheter som besvarat enkäten har uppgett att samarbetet mellan yrkesgrupper inte har påverkats positivt. Däremot har majoriteten av de verksamhetsansvariga (58,5 procent) uppgett att lagstiftningen har bidragit till att tydliggöra yrkesrollerna inom djurens hälso- och sjukvård. Endast 14,6 procent har uppgett att rollerna blivit mer otydliga. Av dem som valt att kommentera lagstiftningens betydelse för verksamheterna i fritext, har många betonat

[58] Ibid.

att behandlingsförbudet medfört högre kvalitet och kompetens och en tydligare ansvarsfördelning inom djurens hälso- och sjukvård. Som exempel på vilka utmaningar som behandlingsförbudet har inneburit för verksamheter inom djurens hälso- och sjukvård har många påpekat att vissa delar av personalen inte längre kan utföra arbetsuppgifter som de tidigare arbetat med, vilket leder till resursbrist och underbemanning. På frågan om huruvida nuvarande lagstiftning bör justeras, och i så fall på vilket sätt, kan utredningen konstatera att få egentliga invändningar mot behandlingsförbudet i sig har förts fram, den generella uppfattningen tycks tvärtom vara att det i och för sig är bra med en begränsning i rätten att få behandla djur. De som riktat kritik mot behandlingsförbudet och vill att det ska tas bort har ansett att det fulla ansvaret ska vila på veterinären som ska ha heltäckande delegeringsmöjlighet. Även synpunkten att de nuvarande undantagen är för generösa – särskilt undantaget som innebär att djurvårdare på nivå 3 får söva djur – och innebär en risk för djurhälsan har framkommit.

Många av dem som besvarat enkäten har haft synpunkter som snarast är att hänföra till att det råder brist på resurser. Flera har i fritext fört fram önskemål om att även djurvårdare ska bli ett legitimationsyrke alternativt att undantaget för djurvårdare på nivå 3 ska förlängas ytterligare eller permanentas. Många har påtalat behov av fler utbildningsplatser för veterinärer och djursjukskötare.

Utredningens samlade bild av utfallet av enkäten i den del som avser lagstiftningens påverkan på djurens hälso- och sjukvård, kan sammanfattas som att det efterfrågas stabilitet och lugn med klara och permanenta regler utan fler tidsbegränsade undantag från behandlingsförbudet.

7.7.5 Djurhälsopersonalens arbetsförhållanden

Djurhälsopersonalens arbetsförhållanden har varit föremål för kritik

Fackförbundet Naturvetarna genomförde i samarbete med SVF under våren 2019 en studie av arbetsmiljön inom djursjukvården vilken resulterade i rapporten *Arbetsmiljön inom djursjukvården 2019*. Rapporten bygger på en arbetsmiljöenkät som genomfördes 2019 inom djursjukvården. Av 852 fullföljda enkäter besvarades 89 procent av

veterinärer, 10 procent av djursjukskötare och 1 procent av biomedicinska analytiker. Av enkätsvaren framgick bl.a. att 75 procent upplevde en hög eller mycket hög arbetsbelastning. Sju av tio uppgav dessutom att de ofta arbetade övertid och ofta även många timmar. Cirka 70 procent uppgav att deras upplevelse var att det funnits arbetsmiljöproblem på arbetsplatsen under det senaste året, huvudsakligen på grund av stress och hög arbetsbelastning, bristande personella resurser och bristande ledarskap. Andelen deltidsarbetande uppgår av de som besvarat enkäten till 43 procent, vilket enligt fackförbundet kan uppfattas som problematiskt med hänvisning till att det t.ex. kan försvåra för arbetsgivare att lägga ”hållbara scheman” som inte leder till ohälsa hos arbetstagarna.[59] Av svaren på den enkät som utredningen skickat till verksamhetsansvariga inom djurens hälso- och sjukvård (se avsnitt 7.1), framgår även att nästan en tredjedel av de verksamheter som besvarat enkäten under de senaste två åren haft behov av att rekrytera personal på grund av att personal har gått ner i arbetstid.

I rapporten uppgav 18 procent av veterinärerna att de under de senaste två åren upplevt hot eller utsatts för våld i tjänsten.[60] Frågan om hat och hot mot djurhälsopersonal belyses även i Svensk Djursjukvårds branschrapport för 2020 och här konstateras att förekomsten av hat och hot kopplat till arbetsplatsen eller yrkesrollen ökar inom djursjukvården. En bidragande orsak tros vara att klimatet i sociala medier har hårdnat vilket innebär att många får utstå både personliga påhopp. Frågan om klimatet i media, såväl traditionell media som sociala medier, rankas som den näst viktigaste frågan under de kommande två åren för branschen inom djurens hälso- och sjukvård.[61]

Veterinärer står i högre utsträckning än många andra yrkesgrupper inför etiska dilemman i sitt dagliga arbete. Hur man ser på djurs värde skiljer sig mellan människor och så även mellan veterinärer. 2018 genomfördes en undersökning av Federation of Veterinarians of Europe. Undersökningen omfattade fler än 14 000 veterinärer från 30 olika länder. Av alla utmaningar som veterinärkåren står inför, höll veterinärerna i högst utsträckning med om påståendet att ”Animal welfare under the influence of societal pressure will be an essential

[59] Fackförbundet Naturvetarnas rapport *Arbetsmiljön inom djursjukvården 2019*, s. 5.
[60] Ibid, s. 15 f.
[61] Svensk Djursjukvårds branschrapport 2020, s. 14 f.

factor of sustainability and development of the animal product sector". Fritt översatt ansåg alltså veterinärerna att social press kommer att göra djurvälfärd till en allt viktigare fråga i framtiden och en viktig faktor för hållbarhet inom yrket.[62]

I en nyligen presenterad enkätbaserad studie från Norge[63] som besvarats av 75 procent av de norska veterinärerna, presenteras förekomsten av individuella och arbetsrelaterade faktorer förknippade med självmordstankar och beteenden bland veterinärer i Norge. Enligt studien hade 27 procent av de norska veterinärerna någon gång under det senaste året känt att livet inte var värt att leva. Fem procent hade allvarliga självmordstankar och 0,2 procent hade försökt att ta sitt liv. Den slutsats som presenterades var att förekomsten av självmordskänslor och tankar var relativt hög bland norska veterinärer. Veterinärer uppgav att den största bidragande orsaken till allvarliga självmordstankar var arbetsproblem. I multivariabla analyser var de individuella faktorerna viktigare än de arbetsrelaterade.[64] Någon liknande studie har inte gjorts beträffande veterinärer i Sverige och studiens resultat bör inte utan vidare appliceras på svenska förhållanden (utredningens anm.).

Enligt Försäkringskassans socialförsäkringsrapport från 2020 är sjukfrånvaro vanligen högre bland personer med kortare utbildning, men även bland högutbildade finns riskyrken. I sammanhanget nämns att flera yrken inom djurhållning och djurvård som veterinär och djursjukskötare uppvisar hög sjukfrånvaro såväl generellt som i psykiatriska diagnoser.[65] Som möjlig orsak till den höga sjukfrånvaron bland veterinärerna anges att ökad efterfrågan på djursjukvård i kombination med låg veterinärtäthet har försämrat arbetsmiljön. Vidare konstateras att omständigheten att flera yrkesgrupper inom samma bransch uppvisar hög sjukfrånvaro indikerar en generell problematik inom hela branschen.[66] Enligt rapporten framträder yrkesgrupper som tidigare inte utmärkt sig med hög sjukfrånvaro tydligt i vissa branscher, vilket antyder problematiska organisatoriska och sociala arbetsförhållanden. Det gäller yrken inom hälso- och sjukvården, byggbranschen,

[62] Federation of Veterinarians of Europe, *Survey of the veterinary profession in Europe*, s. 6.
[63] Dalum HS, Tyssen R, Hem E, *Prevalence and individual and work-related factors associated with suicidal thoughts and behaviours among veterinarians in Norway: a cross-sectional, nationwide survey-based study (the NORVET study)*.
[64] Ibid, s. 1.
[65] Försäkringskassans socialförsäkringsrapport, *Sjukfrånvaro i psykiatriska diagnoser En registerstudie av Sveriges arbetande befolkning i åldern 20–69 år*, 2020:8, s. 7.
[66] Ibid, s. 37.

djurhållning-djurvård samt apoteksbranschen. Några exempel som nämns är specialistläkare, arkitekter, veterinärer och apotekare.[67]

7.8 Betydelsen av språket i journaler

I språklagen (2009:600) finns bl.a. bestämmelser om det allmännas ansvar för att den enskilde ges tillgång till språk samt om språkanvändning i offentlig verksamhet. Av 10 § första stycket framgår att språket i domstolar, förvaltningsmyndigheter och andra organ som fullgör uppgifter i offentlig verksamhet är svenska. Om en annan lag eller förordning innehåller bestämmelser som avviker från språklagen gäller den bestämmelsen.

7.8.1 Svenska är journalspråk inom djurens hälso- och sjukvård

Av 2 kap. 2 § 2 förordningen (2009:1386) om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård framgår att Jordbruksverket får meddela föreskrifter om de övriga skyldigheter för djurhälsopersonalen som behövs för en god och säker vård. Med stöd av den bestämmelsen har Jordbruksverket föreskrivit att journal ska föras på svenska och vara tydlig och fullständig.[68]

7.8.2 Andra språk än svenska är tillåtna i journalhandlingar inom hälso- och sjukvården

Bestämmelser om journalhandlingar som upprättas inom hälso- och sjukvården finns i 13 § patientdatalagen (2008:355). Här framgår av första stycket att sådana handlingar ska vara skrivna på svenska språket, vara tydligt utformade och så lätta som möjligt att förstå för patienten. I bestämmelsens andra stycke finns ett bemyndigande som innebär att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att en journalhandling får vara skriven på ett annat språk än svenska.

[67] Ibid, s. 54.
[68] Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd om skyldigheter för djurhållare och personal inom djurens hälso- och sjukvård (SVJFS 2019:25), 7 kap. 2 § första stycket.

Socialstyrelsens bemyndigande att meddela föreskrifter om journalspråk framgår av 3 § 1 förordning (1985:796) med vissa bemyndiganden för Socialstyrelsen att meddela föreskrifter m.m. Socialstyrelsen har meddelat sådana föreskrifter genom Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om journalföring och behandling av personuppgifter i hälso- och sjukvården (HSLF-FS 2016:40). Av 6 kap. 8–10 §§ framgår bl.a. att yrkesutövare som har fått ett behörighetsbevis för ett yrke i hälso- och sjukvården eller tandvården eller i detaljhandel med läkemedel enligt bestämmelserna om erkännande av utländsk utbildning i 6 kap. 1 § patientsäkerhetsförordningen (2010:1369) får föra patientjournal på danska eller norska. Vidare framgår att yrkesutövare som i kraft av utomnordisk utbildning har fått ett förordnande av Socialstyrelsen att utöva yrke i hälso- och sjukvården får föra patientjournal på engelska, om det anges i förordnandet. Om en vårdgivare anlitar någon som får föra patientjournal på ett annat språk än svenska måste vårdgivaren säkerställa att kravet på noggrannhet i dokumentationen upprätthålls och att väsentliga ställningstaganden som gäller vård och behandling, förhållningsregler enligt smittskyddslagen (2004:168) samt slutanteckningar eller andra sammanfattningar av genomförd vård finns upprättade på svenska. Vårdgivaren ska även säkerställa att en patient kan ta del av sin patientjournal på ett sådant sätt att han eller hon kan förstå innehållet.

7.9 Exempel från hälso- och sjukvården

I utredningens uppdrag ingår som tidigare nämnts att bedöma om ytterligare åtgärder bör vidtas för att möjliggöra för veterinärer med examen från ett land utanför EU/EES och Schweiz att verka inom djurens hälso- och sjukvård. Läkar- och veterinäryrket är på många sätt jämförbart och utbildningarna är i relativt hög utsträckning utformade på ett likartat sätt. Det ligger därför nära till hands att vända sig till humansidan för att se på hur t.ex. frågor om möjlighet att få svensk läkarlegitimation för medborgare från tredjeland har hanterats där. I uppdraget ingår även att föreslå åtgärder som kan bidra till att minska resursbristen inom djurens hälso- och sjukvård inom ramen för den befintliga veterinärutbildningen.

En skillnad mellan läkar- och veterinäryrket är att läkare tidigare har behövt komplettera sin grundutbildning med allmäntjänstgöring,

AT-tjänst, mellan 18–24 månader för att kunna få legitimation. Den 1 juli 2021 infördes bastjänstgöring, BT-tjänst, för läkare. Det finns enligt utredningens uppfattning anledning att redogöra för innebörden av och syftet med den nya BT-tjänstgöringen för att kunna ta ställning till om ett liknande system skulle kunna bidra till att minska resursbristen inom djurens hälso- och sjukvård.

7.9.1 Vägen till läkarlegitimation går även genom kunskapsprov

Av 6 kap. 1 § patientsäkerhetsförordningen framgår följande.

> Den som har genomgått någon annan utbildning utomlands än som avses i 5 kap. ska efter ansökan få behörighetsbevis för ett yrke inom hälso- och sjukvården, tandvården eller detaljhandeln med läkemedel för vilket det finns bestämmelser om legitimation eller annan behörighet i Sverige, om han eller hon
>
> 1. har genomgått den kompletterande utbildning och fullgjort den praktiska tjänstgöring som behövs för att kunskaperna och färdigheterna ska motsvara de svenska kraven,
> 2. har för yrket nödvändiga kunskaper i svenska författningar, och
> 3. har för yrket nödvändiga kunskaper i svenska, danska eller norska språket.
>
> Legitimation får inte meddelas om förhållandena är sådana att legitimationen skulle ha återkallats enligt bestämmelserna i 8 kap. patientsäkerhetslagen (2010:659) om yrkesutövaren hade varit legitimerad.

Enligt 6 kap. 4 § samma förordning framgår att Socialstyrelsen får meddela ytterligare föreskrifter om kraven på utbildning, praktisk tjänstgöring, kunskaper i svenska författningar och språkkunskaper för dem som har genomgått sådan utländsk utbildning som avses i 6 kap. 1 §. Socialstyrelsen har, som komplement till patientsäkerhetsförordningen, med stöd av bemyndigandet meddelat föreskrifter och allmänna råd om legitimation för yrke inom hälso- och sjukvården vid utbildning från tredjeland (HSLF-FS 2017:80).

Av föreskrifterna framgår av 10 § att en sökande som genomgått sin utbildning i tredjeland och som genomgått en kompletterande högskoleutbildning och fullgjort praktisk tjänstgöring kan få svensk legitimation för yrket. En annan möjlig väg till legitimation i Sverige för den som genomgått sin utbildning i tredjeland framgår av 5–9 §§. Dessa förutsättningar är att sökanden ska ha genomgått en utbildning för yrket i tredjeland som till längd, nivå och innehåll väsent-

ligen överensstämmer med den svenska utbildningen för motsvarande yrke. Om Socialstyrelsen har beslutat att sökanden ska göra ett kunskapsprov, ska denne ha genomfört provet och fått godkänt resultat. Sökanden ska dessutom ha fullgjort praktisk tjänstgöring i svensk hälso- och sjukvård under den tid och i den omfattning som Socialstyrelsen har beslutat i det enskilda fallet. I de fall Socialstyrelsen har beslutat att sökanden ska göra ett kunskapsprov ska sökanden fått godkänt på provet innan ett beslut om praktisk tjänstgöring fattas och tjänstgöringen påbörjas. Därutöver ska sökanden ha genomgått och klarat en utbildning i svenska författningar och ha visat att han eller hon har nödvändiga kunskaper i svenska, danska eller norska språket.

Sammanfattningsvis finns det alltså två olika vägar till läkarlegitimation för personer som genomgått sin utbildning i tredjeland; antingen via kompletterande utbildning på svenskt universitet (den möjligheten finns även för veterinärer via TU-VET) eller genom att klara av Socialstyrelsens fem steg till legitimation (granskad utbildning, kunskapsprov, kurs i svenska författningar, praktisk tjänstgöring, ansökan). Enligt information på Socialstyrelsens hemsida tar det vanligtvis två till fyra år från det att den som vill gå vägen via Socialstyrelsen får sin utbildning granskad till det att legitimationen godkänns. Vägen till legitimation via kompletterande utbildning tar vanligtvis ett till tre år.[69]

7.9.2 Nya förutsättningar för läkarlegitimation och bastjänstgöring för läkare

Av bilaga 2 till högskoleförordningen framgår att läkarutbildningen numera omfattar 360 högskolepoäng och alltså är sex år i stället för som tidigare fem och ett halvt år. Bestämmelsen trädde i kraft den 1 juli 2019 men tillämpades första gången i fråga om utbildning som bedrivs och läkarexamina som utfärdas efter utgången av juni 2021. Den nya läkarutbildningen är, till skillnad från tidigare, legitimationsgrundande. Det innebär att den som fått sin läkarexamen kommer att kunna ansöka om läkarlegitimation hos Socialstyrelsen och därefter börja arbeta som läkare. För att bli specialistläkare måste man ha gjort svensk allmäntjänstgöring. Den som inte har gjort eller

[69] Socialstyrelsen, Ansökan om legitimation för läkare utbildad utanför EU och EES – Legitimation (socialstyrelsen.se), besökt 220124.

kommer att göra allmäntjänstgöring för att få läkarlegitimation (alltså den som inte genomgått den nya läkarutbildningen om sex år) behöver sedan den 1 juli 2021 inleda sin specialisttjänstgöring med en så kallad bastjänstgöring. Bastjänstgöringen är en klinisk tjänstgöring under handledning med fokus på färdighetsträning. Bastjänstgöringen kan ske separat eller inom ramen för en specialiseringstjänstgöring. Minimitiden för bastjänstgöringen är sex månader, men normtiden kommer i de flesta fall att vara tolv månader. Huvudregeln är att bastjänstgöringen ska vara en tidsbegränsad anställning på tolv månader med möjlighet till individuella avvikelser, t.ex. att genomföra bastjänstgöringen inom ramen för den övriga specialiseringstjänstgöringen som en tillsvidareanställd ST-läkare.

7.10 Utredningens överväganden och förslag

7.10.1 Utredningens utgångspunkter i fråga om brist på veterinärer och djursjukskötare

Såväl Arbetsförmedlingen, Svensk Djursjukvård, SCB och Universitetskanslersämbetet har kommit fram till slutsatsen att det råder brist på veterinärer i Sverige både på kort och lång sikt. Även om de olika rapporterna och prognoserna innehåller vissa brister av olika slag (se avsnitt 7.2) pekar samtliga i samma tydliga riktning. Utöver de redovisade rapporterna och prognoserna finns fler omständigheter som indikerar en fortsatt brist på veterinärer i Sverige. Från branschen för djurens hälso- och sjukvård har omfattande rekryteringsbehov och svårigheter att rekrytera personal påtalats. Branschen har expanderat kraftigt och särskilt vård för sällskapsdjur och mer specialiserad djurvård efterfrågas i allt högre utsträckning. Den tydliga trenden är att både antalet fysiska- och digitala veterinärbesök ökar. Eftersom även antalet sällskapsdjur och försäkringsgraden för djur ökar, finns inget som tyder på att behovet av vård kommer att minska, snarare tvärtom.

Medlemmarna i Svensk Djursjukvård har enligt branschrapporten för år 2020 signalerat ett omfattande rekryteringsbehov av veterinärer och djursjukskötare och särskilt veterinärer med specialistkompetens. De resultat som presenterats i branschrapporten stämmer överens med utfallet av den enkät som utredningen skickat ut till verksamhetsansvariga inom djurens hälso- och sjukvård, vilket i sig

inte är överraskande eftersom respondenterna i hög utsträckning torde utgöras av samma personer. Enligt dem som valt att medverka i enkäten, har det under de senaste åren varit svårt eller till och med i vissa fall omöjligt att rekrytera veterinärer och djursjukskötare. Särskilda svårigheter har förelegat beträffande rekrytering av veterinärer med specialistkompetens inom hunden- och kattens sjukdomar. Enbart de 206 verksamheter som medverkat i utredningens enkät har aviserat ett rekryteringsbehov motsvarande cirka 400 veterinärer de kommande tre åren. Även om den siffran inte kan tas för en absolut sanning, ger den enligt utredningens mening en stark indikation på fortsatt hög efterfrågan på veterinärer i Sverige.

Situationen beträffande djursjukskötare är något mer svårbedömd eftersom statistiskt underlag inte finns att tillgå i samma utsträckning som för veterinärer. Det kan bero på att yrket legitimerad djursjukskötare inte har funnits lika länge som veterinäryrket och att det inte heller finns lika många djursjukskötare som veterinärer i Sverige. Utredningen har fått vissa indikationer på att det inom branschen inte har skett en renodling av yrkesrollen djursjukskötare, vilket skulle kunna innebära att det alltjämt finns vissa effektivitetsvinster att hämta in. Det har exempelvis förts fram till utredningen från arbetsgivarhåll att djursjukskötare inte vill utföra vissa typer av arbetsuppgifter som de i och för sig är kvalificerade för, t.ex. på grund av rädsla för att förlora sin legitimation. Samtidigt har enskilda djursjukskötare till utredningen gett uttryck för att de har en del okvalificerade arbetsuppgifter, och ibland samma som de utan utbildning. Det är också värt att notera att pensionsavgångarna inom yrkeskåren kan förväntas bli marginella under relativt lång tid framöver (se avsnitt 7.3.1). I Svensk djursjukvårds branschrapport för 2020 har rekryteringsbehovet av djursjukskötare för hela djursjukvårdsbranschen i Sverige beräknats till över 300 personer de kommande tolv månaderna, vilket är en mycket hög siffra med beaktande av att antalet utbildningsplatser på djursjukskötarprogrammet är cirka 100 per år.

Utredningen lämnar nu förslag som innebär att en ny behörighetsreglerad yrkeskategori införs inom djurens hälso- och sjukvård. Den nya yrkeskategorin ska benämnas godkänd djurvårdare och kommer att tillhöra djurhälsopersonalen. Ett av syftena med förslaget är att ytterligare renodla yrkeskategorierna inom djurens hälso- och sjukvård. Utredningen har kommit fram till att den behörighetsreglerade yrkeskategorin godkänd djurvårdare inte bör få vare sig initiera eller

övervaka narkos, utan att sådana kvalificerade uppgifter bör utföras av veterinärer och djursjukskötare. Det innebär att arbetsuppgifter som i dagsläget i viss utsträckning utförs av djurvårdare på nivå 3 i hög utsträckning kommer att behöva utföras av djursjukskötare.

Sammantaget leder ovanstående omständigheter fram till slutsatsen att det råder brist inte bara på veterinärer utan även på djursjukskötare och att bristen kan förväntas bli bestående om inga åtgärder vidtas.

Veterinärer som vill arbeta med lantbrukets djur

Till utredningen har också förts fram att bristen på veterinärer är särskilt påtaglig vad gäller lantbrukets djur. Påståendet stöds i viss mån av Agrifoods rapport från 2020 (se avsnitt 7.2.4). I övrigt har utredningen haft svårt att finna stöd för att så skulle vara fallet. Utredningens och Veterinärmedicinska föreningens enkät till veterinärstudenter vid SLU talar för att många studenters intresse för lantbrukets djur ökar under utbildningen och att en hög andel (cirka 40 procent) av studenterna kan tänka sig att arbeta med lantbrukets djur efter avslutad utbildning. Såväl branschen som Distriktsveterinärerna har påtalat för utredningen att det är mycket svårt att rekrytera tillräckligt med personal. Att särskilda rekryteringssvårigheter skulle föreligga just i fråga om veterinärer till lantbrukets djur i förhållande till den övriga branschen har emellertid inte gått att fastslå med säkerhet.

Färre svenska utlandsstudenter

En annan faktor som enligt utredningen kan uppfattas som oroande för det framtida tillskottet av veterinärer är det vikande antalet svenskar som studerar till veterinär i andra länder. SLU har hittills erbjudit 100 utbildningsplatser årligen på veterinär- och, sedan höstterminen 2021, även djursjukskötarprogrammet. Antalet platser kommer till följd av regeringens beslut den 16 december 2021 att utökas med sammanlagt 60 platser.[70] Ett stort antal av de veterinärer som är verksamma i Sverige utbildas emellertid i andra länder. Av de i genomsnitt 215 personer som årligen får veterinärlegitimation i Sverige har 129 genomgått sin utbildning i ett annat land. Det är vanligt att svenska studenter studerar till veterinär inom EU men utanför Sverige. Antalet veterinärstudenter som studerar med studiestöd inom EU exklusive Sverige och UK har mer än halverats under de senaste tio åren, från 392 studenter år 2010 till 176 studenter år 2021. Sverige är i dagsläget beroende av att veterinärer utbildas i andra länder för att tillgodose det nationella behovet av veterinärkompetens och det är därför oroande om svenskarnas intresse för att studera till veterinär utomlands sjunker.

Digitalisering och förebyggande arbete

Effektivisering och digitalisering är faktorer som enligt utredningens mening både kan leda till att resursbehovet avseende veterinärer minskar men, något motsägelsefullt, även ökar. På produktionsdjurssidan har projektet ViLA utvecklats som ett led i systematiskt arbete med förebyggande djurhälsa. Enligt Växa Sverige skulle en utveckling av ViLA kunna leda till att behoven av akutsjukvård minskar ytterligare, vilket i sin tur skulle kunna leda till förbättrade arbetsförhållanden för veterinärer som arbetar med lantbrukets djur. Som exempel kan förebyggande vård tänkas bidra till att behovet av veterinärbesök under jourtid minskar.

Den digitala tekniken inom jordbrukssektorn utvecklas snabbt och robotar för t.ex. mjölkning används i dag i hög utsträckning. Även inom den övriga djurhälsan utvecklas digitaliseringen och veterinär rådgivning som utförs med hjälp av digitala applikationer blir allt vanligare. De digitala lösningarna kan i vissa fall bidra till

[70] SLU:s regleringsbrev för budgetåret 2022.

tidsbesparande åtgärder som färre arbetsresor för veterinärer, men även till att fler och andra arbetsuppgifter i stället uppkommer för djurhälsopersonalen. Även analys och bedömning av informationen kan ta mer tid i anspråk då informationsmängden och krav och förväntningar på vad veterinären kan göra för varje fall ökar. Möjligheter att föra statistik och göra observationer kräver arbetskraft med tekniskt kunnande, även bland djurhälsopersonalen. Att arbetssättet förändras behöver därför inte per automatik innebära att resursbehovet minskar. Tillgången till digital veterinär rådgivning har t.ex. visat sig medföra att djurägare i högre utsträckning vänder sig till veterinär, vilket i regel innebär positiva effekter för djurhälsan och även kan leda till att ”onödiga” besök under jourtid undviks, men även fler uppgifter för veterinären eftersom besöksvolymen ökar.

Andra faktorer kan ha betydelse

Även om det alltså enligt utredningens uppfattning står klart att veterinär och djursjukskötare, enligt den definition som utredningen anammat, är bristyrken finns indikationer på att lösningen på problemet kanske inte enbart är att utöka antalet platser på utbildningarna. Det finns tydliga tecken på att arbetsförhållandena inom svensk djursjukvård leder till ohälsa bland djurhälsopersonalen. Det ligger emellertid inte inom ramen för utredningens uppdrag att närmare granska veterinärernas, djursjukskötarnas eller den övriga personalens arbetssituation. Frågan om veterinärernas arbetssituation och arbetsförhållanden är komplex. Resursbrist kan utgöra en stor del av problemet, och utredningens förhoppning är att förslagen i det avseendet ska bidra till en lösning, framför allt på längre sikt.

Den veterinära yrkesrollen kan i många avseenden vara utsatt för stor social press och frågan om djurs värde och status är omdiskuterad. Synen på djur har förändrats från att i huvudsak ha utgjort en källa till livsmedel eller som arbetsinstrument, till att djuren i dag ofta är en familjemedlem. Veterinärer utsätts i hög utsträckning för påtryckningar i media och hat och hot mot veterinärer tycks bli allt vanligare. För en hållbar och långsiktigt välfungerande hälso- och sjukvård för djur är det av yttersta vikt att arbetsgivare inom djurens hälso- och sjukvård värnar dem som arbetar i verksamheterna.

En förutsättning för utbildning av veterinärer är att det finns högre utbildade veterinärer med forskarutbildning eller klinisk specialitet t.ex. europeisk Diplomate. Om antalet utbildningsplatser skulle utökas ytterligare bör behovet av kompetensförsörjning för utbildning av veterinärer undersökas närmare.

7.10.2 Utbildningsplatser på veterinär- och djursjukskötarutbildningarna

Utredningens förslag: Regeringen bör uppdra åt Sveriges lantbruksuniversitet att undersöka möjligheterna att bedriva djursjukskötarutbildningen på distans.

Behovet av platser på veterinär- och djursjukskötarutbildningarna måste noga följas upp och utvärderas. Regeringen ska därför uppdra åt Sveriges lantbruksuniversitet att särskilt bevaka och utvärdera i vilken utsträckning veterinär- och djursjukskötarutbildningarna svarar mot studenternas efterfrågan och arbetsmarknadens behov.

Utredningens bedömning: Den beslutade utökningen av anslagen till Sveriges lantbruksuniversitet som enligt universitetet kommer att innebära 45 ytterligare platser på veterinärutbildningen, framstår i ett initialt skede som väl avvägd men måste successivt utökas. Målet bör vara minst 180 till 220 utbildningsplatser på veterinärutbildningen inom en tio- till femtonårsperiod.

Den beslutade utökningen av anslagen till Sveriges lantbruksuniversitet som enligt universitetet kommer att innebära 15 ytterligare platser på djursjukskötarutbildningen, framstår inte som tillräckligt omfattande. Målet bör vara minst 150 till 170 utbildningsplatser på djursjukskötarutbildningen.

I utredningens uppdrag ingår att lämna förslag på om, och i så fall med hur många platser som veterinär- och djursjukskötarutbildningarna bör utökas på lång och kort sikt. Efter att utredningens direktiv fastställts har riksdagen beslutat att utöka SLU:s anslag med 7 500 000 kronor år 2022 för fler utbildningsplatser för veterinärer och djursjukskötare. För åren 2023 och 2024 beräknas anslaget ökas med 22 500 000 kronor respektive 37 500 000 kronor för detta ändamål.

För att möjliggöra satsningen ökas anslaget med 30 000 000 kronor år 2022 (för investeringar i lokaler m.m.). För åren 2023 och 2024 beräknas anslaget ökas med 30 000 000 kronor respektive 15 000 000 kronor för detta ändamål. Enligt regeringens beslut om 2022 års regleringsbrev för SLU, ska universitetet redovisa en tidplan för utbyggnadstakten.

Antalet platser på veterinärutbildningen bör på sikt utökas

I nuläget examineras omkring 80 veterinärstudenter per år från SLU och Jordbruksverket utfärdar i genomsnitt något mer än 200 veterinärlegitimationer per år. SCB och Universitetskanslersämbetet har uppskattat att det finns en brist på veterinärer och att den bristen uppgår till cirka 200 personer. De indikationer utredningen fått från branschen för djurens hälso- och sjukvård pekar mot att bristen är betydligt större.

Sverige är långt ifrån självförsörjande i fråga om veterinärer. Av statistik från CSN kan utläsas att antalet svenska studenter som uppbär studiemedel för veterinärstudier utanför Sverige har minskat drastiskt. Å andra sidan tycks det förhållandet, i vart fall inte i nuläget, innebära någon större påverkan på antalet utfärdade veterinärlegitimationer till personer med utbildning från andra länder inom EES och från Schweiz, vilket rimligen torde kunna förklaras med att fler EU-medborgare väljer att flytta till Sverige och ansöka om veterinärlegitimation här.

I nuläget utfärdas alltså inte tillräckligt många veterinärlegitimationer för att uppfylla behovet av veterinärer och Sverige är långt ifrån ”självförsörjande” utan beroende av veterinärer som utbildats i andra länder. Det saknas anledning att förvänta sig att tillväxten inom den veterinära arbetsmarknaden kommer att minska. Den planerade satsningen om ytterligare 45 platser på veterinärutbildningen är omfattande och torde innebära stora omställningar och utmaningar för SLU. I rapporten *Veterinärutbildningen vid SLU i ett europeiskt perspektiv – en verksamhets- och prestandajämförelse* behandlas bl.a. frågan om inom vilka områden ett ökat antal studenter ställer krav på ett tillskott till verksamheten. Det gäller framför allt ökat antal smådjurspatienter till klinisk färdighetsträning på UDS, ökat antal ”rabbits, rodents and exotic pets” vid UDS, antalet djur vid idisslar-

kliniken, fler besättningsbesök inom fjäderfäproduktion, ökat antal idisslar- och grisobduktioner samt ökat antal obduktioner av ”rabbits, rodents and exotic pets”.[71] Ett utvidgat program ställer även krav på ytterligare resurser på lärarsidan. Trots dessa eventuella svårigheter är det utredningens bedömning att veterinärutbildningen successivt bör utökas till cirka 180–220 platser. Utökningen, som kräver ett mycket omsorgsfullt, långsiktigt planerings- och utvecklingsarbete och eventuellt att utbildningen bedrivs på fler platser i landet för att säkra den kliniska delen av utbildningen, bör ske gradvis och lämpligen under en tio-till femtonårsperiod.

Utredningen lämnar nu flera förslag som syftar till att öka möjligheterna för veterinärer från tredje land att kunna arbeta och få veterinärlegitimation i Sverige (se avsnitt 7.10.4 och 7.10.5). Utredningen föreslår även vissa åtgärder inom ramen för den nuvarande veterinärutbildningen som ska syfta till att fler studenter fullföljer utbildningen (se avsnitt 7.10.3). Tillsammans med de utökade anslag till veterinärprogrammet som redan beslutats och en fortsatt satsning på utökning av veterinärprogrammet, är det utredningens förhoppning att förslagen kan leda till att bristen på veterinärer på sikt upphör.

Utredningens slutsats är alltså att satsningen om 45 nya utbildningsplatser på veterinärprogrammet framstår som nödvändig och på kort sikt väl avvägd, men bör åtföljas av en successiv ökning av utbildningsplatser till 180–220 inom en period på tio till femton år.

Antalet platser på djursjukskötarutbildningen bör utökas

Avseende behovet av djursjukskötare finns som tidigare noterats inte samma statistiska underlag att tillgå som avseende behovet av veterinärer. En omständighet som enligt utredningens bedömning är av särskild betydelse för frågan om hur många djursjukskötare som behöver utbildas i Sverige för att täcka behovet, särskilt på längre sikt, är att pensionsavgångarna för djursjukskötare kan förväntas bli relativt få inom kommande år. Enligt de beräkningar utredningen gjort mot bakgrund av uppgifter från Jordbruksverkets register över legitimerade djursjukskötare finns i dag 2 191 legitimerade djursjukskötare i Sverige. Av dessa är nästan alla 66 år eller yngre. I enlighet

[71] Dalin, Göran: *Veterinärutbildningen vid SLU i ett europeiskt perspektiv – en verksamhets- och prestandajämförelse*, s. 47.

med regeringens satsning på fler platser på djursjukskötarprogrammet har antalet platser på djursjukskötarprogrammet utökats till 115.

I utredningens enkät (se avsnitt 7.6.2) har företrädare för branschen bedömt resursbehovet till cirka 400 veterinärer och cirka 200 djursjukskötare under de närmast kommande två åren. Det innebär att branschen uppskattar behovet av veterinärer till det dubbla i förhållande till det antal som utbildas i Sverige inom samma period medan behovet av djursjukskötare i princip motsvarar det antal som examineras. Utredningen föreslår nu att vissa arbetsuppgifter (initiering och övervakning av narkos) som sedan ett antal år tillbaka i viss utsträckning utförts av djurvårdare på nivå 3, endast ska få utföras av djursjukskötare. Branschen för djurens hälso- och sjukvård har tydligt aviserat att behovet av den nuvarande yrkeskategorin djurvårdare nivå 3 i hög grad är relaterat till just dessa arbetsmoment. Det är rimligt att anta att förslaget innebär att efterfrågan på djursjukskötare kommer att öka ytterligare. För att möta branschens behov av arbetskraft föreslår utredningen även en tidsbegränsad möjlighet för djurvårdare på nivå 3 att genom examination få djursjukskötarlegitimation. Det är emellertid oklart hur många djurvårdare som kommer att välja att genomföra examinationen. För att möta behovet av personal bör platserna på djursjukskötarutbildningen utökas, även i förhållande till den redan beslutade satsningen om ytterligare 15 nya platser. Studenternas efterfrågan på utbildningsplatser är mycket hög och arbetsmarknadens behov av djursjukskötare är stort. Utredningen bedömer därför att, utöver det redan beslutade tillskottet, medel successivt bör tillskjutas för ytterligare platser på djursjukskötarutbildningen och att målet bör vara cirka 150–170 platser.

Utökning av veterinär- och djursjukskötarutbildningarna ställer krav på ytterligare tillskott till verksamheten. SLU har bl.a. påpekat behovet av ytterligare resurser på lärarsidan och särskilt betonat vikten av att kunna erbjuda studenterna lärare med internationell specialistutbildning, Diplomates.

Sveriges lantbruksuniversitet ska undersöka möjligheterna till distansutbildning

Djursjukskötarutbildningen bedrivs enbart i SLU:s regi och på en plats i landet. Utredningen föreslår att SLU bör ges i uppdrag av regeringen att undersöka möjligheten att bedriva viss del av djursjukskötarprogrammet på distans. Att läsa utbildningen på distans skulle kunna underlätta för personer som kanske redan har en etablerad tillvaro att genomföra utbildningen utan att behöva flytta, vilket främjar det livslånga lärandet. Distansutbildning kan underlätta och bredda rekryteringsunderlaget och på så sätt bidra till att minska resursbristen inom djurens hälso- och sjukvård.

Behovet av veterinärer och djursjukskötare måste följas upp och utvärderas

Det är av yttersta vikt att SLU följer upp och utvärderar om de medel som regeringen avsatt är tillräckliga för att säkerställa att utbildningsutbudet vid universitet svarar mot studenternas efterfrågan och arbetsmarknadens behov av veterinärer och djursjukskötare, inte minst med tanke på att SLU är ensamt om att utbilda veterinärer och djursjukskötare i Sverige. Ett sådant uppdrag framgår sedan budgetåret 2014 av myndighetens regleringsbrev. Uppdraget bör preciseras till att särskilt avse behovet av veterinärer och djursjukskötare.

7.10.3 Åtgärder inom ramen för de nuvarande utbildningarna

Utredningens bedömning: SLU bör överväga att införa ett urvalsalternativ med antagningsintervjuer vid antagningen av studenter till veterinärutbildningen i syfte att fler som antas också ska fullfölja utbildningen.

Fler urvalsalternativ vid antagningsförfarandet

Veterinärutbildningen är mycket populär och antalet sökande är regelmässigt mycket högt. Eftersom många vill gå utbildningen och efterfrågan på veterinärer är stor, är det eftersträvansvärt att finna en

urvalsmetod som innebär att de studenter som antas också kommer att fullfölja sina studier. Varje avhopp från programmet blir extra olyckligt sett i ljuset både av att det är så högt söktryck, att varje tom studieplats renderar ett ekonomiskt underskott och att behovet av veterinärer under många år stadigt ökat. Ungefär 80 procent av de som antas till programmet fullföljer programmet. Det extremt höga söktrycket gör att det krävs högsta betyg i alla ämnen från gymnasiet eller mycket höga poäng på högskoleprovet. Studentsammansättningen på programmet är homogen, särskilt avseende kön och etnicitet.[72] Det försök med ett kombinerat prov- och intervjuförfarande som gjordes under åren 2000–2003 på SLU (se avsnitt 7.4.1) öppnade i någon mån upp möjligheten för en större urvalsgrupp att komma in på veterinärutbildningen. De studenter som antogs genom prov- och intervjuförfarandet fullföljde programmet i högre grad än övriga och presterade dessutom minst lika bra som studenter antagna via VHS. Utredningens uppfattning är mot bakgrund av ovanstående resonemang att SLU bör överväga att införa ett urvalsalternativ i likhet med det redan beprövade systemet med antagningsintervjuer vid antagningen av studenter till veterinärutbildningen.

Frågan om bastjänstgöring för veterinärer

Utredningen har övervägt om det kan finnas anledning att införa någon form av bastjänstgöring för veterinärer, liknande det system som nyligen införts inom ramen för specialistutbildningen för läkare. Som alternativ till att förlägga bastjänstgöring inom ramen för specialistutbildning har utredningen övervägt om det kan finnas anledning att förlänga veterinärutbildningen med utökad praktik inom både sällskadsdjur/häst och för lantbrukets djur. En likartad tanke har nyligen formulerats i rapporten *Veterinärutbildningen vid SLU i ett europeiskt perspektiv – en verksamhets- och prestandajämförelse* varifrån följande citat har hämtats.

> Klart är emellertid att en väl fungerande grundutbildning som ger de nyutexaminerade veterinärerna självtillit baserat på goda kunskaper, färdigheter och förhållningssätt är ett mål att sträva efter. Och då särskilt bör sikta på att ge en säkerställd koppling mellan teori och praktik (”vetenskap och beprövad erfarenhet”), vare sig det gäller djursjukvård eller

[72] Se t.ex. SLUs promemoria *Studenternas bakgrund – en tioårsjämförelse av SLU:s studenter 2007 och 2017.*

> FSQ/VPH. Stort intresse måste riktas mot övergången från universitetet till arbetslivet. ”Gamla” idéer om en veterinär yrkesintroduktion kanske tas upp igen. Se exempelvis på ”konservativa” Storbritannien och Tyskland som för legitimation kräver praktik utöver grundutbildningen, med mål att stärka den blivande veterinärens professionella identitet.[73]

Den enkätundersökning utredningen genomfört tillsammans med Veterinärmedicinska föreningen vid SLU tyder emellertid på att studenternas intresse för arbete med lantbrukets djur redan ökar markant under utbildningens gång. Det saknas tillräckligt underlag för att inom ramen för den här utredningen utreda frågan om bastjänstgöring för veterinärer vidare. Utredningen vill emellertid påpeka att det kan finnas anledning att återkomma till frågan i ett annat sammanhang.

7.10.4 Journal ska som huvudregel föras på svenska men undantag bör tillåtas

Utredningens förslag: En bestämmelse som tydliggör att journal som huvudregel ska föras på svenska inom djurens hälso- och sjukvård föreslås. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska bemyndigas att meddela undantag från huvudregeln om svenska som journalspråk.

Utredningens bedömning: Det finns behov av att möjliggöra journalföring på engelska. För att undantag från huvudregeln om svenska som journalspråk ska kunna meddelas bör vissa särskilda förutsättningar vara uppfyllda. Sådana förutsättningar kan t.ex. vara att vårdgivaren kan säkerställa att kravet på noggrannhet i dokumentationen upprätthålls och att djurägaren kan ta del av sin journal på ett sådant sätt att denne kan förstå innehållet.

Inom hälso- och sjukvården har Socialstyrelsen meddelat föreskrifter som innebär att det under vissa förutsättningar är tillåtet att använda engelska i journalhandlingar. Socialstyrelsens föreskrifter har meddelats med stöd av ett bemyndigande i förordningen (1985:796) med vissa bemyndiganden för Socialstyrelsen att meddela

[73] Göran Dalin, *Veterinärutbildningen vid SLU i ett europeiskt perspektiv – en verksamhets- och prestandajämförelse*, s. 47.

föreskrifter m.m. som tydligt medger en rätt att meddela föreskrifter som innebär undantag från huvudregeln om att en journalhandling ska vara skriven på svenska.

Inom djurens hälso- och sjukvård finns ingen bestämmelse i lag som motsvarar den huvudregel för hälso- och sjukvården som framgår av patientdatalagen (2008:355), nämligen att journalhandlingar ska vara skrivna på svenska språket. Inte heller finns något bemyndigande i förordning som med samma tydlighet som inom hälso- och sjukvården ger stöd för Jordbruksverket eller någon annan myndighet att meddela föreskrifter som innebär avsteg från huvudregeln om svenska som journalspråk. Bemyndigandet i 2 kap. 2 § förordningen om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård som innebär att Jordbruksverket får meddela föreskrifter om de övriga skyldigheter för djurhälsopersonalen som behövs för en god och säker vård, är mycket omfattande och i viss mån svårtolkat. Jordbruksverket har fört fram till utredningen att myndigheten uppfattar det som oklart om bemyndigandet innebär en rättighet att meddela föreskrifter som avviker från huvudregeln i språklagen om svenska som journalspråk.

Enligt utredningens uppfattning är det mycket viktigt för djurhälsan att det språk som används i journaler inom djurens hälso- och sjukvård kan förstås av alla som har behov av att ta del av innehållet i journalen. Det gäller särskilt djurhälsopersonal och övrig personal inom djurens hälso- och sjukvård, men också djurägare och försäkringsbolag som ska ta ställning till t.ex. utbetalning av ersättning. Huvudregeln bör alltjämt vara att journalhandlingar ska vara skrivna på svenska. För att tydliggöra huvudregeln om svenska som journalspråk föreslås att en bestämmelse om detta förs in i lagen om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård.

Det engelska språket har emellertid fått en allt större roll i det svenska samhället. Regering, riksdag och svenska myndigheter har t.ex. information på engelska på officiella hemsidor och många svenskar använder engelskan regelbundet i arbetet och i studier. En stor del av de veterinärer som legitimeras i Sverige varje år har genomgått sin utbildning i andra länder. Många av dem behärskar engelska bättre än svenska. Att kunna använda engelska som journalspråk skulle förenkla för personal som inte har svenska som modersmål att arbeta inom djurens hälso- och sjukvård.

Utredningens bedömning är att det finns behov av en möjlighet att kunna föra journal på engelska inom djurens hälso- och sjukvård.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bör därför ges möjlighet att föreskriva om undantag från huvudregeln om svenska som journalspråk. Sådana föreskrifter bör enligt utredningens mening kunna meddelas endast om vissa särskilda förutsättningar är uppfyllda. Sådana förutsättningar skulle t.ex. kunna vara att vårdgivare inom djurens hälso- och sjukvård säkerställer att kravet på noggrannhet i dokumentationen upprätthålls och att djurägaren kan ta del av journalen på ett sådant sätt att denne kan förstå innehållet.

7.10.5 Utökade möjligheter till veterinärlegitimation i Sverige för den som har en veterinärexamen från ett tredjeland

Utredningens förslag: En sökande med utländsk utbildning ska få legitimation som veterinär om den sökande uppvisat kunskaper och färdigheter som motsvarar de svenska kraven, har för veterinäryrket nödvändiga kunskaper om svenska författningar och nödvändiga kunskaper i svenska, norska eller danska språket.

Jordbruksverket i samråd med Sveriges lantbruksuniversitet bör få meddela närmare föreskrifter om förfarandet.

Utredningens bedömning: En liknande modell för väg till legitimation genom kunskapsprov som finns inom hälso- och sjukvården bör införas även inom djurens hälso- och sjukvård.

För tredjelandsmedborgare finns i dagsläget begränsade möjligheter att få veterinärlegitimation i Sverige. De vägar till legitimation som erbjuds är i korta drag följande.

- Sökanden kan genomgå kompletterande utbildningen (TU-VET) som anordnas av SLU. Sex platser erbjuds per år.
- Den som är mycket skicklig och särskilt erfaren (har en veterinärutbildning som omfattar minst fem år och som motsvarar den svenska veterinärutbildningen i innehåll, ytterligare utbildning inom klinisk veterinärmedicin på universitetsnivå omfattande minst två år eller forskningserfarenhet inom klinisk veterinärmedicin på universitetsnivå omfattande minst två år samt minst tio års erfar-

enhet som kliniskt verksam veterinär) inom veterinäryrket kan få legitimation utan att ha genomgått TU-VET.

- Sökanden kan genomgå en anpassningsperiod i stället för TU-VET. Det krävs att sökanden har ytterligare utbildning inom klinisk veterinärmedicin på universitetsnivå omfattande minst två år.
- Särskilt tillstånd kan sökas under en begränsad tidsperiod på som mest sex månader. Det krävs att veterinären kommer att arbeta i en verksamhet som en legitimerad veterinär ansvarar för och att veterinären har kompetens inom ett specifikt veterinärmedicinskt område där kompetensen i Sverige är begränsad.

Behövs fler utbildningsplatser på TU-VET?

Jordbruksverket har under en dryg tioårsperiod beslutat att utfärda legitimation till 52 veterinärer som genomgått TU-VET. Enligt uppgift från SLU antas sex personer varje år eftersom det är så många platser som finansieringen genom det statliga anslaget i nuläget medger. Fler veterinärer med utbildning från tredjeland skulle kunna medföra såväl integrationspolitiska fördelar som ett välkommet tillskott till djurens hälso- och sjukvård. Flera av utredningens expertmyndigheter har emellertid påtalat att fler platser på TU-VET inte är någon bra lösning på bristen på veterinärer.

SLU har exempelvis påpekat att en tilläggsutbildning syftar till att en person med yrkeskompetens, med hjälp av en kortare kompletterande utbildning, ska vara väl förberedd att utföra yrket i fråga i Sverige. I antagningssystemet till en tilläggsutbildning finns inget lagligt utrymme att tillämpa ett minimumkrav i ämneskunskaper eller fackrelaterade språkkunskaper. Det går därför inte att säkerställa att de antagna har tillräckliga förutsättningar för att tillgodogöra sig tilläggsutbildningen. Redan med nuvarande antagningsnivåer (sex till sju studenter per år), har upp till 70 procent av de behöriga sökande antagits. Bland de antagna har det funnits personer som haft och har stora svårigheter att klara av utbildningen, vilket ibland krävt stora insatser i form av stöttande åtgärder utanför de ekonomiska ramarna för utbildningen. En person som går tilläggsutbildningen gör ofta stora personliga uppoffringar, vilket blir till ingen nytta om det visar sig att tilläggsutbildningen inte är tillräcklig för att personen i fråga ska uppnå de kunskapsnivåer som krävs för att utöva veterinär-

yrket i Sverige. Baserat på den låga andel som examinerats av de som påbörjat utbildningen är i stort sett en plats på veterinärprogrammet inte mer kostsamt än två platser på TU-VET. Det kan därför vara mer resurseffektivt och relevant att öka antalet platser på ordinarie program för att utexaminera fler veterinärer.

Mot bakgrund av ovanstående resonemang har utredningen kommit fram till slutsatsen att fler platser på TU-VET i nuläget, trots att integrationspolitiska skäl kan tala för det, inte framstår som ett lämpligt alternativ för att komma till rätta med bristen på veterinärer i Sverige.

Legitimation genom särskilt kunskapsprov

En möjlig väg till läkarlegitimation i Sverige för den som genomgått sin utbildning i tredjeland är att genomföra kunskapsprov och praktisk tjänstgöring (se avsnitt 7.9.1). För att på den här vägen få läkarlegitimation i Sverige behöver sökanden genomgå fem steg.

1. Utbildningen granskas.
2. Ett kunskapsprov genomförs.
3. Kurs i svenska författningar.
4. Praktisk tjänstgöring.
5. Ansökan skickas in.

Någon motsvarande möjlighet till svensk veterinärlegitimation finns inte för veterinärer från tredjeland. Om fler veterinärer från tredjeland kunde komma in på den svenska arbetsmarknaden skulle det innebära ett tillskott av veterinärer inom relativt kort tid. Utredningen anser att den modell för väg till legitimation genom kunskapsprov som finns inom hälso- och sjukvården skulle kunna vara lämplig även inom djurens hälso- och sjukvård.

Förfarandet skulle kunna se ut på följande sätt.

1. Sökandens utbildning granskas av Jordbruksverket och Universitets- och högskolerådet.
2. Jordbruksverket bedömer om sökandens utbildning väsentligen motsvarar de svenska kraven och om sökanden för att få svensk

veterinärlegitimation behöver gå tilläggsutbildning eller kan välja mellan att söka tilläggsutbildningen eller genomföra kunskapsprov.

3. Ett kunskapsprov genomförs. SLU bör vara ansvarigt för provets utformning och för examinationen.
4. Om sökanden klarar kunskapsprovet ska denne genomgå en kurs i svenska författningar som Jordbruksverket efter samråd med Livsmedelsverket ansvarar för att ta fram.
5. Efter genomfört kunskapsprov med godkänt resultat får Jordbruksverket besluta om huruvida och i så fall hur lång praktisk tjänstgöring som ska krävas i det enskilda fallet, bl.a. med hänsyn taget till tidigare arbetslivserfarenhet.
6. Efter genomförd praktisk tjänstgöring (om Jordbruksverket har ansett att sådan behövs) kan sökanden ansöka om svensk veterinärlegitimation. I samband med ansökan bifogas även intyg om språkkunskaper.

Det föreslagna förfarandet kan möjligen uppfattas som en ”lätt väg” till veterinärlegitimation i Sverige. Det är emellertid inte utredningens avsikt. Möjligheten till svensk veterinärlegitimation via kunskapsprov och eventuellt efterföljande praktik bör enligt utredningens uppfattning förbehållas dem som vid en inledande granskning förefaller ha en utbildning som väsentligen till längd, nivå och innehåll motsvarar den svenska utbildningen. Utbildningen ska vara EAEVE-godkänd[74] eller inneha motsvarande ackreditering. Personer med en veterinärutbildning som i dessa avseenden inte bedöms nå upp till de svenska kraven, bör alltjämt vara hänvisade till kompletterande utbildning.

För att veterinärer med examen från ett land utanför EU/EES och Schweiz ska få legitimation som veterinär i Sverige måste den sökande enligt 3 kap. 2 § förordningen om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård ha genomgått den kompletterande utbildning och fullgjort den praktiska tjänstgöring som behövs för att kunskaperna och färdigheterna ska motsvara de svenska kraven, ha för yrket nödvändiga kunskaper om svenska författningar och ha för yrket nödvändiga kunskaper i svenska, danska eller norska språket. Om den sökande är mycket skicklig och särskilt erfaren inom veterinär-

[74] The European Association of Establishments for Veterinary Education – EAEVE.

yrket får legitimation meddelas även om sökanden inte har genomgått föreskriven efterutbildning. Av bestämmelsens tredje stycke framgår att Jordbruksverket efter samråd med SLU får meddela närmare föreskrifter om den utbildning och praktiska tjänstgöring som framgår av första stycket 1. Jordbruksverkets föreskriftsrätt är alltså begränsad till den kompletterande utbildningen och den praktiska tjänstgöringen. Bestämmelsen ger enligt utredningens uppfattning inte utrymme för att föreskriva om att sökanden exempelvis ska kunna visa sina färdigheter genom ett kunskapsprov, praktik eller liknande. Utredningen föreslår därför en ändring av lydelsen i 3 kap. 2 § första stycket 1 förordningen om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård.

Särskilt tillstånd

Enligt 3 kap. 7 a § lagen om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om särskilt tillstånd att i den utsträckning som anges i varje särskilt fall utöva yrke som bl.a. veterinär när det saknas andra förutsättningar för legitimation. Jordbruksverket har med stöd av bestämmelsen meddelat föreskrifter om särskilt tillstånd att under en begränsad tidsperiod på som mest sex månader utöva veterinäryrket för den som har veterinärexamen från tredjeland. Förutsättningarna för sådant tillstånd är att veterinären kommer att arbeta i en verksamhet som en legitimerad veterinär ansvarar för och att veterinären har kompetens inom ett specifikt veterinärmedicinskt område där kompetensen i Sverige är begränsad.

Enligt utredningens uppfattning kan det finnas anledning för Jordbruksverket att överväga om kraven i föreskrifter för särskilt tillstånd är för högt ställda. Om förutsättningarna för särskilt tillstånd att utöva veterinäryrket t.ex. även omfattade situationer där behovet av den specifika kompetensen är särskilt stort, skulle det kunna innebära att särskilt tillstånd kunde meddelas även i sådana fall där det i och för sig finns inhemsk kompetens på området men där resurser saknas.

7.10.6 Resursbehovet av övrig djurhälsopersonal och personal inom djurens hälso- och sjukvård

Legitimerade fysioterapeuter/sjukgymnaster godkända för verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård

I dag finns det cirka 50 legitimerade fysioterapeuter/sjukgymnaster godkända för verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård som är aktivt yrkesverksamma samt ytterligare ett antal som är verksamma utan att tillhöra djurhälsopersonalen. På humansidan går hälso- och sjukvården mot ett mer hälsofrämjande och personcentrerat arbetssätt. I Socialstyrelsens Nationella planeringsstöd 2020 lyftes fram att det kan komma att uppstå ytterligare brist på fysioterapeuter utöver den brist som redan råder inom kommunerna, en bedömning som delas av professions- och fackförbundet Fysioterapeuterna. Anledningen är att fysioterapeuters kompetens förväntas bli alltmer efterfrågad inom äldreomsorgen, elevhälsan i skolan, försäkringsbranschen, vid rehabiliteringsinsatser hos arbetsgivare, i uppdrag mot arbetsförmedlingarna och även inom hälsobranschen när det gäller hälsofrämjande arbete och livsstilsfrågor. Enligt fackförbundet nyttjas inte fysioterapeuters kompetens fullt ut inom djurens hälso- och sjukvård, vilket vore önskvärt med tanke på den brist på veterinärer och djursjukskötare som påtalas.[75]

Av utredningens enkät (se avsnitt 7.6.2) kan utläsas ett rekryteringsbehov av fysioterapeuter/sjukgymnaster inom de närmaste åren, motsvarande cirka 30 heltidstjänster. Möjligheterna att utbilda sig till fysioterapeut/sjukgymnast godkänd för verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård är begränsade. Jordbruksverket har beslutat om vilken kompletterande utbildning som krävs för godkännande och SLU har skapat en utbildning som möter dessa krav. Utbildningen sker i uppdragsform vilket innebär bl.a. att den enskilde måste få i uppdrag av uppdragsgivaren (t.ex. en organisation eller ett företag eftersom uppdragsgivaren måste vara en juridisk person) att gå utbildningen och att utbildningen också bekostas av uppdragsgivaren. Utbildningen har endast genomförts vid ett tillfälle.

Eftersom yrkesgruppen fysioterapeuter/sjukgymnaster efterfrågas inom djurens hälso- och sjukvård utgör de begränsade möjligheterna till utbildning ett problem. Att föreslå ett nytt system för vidare-

[75] Sveriges akademikers centralorganisations rapport, *Framtidsutsikter Här finns jobben för akademiker år 2026*, s. 40 f.

utbildning av fysioterapeut/sjukgymnast inom djurens hälso- och sjukvård ligger inte inom ramen för utredningens direktiv. Det har till utredningen framförts olika alternativ och önskemål om hur en sådan utbildning kan bedrivas. Det har exempelvis föreslagits att utbildningen bör ske inom ramen för statsfinansierad högskoleutbildning, alternativt att legitimerade fysioterapeuter ges möjlighet att komplettera sin utbildning genom tillträde till vissa grundkurser på veterinärutbildningen. Utredningen anser att det kan finnas anledning för utbildningsanordnare, myndigheter och branschföreträdare att försöka lösa frågan i ett annat sammanhang.

Hovslagare

I dagsläget krävs ingen särskild utbildning för att bedriva verksamhet som hovslagare. För att få kalla sig godkänd hovslagare krävs däremot att vissa särskilda kriterier som fastställts av Jordbruksverket är uppfyllda. En hög andel av hovslagarna har inte ansökt om godkännande av Jordbruksverket Det saknas därför tillförlitlig statistik över hur många hovslagare som i nuläget är verksamma i Sverige och därmed även hur det framtida behovet av hovslagare ser ut. Distriktshovslagare ideell förening har lämnat uppgift till utredningen om att behovet av hovslagare i Sverige – relaterat till antalet hästar – kan antas motsvara omkring 2 000 heltidsarbetande hovslagare. Föreningen har även uppgett att det med viss säkerhet går att påstå att det inte hör till vanligheterna med eftersatt hovvård på grund av hovslagarbrist, vilket pekar i riktning mot att det generellt sett inte råder någon större brist på hovslagare i Sverige. Utredningen har emellertid fått vissa indikationer om brist på hovslagare på vissa platser i norra delarna av Sverige.

Utredningen lämnar nu förslag som innebär utökad behörighetsreglering för hovslagare (se kap. 6). Utredningens förslag innebära att den som saknar rätt utbildning inte får kalla sig hovslagare. Förslaget innebär inte ensamrätt till yrket och det kommer fortfarande att vara fritt att utföra skoning och verkning av hästar under en annan beteckning än just hovslagare. Utredningen kan i dagsläget inte förutse ett ökat behov av hovslagare men bedömningen är svår att göra under rådande förhållanden varför frågan bör följas upp.

Djurvårdare

Utredningen föreslår att godkänd djurvårdare ska bli en reglerad yrkestitel inom djurens hälso- och sjukvård (se kap. 6). Förslaget innebär bl.a. att godkända djurvårdare kommer att tillhöra djurhälsopersonalen med de rättigheter och skyldigheter som följer därav. Resultatet av utredningens enkät (se avsnitt 7.6.2) visar att många verksamheter inom djurens hälso- och sjukvård ser ett relativt stort framtida rekryteringsbehov av djurvårdare på de nuvarande nivåerna 2 och 3, motsvarande cirka 170 personer under de kommande tre åren.[76] Om utredningens förslag genomförs kommer det att innebära att vissa av de arbetsuppgifter relaterade till narkos som i dag till viss utsträckning utförs av djurvårdare på nivå 3, endast bör utföras av veterinärer och djursjukskötare. Det skulle kunna tala för ett något minskat behov av djurvårdare.

[76] Utredningen vill i sammanhanget understryka att enkätundersökningen inte gör anspråk på att vara heltäckande utan endast ska ses som en indikation på ett framtida rekryteringsbehov.

8 Tillsyn inom djurens hälso- och sjukvård

8.1 Utredningens uppdrag

Statskontoret har efter uppdrag från regeringen i december 2016 presenterat rapporten *En förbättring av tillsynen inom djurens hälso- och sjukvård* (2016:29). Enligt rapporten har sättet för hur en verksamhet sköts och organiseras stor betydelse för möjligheten att säkerställa en god och säker vård. Statskontoret har därför föreslagit att verksamhetstillsyn ska införas som ett komplement till individtillsyn inom djurens hälso- och sjukvård.

Jordbruksverket har på regeringens uppdrag utvärderat hur systemet för inrapportering av läkemedelsbehandlingar och behandlingar av smittsamma sjukdomar hos livsmedelsproducerande djur fungerar i dag (N2018/03773). Av Jordbruksverkets rapport framgår att det, när det gäller inrapportering av djursjukdata, är ett problem att det i dag saknas verksamhetsansvar inom djurens hälso- och sjukvård.

Behovet av att införa verksamhetstillsyn inom djurens hälso- och sjukvård har alltså uppmärksammats i flera sammanhang och av olika aktörer. Utredningen har därför fått i uppdrag att med utgångspunkt i Statskontorets rapport lämna förslag på hur ett system med verksamhetstillsyn inom djurens hälso- och sjukvård skulle kunna se ut. Utredningens uppdrag omfattar även att bedöma om avgiftsfinansiering för individ- och verksamhetstillsyn inom djurens hälso- och sjukvård bör införas och vid denna bedömning bl.a. väga de kostnader ett sådant system skulle medföra för företag mot den nytta som förslaget avses leda till.

8.2 Offentlig tillsyn

I slutet av 1980-talet påbörjades förändringar i de offentliga verksamheternas styrning. Avregleringar, bolagiseringar, valfrihetsreformer och privatiseringar gjorde det svårare för den politiska nivån att styra verksamheterna och vinstintresset introducerades som ett incitament i den offentliga verksamheten. Efter att ett antal utredningar och rapporter riktat kritik mot hur tillsynen bedrevs och generella brister i tillsynsverksamheten påtalats från flera håll, tillsattes år 2000 en utredning, Tillsynsutredningen, med uppdrag att bl.a. göra tillsynen till ett tydligare och mer effektivt förvaltningspolitiskt instrument.[1] I den alltjämt rådande definition som regeringen senare formulerade i sin tillsynsskrivelse till riksdagen definieras tillsyn på följande sätt.

> Verksamhet som avser självständig granskning för att kontrollera om tillsynsobjekt uppfyller krav som följer av lagar och andra bindande föreskrifter och vid behov kan leda till beslut om åtgärder som syftar till att åstadkomma rättelse av den objektsansvarige.[2]

Det framhölls att definitionen av tillsyn bör anpassas till respektive sektorsområde men att vissa gemensamma grunder för sådana definitioner bör finnas.

- *Tillsyn är en självständig granskning*. Tillsyn bör utföras av ett organ som är självständigt från den verksamhet som tillsynen riktas mot för att garantera trovärdigheten i tillsynen. I de fall då det bedöms finnas skäl för att statliga myndigheter eller kommuner ska ansvara för både drift och tillsyn av en verksamhet bör självständigheten garanteras genom en tydlig åtskillnad av ansvaret för drift och tillsyn inom organisationen.
- *Tillsyn utgår främst från bindande föreskrifter.* Vilka former av bindande rättsakter som finns inom respektive tillsynsområde varierar. Inom vissa områden finns enbart lagar, förordningar och myndighetsföreskrifter. Inom andra områden finns internationella konventioner och EU-rättsakter. Den närmare preciseringen av vilka rättsakter som tillsynen grundar sig på ska göras för varje enskilt tillsynsområde.

[1] Dir.2000:62, *Tydligare och effektivare statlig tillsyn*.
[2] Skr. 2009/10:79, *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn*, s. 16.

- *Verksamhet vid sidan av tillsynen.* Ett viktigt skäl för att precisera tillsynsbegreppet är att en tydlig definition gör det enklare att skilja granskande från främjande verksamhet. Tillsyn som enbart sker på grundval av bindande regler kan resultera i beslut om åtgärder. Dessa beslut har ofta sådana verkningar för enskilda att de bör kunna överklagas. Ett tillsynsorgan bör i anslutning till tillsyn kunna utföra uppföljning, utvärdering eller liknande på grundval av icke bindande krav. Vid upptäckta brister bör dock myndigheten i sådana fall inte ha möjlighet att vidta tvingande åtgärder.
- *Närliggande begrepp.* Tillsyn bör vara synonymt med det som kallas ”operativ tillsyn”. En statlig myndighets stöd, uppföljning, samordning m.m. av andra tillsynsorgan bör kallas tillsynsvägledning. Begrepp som ”central tillsyn”, ”regional tillsyn” och ”lokal tillsyn” bör inte användas.

Regeringen ansåg att det inom vissa områden kan finnas skäl att göra avsteg från en mer strikt och enhetlig definition av tillsynen. Sådana avsteg kan vara motiverade om det leder till en mer ändamålsenlig tillsyn inom ett verksamhetsområde. Regeringen lyfte även fram att det var möjligt att i vissa fall utöva tillsyn även när det saknas bindande föreskrifter, t.ex. när det finns ramlagstiftning eller regler av målkaraktär. Vidare framhölls att tillsynsmyndigheterna kunde arbeta främjande, genom att ge råd och stöd, däremot p.g.a. jävsproblematik inte ge råd i specifika fall. Syftet med offentlig tillsyn är alltså att stärka efterlevnaden av de föreskrifter som bl.a. riksdagen och regeringen har beslutat. Den offentliga tillsynen bidrar till att upprätthålla grundläggande värden i samhället såsom rättssäkerhet, effektivitet och demokrati. Genom den offentliga tillsynen ska medborgarna kunna vara förvissade om att deras intressen tas till vara. Tillsynsobjekten, det vill säga de verksamheter, individer eller fysiska objekt som omfattas av tillsyn, kan vara såväl privata som offentliga. Den som ansvarar för och har möjlighet att råda över tillsynsobjektet kan vara en fysisk eller juridisk person.[3]

[3] Skr. 2009/10:79, *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn*.

8.3 Tillsyn inom djurens hälso- och sjukvård

Inom djurens hälso- och sjukvård är Jordbruksverket och länsstyrelserna tillsynsmyndigheter och utövar tillsyn över djurhälsopersonal som utövar verksamhet. Syftet med tillsynen är att säkerställa att djurens hälso- och sjukvård uppnår lagens mål om en god och säker vård av djur och att uppnå god djurhälsa. Tillsynen ska också säkerställa att djurens hälso- och sjukvård uppfyller lagstiftningens krav på djurskydd, smittskydd och säkra livsmedel. Personal inom djurens hälso- och sjukvård som inte tillhör djurhälsopersonalen omfattas inte av tillsynsbestämmelserna.

I lagen (1994:844) om behörighet att utöva veterinäryrket (behörighetslagen) som 2010 ersattes av lagen (2009:302) om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård, fanns begränsade bestämmelser om tillsyn. Enligt behörighetslagen fick regeringen eller den myndighet som regeringen bestämde meddela föreskrifter om tillsyn över veterinärers verksamhet. En veterinär var också skyldig att låta sin verksamhet inspekteras av tillsynsmyndigheten eller av den som förordnats av tillsynsmyndigheten. En veterinär som undandrog sig tillsyn kunde dömas till böter. Bestämmelser om ansvarig tillsynsmyndighet fanns i 3 § förordningen (1971:810) med allmän veterinärinstruktion där det framgick att Livsmedelsverket var tillsynsmyndighet över den veterinära yrkesutövningen inom besiktningsveterinärorganisationen och att veterinärer vid annan yrkesutövning stod under Jordbruksverkets tillsyn. Av 4 § förordningen (2002:864) med länsstyrelseinstruktion framgick att länsstyrelserna hade ett regionalt tillsynsansvar över veterinärer. Det innebar att tillsynen i praktiken genomfördes av länsstyrelserna.

8.4 Nuvarande bestämmelser om tillsyn över djurhälsopersonal

I samband med att lagen om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård trädde i kraft utökades tillsynen från att tidigare enbart ha gällt veterinärer till att nu avse samtliga yrkeskategorier som tillhör djurhälsopersonalen. Detta innebar att legitimerade djursjukskötare, legitimerade godkända sjuksköterskor, legitimerade godkända sjukgymnaster, legitimerade godkända tandläkare, godkända hovslagare,

personer med särskilt tillstånd att utöva veterinäryrket och djursjukskötaryrket samt personer som tillhandahåller tjänster inom yrket under tillfälligt besök i Sverige nu tillhörde djurhälsopersonalen och därigenom också blev föremål för tillsyn.

Bestämmelser om tillsyn finns i 5 kap. lagen om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård. Av 5 kap. 1 § framgår att den som tillhör djurhälsopersonalen och yrkesmässigt arbetar inom djurens hälso- och sjukvård står under tillsyn av Jordbruksverket och länsstyrelsen. Av 5 kap. 1 och 2 §§ förordningen (2009:1386) om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård framgår att länsstyrelserna utövar tillsyn över djurhälsopersonal inom respektive län och att Jordbruksverket samordnar länsstyrelsernas tillsyn och ger stöd, råd och vägledning till länsstyrelserna. Tillsynsmyndigheten, dvs. både Jordbruksverket och länsstyrelserna, ska underlätta för djurhälsopersonalen att fullgöra sina skyldigheter enligt lagen samt de föreskrifter och beslut som har meddelats med stöd av den. En tillsynsmyndighet ska stödja djurhälsopersonalen genom rådgivning och information och även på annat sätt underlätta på det sätt som myndigheten finner lämpligt.

I 5 kap. lagen om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård finns också bestämmelser om de rättigheter som tillsynsmyndigheten har vid tillsynen. I den utsträckning som det behövs för tillsynen har myndigheten rätt att på begäran få upplysningar av den som tillhör djurhälsopersonalen. Myndigheten ska på begäran få ta del av eller tillfälligt omhänderta handlingar, prover och annat material som rör verksamheten, och få tillträde till områden, anläggningar, byggnader och andra utrymmen som används i verksamheten och där besiktiga djur, göra undersökningar och ta prover. Den som är föremål för tillsyn är skyldig att tillhandahålla den hjälp som behövs för att tillsynen ska kunna genomföras. Lagen ger också möjlighet för tillsynsmyndigheten att begära handräckning från Polismyndigheten. Om tillsynsmyndigheten finner bristande efterlevnad utifrån lagen om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård och de föreskrifter som har meddelats med stöd av den, får den meddela de förelägganden som behövs. Dessa förelägganden får förenas med vite. Förfarandets syfte är att avhjälpa missförhållanden. Om tillsynsmyndigheten har anledning att misstänka att någon som tillhör djurhälsopersonalen har begått brott som kan föranleda straff, får ett föreläggande om att medverka i utredningen inte förenas med vite.

Jordbruksverket ska anmäla till Ansvarsnämnden för djurens hälso- och sjukvård (ansvarsnämnden) om verket anser att det finns skäl för beslut om prövotid, återkallelse av legitimation eller annan behörighet eller begränsning av förskrivningsrätt. Om länsstyrelsen anser att det finns skäl för disciplinpåföljd ska myndigheten anmäla detta till ansvarsnämnden. Både länsstyrelsen, Jordbruksverket och ansvarsnämnden är skyldiga att göra anmälan till åtal om någon som tillhör djurhälsopersonalen är skäligen misstänkt för att i sin yrkesutövning ha begått ett brott för vilket det är föreskrivet fängelse.

Bestämmelser om disciplinpåföljder och återkallelse av behörighet regleras i lagens 6 kap. Av bestämmelserna framgår bl.a. att den som tillhör djurhälsopersonalen kan åläggas disciplinpåföljder i form av erinran eller varning om denne uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosätter sina skyldigheter vid verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård. Ansvarsnämnden har rätt att besluta om prövotid, återkallelse av legitimation eller annan behörighet och begränsning i förskrivningsrätten. Bestämmelser om ansvarsnämnden finns i lagens 7 kap.

Jordbruksverket har meddelat föreskrifter om hur tillsynen ska bedrivas. Av dessa framgår bl.a. prioritering av kontrollobjekt, rapporteringsskyldighet samt hur uppföljning och utvärdering av genomförd kontroll ska ske.[4]

8.4.1 Hur utövas tillsynen inom djurens hälso- och sjukvård?

Det är länsstyrelserna som har det operativa tillsynsansvaret över djurhälsopersonalen medan Jordbruksverket är ansvarigt för att samordna kontrollen och ge råd, stöd och vägledning. Länsstyrelserna redovisar årligen uppgifter om sin kontroll över djurhälsopersonal till Jordbruksverket.

Vägledning, allmänna råd och checklistor

Utöver tidigare nämnda föreskrift (SVJFS 2010:62), har Jordbruksverket upprättat en särskild vägledning, *Vägledning för kontrollmyndigheter m.fl.*, som avser länsstyrelsernas kontroll av djurhälsopersonal. Av vägledningen framgår att Jordbruksverket rekommenderar läns-

[4] Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd om offentlig kontroll av djurhälsopersonal (SJVFS 2010:62).

styrelserna att grunda den operativa kontrollen på en fastställd och dokumenterad riskanalys. I länsstyrelsernas riskanalys bör följande faktorer vägas in. Regelverkets komplexitet och ålder, uppgifter om kontrollobjekten som t.ex. typ av företag, konsekvenser av eventuella felaktigheter som exempelvis antibiotikaresistens och övrigt som kan anses väsentligt för en riskanalys inom området. Länsstyrelserna har alltså viss frihet att på egen hand avgöra vad som kan vara viktigt att beakta i riskvärderingen utifrån respektive läns erfarenheter och geografiska särart.

Jordbruksverket har även lämnat allmänna råd kring kontrollintervallet av olika yrkeskategorier. Kontroll av veterinär som förskriver läkemedel för villkorad läkemedelsanvändning bör enligt verket prioriteras högst och kontroll bör ske varje år. Kontroll av veterinär som förskriver läkemedel till livsmedelsproducerande djur bör prioriteras i andra hand och ske med ett intervall om högst tre år. Övrig djurhälsopersonal bör prioriteras lägre än de två förstnämnda kategorierna och kontrollintervallet av veterinärer som förskriver läkemedel till övriga djurslag bör inte överstiga fem år. Till länsstyrelsernas hjälp har Jordbruksverket även tagit fram checklistor utformade utifrån olika yrkeskategorier inom djurhälsopersonalen.

Kontaktuppgifter till djurhälsopersonalen

Av 5 kap. 4 § lagen om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård framgår att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att den som tillhör djurhälsopersonalen är skyldig att lämna kontaktuppgifter till tillsynsmyndigheten. Regeringen har genom 5 kap. 3 § 1 förordningen om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård meddelat föreskriftsrätt för Jordbruksverket i frågan. Jordbruksverket har meddelat sådana föreskrifter genom Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd om skyldigheter för djurhållare och personal inom djurens hälso- och sjukvård (SJVFS 2019:25) av vilka det i 2 kap. 3 § framgår att djurhälsopersonal ska se till att Jordbruksverket får aktuella uppgifter om deras namn, adress, telefonnummer och arbetsplats när dessa ändras. Av Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd om offentlig kontroll av djurhälsopersonal framgår att kontrollmyndigheten utöver den databas som Jordbruksverket tillhanda-

håller med uppgifter enligt ovan nämnda föreskrift, ska ha en förteckning över de uppgifter som kontrollmyndigheten bedömer vara relevanta för genomförandet och utvärderingen av kontrollen.

Till stöd för bl.a. tillsynsverksamheten har Jordbruksverket två databaser, Vet@Bas och DAWA. Vet@Bas är Jordbruksverkets databas över djurhälsopersonal och innehåller exempelvis uppgifter om namn, adress, telefonnummer och arbetsplats till djurhälsopersonal. DAWA innehåller Jordbruksverkets databas över djursjukdata. Till denna databas ska veterinärer inom en månad från det att behandling har journalförts (senast tre månader efter behandlingen) rapportera samtliga läkemedelsbehandlingar och behandlingar av smittsamma sjukdomar hos nötkreatur, får, get, ren, gris, fjäderfä, fisk och hägnat vilt samt behandling av häst med antibakteriella läkemedel för systemiskt bruk.[5]

Antalet kontrollobjekt har ökat

Djurhälsopersonalen utgör alltså föremål för tillsyn inom djurens hälso- och sjukvård och benämns i sammanhanget kontrollobjekt. Av Jordbruksverkets rapport *Kontroll av djurhälsopersonal 2018* kan utläsas att det år 2010 fanns totalt 2 426 kontrollobjekt i Sverige och att länsstyrelserna utförde sammanlagt 227 kontroller. År 2019 var antalet kontrollobjekt 6 071 och länsstyrelserna utförde 404 kontroller. Det innebär att antalet kontrollobjekt under perioden 2010–2018 ökade med cirka 60 procent. Värt att notera är enligt rapporten också att kontrollobjekten har ökat ytterligare, primärt veterinärer som förskriver till livsmedelsproducerande djur, vilket främst beror på att fler veterinärer väljer att arbeta i flera olika län. Länsstyrelserna har enligt rapporten uppgett att man för att klara betinget utifrån sina egna kontrollplaner hade behövt cirka 7,7 årsarbetskrafter totalt i landet men att resurserna endast räcker till cirka 1,69 årsarbetskrafter.[6] Motsvarande siffror för 2016 var ett uppskattat behov om 8,28 och ett faktiskt antal om 2,83 årsarbetskrafter och för 2017 ett uppskattat behov om 5,52 och ett faktiskt antal om 2,57 årsarbetskrafter.

[5] 7. kap. 11 § första stycket Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd om skyldigheter för djurhållare och personal inom djurens hälso- och sjukvård (SJVFS 2019:25).
[6] Jordbruksverkets rapport, *Kontroll av djurhälsopersonal 2018*, s. 11–12.

Hur genomförs tillsynen i praktiken?

Ett fysiskt tillsynsbesök aviseras i regel i förväg av länsstyrelsen. Om grunden för besöket är en anmälan försöker länsstyrelsen, beroende på vad anmälan gäller, i möjligaste mån att genomföra tillsynen utan att avisera sin ankomst i förväg. Länsstyrelsen förbereder kontrollen genom att gå igenom eventuella inrapporterade läkemedelsbehandlingar i DAWA och kontrollera uppgifter i Vet@bas, samt genom att studera t.ex. klinikens hemsida för att få ett grepp om inriktning, klinikens storlek, personalkategorier, beredskap och hur information till djurägare presenteras. Länsstyrelsen kontrollerar även sitt eget ärendehanteringssystem (Platina) för att få en uppfattning om hur tidigare tillsynsbesök utlöpt och för att se om det finns några ärenden från ansvarsnämnden registrerade beträffande kontrollobjektet.

Länsstyrelsen samordnar ofta ett tillsynsbesök med kontroll av hygienplan, vilket innebär att besöket inleds med ett möte med klinikchefen och hygienansvarig. Därefter går länsstyrelsen igenom kliniken och bedömer följsamheten i förhållande till den skriftliga hygienplanen. Därefter (om det inte är klinikchefen som är objektet för tillsynen av djurhälsopersonal) för länsstyrelsen mer fördjupade samtal med objektet för individtillsynen. Ibland genomförs samtalen i större grupper med inslag av stickprovskontroller av t.ex. intygsskrivning, delegering, journalföring, läkemedelshantering etc. Vid tillsynen tar länsstyrelsen stöd av Jordbruksverkets checklistor. Vid individtillsyn av en veterinär kontrolleras t.ex. följande områden.

- Behörigheten kontrolleras, dvs. om personen är legitimerad veterinär.[7]
- Generella läkemedelskontroller utförs. Exempelvis kontrolleras om veterinären tagit hänsyn till grundläggande principer som t.ex. att läkemedel ska användas med återhållsamhet. [8]
- Förskrivning och tillhandahållande till annan personal kontrolleras.[9]
- Instruktioner; det kontrolleras om veterinären lämnat skriftliga och noggranna instruktioner om läkemedlens användning när läkemedel

[7] Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd om behörigheter för djurhälsopersonal (SVJFS 2009:83).
[8] Föreskrifter om ändring i Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2013:42) om läkemedel och läkemedelsanvändning (2015:32).
[9] Ibid.

förskrivits till djurhållare. Kontrollen omfattar också anvisningar om omhändertagande av överblivna läkemedel, förpackningar, sprutor och kanyler samt information till djurhållare om att han eller hon bör rapportera biverkningar av läkemedel.[10]

- Journalföring och rapportering kontrolleras. Kontrollen omfattar t.ex. att journalen uppfyller kraven i Jordbruksverkets föreskrift (7 kap. 1–5 §§ SJVFS 2013:41) och att journalerna sparas i minst fem år. Kontrollerna omfattar också att de läkemedelsbehandlingar som ska rapporteras till Jordbruksverket har rapporterats inom givna tidsramar.[11]
- Delegering; det kontrolleras att korrekt delegeringsbeslut har upprättats och att bara enklare operativa ingrepp har delegerats.[12]
- Behandlingar; det kontrolleras att vaccination av rabies endast utförts av veterinär.[13]
- Intyg; exempelvis kontrolleras att utfärdade intyg följer krav på personlig kännedom om det som intygas.[14]
- Det kontrolleras att veterinären har följt skyldigheten om uppgiftslämnande och anmälningsskyldighet (vid misstanke om vanvård och smittsamma sjukdomar).[15]

Tillsynen avslutas med en genomgång av länsstyrelsens bedömning av dels hygienkontrollen, dels uppmärksammade brister hos tillsynad djurhälsopersonal. Länsstyrelsen informerar om att besöket kommer att resultera i en tillsynsrapport och om det finns behov av en uppföljande tillsyn.

Under 2019–2020 genomförde en del länsstyrelser, på grund av spridningen av viruset SARS Covid-19, tillsyn digitalt. Länsstyrelsens bedömning är att digital tillsyn även i framtiden kan utgöra ett bra komplement till fysiska kontroller.

Administrativa kontroller genomförs regelbundet i samband med årliga kontroller av de veterinärer som förskriver och ordinerar

[10] Ibid.
[11] Ibid.
[12] Föreskrifter om ändring i Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2013:41) om operativa ingrepp samt skyldigheter för djurhållare och för personal inom djurens hälso- och sjukvård (SVJFS 2015:31).
[13] Ibid.
[14] Ibid.
[15] Ibid.

läkemedel inom ramen för regelverket för villkorad läkemedelsanvändning (ViLA).[16] Sådana kontroller genomförs även vid vissa uppföljningar om länsstyrelsen vid en kontroll t.ex. konstaterat att en veterinär med omfattande stordjurspraktik inte har rapporterat läkemedelsbehandlingar på animalieproducerande djur på ett fullödigt sätt till DAWA[17], sådana brister kan följas upp administrativt genom t.ex. slagningar i DAWA för att se om rapporteringsförmågan har förbättrats.

Vid tillsyn av ViLA-veterinärer använder länsstyrelsen resultat från de kontroller av läkemedelsanvändning på gård som länsstyrelserna också gör och får på så sätt en fingervisning om hur den villkorade läkemedelsanvändningen fungerar i praktiken. Det förekommer också att länsstyrelsen genomför tillsyn av ViLA-veterinären på plats i samband med att veterinären gör ett ViLA-besök på gården.

Länsstyrelsen har vissa verktyg för att få tillsynsobjekten att följa gällande regelverk, i första hand föreläggande och föreläggande förenat med vite. Länsstyrelsens erfarenhet är emellertid att brister ofta är en följd av bristande kunskap som kan rättas till enbart genom tillsynen.

Kontroll utifrån verksamhetsperspektiv

Länsstyrelserna utför, enligt Jordbruksverkets föreskrifter och allmänna råd (2013:14) om förebyggande och särskilda åtgärder avseende hygien m.m., kontroller av att den som ansvarar för en verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård där veterinärmedicinsk vård bedrivs uppfyller kraven på att ha en hygienplan enligt nämnda föreskrift. Syftet med kontrollerna är att förhindra spridning av zoonoser och andra smittämnen. Djurhälsopersonal som bedriver annan verksamhet än veterinärmedicinsk vård inom djurens hälso- och sjukvård, ska enligt 15 § nämnda föreskrift arbeta för att förebygga spridning av smittämnen. I Jordbruksverkets vägledning förtydligas att med en verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård där veterinärmedicinsk vård bedrivs avses djursjukhus, djurkliniker, ambulerande veterinär verk-

[16] Villkorad läkemedelsanvändning innebär att en lantbrukare under vissa förutsättningar kan ha läkemedel hemma och inleda behandling själv om vissa särskilt bestämda symtom uppstår.
[17] DAWA DSD är en applikation som via fasta rapporter med vissa urvalsmöjligheter visar den djursjukdata som samtliga veterinärer har skickat in till Jordbruksverket. Distriktsveterinärerna via synkning från Vet@Journal och privatveterinärer via blanketter eller textfiler (e-tjänsten Djursjukdata).

samhet, husdjursföreningar samt andra organisationer som bedriver djurhälsovård där det arbetar minst en person som har rätt att förskriva läkemedel till djur. Med annan verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård än veterinärmedicinsk vård avses djurhälsopersonal som bedriver egen verksamhet utan direkt samarbete med veterinär t.ex. godkänd hovslagare eller godkänd legitimerad fysioterapeut/sjukgymnast.[18] De databaser som finns över djurhälsopersonal verksamma inom länet bör enligt Jordbruksverket utgöra underlag för att välja ut kontrollobjekt. Djurhälsopersonalen är skyldig att rapportera namn, adress, telefonnummer och arbetsplats till Jordbruksverket när någon av dessa uppgifter ändras. Detta görs inte alltid, vilket innebär att Vet@bas inte innehåller fullständiga uppgifter. Bristerna i Vet@bas innebär att länsstyrelserna i viss mån saknar tillförlitliga uppgifter om vilken djurhälsopersonal som arbetar i länet.[19]

8.5 Frågan om verksamhetstillsyn har uppmärksammats i andra sammanhang

8.5.1 Några tidigare förarbeten

År 2003 tillsattes en utredning för att bl.a. belysa utvecklingen av den veterinära branschen.[20] I uppdraget ingick att lämna förslag som kunde bidra till en säkrare, effektivare och mer ändamålsenlig verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård. Utgångspunkten var att regleringen av djurens hälso- och sjukvård bättre skulle anpassas till de förhållanden som då rådde. Utredaren redovisade betänkandet *Behörighet och ansvar inom djurens hälso- och sjukvård* (SOU 2005:98) i november 2005. Där föreslogs bl.a. att fler yrkesgrupper inom djurens hälso- och sjukvård skulle få legitimation eller någon annan form av behörighetsreglering. Med anledning av de nya reglerade yrkesgrupperna lämnade utredningen även förslag om vissa förändringar av tillsynsverksamheten.[21] Förslagen innebar att det i den nya lag som föreslogs infördes bestämmelser om tillsyn över djurhälsopersonalen.

[18] K112 – Hygienregler för verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård samt åtgärder vid MRSA och MRSP Diarienummer 5.1.12-06761/2021 s. 12.
[19] Statskontorets rapport, *En förbättring av tillsynen inom djurens hälso- och sjukvård* 2016:29, s. 37.
[20] Dir 2003:90 *Behörighet m.m. inom djursjukvården*.
[21] SOU 2005:98 *Behörighet och ansvar inom djurens hälso- och sjukvård*, s. 283 ff.

Däremot ansåg utredningen att det var olämpligt att den som inte tillhörde djurhälsopersonalen skulle stå under samma tillsyn.

I den efterföljande propositionen behandlades förslagen från betänkandet och även vissa förslag avseende tillsyn av veterinär verksamhet som lagts fram i betänkandet *Veterinär fältverksamhet i nya former* (SOU 2007:24). Regeringen delade utredningens uppfattning att endast djurhälsopersonal skulle stå under tillsyn. Som främsta skäl anfördes att tillsynen skulle kunna uppfattas som en garanti för verksamhet såsom alternativmedicinsk behandling av djur vilket inte ansågs önskvärt. Det konstaterades att yrkesutövare som inte tillhörde djurhälsopersonalen omfattas av den kontroll som bedrivs enligt djurskyddslagen. Även frågan om verksamhetstillsyn inom djurens hälso- och sjukvård berördes. I den frågan fann man att det vid det tillfället inte var aktuellt att utöka tillsynen inom djurens hälso- och sjukvård till regelrätt verksamhetstillsyn på liknande sätt som inom humansjukvården, men att det i framtiden borde övervägas om det inte fanns anledning att införa verksamhetstillsyn även inom djurens hälso- och sjukvård.[22]

8.5.2 Statskontorets rapport – En förbättring av tillsynen inom djurens hälso- och sjukvård

Regeringen gav i december 2015 Statskontoret i uppdrag att bedöma om den operativa tillsyn av djurhälsopersonal som i dag bedrivs av länsstyrelserna även bör omfatta tillsyn över verksamheten som sådan, så kallad verksamhetstillsyn. Statskontoret redovisade sitt uppdrag i rapporten *En förbättring av tillsynen inom djurens hälso- och sjukvård* (2016:29). Statskontoret kom fram till följande övergripande slutsatser.

Individtillsyn är otillräcklig inom djurens hälso- och sjukvård

Statskontoret konstaterar i rapporten att djurens hälso- och sjukvård under senare år genomgått en förändring med ökad omsättning och tillväxt. Vidare har veterinärmedicinen utvecklats snabbt, vilket medfört att fler yrkesgrupper än tidigare arbetar inom djurens hälso- och sjukvård och att vården i många fall bedrivs i stora enheter som kliniker och djursjukhus.

[22] Prop. 2008/09:94 *Verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård*, s. 88 f.

Mot den bakgrunden har Statskontoret bedömt att dagens individtillsyn är otillräcklig för att säkerställa att djurens hälso- och sjukvård uppnår lagens mål om en säker vård och god djurhälsa. Den nuvarande tillsynsmodellen ansågs inte vara ändamålsenlig eftersom den enbart riktas mot individer men inte kontrollerar de förutsättningar som råder på arbetsplatsen. Avsaknad av verksamhetstillsyn innebär att länsstyrelserna i dag saknar möjlighet att kontrollera brister på verksamhetsnivå, exempelvis om det finns fungerande rutiner, om lokalerna och utrustningen är ändamålsenlig och om personalen har rätt kompetens. Det saknas alltså möjlighet att genom tillsyn kontrollera om personalen har förutsättningar för att kunna leva upp till lagens krav. Ett annat problem är enligt Statskontoret att all personal inom djurens hälso- och sjukvård inte omfattas av tillsyn.

Verksamhetstillsyn kan bidra till att nå målet

Statskontoret kom fram till bedömningen att en kombinerad individ- och verksamhetstillsyn skulle innebära att tillsynen moderniseras och anpassas till hur branschen har utvecklats. Statskontoret har lyft fram följande tre huvudargument för sin bedömning.

- Verksamhetstillsyn är ett flexiblare verktyg och ger länsstyrelserna möjlighet att situationsanpassa tillsynen. Det innebär att länsstyrelserna kan använda sig av olika kombinationer av individ- respektive verksamhetstillsyn utifrån den specifika kontrollsituationen.
- Verksamhetstillsyn fokuserar på förutsättningarna för individens yrkesutövning, som exempelvis rutiner, lokaler och utrustning. Det innebär att länsstyrelserna i större utsträckning kan utkräva ansvar på rätt nivå. Verksamhetstillsyn medför med andra ord en mer rättvisande ansvarsfördelning. Verksamhetstillsyn omfattar alltså hela verksamheter, och indirekt all anställd personal. Krav och sanktioner inom verksamhetstillsynen riktas mot den verksamhetsansvariga samtidigt som krav och sanktioner finns kvar även på individnivå.
- Tillsynen blir mer resurseffektiv om verksamhetstillsyn införs. Kombinationen av individ- och verksamhetstillsyn blir mer träffsäker vilket kan leda till att fler brister identifieras. Länsstyrelserna kommer att kunna anpassa tillsynen till varje situation, vilket leder

till att de kan använda sina resurser mer effektivt. Antalet individkontroller kan till exempel minska när verksamhetstillsyn införs.

Statskontoret har inte övervägt att utvidga statens ansvar för tillsyn av verksamheter som enbart har icke-behörighetsreglerad personal, exempelvis akupunktörer, hundfysioterapeuter, och djurhomeopater. Som skäl för avgränsningen har Statskontoret angett att det rör sig om områden där kunskapen om behandlingsmetodernas effekter är begränsade och att tillsyn kan uppfattas som en kvalitetsgaranti.

Verksamhetstillsyn medför vissa kostnader

Statskontoret kom i rapporten fram till att införande av verksamhetstillsyn medför uppstartskostnader för Regeringskansliet, Jordbruksverket och länsstyrelserna. Uppstartskostnaderna för länsstyrelserna och Jordbruksverket uppskattades till cirka 2,3 miljoner kronor. Den årliga kostnaden för länsstyrelsernas tillsyn skulle då uppskattningsvis komma att öka med mellan 0,6 och 1,4 miljoner kronor beroende på hur ofta verksamheterna kontrolleras. Den årliga kostnaden för en kombinerad tillsyn skulle således uppgå till mellan 3,6 och 4,4 miljoner kronor, under förutsättning att kostnaderna för individtillsyn ligger kvar på 3 miljoner kronor, vilket varit fallet de under de senaste fem åren.

Det konstaterades att en rad faktorer kan påverka kostnadsutvecklingen på lång sikt. Behovet av individkontroller kan minska om verksamhetstillsyn införs. Såväl individ- som verksamhetstillsynen kan effektiviseras om förskrivarkoder införs på individ- och verksamhetsnivå. Verksamhetstillsynen kan också leda till att länsstyrelserna identifierar fler brister. Kostnaderna blir då sannolikt högre, dels för att själva kontrollen tar längre tid, dels för att kontrollen kräver uppföljning.

8.5.3 Jordbruksverkets rapport om åtgärder för förbättrad inrapportering av djursjukdata

På uppdrag av regeringen genomförde Jordbruksverket 2018 en utvärdering av hur systemet för inrapportering av läkemedelsbehandlingar och behandlingar av smittsamma sjukdomar hos livsmedelsproducerande

djur (djursjukdata) fungerar.[23] Inom ramen för uppdraget lämnade Jordbruksverket förslag på förbättringsåtgärder. Enligt Jordbruksverket är det, när det gäller inrapportering av djursjukdata, ett problem att verksamhetstillsyn saknas inom djurens hälso- och sjukvård. Jordbruksverket hänvisar i rapporten till Statskontorets rapport *En förbättring av tillsynen inom djurens hälso- och sjukvård* (se ovan). Statskontoret har i rapporten kommit fram till slutsatsen att sättet för hur en verksamhet sköts och organiseras har stor betydelse för möjligheten att säkerställa en god och säker vård. Jordbruksverket menar att ett sådant synsätt även kan appliceras på kravet att rapportera in djursjukdata på så sätt att veterinären får tillräckliga förutsättningar för att rapportera in djursjukdata.[24]

Enligt rapporten har både länsstyrelser och enskilda veterinärer uppfattningen att det är ett problem att det i dag saknas verksamhetsansvar i förhållande till tillsyn inom djurens hälso- och sjukvård. Veterinärerna som jobbar på större kliniker som använder sig av journalföringssystem och där inrapporteringen till djursjukdataregistret styrs centralt har inte själva kontrollen över detta och känner ofta inte ens till att de är personligt ansvariga för att rapporteringen skickas in till Jordbruksverket. Även länsstyrelsen har uttryckt att det finns svårigheter med detta förfarande vid tillsynen.[25]

8.6 Tillsyn inom hälso- och sjukvården

Inom hälso- och sjukvården, socialtjänsten och verksamhet enligt lagen om stöd och service för vissa funktionshindrade bedriver Inspektionen för vård och omsorg (IVO) tillsyn. Tillsynsverksamheten styrs i huvudsak av patientsäkerhetslagen (2010:659), socialtjänstlagen (2001:453) och lagen (1993:387) om stöd och service för funktionshindrade.

[23] Jordbruksverkets rapport, *Åtgärder för förbättrad inrapportering av djursjukdata*, dnr 5.2.17-09873/18.
[24] Ibid, s. 41.
[25] Ibid, s. 19.

8.6.1 Syftet med tillsyn inom hälso- och sjukvården

Patientsäkerhetslagen trädde i kraft den 1 januari 2011 och ersatte då lagen (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område (LYHS). Regeringen konstaterade i motiven att eftersom dåvarande tillsynsmyndighetens (Socialstyrelsen) tillsynsuppdrag var så stort behövdes en särskild prioriteringsordning framgå direkt av lagen. Regeringen framhöll att en av de viktigaste faktorerna för att öka patientsäkerheten var att vårdgivarna bedrev ett systematiskt patientsäkerhetsarbete och att verksamhetstillsynen i än högre utsträckning borde inriktas på kontroll av vårdgivarnas fullgörande av sina skyldigheter. Den bestämmelse som tidigare funnits i 6 kap. 3 § LYHS om att Socialstyrelsens tillsyn främst skulle syfta till att förebygga skador och eliminera risker i vården samt att Socialstyrelsen genom sin tillsyn skulle stödja och granska verksamheten och hälso- och sjukvårdspersonalens åtgärder, ersattes därför av en bestämmelse om att tillsynen enligt patientsäkerhetslagen främst ska inriktas på granskning av att vårdgivare fullgör sina skyldigheter.[26] Verksamhetstillsyn och särskilt tillsyn av hur vårdgivare fullgör sina skyldigheter enligt patientsäkerhetslagen är alltså högre prioriterat än individtillsyn inom humansjukvården.

8.6.2 Tillsynsobjekt inom hälso- och sjukvården

Inom hälso- och sjukvården bedriver IVO tillsyn över hälso- och sjukvården och dess personal. Definitionen av vad som räknas in i begreppet hälso- och sjukvård framgår av 1 kap. 2 § patientsäkerhetslagen. Det kan noteras att så kallad kvacksalveriverksamhet inte utgör hälso- och sjukvård enligt lagen. Sådan verksamhet omfattas därför inte heller av IVO:s tillsyn. Vad som avses med begreppet vårdgivare framgår av 1 kap. 3 § samma lag. Till hälso- och sjukvårdspersonalen räknas enligt 1 kap. 4 § den som har legitimation för ett yrke inom hälso- och sjukvården, personal som är verksam vid sjukhus och andra vårdinrättningar och som medverkar i hälso- och sjukvård av patienter, den som i annat fall vid hälso- och sjukvård av patienter biträder en legitimerad yrkesutövare, apotekspersonal som tillverkar eller expedierar läkemedel eller lämnar råd och upplysningar, personal vid Giftinformationscentralen som lämnar råd och upplysningar, och

[26] Prop. 2009/10:210 *Patientsäkerhet och tillsyn*, s. 126 ff.

personal vid larmcentral och sjukvårdsrådgivning som förmedlar hjälp eller lämnar råd och upplysningar till vårdsökande. Kretsen av tillsynsobjekt är alltså mer omfattande än inom djurens hälso- och sjukvård och avser såväl verksamheter som enskilda individer.

8.7 Utredningens överväganden och förslag – den framtida tillsynen inom djurens hälso- och sjukvård

8.7.1 Verksamhetstillsyn inom djurens hälso- och sjukvård

Utredningens förslag: Verksamhetstillsyn ska införas inom djurens hälso- och sjukvård.

Tillsyn inom djurens hälso- och sjukvård syftar till att säkerställa att arbetet utförs i enlighet med de övergripande mål som satts upp för djurens hälso- och sjukvård och till att korrigera eventuella brister. Det innebär att tillsynen ska säkerställa att verksamhet inom området för djurens hälso- och sjukvård utövas på ett sådant sätt att en god och säker vård erbjuds och att ett gott djurhälsotillstånd uppnås. Syftet med tillsynen är också att utgöra ett stöd för dem som omfattas av tillsynen, det vill säga djurhälsopersonalen. Utredningen anser inte att de förändringar som skett inom djurens hälso- och sjukvård på senare år innebär att syftet med tillsynsverksamheten bör förändras i någon vidare bemärkelse. Det övergripande syftet med tillsynsverksamheten ska alltjämt vara att säkerställa att målen för djurens hälso- och sjukvård, så som dessa formulerats i lagen om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård, uppnås.

En effektiv tillsyn bygger på att den är anpassad efter den verksamhet som är föremål för tillsyn. Inom djurens hälso- och sjukvård finns en stor bredd av olika verksamheter, allt från veterinärer med enskild firma och ambulerande godkända hovslagare till stora djursjukhus och kliniker med ett hundratal anställda. Om verksamheter som är föremål för tillsyn skiljer sig mycket från varandra får detta konsekvenser för tillsynens utformning och genomförande. Det innebär att tillsynsmyndigheten måste utveckla och ompröva sina urvalsmetoder. Det är viktigt att myndigheterna systematiskt värderar

riskerna och kontinuerligt reviderar sina metoder för urval, så att dessa blir träffsäkra.[27]

Särskilt har verksamhet som avser smådjurssjukvård under senare tid genomgått flera stora förändringar. När lagen om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård infördes 2010, ökade länsstyrelsernas kontrollobjekt från 2 426 år 2010 till 7 124 år 2015. Ökningen berodde på att fler yrkesgrupper i och med lagstiftningen kom att bli föremål för tillsyn.[28] Antalet yrkesverksamma inom branschen har ökat kraftigt. Stora delar av marknaden ägs av ett fåtal stora företag och omsättningen har ökat markant (se t.ex. avsnitt 7.6 och figur 5.2).

Det är utredningens bedömning att tillsynen över djurens hälso- och sjukvård bör anpassas efter de förhållanden som nu råder för att på så sätt bättre kunna nå upp till målen.

Verksamhetstillsyn bör införas

Länsstyrelserna saknar i dag möjlighet att kontrollera eventuella brister på verksamhetsnivå som t.ex. om lokaler och utrustning är ändamålsenliga. Kontrollen avser alltså inte vilka förutsättningar som gäller på arbetsplatsen, vilket enligt utredningens bedömning har stor betydelse för individens möjlighet att kunna utföra sitt arbete på bästa sätt. Den enskilda personen som tillhör djurhälsopersonalen och som omfattas av den nuvarande modellen med individtillsyn, kan rimligen inte hållas ansvarig för sådant som denne i mycket begränsad omfattning kan påverka. I många fall har anställd djurhälsopersonal liten eller ingen möjlighet att bestämma vilken typ av utrustning som ska köpas in till verksamheten eller vilket journalföringssystem som verksamheten ska använda sig av. Även faktorer som verksamhetens lokaler och möjlighet att förvara läkemedel på ett adekvat sätt kan påverka personalens möjlighet att ”göra rätt”. Sådana frågor är typiskt sett inget som den anställde styr över.

Inte heller organisatoriska frågor som huruvida det finns utarbetade rutiner att följa för personalen eller om personalen har rätt kompetens för den tilldelade uppgiften omfattas i dagsläget av länsstyrelsernas tillsyn. Om tillsynen utökades till att även avse verksamheter, skulle det

[27] Statskontorets rapport, *På väg mot en bättre tillsyn? En studie av den statliga tillsynens utveckling*, s. 6.
[28] Statskontorets rapport, *En förbättring av tillsynen inom djurens hälso- och sjukvård* 2016:29, s. 23.

innebära ett förtydligande av att den som ansvarar för verksamheten svarar för att personalen har rätt kompetens för uppgiften och att det finns tillräckligt med behörig personal för att en god och säker vård av djur ska kunna garanteras. Hur verksamheten sköts och organiseras har stor betydelse för möjligheten att bedriva en god och säker vård. Det är utredningens bedömning att verksamhetstillsyn skulle innebära att ansvar för organisatoriska frågor kan utkrävas på rätt nivå, det vill säga inte av den enskilda djurhälsopersonalen utan av den som ansvarar för verksamheten och har den faktiska påverkansmöjligheten. En kombination av verksamhetstillsyn och individtillsyn skulle dessutom innebära att länsstyrelserna kan situationsanpassa tillsynen och därigenom använda sina resurser på ett mer effektivt sätt.

I Statskontorets rapport *En förbättring av tillsynen inom djurens hälso- och sjukvård* har intervjuer genomförts med samtliga länsstyrelser. Enligt rapporten har länsstyrelserna gjort bedömningen att de brister som upptäcks genom tillsynen inte är vare sig särskilt omfattande eller särskilt allvarliga. Den vanligaste bristen är, enligt länsstyrelserna, att veterinärer helt eller delvis underlåter att rapportera läkemedelsbehandlingar av livsmedelsproducerande djur till Jordbruksverkets djursjukdatasystem DAWA. En annan vanlig brist är att veterinärerna för ofullständiga journaler. Ett argument emot att införa verksamhetstillsyn inom djurens hälso- och sjukvård skulle mot denna bakgrund kunna vara att det egentligen saknas indikationer på stora kvalitetsbrister (även om en ofullständig journalanteckning i och för sig kan få allvarliga konsekvenser i det enskilda fallet). Statskontoret har fört fram att de brister som länsstyrelserna hittar till stor del följer av Jordbruksverkets prioritetsordning och länsstyrelsernas egen inriktning i tillsynsarbetet. Det kan innebära att de inte nödvändigtvis speglar de faktiska brister som kan finnas inom djurens hälso- och sjukvård utan att en tillsyn med annan inriktning skulle leda till att andra brister uppmärksammas.[29] Utredningen delar i detta avseende Statskontorets bedömning och vill även lyfta fram att verksamhetstillsyn skulle innebära tillsyn över områden som inte tidigare varit föremål för kontroll och där det alltså inte varit möjligt att identifiera eventuella brister. Statskontoret har i sin rapport konstaterat att alternativet att vidta åtgärder inom ramen för den befintliga individtillsynen visserligen kan

[29] Statskontorets rapport, *På väg mot en bättre tillsyn? En studie av den statliga tillsynens utveckling*, s. 41.

innebära förbättringar för tillsynsverksamheten, men att sådana åtgärder inte löser grundproblemet. Enligt Statskontoret utgör omständigheterna att tillsynen inte omfattar all personal, att brister på verksamhetsnivå inte kan kontrolleras och att personalens förutsättningar att leva upp till lagens krav inte kan kontrolleras brister i nuvarande tillsynsmodell. Liksom Statskontoret är utredningen av uppfattningen att åtgärder inom ramen för individtillsynen inte löser de mest allvarliga problemen med tillsynen inom djurens hälso- och sjukvård, dvs. att kontroll av brister på verksamhetsnivå och personalens förutsättningar att leva upp till lagens krav inte kan genomföras. Utredningen har därför inte närmare övervägt alternativet att genomföra åtgärder inom ramen för nuvarande individtillsyn.

Att införa verksamhetstillsyn skulle innebära vissa kostnader för staten. Enligt Statskontorets beräkningar uppgår de sammanlagda uppstartskostnaderna för Jordbruksverket och länsstyrelserna till 2,3 miljoner kronor. Länsstyrelsernas årliga kostnader skulle enligt Statskontoret öka med mellan 0,6 och 1,4 miljoner kronor per år beroende på hur ofta tillsynen ska genomföras. Statskontoret har beräknat den årliga kostnaden för en kombinerad tillsyn till mellan 3,6 och 4,4 miljoner kronor, förutsatt att kostnaderna för individtillsyn ligger kvar på samma nivå som under de senaste fem åren, det vill säga 3 miljoner kronor. Flera länsstyrelser har enligt Statskontorets rapport påpekat att behovet av individtillsyn kan minska om verksamhetstillsyn införs eftersom det i vissa fall kan vara mer effektivt att kontrollera verksamheten i stället för individens arbete.[30]

Sammanfattningsvis är det utredningens bedömning att införande av verksamhetstillsyn som komplement till den nuvarande individtillsynen inom djurens hälso- och sjukvård kan bidra till en mer effektiv och ändamålsenlig tillsynsverksamhet och att sådan tillsyn kan motiveras ur kostnadssynpunkt. Utredningen föreslår därför att tillsynen inom djurens hälso- och sjukvård ska omfatta även verksamheter.

[30] Statskontorets rapport, *En förbättring av tillsynen inom djurens hälso- och sjukvård*, s. 64 ff.

8.7.2 Tillsynen ska omfatta verksamheter där djurhälsopersonal är anställd eller på annat sätt utövar verksamhet

Utredningen förslag: Verksamhetstillsyn inom djurens hälso- och sjukvård ska omfatta kontroll av sådana verksamheter där djurhälsopersonal är anställd eller på annat sätt utövar verksamhet.

I betänkandet *Behörighet och ansvar inom djurens hälso- och sjukvård* (SOU 2005:98) bedömde utredningen att all personal som arbetar inom djurens hälso- och sjukvård inte bör omfattas av behörighetsreglering och inte heller av tillsyn. Såväl utredningen som regeringen konstaterade att det, till skillnad från vad som gäller på humansidan, är relativt vanligt att personer som saknar formell utbildning lärs upp på arbetsplatsen. Om den gruppen skulle omfattas av lagstiftningens skyldigheter om att arbetet ska bedrivas i enlighet med vetenskap och beprövad erfarenhet, skulle det innebära ett allt för stort ansvar för personer som saknar formell kompetens för sina arbetsuppgifter.[31] Det angavs även att det var olämpligt att den som inte tillhör djurhälsopersonalen skulle stå under samma tillsyn som djurhälsopersonalen eftersom det kunde uppfattas som en garanti även för alternativmedicinsk behandling av djur. Det noterades särskilt att yrkesutövare som inte tillhör djurhälsopersonalen alltjämt omfattas av kontroller som utövas enligt djurskyddslagen.[32]

Statskontoret har i rapporten *En förbättring av tillsynen inom djurens hälso- och sjukvård* inte övervägt att utvidga statens ansvar för tillsyn av verksamheter som enbart har icke-behörighetsreglerad personal eftersom det rör sig om områden där kunskapen om behandlingsmetodernas effekter är begränsade och att tillsyn kan uppfattas som en kvalitetsgaranti.33 Utredningen gör samma bedömning som Statskontoret och kommer alltså fram till att det är olämpligt att verksamheter där djurhälsopersonal inte är anställd eller verksam står under statens tillsyn eftersom det kan uppfattas som en garanti även för t.ex. alternativmedicinsk behandling av djur. Verksamhetstillsyn bör därför omfatta verksamheter där djurhälsopersonal är anställd eller på annat sätt utövar verksamhet.

[31] SOU 2005:98 s. 246 och prop. 2008/09:94 s. 57.
[32] Prop. 2008/09:94 s. 88.
[33] Statskontorets rapport, *En förbättring av tillsynen inom djurens hälso- och sjukvård*, s. 52.

8.7.3 Vårdgivare inom djurens hälso- och sjukvård

Utredningens förslag: Begreppet vårdgivare inom djurens hälso- och sjukvård ska definieras i lagen om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård. Med vårdgivare avses juridisk person, enskild firma, statlig myndighet eller annan offentlig verksamhet som bedriver hälso- och sjukvård för djur.

Vårdgivare inom djurens hälso- och sjukvård ska ansvara för att verksamheten bedrivs på ett sådant sätt att kraven på en god och säker vård av djur uppfylls och att verksamheten uppfyller samhällets krav på djurskydd, smittskydd och livsmedelssäkerhet.

Vårdgivare som omfattas av tillsyn enligt lagen om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård ska därutöver ansvara för att verksamheten bedrivs på ett sådant sätt att djurhälsopersonalen har förutsättningar att uppfylla de skyldigheter som åligger dem enligt den lagen.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om de övriga skyldigheter för vårdgivare som behövs för en god och säker vård.

Utredningen föreslår nu att verksamhetstillsyn införs inom djurens hälso- och sjukvård för verksamheter där djurhälsopersonal är anställd eller på annat sätt utövar verksamhet. Det är därmed nödvändigt att i lagen definiera vem som ska svara för verksamheten och vad ansvaret innebär. Inom hälso- och sjukvården används begreppet vårdgivare för att beskriva vem som ansvarar för viss typ av verksamhet. Utredningen anser att samma begrepp för tydlighetens skull även bör användas inom djurens hälso- och sjukvård. Med vårdgivare inom djurens hälso- och sjukvård bör enligt utredningen avses den juridiska person, enskilda näringsidkare, statliga myndighet eller annan offentlig verksamhet som bedriver hälso- och sjukvård för djur.

Allmänna skyldigheter för vårdgivare inom djurens hälso- och sjukvård

Ett grundläggande krav som måste ställas på samtliga vårdgivare inom djurens hälso- och sjukvård är att verksamheten bedrivs så att kraven på en god och säker vård av djur uppfylls och att verksamheten uppfyller

samhällets krav på djurskydd, smittskydd och livsmedelssäkerhet. Vårdgivaren bör exempelvis ansvara för att verksamheten utformas så att det finns personal, utrustning och, i förekommande fall lokaler, i sådan utsträckning och av sådant slag som behövs för en god och säker vård och att verksamheten håller en god hygienisk standard.

För vårdgivare som enligt utredningens förslag omfattas av tillsyn enligt lagen om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård, bör även krävas att verksamheten bedrivs på ett sådant sätt att djurhälsopersonalen har förutsättningar att uppfylla de skyldigheter som åligger dem enligt lagen. Det innebär t.ex. att vårdgivaren ska ansvara för att kvaliteten i verksamheten utvecklas så att den är i överensstämmelse med vetenskap och beprövad erfarenhet, att det finns förutsättningar för journalföring och rapportering samt förutsättningar för att intyg om djurs hälsotillstånd eller vård kan upprättas med noggrannhet och omsorg.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bör ges möjlighet att föreskriva om de ytterligare skyldigheter för vårdgivare som behövs för en god och säker vård.

8.7.4 Jordbruksverket och länsstyrelserna ska alltjämt vara tillsynsmyndigheter

Utredningens bedömning: Jordbruksverket och länsstyrelserna ska alltjämt vara tillsynsmyndigheter inom djurens hälso- och sjukvård. Jordbruksverket bör även fortsatt ha ansvar för samordning av all tillsynsverksamhet inom djurens hälso- och sjukvård.

Utredningen har övervägt frågan om hur ansvaret för tillsynen bör fördelas om verksamhetstillsyn införs som ett komplement till individtillsyn. I dagsläget är det Jordbruksverket som har det övergripande och samordnande ansvaret för tillsyn inom djurens hälso- och sjukvård. Länsstyrelserna ansvarar för den operativa tillsynen.

Jordbruksverkets dubbla roller i tillsynsverksamheten

I förarbetena till lagen om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård, togs frågan om lämpligheten i att Jordbruksverket var tillsynsmyndighet för djurens hälso- och sjukvård upp. Det konstaterades att Jordbruksverkets ”dubbla roller” även behandlats i betänkandet *Veterinär fältverksamhet i nya former* (SOU 2007:24) och i ett uppdrag till Jordbruksverket[34] som bestod i att analysera ovan nämnda utrednings huvudförslag om privatisering av distriktsveterinärorganisationen. Vid ungefär samma tidpunkt pågick även en utredning om myndighetsstrukturen inom livsmedelskedjan[35] i vars tilläggsdirektiv det ingick att analysera och föreslå hur förvaltningsuppgifter inom det veterinära området skulle organiseras. För att inte föregripa den pågående beredningen och utredningsarbetet bedömde regeringen att den dåvarande tillsynsorganisationen med Jordbruksverket på central och länsstyrelserna på regional nivå skulle kvarstå.[36]

I betänkandet *Trygg med vad du äter – nya myndigheter för säkra livsmedel och hållbar produktion* (SOU 2009:08) beskrevs förhållandet att Jordbruksverket ansvarar dels för förvaltningsuppgifter inom det veterinära området, dels för att tillhandahålla klinisk veterinär service genom den statliga distriktsveterinärorganisationen som Jordbruksverkets ”dubbla roller inom det veterinära området”. Utredningen noterade att de olika uppgifterna var organisatoriskt åtskilda inom Jordbruksverket. Det konstaterades att flera tidigare utredningar hade identifierat Jordbruksverkets dubbla roller som ett principiellt problem och att vissa förslag av framför allt organisatorisk karaktär lagts fram som lösning på frågan. Utredningen föreslog en helt ny myndighetsstruktur där två olika myndigheter skulle svara för distriktsveterinärorganisationen respektive de veterinära förvaltningsuppgifterna.

Frågan om lämpligheten i att Jordbruksverket är tillsynsmyndighet över djurens hälso- och sjukvård samtidigt som verket bedriver kommersiell verksamhet genom Distriktsveterinärerna har alltså uppmärksammats i flera sammanhang. Utredningen instämmer i att det finns skäl att ifrågasätta det principiellt lämpliga i att Jordbruksverket,

[34] Jordbruksverkets skrivelse, *Redovisning av uppdrag att vidare utreda den veterinära organisationen*, dnr 39-7165/2008.
[35] Jo 2007:04 *Ansvar inom livsmedelskedjan*, utredningen presenterade sedermera betänkandet *Trygg med vad du äter – nya myndigheter för säkra livsmedel och hållbar produktion* (SOU 2009:08).
[36] Prop. 2008/09:94 s. 89 f.

så att säga, sitter på två stolar i fråga om tillsynsverksamheten. Utredningen kan emellertid konstatera följande. I 22 § förordningen med instruktion för Jordbruksverket (2009:1464), har regeringen angett att Distriktsveterinärerna ska vara en avdelning inom Jordbruksverket som fullgör veterinära uppgifter. Vidare framgår att uppgiften att säkerställa tillgången till veterinärer ska utföras av en enhet inom Jordbruksverket som är organisatoriskt åtskild från Distriktsveterinärerna. Distriktsveterinärerna är alltså en egen verksamhetsgren inom Jordbruksverket och är skild från resten av verket på ett organisatoriskt och administrativt sätt. Enligt Riksrevisionens rapport *Statens ansvar för veterinär service – Jordbruksverkets styrning och genomförande* (RiR 2021:4), är Näringsdepartementets uppfattning att Jordbruksverkets nuvarande organisation tillgodoser behovet av tydliga och separerade ansvarsförhållanden och inget har indikerat att uppdelningen av roller inte skulle fungera.[37]

Att överväga en ny tillsynsorganisation inom djurens hälso- och sjukvård låter sig inte göras inom ramen för utredningens uppdrag. Trots vissa principiella betänkligheter kring Jordbruksverkets s.k. dubbla roller inom tillsynsverksamheten anser dessutom utredningen att den nuvarande organisationen förefaller som den utifrån rådande förutsättningar mest lämpliga. Det är därför utredningens bedömning att den nuvarande tillsynsorganisationen där Jordbruksverket samordnar länsstyrelsernas tillsyn och ger råd, stöd och vägledning för närvarande bör kvarstå oförändrad. Ansvarsfördelningen i övrigt mellan tillsynsmyndigheterna ska alltjämt bestämmas av regeringen. Utredningen vill emellertid understryka vikten av en tydlig uppdelning av roller inom den nuvarande organisationen.

[37] Riksrevisionens rapport *Statens ansvar för veterinär service – Jordbruksverkets styrning och genomförande*, RiR 2021:4, s. 22.

8.7.5 Tillsynens bedrivande

Utredningens förslag: Den vårdgivare som bedriver hälso- och sjukvård för djur och som omfattas av tillsyn, ska vara skyldig att till tillsynsmyndigheten lämna ut handlingar, prover m.m. som begärs samt att i övrigt lämna den hjälp som tillsynsmyndigheten behöver för sin tillsyn.

Utredningens bedömning: Förslagen om verksamhetstillsyn innebär inte att det behövs ytterligare sanktionsmöjligheter inom djurens hälso- och sjukvård.

Adekvata verktyg

För att kunna bedriva en effektiv tillsyn är det viktigt att tillsynsmyndigheterna har tillgång till adekvata verktyg. Enligt den nuvarande lagstiftningen har tillsynsmyndigheten rätt att på begäran få upplysningar av den som tillhör djurhälsopersonalen. Motsvarande rättighet bör även gälla i förhållande till vårdgivare som bedriver sådan verksamhet som enligt utredningens förslag ska omfattas av tillsyn. En kompletterande bestämmelse om detta förs därför in i 5 kap. 3 § 1 lagen om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård.

Enligt samma paragraf har tillsynsmyndigheten rätt att få ta del av eller tillfälligt omhänderta handlingar, prover och annat material som rör verksamheten och få tillträde till områden, anläggningar, byggnader och andra utrymmen som används i verksamheten och där besiktiga djur, göra undersökningar och ta prover. Enligt motiven gjordes bedömningen att rätten till tillgång till lokaler och handlingar m.m. inte kunde begränsas till djurhälsopersonalens egna lokaler och handlingar. Dessa bestämmelser omfattar därför till sin lydelse redan verksamheter.

Sanktioner

En sanktion är antingen handlingsdirigerande eller har ett bestraffande syfte. Den mest ingripande formen av repressiva sanktioner är straff och andra påföljder som följer av kriminalisering. Andra typer av repressiv sanktion är sanktionsavgift, åtgärdsföreläggande (ibland

förenat med vite), skyldighet att vidta rättelse, möjlighet för en tillsynsmyndighet att meddela förbud (i förening med vite) och återkallelse av tillstånd. Straff, sanktionsavgift, förbud och återkallelse av tillstånd är i huvudsak tillbakaverkande sanktioner medan vitesföreläggande är en framåtsyftande sanktion som syftar till att tvinga fram ett önskat agerande eller få ett oönskat agerande att upphöra.

Länsstyrelserna har i nuläget möjlighet att enligt 5 kap. 7 § lagen om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård meddela de förelägganden som behövs för att lagen och de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen ska följas. Sådana förelägganden får förenas med vite. Länsstyrelsen har uppgett att erfarenheten från individtillsyn inom djurens hälso- och sjukvård är att brister ofta är en följd av bristande kunskap som kan rättas till enbart genom tillsynen. Viljan till efterlevnad upplevs som hög. Kontrollarbetets effektivitet bygger dessutom på ett visst mått av ömsesidig tillit mellan myndigheten och kontrollobjektet, och allt för kraftfulla sanktioner kan innebära en rollkonflikt om länsstyrelsen ska arbeta både förebyggande och korrigerande och samtidigt verka bestraffande. Utredningen gör mot den bakgrunden bedömningen att det är tillräckligt att länsstyrelserna vid verksamhetstillsyn bereds möjlighet att meddela förelägganden som vid behov kan förenas med vite. Någon författningsändring krävs därför inte i detta avseende.

8.7.6 Uppdrag till Jordbruksverket och länsstyrelserna

Utredningens förslag: Regeringen ska ge Jordbruksverket och länsstyrelserna i uppdrag att genomföra det förberedelsearbete som behövs för att införa verksamhetstillsyn samt utarbeta strategier för hur verksamhetstillsyn ska bedrivas.

En tillsynsmyndighet ska genom rådgivning, information och på annat sätt underlätta för vårdgivare inom djurens hälso- och sjukvård att fullgöra sina skyldigheter enligt lagen.

Utredningens förslag innebär att tillsynen inom djurens hälso- och sjukvård utökas till att även avse verksamheter. Det är viktigt att Jordbruksverket, tillsammans med länsstyrelserna förbereder sig för införandet av verksamhetstillsyn och utarbetar strategier för en

fullgod tillsyn. Utredningen föreslår därför att regeringen lämnar ett sådant uppdrag åt Jordbruksverket och länsstyrelserna.

Jordbruksverket är enligt förordningen om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård bemyndigat att meddela föreskrifter om hur tillsyn ska bedrivas. Enligt utredningens bedömning omfattar bemyndigandet till sin lydelse all form av tillsyn, därmed också verksamhetstillsyn.

Tillsynen ska bidra till lärande och utveckling

Som exempel på kontrollpunkter som kan rymmas inom ramen för verksamhetstillsyn har Statskontoret lyft fram tre huvudsakliga områden.

- *Indirekt kontroll av personal som inte tillhör djurhälsopersonalen.* Statskontoret konstaterar att flera yrkeskategorier inom djurvården i dag inte kontrolleras inom tillsynen. Vid en verksamhetskontroll skulle länsstyrelserna kunna kontrollera att personalen inte överskrider sina befogenheter utifrån sin utbildningsnivå, granska verksamhetens schemaläggning och kontrollera att det finns personal på plats som har behörighet att utföra arbetet.
- *Kontroll av rutiner.* Kontrollen kan enligt Statskontoret t.ex. avse rutiner för läkemedelshantering, delegering och överlåtande till icke djurhälsopersonal, journalföring, smittskyddsrutiner/beredskap, remittering, hur personalen informeras och utbildas för att säkerställa tillräcklig kompetens. Kontrollerna kan göras genom t.ex. stickprovskontroller av journaler eller genom observationer på plats under tillsynsbesöket.
- *Kontroll av lokaler och utrustning.* Statskontoret lyfter fram att kontrollen bör avse huruvida lokalerna är ändamålsenliga och utrustningen välfungerande. Även läkemedelsförvaring och klinikernas journalföringssystem bör ingå i granskningen.[38]

Utredningen har ingen avvikande uppfattning i fråga om de exempel på kontrollpunkter som kan omfattas av en verksamhetstillsyn som Statskontoret lyft fram. Beträffande den så kallade indirekta

[38] Statskontorets rapport *En förbättring av tillsynen inom djurens hälso- och sjukvård* 2016:29, s. 49 f.

kontrollen av personal som inte tillhör djurhälsopersonalen, vill utredningen emellertid peka på vikten av att göra åtskillnad mellan verksamhetstillsyn och individtillsyn. Syftet med verksamhetstillsyn är inte att den övriga personalen ska kunna granskas på individnivå. Däremot bör verksamhetstillsyn kunna omfatta hur verksamheten är organiserad i fråga om t.ex. schemaläggningen säkerställer att det finns personal på plats som är behörig att utföra arbetet.

Utredningen vill särskilt påtala vikten av att tillsynen, utöver att kontrollera följsamheten av de lagar och föreskrifter som reglerar området, också bidrar till lärande och utveckling i djurens hälso- och sjukvård. Som central myndighet inom tillsynen har Jordbruksverket ett särskilt ansvar att ta tillvara de erfarenheter som framkommer i det operativa tillsynsarbetet. På det sättet stödjer tillsynen utvecklingen av kvalitet och säkerhet i vården och omsorgen.

Allmänna råd om tillsyn av djurhälsopersonal

Jordbruksverket har meddelat allmänna råd kring kontrollintervaller för tillsyn av olika yrkeskategorier inom djurens hälso- och sjukvård (se även avsnitt 8.4.1). Allmänna råd är inte bindande på samma sätt som lagar, förordningar eller myndighetsföreskrifter utan anger hur någon kan eller bör göra för att uppfylla en bindande regel. Ett allmänt råd är alltså en rekommendation där en metod eller lösning presenteras. Om t.ex. en myndighet väljer att inte göra på det sätt som anges i det allmänna rådet, ska man kunna visa att de bindande reglerna ändå uppfylls. Jordbruksverket har lämnat uppgift till utredningen om att de allmänna råden om kontrollintervall vid tillsyn över djurhälsopersonal har utformats efter en riskbedömning. Vid riskbedömningen har verket bl.a. beaktat vilken skadlig omfattning en händelse skulle kunna få om den inträffar.

En uppfattning som förts fram till utredningen är att de allmänna råd som gäller nu inte är anpassade efter relevanta risker och därför inte bidrar till en effektiv användning av tillsynsresurser. Det har t.ex. påtalats att det saknas skäl att årligen kontrollera veterinärer som förskriver läkemedel till livsmedelsproducerande djur, eftersom länsveterinärerna bedömer riskerna i detta avseende som låga. Ofta finns god kännedom om denna kontrollgrupp och villkorad läkemedelsanvändning tillåts bara i besättningar där god djurhälsa råder.

Vidare krävs att både den veterinär som vill förskriva för villkorad läkemedelsanvändning och den lantbrukare som vill behandla med villkorad läkemedelsanvändning har särskild utbildning. Inom ramen för systemet finns en e-tjänst där lantbrukaren registrerar djur, sjukdomssymtom, behandling samt vem som har utfört behandlingen. Veterinären som är knuten till gården måste signera behandlingen via e-tjänsten. Därefter skickas uppgifterna automatiskt till DAWA djursjukdata. Informationen används av länsstyrelserna i arbetet med tillsyn över djurhälsopersonalen. Kunskapen om just veterinärer som förskriver läkemedel för villkorad läkemedelsanvändning är alltså mycket god, medan andra kategorier av tillsynsobjekt i stället skulle behöva kontrolleras oftare.[39]

Att kontrollintervallerna för tillsyn av djurhälsopersonalen framstår som relevanta och befogade är viktigt för förtroendet för Jordbruksverkets roll som tillsynsmyndighet. Utredningen konstaterar att det kan finnas anledning för Jordbruksverket att i samråd med länsstyrelserna se över de allmänna råden om kontrollintervall vid tillsyn av djurhälsopersonal. En sådan översikt kan lämpligen göras i samband med övrigt förberedelsearbete som krävs för införande av verksamhetstillsyn.

8.7.7 Anmälan om verksamhet till Jordbruksverket

Utredningens förslag: Den vårdgivare som bedriver eller avser att bedriva verksamhet som omfattas av tillsyn enligt lagen om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård, ska anmäla detta till Jordbruksverket senast en månad innan verksamheten påbörjas.

Om verksamheten läggs ner eller flyttas ska vårdgivaren anmäla det till Jordbruksverket inom en månad efter genomförandet.

Jordbruksverket ska bemyndigas att meddela närmare föreskrifter om anmälningsförfarandet.

Utredningen föreslår nu att verksamhetstillsyn ska införas som ett komplement till den nuvarande tillsynsmodellen inom djurens hälso- och sjukvård där tillsyn utövas över enskild djurhälsopersonal. Verk-

[39] Statskontorets rapport *En förbättring av tillsynen inom djurens hälso- och sjukvård* 2016:29, s. 32.

samhetstillsynen ska omfatta verksamheter inom djurens hälso- och sjukvård där djurhälsopersonal är anställd eller på annat sätt utövar verksamhet. Dessa verksamheter tillkommer alltså som tillsynsobjekt. För att verksamhetstillsyn ska kunna vara praktiskt genomförbar, måste tillsynsmyndigheterna veta vilka tillsynsobjekt som finns.

Bestämmelser om registrering av kontaktuppgifter till djurhälsopersonalen för att bl.a. underlätta kontrollverksamhet meddelas i dag genom Jordbruksverkets föreskrifter. Jordbruksverket har två databaser till stöd för tillsynen, Vet@Bas och DAWA.

Utredningen har övervägt om motsvarande registreringsförfarande bör införas även för verksamheter som enligt våra förslag kommer att omfattas av tillsyn enligt lagen om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård. Som alternativ till ett registreringsförfarande har utredningen även övervägt ett förfarande med tillståndsprövning. Ett sådant förfarande skulle, enkelt beskrivet, innebära att verksamheten granskas och, om kriterierna för tillståndsgivningen är uppfyllda, beviljas tillstånd att bedriva verksamhet. Tillståndsprövning skulle emellertid kunna innebära en begränsning i den fria etableringsrätten som gäller för verksamheter inom djurens hälso- och sjukvård och generera ett administrativt merarbete både för verksamheten och för den tillståndsgivande myndigheten. Ett registreringsförfarande är därför att föredra. Utredningens bedömning är att ett registreringsförfarande som i huvudsak innebär att vårdgivaren lämnar uppgifter om verksamheten till Jordbruksverket är tillräckligt för att tillsynsmyndigheterna ska få tillgång till den information som behövs för att kunna utöva tillsynen.

När ska anmälan göras?

Utredningen föreslår att den vårdgivare som avser att bedriva sådan verksamhet som enligt utredningens förslag omfattas av tillsyn enligt lagen om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård ska anmäla det till Jordbruksverket senast en månad innan verksamheten startar. Att anmälan ska göras en månad i förhand innebär att tillsynsmyndigheterna på ett tidigt stadium vid behov kan kontakta verksamheten och planera det löpande tillsynsarbetet. Det kan också innebära fördelar för vårdgivaren att tidigt få en kontakt med tillsynsmyndigheten. Att anmälan ska göras på förhand innebär inte att tillsynsmyndigheterna ska ha befogenheter att t.ex. kräva in upplysningar eller

handlingar eller inspektera verksamheten förrän den faktiskt har påbörjats.

Om verksamheten helt eller till väsentlig del förändras, flyttas eller läggs ned ska det anmälas till Jordbruksverket inom en månad efter genomförandet. Utredningen föreslår att Jordbruksverket ska bemyndigas att föreskriva om vilka närmare uppgifter anmälan ska innehålla och om anmälningsförfarandet i övrigt. Enligt utredningens uppfattning bör i regel väsentliga förändringar som uppenbart är av betydelse för tillsynsmyndigheterna att känna till anmälas, som om en verksamhet t.ex. helt eller delvis läggs ner.

En verksamhet som inte är anmäld men som bedriver verksamhet ska ändå kunna granskas av kontrollmyndigheten. Detsamma gäller om verksamheten flyttas eller till väsentlig del ändras eller läggs ned utan att anmälan görs till Jordbruksverket inom rätt tid.

Vilka uppgifter ska ingå i anmälan?

Att de uppgifter som ska lämnas är relevanta ur tillsynshänseende och att uppgiftslämnandet inte belastar verksamheterna i onödan är en förutsättning för ett väl fungerande anmälningsförfarande. Det bör därför vara fråga om grundläggande uppgifter för att tillsynsmyndigheterna ska få en uppfattning om vilken typ av verksamhet det är fråga om. Frågan om vilka närmare uppgifter anmälan ska innehålla och om anmälningsförfarandet i övrigt bör främst bli en fråga för Jordbruksverket att föreskriva om. Det kan röra sig om uppgifter om verksamhetens inriktning, det vill säga vilka djurslag verksamheten riktar sig till, verksamhetens storlek och öppettider eller om verksamheten bedriver ambulerande tjänst. Anmälan kan även innehålla vissa adress- och kontaktmannauppgifter som t.ex. var verksamheten bedrivs och vem som enligt vårdgivaren är ansvarig för verksamheten. Det kan i vissa fall vara vårdgivaren själv och i andra fall en funktion med ansvar för verksamheten som t.ex. en verksamhetschef.

Befintlig verksamhet

Utredningen föreslår att anmälan ska göras inför etablering av verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård liksom vid väsentliga förändringar i eller nedläggning av befintlig verksamhet. En sådan rutin behöver kompletteras med en övergångsbestämmelse, som gör det möjligt för Jordbruksverket att få en korrekt bild av redan befintlig verksamhet. Vårdgivare som vid ikraftträdandet bedriver sådan verksamhet som avses, bör därför medges en tidsperiod om sex månader från de nya förslagens ikraftträdande för att anmäla redan befintlig verksamhet till Jordbruksverket.

Sanktioner

Jordbruksverket bör ha möjlighet att meddela förelägganden som vid behov kan förenas med vite för att anmälningsskyldigheten ska följas. Av 5 kap. 7 § lagen framgår att tillsynsmyndigheten får meddela de förelägganden som behövs för att lagen om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård och de föreskrifter som har meddelats med stöd av den ska följas samt att förelägganden får förenas med vite. Utredningen har övervägt behovet av att införa andra typer av sanktionsmöjligheter och särskilt sanktionsavgift. Länsstyrelsen har emellertid uppfattningen att viljan till regelefterlevnad inom branschen för djurens hälso- och sjukvård framstår som hög. Utredningen har inte heller fått andra indikationer på behov av mer kraftfulla sanktionsmöjligheter för att den föreslagna anmälningsskyldigheten ska följas än förelägganden som vid behov kan förenas med vite. Eftersom andra eller ytterligare sanktionsmöjligheter i nuläget inte framstår som nödvändiga lämnar utredningen inte något sådant förslag. Någon författningsändring krävs alltså inte i detta avseende.

8.7.8 System för uppgifter om verksamheter inom djurens hälso- och sjukvård

Utredningens förslag: Hos Jordbruksverket ska det finnas it-system för elektronisk behandling av uppgifter om verksamheter inom djurens hälso- och sjukvård. Sådana uppgifter ska kunna användas för tillsyn, verksamhetsplanering, uppföljning och forskning samt för framställning av statistik.

Jordbruksverket ska vara personuppgiftsansvarigt för behandlingen av de personuppgifter som lämnas till it-systemen.

Länsstyrelserna ska ha rätt att vid direktåtkomst ta del av uppgifter som Jordbruksverket lämnat till it-systemen och som respektive länsstyrelse behöver för att fullgöra sitt uppdrag som tillsynsmyndighet.

Jordbruksverket får meddela föreskrifter om vilka uppgifter som får samlas in och om begränsning av dessa samt om gallring.

Utredningens bedömning: Den personuppgiftsbehandling som utförs i samband med Jordbruksverkets tillsyn har sådan rättslig grund som avses i artikel 6.1 c och e i dataskyddsförordningen, eftersom den är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse, för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i myndighetsutövning.

Huvudsyftet med att vårdgivare som avser att bedriva verksamhet där djurhälsopersonal arbetar eller är verksam ska anmäla det till Jordbruksverket är att tillsynsmyndigheterna ska få kännedom om att de verksamheter de har tillsynsansvar för existerar och var de faktiskt bedrivs. Jordbruksverket bör därför ansvara för att samla sådana uppgifter i it-system för elektronisk behandling.

Personuppgifter är all slags information som direkt eller indirekt kan knytas till en person. Den elektroniska behandling av personuppgifter som Jordbruksverket kommer att utföra med anledning av den föreslagna anmälningsskyldigheten och insamlingen av uppgifter omfattas av dataskyddsförordningens[40] materiella tillämpningsområde eftersom det är fråga om automatiserad behandling som omfattar

[40] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

personuppgifter (t.ex. organisationsnummer för enskild firma, namn och kontaktuppgifter till den som är ansvarig för verksamheten etc.). Det medför att även dataskyddslagen[41] gäller. Enligt dataskyddsförordningen ska varje personuppgiftsbehandling vila på en rättslig grund. Utan en rättslig grund är behandlingen inte laglig och får inte utföras. Den rättsliga grunden för personuppgiftsbehandlingen i Jordbruksverkets tillsynsverksamhet finns i första hand i artikel 6.1 e dataskyddsförordningen, dvs. behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i myndighetsutövning (tillsyn över verksamheter inom djurens hälso- och sjukvård). Alla uppgifter som riksdag eller regering har gett i uppdrag åt myndigheter att utföra anses vara av allmänt intresse. Verksamheten har också stöd i rättsordningen på det sätt som krävs. Tillsynsverksamheten är reglerad i lagen och förordningen om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård. För att kunna utföra sina uppgifter på ett effektivt sätt är det nödvändigt för tillsynsmyndigheterna att behandla personuppgifter.

Ändamålet med uppgiftsinsamlingen är att kunna utföra tillsyn över verksamheter inom djurens hälso- och sjukvård samt för verksamhetsplanering, uppföljning och forskning och framställning av statistik. Uppgiftssamlingen bör därför kunna innehålla uppgifter om den som bedriver verksamhet och var, verksamhetens inriktning om omfattning samt antal yrkesutövare och deras behörighet. Häri ingår bl.a. person-, organisation- och adressuppgifter för såväl fysiska som juridiska personer. När det gäller uppgifter om fysiska personer som bedriver verksamhet är det nödvändigt att även personnummer ska kunna registreras. I de fall verksamheten inte bedrivs i någon associationsrättslig form är registrering av personnumret enda möjligheten till att säkert kunna identifiera den som bedriver verksamheten. För att tillsynsmyndigheten ska kunna bedöma t.ex. med vilka tidsintervall som tillsyn ska genomföras, bör uppgifter om verksamhetens inriktning, antal anställda och deras behörigheter kunna samlas in. Det är inte fråga om ett särskilt betydande antal uppgifter och det rör sig inte heller om uppgifter av känslig karaktär. De som berörs av uppgiftsinsamlingen är dessutom fullt medvetna om vilka uppgifter det gäller eftersom insamlingen bygger på ett anmälningsförfarande. Det är därför utredningens bedömning att bestämmelser om uppgiftsinsamlingen, personuppgiftsansvar och direktåtkomst kan regleras i

[41] Lag (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning.

förordning och att närmare föreskrifter om vilka uppgifter som får samlas in och om gallring kan meddelas av Jordbruksverket.

Tillgång till uppgifter

Utbyte av information är ett viktigt led i samarbetet mellan myndigheter. En generell bestämmelse om att myndigheter ska lämna andra myndigheter hjälp inom ramen för den egna verksamheten finns i 8 § förvaltningslagen (2017:900). I 6 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), härefter OSL, stadgas att en myndighet ska lämna uppgifter som den förfogar över när en annan myndighet begär det under förutsättning att uppgifterna inte är sekretessbelagda eller att utlämnandet skulle hindra arbetets behöriga gång. Enligt dataskyddsförordningen får personuppgifter lämnas ut elektroniskt genom t.ex. direktåtkomst eller genom annat elektroniskt utlämnande så länge säkerheten upprätthålls. I s.k. databasförfattningar finns ofta särskilda regleringar av elektroniskt utlämnande. Om det inte finns någon sådan bestämmelse i en särskild databasförfattning får elektroniskt utlämnande ske så länge själva utlämnandet inte är otillåtet. OSL innehåller även vissa sekretessbrytande bestämmelser som innebär att sekretess inte hindrar att uppgifter lämnas ut till andra myndigheter under vissa förutsättningar. Den s.k. generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL utgör en ventil för att lämna sekretessbelagd information till en annan myndighet om det är uppenbart att intresset av att uppgifterna lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Även om det saknas uttryckliga bestämmelser som tar sikte på informationsutbyte mellan två myndigheter finns det ofta ändå möjlighet att lämna ut uppgifter mellan dem, också om det är fråga om sekretessbelagda uppgifter.

Länsstyrelserna behöver direktåtkomst till uppgifter om verksamheter inom djurens hälso- och sjukvård

Elektroniskt utlämnande av uppgifter kan ske antingen genom direktåtkomst eller genom utlämnande på medium för automatiserad behandling. Någon legaldefinition av begreppen finns inte utan begreppen i sig tar bara sikte på formen för utlämnandet. Den tekniska utformningen av en myndighets system för utlämnande av uppgifter kan

därför bli avgörande för om utlämnandet ska anses som direktåtkomst eller som annat utlämnande på medium för automatiserad behandling.

Med direktåtkomst avses vanligen att någon har direkt tillgång till någon annans databas och på egen hand kan söka efter information, men utan att kunna påverka innehållet i databasen. I praxis och förarbeten anges direktåtkomst föreligga om en myndighet hos en annan myndighet har sådan teknisk tillgång till upptagningar som avses i 2 kap. 6 § första stycket tryckfrihetsförordningen, dvs. om upptagningen är tillgänglig för myndigheten med tekniskt hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjar för överföring i sådan form att den kan läsas, lyssnas på eller på annat sätt uppfattas.[42] För att ett informationsutlämnande ska betraktas som direktåtkomst krävs alltså att den mottagande myndigheten själv kan söka i databasen utan att den utlämnande myndigheten behöver agera efter en begäran om att uppgifter ska lämnas ut. Om en myndighet ges direktåtkomst till uppgifter hos en annan myndighet innebär det också att uppgifterna redan i och med tillgängliggörandet blir allmänna handlingar hos den mottagande myndigheten. Även överskottsinformation som blir tekniskt tillgänglig är normalt allmän handling hos den mottagande myndigheten, oavsett om myndigheten tagit del av informationen eller inte. En annan form för informationsutbyte är utlämnande av uppgifter på medium för automatiserad behandling. Vid ett sådant förfarande är det den utlämnande myndigheten som rättsligt förfogar över frågan om och i så fall vilka uppgifter som ska sändas över till den mottagande myndigheten.[43]

Länsstyrelserna har det operativa ansvaret över tillsynen inom djurens hälso- och sjukvård och behöver, för att kunna genomföra tillsynen, ha tillgång till de uppgifter som Jordbruksverket har samlat in. Enligt utredningens bedömning har länsstyrelserna ett sådant befogat behov av elektronisk tillgång till uppgifterna att myndigheterna bör medges direktåtkomst. Jordbruksverket bör i den mån det är möjligt anpassa och begränsa länsstyrelsernas tillgång t.ex. genom att respektive länsstyrelse får elektronisk tillgång till uppgifter som rör verksamheter inom det egna länet. Jordbruksverket ska vara personuppgiftsansvarigt för behandlingen av personuppgifter.

[42] SOU 2015:39 s. 121 och 389 ff och HFD 2015 ref. 61.
[43] SOU 2015:39 *Myndighetsdatalag*, s. 141 f.

8.8 Finansiering av offentlig tillsyn

Tillsyn kan finansieras genom skatter eller avgifter. I regeringens skrivelse *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn* redovisas generella bedömningar för hur en tillsynsreglering bör utformas. I frågan om val av finansieringsform konstateras att tillsyn i normalfallet bör finansieras genom avgifter, men att det för vissa verksamheter kan vara mer lämpligt att låta tillsynen finansieras via skatter.[44]

8.8.1 Nuvarande finansieringsmodell för tillsyn inom djurens hälso- och sjukvård

Tillsynsverksamheten inom djurens hälso- och sjukvård finansieras i dagsläget genom skatter. Frågan om vilken finansieringsmodell som skulle användas för tillsynen inom djurens hälso- och sjukvård övervägdes i samband med ikraftträdandet av lagen om yrkesverksamhet inom djurens hälso- och sjukvård. I propositionen *Verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård* (prop. 2008/09:94) kom regeringen fram till att det inte var lämpligt att den då föreslagna individtillsynen inom djurens hälso- och sjukvård finansierades med avgifter. En omständighet som enligt motiven talade emot att avgiftsfinansiera tillsynen över djurhälsopersonalen var att det kan vara svårt att tydligt definiera vilka som ska ingå i avgiftskollektivet. Svårigheten gjorde sig främst gällande i förhållande till de veterinärer som har legitimation utan att yrkesmässigt bedriva någon veterinärverksamhet, men som bisyssla utför vaccinationer och enklare veterinärmedicinska åtgärder. Vidare ansågs att det var förknippat med svårigheter att fastställa avgiften för att kontrollera en person med ett behörighetsreglerat yrke eftersom tidsåtgången för kontrollen skiljer sig betydligt åt mellan olika typer av verksamheter. Att i stället ta ut en avgift av verksamhetsutövaren ansågs betydligt enklare ur ett avgiftsperspektiv, men som problematiskt rent legalt, eftersom tillsynen enligt det dåvarande förslaget skulle riktas mot individerna och inte verksamhetsutövarna.[45]

[44] Skr. 2009/10:79 *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn*, s. 19 f.
[45] Prop. 2008/09:94 s. 92.

Länsstyrelsernas tillsyn inom djurens hälso- och sjukvård finansieras genom det s.k. förvaltningsanslaget[46], i regel utan specificerade villkor om hur stor del av anslaget som ska användas för tillsyn. Förvaltningsanslaget fördelas av den enskilda länsstyrelsen till de olika verksamhetsområdena. Statskontoret konstaterade i rapporten *En förbättring av tillsynen inom djurens hälso- och sjukvård* att länsstyrelserna avsätter relativt lite resurser för tillsyn av djurhälsopersonal. Under perioden 2010–2018 arbetade i genomsnitt 0,14 årsarbetskrafter per länsstyrelse med att kontrollera djurhälsopersonal, vilket motsvarar knappt tre årsarbetskrafter per år för landets samlade länsstyrelser.[47]

8.8.2 Generella för- och nackdelar med skatte- respektive avgiftsfinansierad tillsyn

Regeringen har som motiv för att tillsyn i normalfallet bör finansieras genom avgifter fört fram följande.

> Vid avgiftsfinansiering med full kostnadstäckning som ekonomiskt mål belastar kostnaderna för tillsyn till fullo de objektsansvariga. Detta medför att kostnaderna för tillsynsinsatsen tydliggörs för tillsynsorganet och där medför incitament till en mer kostnadseffektiv granskning. Ett ytterligare motiv för en avgiftsfinansierad tillsyn är att skatteuttaget kan begränsas. Dessutom kan ett uttag av avgifter även medföra en möjlighet att påverka en viss marknad eller påverka beteendet hos vissa tillsynsobjekt.[48]

Utgångspunkten är alltså att tillsynsverksamhet ska finansieras genom avgifter. I Tillsynsutredningen fastslogs att regeringen alltid bör överväga att finansiera tillsynen med anslag om verksamheten är ett skattefinansierat samhällsåtagande, som t.ex. vård och skola. I övriga fall bör avgiftsfinansiering användas.[49]

Statskontoret presenterade den 9 oktober 2020 studien *På väg mot en bättre tillsyn?* I studien lyfts vissa nackdelar med avgiftsfinansierad tillsyn fram. Statskontoret pekade t.ex. på risken för att en hög avgift kan få små företag som inte har så stor betalningsför-

[46] Anslag kan delas upp i två kategorier efter vad de ska användas till, anslag som i huvudsak är avsedda för förvaltningsändamål och övriga anslag. Informellt använder man begreppen förvaltningsanslag och sakanslag. Se t.ex. Ekonomistyrningsverkets Basbok *Hur finansierar statliga myndigheter sin verksamhet?* (ESV 2016:50) s. 22.
[47] Jordbruksverkets rapport *Redovisning av kontroll över djurhälsopersonal år 2010–2018*. Dnr 5.3.17-6266/2019.
[48] Skr. 2009/10:79 *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn*, s. 19 f.
[49] SOU 2004:100 *Tillsyn – Förslag om en tydligare och effektivare offentlig tillsyn*, s. 98.

måga att undvika att etablera sig på en marknad. Vidare poängterades att finansiering av tillsyn med avgifter i regel innebär vissa kostnader för administration, både för tillsynsmyndigheten och för tillsynsobjektet.[50] Beträffande just administrationskostnader har regeringen särskilt uttalat att om objektsansvarigas eller tillsynsmyndighetens kostnader för administration av avgiftsuttaget bedöms som höga i förhållande till avgiften i övrigt, kan det vara ett skäl för att istället finansiera tillsynen via skatter.[51] En fördel med skattefinansierad tillsyn är alltså att en sådan finansieringsmodell generellt sett torde innebära lägre administrationskostnader, t.ex. uppstår inga kostnader för fakturering och påminnelser och tillsynsmyndigheten behöver inte heller lämna information till tillsynsobjektet om hur och varför avgiften tas ut. Om tillsynen finansieras via skatt uppstår inte heller kostnader för staten avseende t.ex. eventuella överklaganden av avgiften. En annan fördel med en skattefinansierad tillsyn är att tillsynsmyndigheten aldrig kan misstänkas för att sätta ekonomiska intressen före syftet med tillsynen. Tillsynsmyndigheten har också i regel ett behov av att kunna förutse sina resurser för att bedriva en effektiv tillsyn, vilket torde bli enklare med resurstilldelning genom anslag än genom avgifter.

8.8.3 Utredningens överväganden och förslag – en finansieringsmodell som motsvarar behoven

Utredningens förslag: Verksamhetstillsynen inom djurens hälso- och sjukvård ska finansieras med offentliga medel.

Utredningen har alltså att ta ställning till vilken typ av finansieringsmodell som är mest lämplig för verksamhetstillsyn inom djurens hälso- och sjukvård. Statskontoret har uppskattat kostnaderna för att införa verksamhetstillsyn till cirka 2,3 miljoner kronor. Kostnaden inkluderar tillsynsmyndigheternas insatser för stöd, information och utbildning. Statskontoret har även uppskattat att den årliga kostnaden för länsstyrelserna kommer att öka om verksamhetstillsyn införs. Ökningen har beräknats till mellan 0,6 och 1,4 miljoner kronor, beroende på hur

[50] Statskontorets rapport *På väg mot en bättre tillsyn? En studie av den statliga tillsynens utveckling*, s. 47.
[51] Skr. 2009/10:79 s. 20.

ofta verksamheterna ska kontrolleras. Om kostnaderna för individtillsyn inte ökar, uppskattar Statskontoret den årliga kostnaden för den kombinerade tillsynen till mellan 3,6 och 4,4 miljoner kronor (se även avsnitt 8.5.2). Eftersom de löpande kostnaderna för verksamhetstillsynen beräknas bli relativt låga har Statskontoret bedömt att det kan vara lämpligt att låta tillsynen finansieras via skatter, men samtidigt konstaterat att möjligheterna att införa en avgiftsmodell som inkluderar kostnaderna för både individ- och verksamhetstillsyn bör undersökas.[52]

Tillsynsmyndigheternas bedömning av kostnader för införande och bedrivande av verksamhetstillsyn

Utredningen har uppdragit åt Jordbruksverket och länsstyrelserna att, med utgångspunkt i Statskontorets beräkningar, beräkna tillsynsmyndigheternas kostnader för införande och bedrivande av verksamhetstillsyn.

Underlag för timkostnadsberäkningar

Statskontoret har utgått från att en årsarbetskraft motsvarar 1 920 timmar. Detta är den förenklingsregel som Ekonomistyrningsverket anger i sin handledning Personalkostnader 2015:1. Siffran 1 920 beskriver bruttoårsarbetstid. För att få en bättre uppfattning om vilken årsarbetstid som de facto är möjlig att använda i verksamheten, behöver bruttoårsarbetstiden minskas med semester och annan frånvaro. Den kvarvarande tiden skulle kunna beskrivas som närvarotid. En del av närvarotiden består av generell utbildning, information, arbetsplatsinformation etc. och denna tid är inte direkt användbar för tillsyn, regelgivning, systemförändringar och ska då minska närvarotiden. Kvar finns den tid som faktiskt vore möjlig att använda för tillsyn. Tillsynsmyndigheterna har beräknat denna tid till cirka 1 500 timmar per år. För beräkningarna i det följande används denna uppgift.

[52] Statskontorets rapport *En förbättring av tillsynen inom djurens hälso- och sjukvård* 2016:29, s. 8 f.

Uppstartskostnader, anpassning av databas m.m.

Jordbruksverket har bedömt att myndighetens initiala insatser vid införande av verksamhetstillsyn bör bestå av att bl.a. ta fram stöd och föreskrifter samt kontrollvägledningar och checklistor. Stödet bör vara på plats när länsstyrelserna ska inleda sitt arbete. Verket har uppskattat arbetsåtgången för insatserna till cirka 1 400 timmar. Jordbruksverket behöver också informera och utbilda länsveterinärerna om det nya regelverket och hur verksamhetstillsynen kan komplettera individtillsynen. Jordbruksverket har utvecklat en utbildningsmodell inom ramen för utbildningar inom djurskyddsfrågor för att likrikta kontrollen och höja länsstyrelsernas kompetens. Utifrån dessa erfarenheter har Jordbruksverket uppskattat att en sådan utbildningsinsats bör ta cirka 600 timmar. Jordbruksverket bör även ta fram informationsmaterial som länsstyrelserna kan använda när de informerar branschen om vad den nya tillsynen innebär. Jordbruksverket har uppskattat tidsåtgången för att ta fram informationsmaterialet till cirka 80 timmar. Därutöver behövs enligt myndigheten också fyra utbildningstillfällen riktade till branschen, vilket uppskattningsvis beräknas ta ytterligare 80 timmar. Den sammanlagda tidsåtgången för uppstart av verksamhetstillsynen har beräknats till 2 160 timmar.

Utredningen lämnar nu förslag som innebär att verksamheter som kommer att stå under tillsyn ska registreras hos Jordbruksverket och att myndigheten ska hålla it-system för att samla in uppgifter om verksamheter inom djurens hälso- och sjukvård. Jordbruksverket har uppskattat tidsåtgången för att registrera grundläggande uppgifter om verksamheter i det befintliga registret Vet@bas till cirka 400 timmar. Jordbruksverket har även påpekat att en ny databas inom en snar framtid måste tas fram eftersom den nuvarande är i slutet av sin livslängd, vilket medför en väsentligt högre kostnad. Sammanfattningsvis har Jordbruksverket uppskattat de sammanlagda kostnaderna för uppstart av verksamhetstillsyn och registrering till 1 720 000 kronor (2 560 timmar). De beräknade kostnaderna avviker från Statskontorets beräkning om 1 305 000 kronor.

Löpande kostnader för tillsyn

Statskontoret har i ovan nämnda rapport baserat sina beräkningar på att det vid tidpunkten (2016) fanns 1 357 verksamheter inom djurens hälso- och sjukvård varav 515 med två eller fler anställda och 842 egenföretagare.[53] Eftersom egenföretagare inte ska omfattas av verksamhetstillsyn ingår inte de i Statskontorets beräkningar. Enligt uppgift från SCB finns i dagsläget 1 487 företag inom SNI-kod 75.000, se tabell 8.1. (koden 75.000 avser verksamheter som bedriver vård och besiktning av husdjur och sällskapsdjur, verksamhet som utövas av veterinärassistenter och annan stödpersonal med veterinärinriktning, klinisk patologisk och annan diagnosverksamhet avsedd för djur samt transport av sjuka djur). Exempel på verksamheter som ingår i SNI-kod 75.000 är ambulanstransporter, djur, besiktningsveterinärsverksamhet, distriktsveterinärverksamhet, djursjukhus, djursjukvård, djurhälsovård, veterinärverksamhet, hästvård, karantänsstation för djur, sjukhus för djur, tandvård för hästar hos veterinär (hästtandvård).[54]

Tabell 8.1 Verksamheter inom djurens hälso- och sjukvård

Antal verksamheter	Anställda
862	0 anställda
384	1–4 anställda
241	5–1499 anställda
1487	**Summa**

Källa: SCB 2022-02-25.

Länsstyrelsernas beräkning av kostnader för den faktiska tillsynen

Statskontoret har utgått från att de verksamheter som har färre än fem anställda (enligt Statskontorets uppgifter fanns vid tidpunkten 353 sådana verksamheter) tar åtta timmar att kontrollera och att tidsåtgången för kontroll av större verksamheter (enligt Statskontorets uppgifter fanns vid tidpunkten 162 sådana verksamheter) uppgår till 16 timmar. Länsstyrelserna har påtalat att Statskontorets beräkning av tidsåtgången är för låg. I tillsynstiden ingår förarbete med att begära in styrdokument, policys och riktlinjer, rutiner, journalut-

[53] Statskontorets rapport *En förbättring av tillsynen inom djurens hälso- och sjukvård* 2016:29 s. 13.
[54] SNI 2007 - SCB:s Företagsdatabas, sidan besökt den 25 februari 2022.

drag mm. Själva kontrollen på plats innebär intervjuer, dialoger, verifieringar och kontroll av följsamhet till nämnda dokument. Därefter tillkommer efterarbete med upprättande av någon form av rapportskrivning. Länsstyrelsernas bedömning är i stället att tillsynstiden för större och medelstora verksamheter bör beräknas till minst den dubbla av vad Statskontoret har angett, dvs. 32 timmar.

Länsstyrelserna har presenterat följande kostnadsberäkning avseende uppskattad faktisk tillsyn för utredningen. I beräkningen har länsstyrelserna utgått från att en årsarbetskraft motsvarar 1 500 timmar och kostar en miljon kronor.

- Vid ett antagande av att antalet större verksamheter (fler än fem anställda) uppgår till cirka 400 och har en tillsynsfrekvens om fem år innebär det att länsstyrelsen ska utöva tillsyn över cirka 80 större verksamheter per år. Om varje tillsynsbesök tar 32 arbetstimmar i anspråk, innebär det att tillsynen av de större verksamheterna tar 2 560 timmar i anspråk, det vill säga cirka 1,7 årsarbetskrafter.
- I gruppen större verksamheter ingår därutöver Distriktsveterinärernas kliniker och privata dito (sammanlagt cirka 100 till antalet) med en tillsynsfrekvens om tre år. Det innebär tillsyn över cirka 30 verksamheter per år. Om varje tillsynsbesök tar 32 arbetstimmar i anspråk, innebär det att tillsynen av dessa verksamheter uppgår till 960 timmar, det vill säga cirka 0,6 årsarbetskrafter.
- Ett antagande av att antalet medelstora verksamheter uppgår till cirka 850 och har en tillsynsfrekvens om fem år, innebär att länsstyrelsen ska utöva tillsyn över cirka 170 medelstora verksamheter per år. Det motsvarar 5 440 arbetstimmar, det vill säga 3,6 årsarbetskrafter.
- Därutöver tillkommer individtillsyn om cirka 1 000 verksamheter med uppskattningsvis fem års tillsynsintervall, alltså 200 verksamheter per år. Om varje tillsynsbesök tar 16 arbetstimmar i anspråk, innebär det att tillsynen av dessa verksamheter uppgår till 3 200 timmar, det vill säga cirka 2,1 årsarbetskrafter.

Enligt länsstyrelserna skulle sammanfattningsvis den löpande kostnaden för kombinerad individ- och verksamhetstillsyn motsvara cirka åtta årsarbetskrafter eller åtta miljoner kronor.

Tillsynen bör finansieras via skatter

Regeringen har alltså uttalat att tillsyn i normalfallet bör finansieras genom avgifter, men att det för vissa verksamheter kan vara mer lämpligt att låta tillsynen finansieras via skatter. Utredningens utgångspunkt är därför att avgiftsfinansiering ska väljas i första hand för verksamhetstillsyn inom djurens hälso- och sjukvård. Nuvarande individtillsyn inom djurens hälso- och sjukvård finansieras emellertid genom skatter, liksom de flesta andra typer av tillsyn som länsstyrelsen utövar över verksamheter inom djurens hälso- och sjukvård. Statskontoret har, som tidigare nämnts, föreslagit att en kombinerad individ- och verksamhetstillsyn inom djurens hälso- och sjukvård bör finansieras via skatter, men att en avgiftsfinansierad lösning bör utredas. Enligt Tillsynsutredningen bör det alltid övervägas att finansiera tillsynen med anslag om verksamheten är ett skattefinansierat samhällsåtagande. Den övervägande majoriteten av verksamheterna inom djurens hälso- och sjukvård är privata. Den statliga Distriktsveterinärorganisationen, vars verksamhet motiveras bl.a. utifrån statens ansvar för smittskydd och veterinär service utgör emellertid en inte obetydlig del av djurens hälso- och sjukvård. Det finns enligt utredningens mening alltså flera omständigheter som ger anledning att överväga om en kombinerad individ- och verksamhetstillsyn inom djurens hälso- och sjukvård ska finansieras via skatter.

När individtillsyn infördes inom djurens hälso- och sjukvård ansåg regeringen att avgiftsfinansierad tillsyn inte var möjlig, bl.a. på grund av svårigheter att tydligt definiera vilka som ska ingå i avgiftskollektivet. Svårigheten bestod främst i förhållande till de veterinärer som har legitimation utan att yrkesmässigt bedriva någon veterinärverksamhet men som bisyssla utför vaccinationer och enklare veterinärmedicinska åtgärder. Utredningen kan konstatera att samma argument gör sig gällande än mer vid en kombinerad individ- och verksamhetstillsyn. Om verksamheter ska bekosta såväl individ- som verksamhetstillsyn inom djurens hälso- och sjukvård via avgifter, innebär det att verksamheterna får betala även för tillsyn över veterinärer som inte bedriver någon veterinärverksamhet.

Ett alternativ till att ta ut avgift för den kombinerade tillsynen skulle kunna vara att alltjämt låta individtillsynen finansieras via skatter och enbart ta ut avgift för den tillsyn som avser verksamheter. Av länsstyrelsens beskrivning av hur den faktiska tillsynen utövas (se

avsnitt 8.4.1) framgår att länsstyrelsen i regel samordnar tillsyn över djurhälsopersonal med tillsyn över hygienplan. Om verksamhetstillsynen genomförs samtidigt som tillsyn över djurhälsopersonal och tillsyn över hygienplan, vilket framstår som mest rimligt och resurseffektivt, kan det vara svårt och tidsödande att precisera och dokumentera vilken del av tillsynen som ska finansieras med skatter och vilken del som i stället ska finansieras med avgifter. Utredningen ser dessutom att det kan finnas en risk för att en hög tillsynsavgift kan få små företag som inte har så stor betalningsförmåga att undvika att etablera sig på marknaden.

Statskontoret har uppskattat den årliga kostnaden för en kombinerad individ- och verksamhetstillsyn inom djurens hälso- och sjukvård till mellan 3,6 och 4,4 miljoner kronor. Länsstyrelsen har presenterat en beräkning över uppskattade kostnader för att bedriva kombinerad individ- och verksamhetstillsyn och kommit fram till att den löpande kostnaden beräknas uppgå till cirka 8 miljoner kronor per år. Utredningen noterar att länsstyrelsen i sina beräkningar kalkylerat med ett långt större antal verksamheter, nästan det dubbla, än som i dagsläget finns registrerat inom djurens hälso- och sjukvård enligt SCB. Mot bakgrund av att många verksamheter (t.ex. hovslagare och legitimerade djursjukskötare) inom djurens hälso- och sjukvård inte ingår i SCB:s beräkningsunderlag framstår inte länsstyrelsens beräkning som orimlig. Under de senaste fem åren har kostnaderna för individtillsynen varit ungefär 3 miljoner kronor per år. Enligt uppgift från länsstyrelsen motsvarar inte de nuvarande resurser som länsstyrelserna avsätter för tillsyn av djurens hälso- och sjukvård det uppskattade behovet av resurser. Finansiering av tillsyn med avgifter innebär dessutom i regel vissa kostnader för administration, både för tillsynsmyndigheten och för tillsynsobjektet. Kostnaderna för tillsynen framstår enligt utredningens mening inte som i sammanhanget särskilt höga. Sammanfattningsvis anser utredningen att övervägande skäl talar för att en kombinerad individ- och verksamhetstillsyn inom djurens hälso- och sjukvård ska finansieras via skatter.

Alternativet – en avgiftsfinansierad modell

Av utredningens direktiv framgår alltså att utredningen ska bedöma om avgiftsfinansiering för individ- och verksamhetstillsyn inom djurens hälso- och sjukvård bör införas och vid bedömningen väga de kostnader som ett sådant system skulle medföra för företag mot den nytta som förslaget avses leda till. Utredningens bedömning är, som framgår av föregående avsnitt, att avgiftsfinansiering av flera olika skäl inte bör införas inom djurens hälso- och sjukvård. Utredningen har ändå valt att redovisa tre olika alternativ som övervägts för hur en eventuell avgiftsfinansiering skulle kunna utformas.

Alternativ 1; kostnaden för individ- och verksamhetstillsyn belastar årligen samtliga vårdgivare som bedriver verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård.

Förslaget går i korthet ut på att varje vårdgivare som bedriver verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård belastas med en summa per år som betalas till Jordbruksverket. Vilken summa som respektive vårdgivare ska betala får bestämmas av Jordbruksverket och kan t.ex. baseras på antal anställda eller verksamma i verksamheten eller annan lämplig beräkningsnyckel.[55] Jordbruksverket får sedan i uppgift att fördela och administrera intäkterna till de olika länsstyrelserna. Fördelen med förslaget är att det rimligen inte bör medföra allt för höga kostnader för de enskilda företagen. Enligt länsstyrelsernas beräkning förväntas den årliga kostnaden för kombinerad individ- och verksamhetstillsyn uppgå till omkring 8 miljoner kronor. Fördelat över samtliga vårdgivare inom djurens hälso- och sjukvård och anpassat efter verksamheternas storlek, bör det inte bli fråga om en ohanterlig summa ens för små företag. Det finns emellertid betydande svårigheter med förslaget. Om företagen ska bekosta den kombinerade individ- och verksamhetstillsynen återkommer problemet med att t.ex. veterinärer som inte bedriver verksamhet eller är anställda av en vårdgivare kan tillhöra djurhälsopersonalen och ska kontrolleras genom individtillsyn. Företagen får då även bekosta tillsynen över

[55] Exempel på faktorer som kan vara styrande för storleken på kontrollavgiften finns i Statens jordbruksverks föreskrifter om avgifter för offentliga kontroller (SJVFS 2019:75); se t.ex. 4 kap. 1 § Kontroll av färska frukter och grönsaker, där omsättningen styr kontrollavgiftens storlek eller 14. kap. 2 § Avgifter för offentlig kontroll av vattenbruksanläggningar, där riskklassen avgör vilken avgift som ska betalas.

dessa individer. Ett alternativ till att ta ut avgift för den kombinerade tillsynen skulle kunna vara att alltjämt låta individtillsynen finansieras via skatter och enbart ta ut avgift för den tillsyn som avser verksamheter. Länsstyrelserna har beskrivit att tillsynsmyndigheten i regel samordnar tillsyn över djurhälsopersonal med tillsyn över hygienplan. Om verksamhetstillsynen genomförs samtidigt som tillsyn över djurhälsopersonal och tillsyn över hygienplan kan det vara svårt och tidsödande att precisera och dokumentera vilken del av tillsynen som ska finansieras med skatter och vilken del som i stället ska finansieras med avgifter. Detta måste, om tillsynen ska bekostas av företagen, vara en grannlaga uppgift för tillsynsmyndigheten. Ett sådant system riskerar att medföra höga kostnader, kanske inte för företagen om systemet administreras riktigt, men däremot för tillsynsmyndigheterna som ska sköta administrationen och i slutändan för skattebetalarna.

Alternativ 2; kostnaden för individ- och verksamhetstillsyn belastar djurägarna.

Det andra alternativ som utredningen har övervägt är att varje besök hos en vårdgivare som bedriver verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård renderar i en administrativ kostnad för djurägaren. Förslaget innebär att tillsynen bekostas av dem som har allra störst intresse av att den bedrivs, dvs. djurägarna. Alternativet har flera fördelar. Baserat på det stora antalet besök hos vårdgivare inom djurens hälso- och sjukvård och den relativt låga kostnaden för tillsyn, kan den administrativa avgiften hållas på en låg nivå som inte riskerar att avhålla enskilda djurägare från att uppsöka veterinär med sitt sjuka djur. Själva kostnaden för tillsynen skulle inte heller belasta företagen. Alternativet framstår också som transparent och tydligt på så sätt att den konsument som väljer att nyttja en tjänst också betalar för kontrollen av den. Förslaget medför emellertid flera betydande svårigheter, inte minst för företagen. Alla vårdgivare skulle behöva ett system för att ta ut avgiften och administrera den till Jordbruksverket. Förslaget medför såväl initiala utvecklingskostnader för företagen som kostnader för administration. Inom djurens hälso- och sjukvård finns en betydande mängd mindre företag hos vilka de extra kostnaderna och arbetet skulle kunna framstå som mycket betungande. För mindre verksamheter och exempelvis enskilda veterinärer som inte bedriver verksamhet men ibland utför

veterinärmedicinska uppgifter, kan det bli fråga om en manuell handpåläggning som inte är ringa. Alternativet skulle också innebära att företag måste redovisa uppgifter om antal patientbesök som kan vara av betydelse för drifts- och affärsförhållanden. Uppgifterna ska även kontrolleras av Jordbruksverket vilket också renderar i en betydande arbetsinsats och kostnad för skattebetalarna.

Alternativ 3; den verksamhet som kontrolleras får betala en avgift när tillsynen genomförs.

Förslaget innebär i korthet att en avgift betalas i samband med att tillsyn genomförs. Fördelen med förslaget är att företagen så att säga får det man betalar för och inte behöver stå kostnaden för att andra verksamheter kontrolleras. Den uppenbara nackdelen är att förslaget sannolikt kan innebära höga kostnader för de verksamheter som kontrolleras. Baserat på länsstyrelsens beräkning skulle ett tillsynsbesök för en enskild näringsidkare kosta cirka 10 000 kronor. Alternativet riskerar därför att slå särskilt hårt mot mindre företag och framstår därför inte som lämpligt.

8.9 Ansvarsnämnden för djurens hälso- och sjukvård

Den 1 juli 1994 inrättades Veterinära ansvarsnämnden som en egen myndighet för att pröva frågor om disciplinansvar för veterinärer och frågor om återkallelse av legitimation för veterinärer. Ansvarsnämnden övertog i samband därmed ärenden om prövning av begränsningar i förskrivningsrätten för veterinärer, en fråga som tidigare prövats av Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd. Ansvarsnämndens uppdrag utvidgades den 1 januari 2010 till att även pröva disciplinansvar beträffande legitimerade djursjukskötare, godkända hovslagare och legitimerad personal inom humanvården som har godkännande för arbete inom djurens hälso- och sjukvård. Veterinära ansvarsnämnden bytte i samband med detta namn till Ansvarsnämnden för djurens hälso- och sjukvård (härefter ansvarsnämnden).

8.9.1 Anmälan till Ansvarsnämnden för djurens hälso- och sjukvård

Ansvarsnämndens uppgift och organisation regleras av lagen om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård. Om djurägare eller någon annan som har ett djur i sin vård anser att en person som tillhör djurhälsopersonalen har felbehandlat ett djur i sin yrkesutövning, kan anmälan göras till ansvarsnämnden. Även tillsynsmyndigheterna har rätt att anmäla en person som tillhör djurhälsopersonalen. Processen i ansvarsnämnden är skriftlig. Ansvarsnämndens uppgift är att bedöma om den person som har anmälts har brustit i sin yrkesutövning på ett sådant sätt att denne ska få en skriftlig erinran eller varning. Ansvarsnämnden prövar även efter anmälan från Jordbruksverket eller efter ansökan av den som saken gäller, frågor om prövotid, återkallelse av legitimation eller godkännande samt begränsningar i förskrivningsrätten.

När en person som ingår i djurhälsopersonalen har brustit i sin yrkesutövning, kan ansvarsnämnden bestämma påföljden till en erinran eller en varning. Ansvarsnämnden kan också bestämma att den som är anmäld ska underkastas en treårig prövotid om felet är så allvarligt att varning inte framstår som tillräckligt. Endast Jordbruksverket kan begära att en person ges prövotid. Ansvarsnämnden kan återkalla en persons legitimation eller godkännande om den berörda personen visat sig grovt oskicklig vid utövandet av yrket eller på annat sätt visat sig olämplig. Återkallelse kan också ske om sjukdom eller liknande gör att personen inte kan utföra yrket tillfredsställande eller om en person under prövotid på nytt visat sig oskicklig. Frågan om återkallelse tas upp av Jordbruksverket eller den person som saken gäller. Djurägare kan alltså inte begära att legitimation eller annan behörighet återkallas. Ansvarsnämnden kan också begränsa förskrivningsrätten för en veterinär om en veterinär missbrukar sin behörighet att förskriva narkotiska eller alkoholhaltiga läkemedel eller teknisk sprit. Frågan kan endast tas upp av Jordbruksverket eller av den veterinär som saken gäller. Även Riksdagens ombudsmän (JO) och Justitiekanslern (JK) har rätt att göra anmälan i ärenden om disciplinansvar och om återkallelse av behörighet m.m.

Fler anmälningar har inte lett till fler påföljder

Ansvarsnämnden inledde 2018 ett arbete med att digitalisera nämndens diarieföringssystem. Handläggningen och diarieföringen sker numera digitalt och merparten av handlingarna i ärenden kommer in till nämnden digitalt. I samband med att det nya systemet för diarieföring och handläggning infördes gjordes även en genomgång och uppgradering av nämndens webbplats, dels för att uppfylla nya krav avseende tillgänglighet och kodning och dels för att skapa en möjlighet att direkt via webbplatsen fylla i och skicka in en anmälan till nämnden. Det nya diarieföringssystemet och webbplatsen togs i bruk januari 2019. Under 2018 inkom 128 ärenden (anmälningar via brev) till nämnden. Under år 2019, alltså efter att det nya systemet tagits i bruk, inkom 197 anmälningar, år 2020 inkom 225 anmälningar och år 2021 inkom 244 anmälningar. Det innebär att antalet anmälningar nästan har fördubblats inom loppet av tre år. Som en positiv effekt av att flertalet anmälningar fylls i digitalt i ett formulär med givna frågor att besvara, behöver betydligt färre anmälningar skickas ut till anmälaren för komplettering av uppgifter. Trots den stora ärendetillströmningen har ingen direkt ökning skett av antal beslutade påföljder.

Tabell 8.2 Av ansvarsnämnden beslutade påföljder 2017–2021

År	Varning	Erinran
2017	3	30
2018	6	18
2019	1	31
2020	3	26
2021	1	34

Källa: Ansvarsnämnden för djurens hälso- och sjukvård.

8.9.2 Utredningens överväganden och förslag

Utredningens förslag: Ansvarsnämnden för djurens hälso- och sjukvård ska informera länsstyrelsen om ärenden och beslut som kan antas vara av betydelse för länsstyrelsens roll som tillsynsmyndighet över verksamheter inom djurens hälso- och sjukvård. Uppgiften ska lämnas till den länsstyrelse där den som beslutet avser är verksam eller folkbokförd.

Uppgifter till länsstyrelserna

Utredningen föreslår nu att verksamhetstillsyn ska införas inom djurens hälso- och sjukvård. Ansvarsnämnden berörs inte närmare av förslagen eftersom utredningen inte föreslår någon annan sanktion för att t.ex. rätta till brister som uppmärksammats i samband med en kontroll utöver möjligheten att meddela förelägganden som i behov får kombineras med vite. I ärenden om individtillsyn kan emellertid förekomma att information av betydelse för länsstyrelsens tillsyn av verksamheter inom djurens hälso- och sjukvård kommer fram. Det skulle exempelvis kunna röra sig om att någon ur djurhälsopersonalen anmälts till nämnden men frias på grund av att nämnden kommer fram till att personen i fråga inte kunnat agera på något annat sätt till följd av missförhållanden på arbetsplatsen. Utredningen föreslår därför att en uppgiftsskyldighet införs i lagen om verksamhet för djurens hälso- och sjukvård som innebär att ansvarsnämnden ska expediera beslut i ärenden till länsstyrelsen, om beslutet kan antas vara av betydelse för länsstyrelsens roll som tillsynsmyndighet över verksamheter inom djurens hälso- och sjukvård. Kravet på att ett beslut kan antas vara av betydelse för länsstyrelsens roll som tillsynsmyndighet bör vara ett relativt lågt ställt krav, enkelt uttrycket en mindre sannolikhetsövervikt för att beslutet kan vara av betydelse.[56] Med berörd länsstyrelse avses i sammanhanget den eller de länsstyrelser inom vars län personen som ärendet avser huvudsakligen är verksam (eftersom det är den länsstyrelsen som ska handlägga ett eventuellt tillsynsärende). Om ansvarsnämnden inte mot bakgrund av handlingarna i ärendet kan avgöra var personen i fråga är verksam, ska beslutet i stället skickas till den länsstyrelse inom vilkens län personen är folkbokförd. Avsikten är inte att ansvarsnämnden ska göra några närmare efterforskningar i syfte att ta reda på till vilken länsstyrelse ett beslut ska expedieras, det får förutsättas att ett felsänt beslut enkelt kan vidarebefordras av den länsstyrelse som beslutet felaktigt skickats till.

[56] Se t.ex. Ekelöf m.fl., *Rättegång, fjärde häftet*, s. 85.

9 Konsumenters möjligheter att jämföra kostnader

9.1 Utredningens uppdrag

I Konkurrensverkets rapport *Bättre konkurrens om fler byter djurförsäkring* (2018:6) belyses bl.a. frågor om ökade kostnader för konsumenter inom djurens hälso- och sjukvård och om höjda försäkringspremier. I rapporten konstateras att betalningsviljan för djursjukvård hos konsumenter har ökat liksom antalet vårdinsatser. Vidare fastslås att kostnaden för ett veterinärbesök påverkas av bl.a. vilken tid på dygnet besöket görs och vilken typ av vårdinrättning som besöks. Faktorer som inom vilket geografiskt område vården ges och hur omfattande behandling som erbjuds kan också påverka priset. En betydande del av kostnaderna för djursjukvård finansieras av försäkringar. Av rapporten framgår att det kan vara svårt för konsumenter att jämföra försäkringsvillkor och få en bild av i vilken utsträckning en viss åtgärd kommer att täckas av försäkringen.

I utredningens uppdrag ingår att kartlägga konsumenternas möjligheter att jämföra kostnader för veterinära tjänster samt vid behov föreslå åtgärder för att öka transparensen på området.

9.2 Ökad efterfrågan på hälso- och sjukvård för djur och ökade kostnader för djurägare

På marknaden för djurens hälso- och sjukvård råder fri prissättning och djurägaren betalar i regel hela kostnaden själv, privat eller via sin försäkring. Djurägaren har ett särskilt ansvar att informera sig om hur djurens hälso- och sjukvård fungerar och vilka kostnader ett allvarligt sjukdomsfall hos djur kan medföra. Till skillnad från andra områden är bristande kunskap som leder till vanvård brottsligt när

det gäller djur. Av 4 kap. 1 § djurskyddslagen (2018:1192) framgår bl.a. att ett djur som är skadat eller sjukt snarast ska ges nödvändig vård eller avlivas och om ett djur på annat sätt genom sitt beteende visar tecken på ohälsa, ska vård snarast ges eller andra lämpliga åtgärder snarast vidtas. Den djurägare som underlåter att se till att djuret får nödvändig vård kan enligt samma lag dömas till böter eller fängelse.

Antalet sällskapsdjur i Sverige har stadigt ökat över en längre tid. Av statistik från Jordbruksverkets hundregister kan t.ex. utläsas att antalet registrerade hundar i Sverige har ökat från ca 888 000 hundar 2017 till 1 051 000 hundar i mars 2022, vilket innebär en ökning med över 15 procent på mindre än fem år. Det kan noteras att en möjlig felkälla är att uppgifterna i registret inte gallras per automatik. Nyregistrering i Jordbruksverkets hundregister påvisar emellertid en tydlig ökning av antalet hundar under perioden. Även i kattförbundet SVERAKS nationella id-register syns en tydlig ökning av antalet katter som årligen registreras (se tabell 9.1).

Tabell 9.1 Årlig registrering av katter i SVERAKS nationella id-register

2016	2017	2018	2019	2020	2021
32 485	36 824	38 348	38 621	50 856	47 179

Källa: SVERAK.

Endast ett fåtal av alla katter registreras. Det sammanlagda antalet katter i Sverige uppgick enligt en Novus-undersökning framtagen av Svenska Kennelklubben och Agria Djurförsäkring år 2021 till 1 441 000. Av Svensk Djursjukvårds branschrapport för 2020 framgår att medlemsföretagen ser en tydlig trend att både antalet fysiska och digitala besök ökar. I SLU:s rapport 2017:1 *Värdet av hundar och katter i Sverige* konstateras att hushållens utgifter för sällskapsdjur, specifikt för inköp av djur, foder, utrustning samt för veterinära och andra tjänster, har ökat med mer än 160 procent under perioden 2000–2014. Av samma rapport framkommer att djurägarnas utgifter för veterinärvård ökat under lång tid och utgör en dryg tredjedel av hushållens totala utgifter för sällskapsdjur.[1]

[1] Ruben Hoffmann, Malin Lokrantz, Carl-Johan Lagerkvist, Malin Hagberg Gustavsson, och Bodil Ström Holst (2017), *Värdet av hundar och katter i Sverige*, s. 17f.

Försäkringsbolaget Agria har upplyst utredningen om att medelskadekostnaden för hundar har ökat med 37 procent mellan åren 2011 och 2020 och med 45 procent för både katter och hästar under samma period.[2] Frågan om priser uppmärksammas i Svensk Djursjukvårds branschrapport för 2020. Här konstateras att priser för djursjukvård diskuterats i såväl traditionell som social media och att priset på djursjukvård påverkas av en mängd faktorer som inte enkelt låter sig förklaras. Som exempel nämns att djursjukvården, till skillnad från humanvården inte är skattefinansierad och dessutom momsbelagd med 25 procent. Vidare anförs att kliniker och stora djursjukhus gör stora investeringar i både lokaler, redskap och utrustning men också fortbildning av personal för att möta efterfrågan på avancerad djursjukvård vilket är kostnadsdrivande. Även brist på djurhälsopersonal lyfts fram som en bidragande orsak till ökad prisnivå.

Prisnivån för veterinära tjänster påverkas markant av när tjänsten utförs. Då åtgärden inte är av akut art kan man som djurägare själv påverka prisbilden genom att välja när veterinärbesöket sker och till vem man vänder sig. Vid akuta besök tillkommer i regel en akutavgift. Denna avgift varierar mellan olika veterinära aktörer. Vissa tar bara ut en akutavgift om besöket sker på jourtid medan andra aktörer tar ut en akutavgift oavsett tid på dygnet om besöket är av akut art. Utöver akutavgiften tillkommer ett akutpåslag på ordinarie kostnad för de undersökningar eller behandlingar som görs. Även akutpåslagen kan variera mellan olika aktörer. De olika påslagen skiljer sig åt beroende på tid på dygnet och om det är helg, vardag eller storhelg. Veterinära tjänster kan inte betraktas på samma sätt som t.ex. detaljhandel där varor eller tjänster har samma pris oberoende av öppettiderna. Sveriges Veterinärförbund (SVF) har påtalat att diskussioner mellan veterinärer och djurägare kring kostnader och huruvida ett sjukdomsfall ersätts av försäkringen eller inte har ökat under senare år. Det anses utgöra en bidragande orsak till försämrad arbetsmiljö, eftersom sådana frågor inte har något med det veterinära arbetet i sig att göra men tar upp mycket tid som i stället kunnat ägnas åt djuret.

[2] Källa Agria Djurförsäkring.

9.3 Konsumenters möjlighet att jämföra priser på hälso- och sjukvård för djur

Marknaden för veterinära tjänster kan utifrån ett djurägarperspektiv upplevas som svårgenomtränglig och komplicerad. Det finns ett mycket stort antal olika aktörer som djurägare kan vända sig till för veterinär hjälp. Det stora antalet aktörer på marknaden och den stora variationen dem emellan återspeglar den komplexitet som kännetecknar marknaden. Vissa veterinära tjänster är sällanköpstjänster som ofta är påkallade av ett plötsligt uppstått behov, ofta kopplat till en känslomässig påfrestning för djurägaren. Det medför att det kan vara svårt för konsumenten att ägna tid och kraft åt att jämföra priser och villkor från olika veterinärföretag när behovet uppstår. Det finns inte heller några prisjämförelsetjänster där konsumenten kan jämföra priset på olika veterinära tjänster. Konkurrensverket beskriver att veterinärer upplever att det blir allt vanligare att djurägare efterfrågar prisuppgifter i samband med vård. Trots det uppfattas inte djurägarna som särskilt priskänsliga, framför allt inte de djurägare som har sina djur försäkrade. Djurägare som saknar försäkring uppfattas däremot som betydligt mer priskänsliga. Om det däremot handlar om sådana tjänster och produkter som inte täcks av försäkringen, uppfattas i allmänhet alla djurägare vara mer priskänsliga.[3]

Konsumenttjänstlagen (1985:716) gäller inte tjänster som en näringsidkare utför åt en konsument på levande djur. I motiven till lagen har framhållits att sådana tjänster visserligen inte saknar betydelse från konsumentsynpunkt; men å andra sidan företer vissa likheter med behandling av person och därför utgör en särskild avtalstyp, som lämpar sig mindre väl att föra in under en lag om materiellt arbete.[4] I promemorian *Bör konsumenttjänstlagen utvidgas? En diskussionspromemoria* (Ds 2008:55) lämnades förslag som bl.a. innebar en utvidgning av lagens tillämpningsområde till vissa andra tjänster, däribland behandling av levande djur. Förslagen har emellertid inte genomförts. Att tvingande bestämmelser saknas på området behandling av levande djur innebär förstås inte att konsumenter inte har möjlighet att föra talan i domstol. Om en djurägare är missnöjd med en veterinär tjänst finns även möjlighet att få saken prövad hos Allmänna reklamationsnämnden (ARN). Enligt uppgift från ARN har ärenden om veterinära

[3] Konkurrensverket rapport 2018:1, *Konkurrensen i Sverige 2018*, s. 200.
[4] Prop. 1984/85:110 *Om konsumenttjänstlag*, s. 34.

tjänster och andra tjänster som riktar sig till djurägare prövats i nämnden i ökad utsträckning under senare tid. Nämnden prövar även ärenden om djurförsäkring och sedan 2019 har beslut fattats i 102 ärenden rörande djurförsäkring varav 45 i sak.[5]

9.3.1 Utredningens överväganden

Utredningens bedömning: Det finns behov av ökad transparens för att ge konsumenter möjlighet att jämföra kostnader för hälso- och sjukvård för djur. För att öka transparensen bör Konsumentverket överväga möjligheterna att initiera en branschöverenskommelse med privata vårdgivare inom djurens hälso- och sjukvård och Distriktsveterinärerna, som på ett tydligt sätt kan reglera avtalsvillkoren vid köp av tjänster.

Utredningen kan efter kartläggning bestående främst av sökningar på företags hemsidor konstatera att de flesta större aktörer på marknaden för djurens hälso- och sjukvård har lättillgängliga prisuppgifter över standardiserade och ofta förebyggande åtgärder så som t.ex. vaccinationer, kastrationer, SKK röntgen m.m. Även om det saknas en prisjämförelsetjänst, är det alltså relativt enkelt för en djurägare att jämföra priser för sådana förebyggande icke-akuta behandlingar som sällan täcks av försäkring. Det är däremot svårt för djurägare att i förhand avgöra priset på andra typer av sjukdoms- eller skadebehandlingar. Det beror på att veterinären i regel först måste undersöka djuret, ställa en diagnos och överväga olika behandlingsalternativ. Först därefter har veterinären tillräckligt underlag för att ange kostnaden för behandlingen. En given behandling kan också skilja i pris beroende när på dygnet behandlingen utförs.

Att äga husdjur bör betraktas som ett särintresse och marknaden för djurens hälso- och sjukvård är inte reglerad. Fri prissättning råder således och det är upp till djurägarna att själva bekosta vården för sitt djur. Det är enligt utredningens uppfattning i första hand upp till marknadens aktörer att värna sina kunders möjligheter att på ett enkelt sätt kunna jämföra priser. Utredningen instämmer emellertid i den bedömning som Konkurrensverket presenterat i rapporten

[5] Källa Allmänna reklamationsnämnden.

Bättre konkurrens om fler byter djurförsäkring, nämligen att aktörerna på marknaden för djurens hälso- och sjukvård bör kunna bli mer pristransparenta, i vart fall avseende mer basala behandlingar av vanligt förekommande slag. Vidare anser utredningen att aktörer inom djurens hälso- och sjukvård på ett mer transparent och tydligt sätt bör kunna informera kunder om vilken kostnad som tillkommer då tjänsten utförs som en akutbehandling. Även då djurägaren inte har något alternativ till att säkerställa att ett skadat eller sjukt djur snarast ges nödvändig vård, är det ändå viktigt att kostnadsbilden tydligt kommuniceras för att djurägare ska kunna göra ett aktivt val.

Konsumentverket bevakar svåra marknader för konsumenter och i vissa fall har myndigheten möjlighet att stötta konsumenter på sådana marknader.[6] Konsumentverket har till exempel gjort överenskommelser med privattandläkare (BÖ 2019:01 Privattandläkarna – avtalsvillkor för tandvård m.m.) om vissa regler som ska tillämpas vid tandvård och marknadsföring av tandvård. Utredningen anser att det kan finnas anledning för Konsumentverket att överväga möjligheterna att teckna en branschöverenskommelse med större privata vårdgivare inom branschen för djurens hälso- och sjukvård och Distriktsveterinärerna i syfte att på ett tydligt sätt reglera avtalsvillkor vid köp av tjänster.

Frågan om eventuell utvidgning av konsumenttjänstlagen till att omfatta behandling av levande djur kräver noggranna överväganden som inte ryms inom ramen för denna utredning.

9.4 Konsumenters möjlighet att jämföra försäkringsvillkor och kostnader för djurförsäkringar

Marknaden för djurens hälso- och sjukvård och djurförsäkringsmarknaden påverkar varandra och förekomsten av försäkringslösningar är en faktor som har stor betydelse för efterfrågan på vård av djur.[7]

Sverige är det land i Europa som har högst försäkringsgrad för djur. Inget annat land har så hög försäkringsgrad för hundar och katter.[8] I Sverige har försäkringsgraden för sällskapsdjur ökat kraftigt under senare år. Andelen försäkrade katter har ökat från 26,9 procent (2006) till 35,6 procent (2012), till 46 procent (2017) och 56 procent (2020).

[6] Konsumentverkets underlagsrapport *Konsumentverkets bevakning av svåra marknader – En översikt av resultat från Konsumentmarknadsundersökningen 2018 och 2019*, 2021:2.
[7] Konkurrensverkets rapport, *Bättre konkurrens om fler byter djurförsäkring*, 2018:6, s. 14.
[8] Ibid s. 7.

Försäkringsgraden för hundar har varit hög under många år, men har även den ökat från 78,4 procent (2006) till 76,5 procent (2012), 89 procent (2017) och 92 procent (2020). För häst estimeras försäkringsgraden i dagsläget till 75 procent.[9]

Sett över en tioårsperiod har premieinkomsten för djurförsäkringar mer än fördubblats. För år 2020 betalades det enligt Svensk Försäkring in totalt 4,7 miljarder kronor i premier för olika djurförsäkringar, vilket är 0,5 miljarder mer än för år 2019 och en ökning med 11 procent. År 2021 betalades totalt 5,3 miljarder kronor in i premier för djurförsäkringar vilket är den högsta årliga ökningen under perioden (2010–2021).[10] Utifrån premieinkomsterna har Svensk Försäkring uppskattat antalet försäkringsavtal för djur under perioden. För år 2020 uppskattas antalet försäkringsavtal till omkring 1,8 miljoner vilket är en uppskattad ökning på cirka 500 000 avtal, motsvarande en ökning på 40 procent sedan år 2010. Det beräknade skadebeloppet för 2020 uppgick till 3,4 miljarder kronor. Det är en ökning med 134 procent och innebär mer än en fördubbling jämfört med år 2010. Skadebeloppet utgörs framför allt av utbetalningar för veterinärvård. Det totala antalet behandlingar som resulterat i en utbetalning uppskattas av Svensk Försäkring för år 2020 till närmare 580 000 behandlingar, vilket innebär att antalet behandlingar bedöms ha ökat med 177 procent jämfört med år 2010.

Enligt Agrias statistik har skadefrekvensen[11] för hund mellan 2011 och 2020 där försäkringen nyttjas ökat från 35 procent till 58 procent och besöksfrekvensen[12] har ökat från 41 procent till 77 procent. Detta indikerar inte bara en direkt frekvensökning per djur utan också att de försäkrade djuren besöker veterinären oftare per år nu än för tio år sedan. För katt har besöksfrekvensen gått från 15 procent till 27 procent och skadefrekvensen har gått från 18 procent till 35 procent. För häst har besöksfrekvensen gått från 24 procent till 33 procent och skadefrekvensen har gått från 30 till 38 procent.[13]

Djurägarna tycks alltså ha blivit betydligt mer benägna att söka sjukvård för sina djur än tidigare. Flera forskare vid Sveriges lantbruksuniversitet skriver i en artikel publicerad den 30 juni 2020 om

[9] Källa Agria Djurförsäkring.
[10] Källa Svensk Försäkring.
[11] Med skadefrekvens avses antal djur i förhållande till försäkringsbeståndet som har besökt veterinären.
[12] Med besöksfrekvens avses antal veterinärbesök i förhållande till försäkringsbeståndet.
[13] Källa Agria Djurförsäkring.

fenomenet och menar att djuren i många lägen utvecklar samma typer av sjukdomar som sina ägare (t.ex. diabetes, hjärtproblem, fetma och cancer) och att kunskapen ofta är stor hos ägarna om vad som kan göras om djuren hade varit människor vilket resulterar i att större krav och önskemål ställs på att ge samma typ av vård även för hundar och katter.[14] Djurägare har i regel möjlighet att fritt välja veterinär. Det förekommer emellertid att försäkringsbolag arbetar med rekommenderade alternativ och när kunden väljer den rekommenderade veterinären sänks grundsjälvrisken med ett visst belopp.

9.4.1 Allmänt om djurförsäkringar

Försäkringsavtalslagen reglerar förhållandet mellan försäkringsgivare och försäkringstagare

Djurförsäkringar utgör enligt försäkringsavtalslagen (2005:104) skadeförsäkringar. Försäkringsavtalslagen innehåller bl.a. krav på vilken information en försäkringsgivare är skyldig att lämna till en försäkringstagare, grundläggande villkor för försäkringsavtalet och vissa begränsningar av försäkringsbolagets ansvar.

Av 3 kap. 1 § framgår den så kallade kontraheringsplikten, det vill säga försäkringsbolags skyldighet att låta en konsument teckna en sådan försäkring som bolaget normalt tillhandahåller allmänheten när det har fått de uppgifter som behövs, om det inte finns särskilda skäl för vägran med hänsyn till risken för framtida försäkringsfall, den befarade skadans omfattning, den avsedda försäkringens art eller någon annan omständighet. I motiven till försäkringsavtalslagen övervägde regeringen huruvida kontraheringsplikten skulle gälla även försäkringar av objekt av speciella slag. Regeringen konstaterade att riskerna på t.ex. djurförsäkringens område är av ganska speciell art jämfört med vad som gäller för exempelvis hemförsäkringen. Enligt regeringen skulle det emellertid föra för långt att helt utesluta rätten till försäkring för speciella försäkringsformer men att den avsedda försäkringens art bör nämnas som en särskild omständighet att beakta vid den avvägning mellan försäkringsbolagets och den enskilda kundens intressen som

[14] Kerstin Uvnäs-Moberg, Therese Rehn, Maria Andersson och Henrik Rönnberg, *Fler sällskapsdjur i våra hem vad betyder vi för varann?*

sker i det enskilda ärendet.[15] Som grund gäller alltså kontraheringsplikt även för tecknande av djurförsäkring.

Djurförsäkringars konstruktion

Djurförsäkringar består av en veterinärvårdsförsäkring samt generella villkor som beskriver vad försäkringen omfattar och vad som är undantaget. Försäkringen ersätter kostnader om ett djur blir skadat eller drabbas av sjukdom. I en veterinärvårdsförsäkring går det i regel att välja ett ersättningsbelopp vilket är den maximala kostnaden som djurförsäkringen ersätter under varje försäkringsperiod. Utöver veterinärvård kan djurägare också som tillägg teckna en livförsäkring som kan ge ersättning om djuret dör före en viss ålder eller måste avlivas. Nästan alla försäkringsbolag erbjuder fler tilläggsalternativ som t.ex. medicin, rehabilitering, magnetisk resonanstomografi och datortomografiundersökning, avelsförsäkring m.m. Sådana tillägg kan även ingå i grundförsäkringen beroende på vilket försäkringsbolag försäkringen tecknas hos. Vissa försäkringsbolag erbjuder också specialtillägg som t.ex. dolda felförsäkring, jakthundsförsäkring etc. Premien för en djurförsäkring bestäms utifrån en rad faktorer så som djurets ras, stamtavla, kön, ålder och vilket tak i ersättningen från veterinärvårdsförsäkringen djurägaren valt att betala för. Det är vanligt med undantag och begränsningar i djurförsäkringar som t.ex. kan innebära att ingen ersättning utgår vid vissa sjukdomar eller behandlingar. För vissa hundraser finns ofta särskilda undantag. Ett generellt krav är att vården måste vara medicinskt motiverad och överensstämma med vetenskap och beprövad erfarenhet.

Så kallade pre-existerande förutsättningar kan leda till att man som försäkringstagare får specifika reservationer i en försäkring. Reservationer brukar läggas till en försäkring antingen vid nyteckning eller vid förändring av försäkringen. Om ett djur har en sjukdomshistorik kan det innebära risker med att byta försäkring. Det finns t.ex. risk för att det nya bolaget inte kommer att ersätta skador eller sjukdomar som kan härledas bakåt i tiden, alltså när djuret var försäkrat i ett annat bolag. I normalfallet råder karens under viss tid från ikraftträdandet för sjukdom. Försäkringsvillkoren kan således skilja sig åt i flera avseenden och det är viktigt att försäkringstagaren

[15] Prop. 2003/04:150 *Ny försäkringsavtalslag,* s. 157.

har möjlighet att sätta sig in i och förstå vilka villkor som gäller innan försäkring tecknas.

9.4.2 Jämförelseverktyg

Det finns ett stort antal webbaserade jämförelseverktyg där djurförsäkringar kan jämföras. Utredningen har granskat flera av dessa.[16] Vissa av sajterna har egna poängsystem där de utifrån särskilda parametrar värderar och poängsätter olika försäkringar. De parametrar som jämförs är huvudsakligen ersättningsnivå av veterinärvård, självrisk, begränsningar och i vissa fall tilläggsförsäkringar. Det gemensamma för dessa olika jämförelseverktyg är att de inte visar pris på olika försäkringsprodukter utan hänvisar till respektive försäkringsbolags hemsida för ytterligare information och prisuppgift. Jämförelseverktygen ger i regel inte svar på uppgifter om t.ex. specifika raser (försäkringsvillkoren för olika hundraser kan se mycket olika ut) och inte heller på andra frågor som rimligen är av mycket stor betydelse för konsumenten, så som försäkringsbolagets tillgänglighet och i vilken utsträckning man faktiskt får ut ersättning från försäkringen och hur lång tid det tar att få ersättning. De jämförelseverktyg som utredningen har besökt informerar om att sidans syfte är av informativ art och att det är viktigt att djurägaren själv läser igenom villkoren och undantagen som finns i försäkringen.

9.4.3 Utredningens överväganden

Utredningens bedömning: Det finns behov av ökad transparens för att ge konsumenter möjlighet att jämföra försäkringsvillkor för djur. För att öka transparensen bör Konsumentverket överväga möjligheterna att initiera en branschöverenskommelse med Svensk försäkring som på ett tydligt sätt kan reglera avtalsvillkoren för djurförsäkringar.

[16] Konsumenternas.se, Försäkrahunden.se, Försäkrat.se (hund- katt- och hästförsäkringar), Djurförsäkringar.se (hund- katt- och smådjursförsäkringar), Djurkollen.se (hund- katt- och hästförsäkringar), Kattförsäkring.nu, Tecknasmart.se (hund- katt- och hästförsäkringar), Konsumentguiden.se (hund- katt- och hästförsäkringar), Hästförsäkringar.se.

Kostnader för husdjur belastar djurägaren. Som djurägare kan man minska risken för stora oväntade utgifter bland annat genom att skaffa en djurförsäkring. Det viktigaste för den enskilde försäkringstagaren är givetvis att ersättning betalas ut för det fall en skada inträffar som kräver veterinärvård. Mot bakgrund av försäkringarnas betydelse för marknaden för djurens hälso- och sjukvård och för den enskilde djurägaren måste det vara möjligt att på ett enkelt och överskådligt sätt kunna jämföra och värdera olika försäkringsalternativ.

Utredningen kan konstatera att det finns ett stort antal jämförelseverktyg att tillgå för att, utifrån given information om t.ex. typ av djur, veterinärt ersättningsbelopp, självrisk och rörlig självrisk jämföra olika försäkringsgivare och försäkringsalternativ. Det är däremot mer utmanande att jämföra försäkringar utifrån andra viktiga parametrar så som karenstider, olika begränsningar kopplat till ras, preexisterade förhållanden, försäkringsbolagets tillgänglighet, handläggningstider och skyndsamheten i utbetalning etc. Här skiljer sig villkoren åt, inte enbart mellan olika bolag utan också inom ett och samma bolag där olika varianter av försäkringslösning erbjuds. Bra prisinformation är nödvändig för att marknaden ska kunna fungera både för konsumenter och näringsidkare. Otydliga prisuppgifter innebär svårigheter för konsumenter att göra medvetna och väl avvägda val och alltför stora otydligheter kan medföra att konsumenter avstår från att t.ex. teckna försäkring. Det kan vara svårt för djurägare att på förhand värdera hur bra försäkringsskyddet är vid ett försäkringsfall. Det bör kunna utformas bättre jämförelseverktyg där fler viktiga parametrar ingår. Det är enligt utredningens bedömning önskvärt att försäkringsbolagen månar om att förtydliga sina villkor för konsumenter. Även beskrivningar av hur det fungerar med direktreglering, självrisk och andra praktiska aspekter som aktualiseras vid ett veterinärbesök skulle exempelvis kunna ingå i försäkringsbreven.

Det finns vissa inlåsningseffekter på marknaden för djurförsäkringar eftersom försäkringsbolag ofta inte försäkrar djur över en viss ålder eller på grund av att försäkringsbolag ställer upp sådana undantagsvillkor att ett byte av försäkringsleverantör i praktiken är omöjligt. Det är viktigt att djurägare har möjlighet att byta försäkringsbolag utan att drabbas av olika typer av begränsningar eller kraftigt förändrade villkor. Som grund gäller kontraheringsplikt för tecknande av djurförsäkring. I motiven till försäkringsavtalslagen konstateras att riskerna på t.ex. djurförsäkringens område är av ganska speciell art jämfört med vad som

gäller för exempelvis hemförsäkringen. Enligt motiven utgör försäkringens art en särskild omständighet att beakta vid den avvägning mellan försäkringsbolagets och den enskilda kundens intressen som sker i det enskilda ärendet. Ett försäkringsbolag bör på det viset ha betydligt större möjligheter att avböja en ansökan om försäkring av speciell egendom än när det gäller t.ex. ordinär hem- eller villaförsäkring. Den närmare innebörden överlämnades emellertid till rättstillämpningen att avgöra.[17] Frågan om hur långt kontraheringsplikten för försäkringsbolag sträcker sig i förhållande till djurägare och om dessa förhållanden har ändrats över tid, är alltså såvitt utredningen kan bedöma främst en fråga för rättstillämpningen. Enligt utredningens bedömning bör Konsumentverket, i syfte att öka transparensen på området försäkringsvillkor för djur, undersöka möjligheterna att stötta konsumenter t.ex. genom frivilliga avtal inom djurförsäkringsbranschen.

[17] Prop. 2003/04:150 s. 157.

10 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

10.1 Ikraftträdande

Utredningens förslag: 1 kap. 4 §, 3 kap. 5 a, 5 b, 7 och 7 a §§ och 8 kap. 3 § i förslaget om ändring av lagen (2009:302) om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård och 3 kap. 8, 9, 14 §§ och 7 kap. 1 § i förslaget om ändring av förordning (2009:1386) om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård ska träda i kraft den1 juli 2029.

Övriga författningsförslag ska träda i kraft den 1 juli 2024.

Tiden för ikraftträdande är beroende av den tid som krävs för remissbehandling, fortsatt beredning inom Regeringskansliet, inhämtande av Lagrådets yttrande och riksdagsbehandling. Förslagen förutsätter i flera fall dessutom anpassning hos myndigheter och företag samt ett omställningsarbete, framför allt för Jordbruksverket men även för övriga aktörer. Därutöver kräver förslagen i vissa fall informationsinsatser och utbildning av personal. Utredningen bedömer mot den bakgrunden att förslagen bör kunna träda i kraft den 1 juli 2024.

De författningsförslag som avser behörighetsreglering för yrkeskategorin djurvårdare ställer krav på större anpassning och till viss del omfördelning av arbetsuppgifter inom branschen för djurens hälso- och sjukvård. Förslagen syftar till att säkerställa en långsiktigt hållbar hälso- och sjukvård för djur. Branschen för djurens hälso- och sjukvård har emellertid påtalat att en för snabb omställning kan innebära risker för djurhälsan. Mot den bakgrunden bedömer utredningen att förslagen bör träda i kraft först den 1 juli 2029.

10.2 Övergångsbestämmelser

10.2.1 Ändrad behörighetsreglering

Utredningens förslag: Den som vid ikraftträdandet av lag om ändring i lagen (2009:302) om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård använder yrkestiteln hovslagare ska även i fortsättningen få använda titeln trots att denne inte har godkänts av Jordbruksverket, dock längst fram till och med den 30 juni 2029.

Den som vid ikraftträdandet av lag om ändring i lagen (2009:302) om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård använder en yrkestitel enligt 4 kap. 1 § patientsäkerhetslagen (2010:659) i verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård trots att denne inte uppfyller de förutsättningar som anges i den lagen, ska även i fortsättningen få använda titeln, dock längst fram till och med den 31 december 2024.

Utredningen föreslår nu att titelskyddet för hovslagare utökas på så sätt att prefixet ”godkänd” tas bort. Beteckningen för en hovslagare som godkänts av Jordbruksverket ska alltså vara ”hovslagare” och ingen som inte har ett sådant godkännande ska få kalla sig för hovslagare i verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård. Syftet med förslaget är att förhindra att personer som saknar adekvat utbildning kallar sig hovslagare. Ensamrätt till yrkestiteln hovslagare är inte detsamma som ensamrätt till hovslagaryrket som sådant. Den som vill utöva yrket utan att vara godkänd hovslagare kan alltså göra det om man inte använder den skyddade yrkestiteln. Det är viktigt för djurskyddet att de föreslagna förändringarna inte medför att det uppstår brist på hovslagare i Sverige. Utredningen föreslår därför att den som vid bestämmelsernas ikraftträdande den 1 juli 2024 arbetar som och kallar sig hovslagare ska få fortsätta att göra det i ytterligare fem år, det vill säga till och med den 30 juni 2029.

Utredningen föreslår att i yrkesverksamhet inom djurens hälso- och sjukvård ska en sådan yrkestitel som är skyddad enligt patientsäkerhetslagens bestämmelser, få användas endast av den som uppfyller kraven enligt den lagen. Vidare föreslås att den som inte uppfyller de krav som framgår av patientsäkerhetslagen för att få använda en yrkestitel, inte heller ska få använda en titel som kan förväxlas med en sådan. Den som bryter mot bestämmelsen ska dömas till böter.

Förslagen innebär inget yrkesförbud, det vill säga, den som t.ex. vill arbeta med djurs mentala hälsa får alltjämt göra det men utan att kalla sig för ”psykolog”. Sådana titlar bör kunna bytas ut till andra som inte för tankarna till ett legitimerat yrke inom humanvården. För att yrkesutövare ska få tid att genomföra nödvändiga förändringar föreslår utredningen att den som använder en sådan titel som avses, ska få fortsätta att göra det under en övergångsperiod om sex månader, det vill säga till och med den 31 december 2024.

10.2.2 Anmälan om verksamhet

Utredningens förslag: Vårdgivare som vid ikraftträdandet bedriver verksamhet som omfattas av tillsyn enligt förslag till lag om ändring i lagen (2009:302) om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård, ska anmäla detta till Jordbruksverket senast den 31 december 2024.

Utredningen föreslår att den vårdgivare som avser att bedriva sådan verksamhet som omfattas av tillsyn enligt förslag till lag om ändring i lagen om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård ska anmäla det till Jordbruksverket senast en månad innan verksamheten startar. Anmälan ska göras inför etablering av verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård liksom vid väsentliga förändringar i eller nedläggning av befintlig verksamhet. En sådan rutin behöver kompletteras med en övergångsbestämmelse. Vårdgivare som vid ikraftträdandet bedriver sådan verksamhet som avses, bör därför ges en tidsperiod om sex månader från de nya förslagens ikraftträdande för att anmäla redan befintlig verksamhet till Jordbruksverket.

11 Konsekvenser av förslagen

11.1 Inledning

I 14 § kommittéförordningen (1998:1474) anges att om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, regioner, företag eller andra enskilda, ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, ska också dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller regioner, ska en finansiering föreslås. Om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen, för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheten att nå de integrationspolitiska målen, ska enligt 15 § kommittéförordningen konsekvenserna i det aktuella avseendet anges i betänkandet. Om ett betänkande innehåller förslag till nya eller ändrade regler ska, enligt 15 a § kommittéförordningen, förslagens kostnadsmässiga och andra konsekvenser anges i betänkandet. Konsekvenserna ska anges på ett sätt som motsvarar de krav på innehållet i konsekvensutredningar som finns i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Enligt 16 § kommittéförordningen anger regeringen närmare i utredningsuppdraget vilka konsekvensbeskrivningar som ska finnas i ett betänkande. Enligt utredningsdirektiven ska utredningen lämna kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar enligt vad som framgår av kommittéförordningen. Konsekvenserna ska anges på det sätt som motsvarar de krav på innehållet i konsekvensutredningar som finns i förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning. Vid utformningen av förslagen som rör skydd av yrkestiteln

hovslagare ska konsekvenserna för mindre hästföretag och ideella föreningar som arbetar med ridsport beaktas särskilt.

11.2 Utredningens uppdrag och förslag

Utredningen har haft i uppdrag att göra en översyn av lagstiftningen om djurens hälso-och sjukvård och annan veterinär verksamhet och undersöka vilka åtgärder som behöver vidtas i syfte att säkerställa en hållbar och långsiktigt välfungerande hälso- och sjukvård för djur.

11.2.1 Förslagen om åtgärder för att säkerställa att det veterinära åtagandet inom veterinär service och vid utbrott av smittsamma djursjukdomar kan utföras på ett ändamålsenligt sätt

Att säkerställa en väl fungerande organisation vid utbrott av smittsamma djursjukdomar är enligt utredningens bedömning en uppgift som även fortsättningsvis ska tillkomma staten. För att säkerställa en god folk- och djurhälsa genom att förhindra och bekämpa spridning av smittor hos djur anser utredningen att det alltjämt bör finnas en organisation som till grunden består av statligt anställda veterinärer. I dessa avseenden lämnas alltså inga förslag om ändringar (se avsnitt 5.9).

Utredningen har gjort bedömningen att staten alltjämt ska ta ansvar för att alla djur i människans vård ska ha tillgång till sjukvård. För att maximera veterinärnyttan föreslår emellertid utredningen att statens ansvar ska omformuleras. I stället för att staten genom Jordbruksverket ska svara för att det finns tillgång till veterinär för att djur ska få sjukvård oavsett tidpunkt på dygnet om det finns djurskyddsskäl, föreslås därför att Jordbruksverket ska vara skyldigt att tillse att det finns tillgång till tillfredsställande veterinär service oavsett tidpunkt på dygnet, om det finns djurskyddsskäl. Förslaget syftar till att öppna upp för möjligheten att i högre utsträckning bedöma behovet av tillfredsställande veterinär service och erbjuda veterinär service där behovet är som störst (se avsnitt 5.10).

Utredningen har, i syfte att finna en långsiktigt hållbar struktur för det statliga åtagandet om veterinär service, övervägt flera olika modeller för hur statens ansvar ska utövas i realiteten (se avsnitt 5.11).

Distriktsveterinärerna ska fortsatt tillhandahålla veterinär service i veterinärområden där tillfredställande veterinär service inte skulle kunna bedrivas på marknadsmässiga grunder. Utredningen föreslår att Distriktsveterinärerna ska ha möjlighet att utforma sin verksamhet utifrån behov av hälso- och sjukvård för lantbrukets djur i respektive veterinärområde. Verksamheten ska erbjuda vård kl. 06.00–23.00 om djurskyddet kan upprätthållas. Som en del i ett förstärkt djurskydd ska Jordbruksverket ansvara för att det kl. 17.00–08.00 alla dagar samt helgdag, finns en beredskapstjänst för veterinär rådgivning för djurägare till lantbrukets djur och häst. Veterinärer som erbjuder sjukvård till lantbrukets djur eller häst under beredskapstid bör kunna anmäla sig till beredskapstjänsten. Beredskapstjänsten bör kunna erbjuda djurägare hänvisning till sådana veterinärer. Utredningen föreslår också att Jordbruksverket ska få i uppdrag att utarbeta och genomföra ett pilotprojekt för en anpassad veterinär service (se avsnitt 5.11).

För att tillförsäkra att beställar-utförarrollen i arbetet med veterinär service kan hållas isär på ett tillfredsställande sätt inom Jordbruksverkets organisation föreslås följande. Jordbruksverket ska indela Sverige i veterinära områden med utgångspunkt i Lantmäteriets distriktsindelning. Jordbruksverket bemyndigas att närmare precisera den veterinära områdesindelningen (se avsnitt 5.12.2).

Utredningen föreslår även att Jordbruksverket återkommande ska följa och analysera tillgången till veterinära tjänster och förekomst av djur i människans vård i de olika veterinärområdena och ansvara för att sådan information tillgängliggörs. Jordbruksverket ska bedöma om det finns förutsättningar i de olika veterinärområdena för att alla djur i människans vård ska kunna få hälso- och sjukvård. Jordbruksverket ska också bedöma om det finns förutsättningar för att alla djur i människans vård kan få tillfredställande sjukvård oavsett tidpunkt på dygnet om det finns djurskyddsskäl. Analyserna och bedömningarna ska beaktas vid Jordbruksverkets beslut om var Distriktsveterinärerna ska etablera sig eller vara fortsatt etablerade. Att analyserna tillgängliggörs för allmänheten syftar till att öka privata veterinärers möjligheter att på ett strukturerat sätt bedöma grunden för Distriktsveterinärernas närvaro och i var mån dessa grunder kan utgöra konkurrenssnedvridande effekter (se avsnitt 5.12.3).

Beräkningen av det statliga anslaget till Distriktsveterinärernas uppdrag enligt förordningen om veterinär service av allmänt ekono-

miskt intresse ska utgå från de marknadsanalyser som nu föreslås samt andra faktorer såsom personalbehov och utrustning, it-stöd, lokaler samt administrativt stöd. Beräkningsmodellen bör också användas vid upphandlingar. Metoden bör tas fram med stöd av eller kvalitetssäkras av extern ekonomi/revisionskompetens. Den nya modellen bör vara transparent. Utredningen föreslår att Jordbruksverket får i uppdrag att ta fram en sådan modell för ersättning för veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse (se avsnitt 5.13.4).

För att stärka djurskyddet ytterligare lämnas förslag om att nuvarande begränsningar som innebär att Distriktsveterinärerna endast får bedriva vård på primärvårdsnivå och med begränsad utrustning tas bort. I stället föreslås att förutsättningarna för Distriktsveterinärernas villkor att bedriva veterinärvård ska begränsas på så sätt att stationärvård som grund inte ska få erbjudas. Av djurskyddsskäl föreslås emellertid att om det finns särskilda skäl kan Jordbruksverket besluta att Distriktsveterinärerna får bedriva stationärvård för hästar och sällskapsdjur (se avsnitt 5.14).

11.2.2 Förslagen om behörighetsreglering inom djurens hälso- och sjukvård

Av konsument- och djurskyddsskäl föreslår utredningen att yrkestiteln hovslagare ska få användas inom djurens hälso- och sjukvård endast av den som har godkänts av Jordbruksverket (se avsnitt 6.6).

Utredningen föreslår även att en sådan yrkestitel som är skyddad enligt patientsäkerhetslagens bestämmelser ska få användas i yrkesverksamhet inom djurens hälso- och sjukvård endast av den som uppfyller kraven enligt den lagen (se avsnitt 6.7). Den som inte uppfyller de krav som framgår av patientsäkerhetslagen för att få använda en yrkestitel, ska inte heller få använda en titel som kan förväxlas med en sådan. Förslaget motiveras främst av konsument- och djurskyddsskäl och innebär att personer med yrkeslegitimation inom hälso- och sjukvården ska kunna åtnjuta samma titelskydd inom djurens hälso- och sjukvård.

För att komma till rätta med den otrygghet som de tidsbegränsade undantagen från 4 kap. 1 § lagen om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård för övrig personal innebär för såväl anställda som arbetsgivare inom branschen för djurens hälso- och sjukvård, lämnar utredningen förslag om behörighetsreglering för yrkeskategorin

djurvårdare (se avsnitt 6.8). Förslaget innebär att det införs en möjlighet för djurvårdare att ansöka om godkännande hos Jordbruksverket. För den djurvårdare som beviljas ett sådant godkännande införs ett skydd för beteckningen godkänd djurvårdare. Jordbruksverket bemyndigas att precisera de närmare kraven för bevis om rätt att använda yrkestiteln.

Utredningen föreslår att det under en tidsbegränsad period om fem år införs undantag från krav på examen i djuromvårdnad från högskoleutbildning på grundnivå för legitimation som djursjukskötare. Undantaget innebär att djurvårdare på nivå 3 ges möjlighet att, genom examination, visa att han eller hon har kunskaper och färdigheter som motsvarar utbildningen till djursjukskötare och ansöka om legitimation. Jordbruksverket bemyndigas att föreskriva om det närmare innehållet i och utförande av examinationen. Dessa krav bör utarbetas efter samråd med SLU, företrädare för branschen för djurens hälso- och sjukvård och företrädare för djurhälsopersonalen (se avsnitt 6.8.1).

11.2.3 Förslagen om det framtida resursbehovet inom djurens hälso- och sjukvård

Utredningen föreslår att regeringen ska uppdra åt SLU att utreda möjligheterna att erbjuda djursjukskötarutbildningen på distans (se avsnitt 7.10.2). Förslaget syftar till att möjliggöra för fler personer, exempelvis dem som redan är yrkesverksamma inom djurens hälso- och sjukvård som djurvårdare, att söka sig till utbildningen.

Utökningen av antalet platser på veterinär- och djursjukskötarutbildningarna måste enligt utredningens mening följas upp noggrant för att säkerställa att utbildningsutbudet vid universitet i högre utsträckning svarar mot studenternas efterfrågan och arbetsmarknadens behov. Det föreslås därför att regeringen lämnar ett sådant uppdrag åt SLU (se avsnitt 7.10.2).

En bestämmelse som tydliggör att journal som huvudregel ska föras på svenska inom djurens hälso- och sjukvård föreslås (se avsnitt 7.10.4). För att förbättra möjligheterna att arbeta inom djurens hälso- och sjukvård för den stora andelen personal som inte har svenska som modersmål föreslås även bestämmelser som möjliggör att engelska ska kunna användas som journalspråk.

Utredningen har lämnat förslag som syftar till att, utan att göra avkall på kompetens, möjliggöra för fler veterinärer från tredjeland att få veterinärlegitimation i Sverige (se avsnitt 7.10.5). Det föreslås en modell för väg till legitimation genom kunskapsprov och eventuellt efterföljande praktik införs inom djurens hälso- och sjukvård.

11.2.4 Förslagen om införande av verksamhetstillsyn inom djurens hälso- och sjukvård

För att åstadkomma en mer effektiv och ändamålsenlig tillsyn över djurens hälso- och sjukvård föreslår utredningen att verksamhetstillsyn införs som ett komplement till individtillsyn inom djurens hälso- och sjukvård (se avsnitt 8.7.1).

Utredningen har kommit fram till att det är olämpligt att verksamheter där djurhälsopersonal inte är anställd eller verksam står under statens tillsyn eftersom det kan uppfattas som en garanti även för t.ex. alternativmedicinsk behandling av djur. Därför föreslås att verksamhetstillsynen inom djurens hälso- och sjukvård ska omfatta verksamheter där djurhälsopersonal är anställd eller verksam (se avsnitt 8.7.2).

Som en följd av att verksamhetstillsyn införs ser utredningen ett behov av att begreppet vårdgivare inom djurens hälso- och sjukvård definieras i lagen om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård. Med sådan vårdgivare bör enligt utredningens förslag avses juridisk person, statlig myndighet eller annan offentlig verksamhet som bedriver hälso- och sjukvård för djur. Det föreslås även bestämmelser som reglerar vårdgivarens ansvar (se avsnitt 8.7.3).

På samma sätt som i nuläget gäller för djurhälsopersonalen ska vårdgivare som enligt utredningens förslag omfattas av tillsyn, vara skyldiga att till tillsynsmyndigheten lämna ut de handlingar, prover m.m. som begärs samt att i övrigt lämna den hjälp som tillsynsmyndigheten behöver för sin tillsyn (se avsnitt 8.7.5).

Det är viktigt att Jordbruksverket, tillsammans med länsstyrelserna förbereder sig för införandet av verksamhetstillsyn och utarbetar strategier för en fullgod tillsyn. Utredningen föreslår därför att regeringen lämnar ett sådant uppdrag åt Jordbruksverket och länsstyrelserna. Det föreslås även att tillsynsmyndigheternas funktion som rådgivare ska omfatta även vårdgivare inom djurens hälso- och sjukvård (se avsnitt 8.7.6).

Utredningen föreslår att en anmälningsskyldighet införs för vårdgivare som bedriver eller avser att bedriva verksamhet som omfattas av tillsyn enligt lagen om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård. Jordbruksverket bemyndigas att meddela närmare föreskrifter om anmälningsförfarandet (se avsnitt 8.7.7).

Eftersom det är nödvändigt för att kunna bedriva tillsyn på ett effektivt och ändamålsenligt sätt, föreslås att det hos Jordbruksverket ska finnas it-system för elektronisk behandling av uppgifter om verksamheter inom djurens hälso- och sjukvård (se avsnitt 8.7.8). Sådana uppgifter ska kunna användas för tillsyn, verksamhetsplanering, uppföljning och forskning samt för framställning av statistik. Jordbruksverket ska vara personuppgiftsansvarigt för behandlingen av de personuppgifter som lämnas till it-systemen. Det föreslås även att länsstyrelserna ska kunna ha direktåtkomst till uppgifter som Jordbruksverket lämnat till it-systemen och som respektive länsstyrelse behöver för att fullgöra sitt uppdrag som tillsynsmyndighet. Jordbruksverket bemyndigas att meddela föreskrifter om vilka uppgifter som får samlas in och om begränsning av dessa samt om gallring.

Utredningen har funnit övervägande skäl för att även verksamhetstillsynen inom djurens hälso- och sjukvård ska finansieras med offentliga medel. En fullt ut skattefinansierad tillsyn inom djurens hälso- och sjukvård föreslås därför (se avsnitt 8.8.3).

I ansvarsärenden kan förekomma att information av betydelse för länsstyrelsens framtida tillsyn av verksamheter inom djurens hälso- och sjukvård kommer fram. Utredningen föreslår därför att Ansvarsnämnden för djurens hälso- och sjukvård ska underrätta länsstyrelsen om beslut i ett ärende, om beslutet kan antas ha betydelse för länsstyrelsens roll som tillsynsmyndighet över verksamheter inom djurens hälso- och sjukvård (se avsnitt 8.9.2). Sådana uppgifter ska lämnas till den länsstyrelse där den som beslutet avser är verksam eller folkbokförd.

11.3 Alternativa lösningar

Utredningen föreslår att yrkestiteln hovslagare ska skyddas. Som alternativ har utredningen övervägt om hovslagare ska omfattas av bestämmelser om legitimation. Legitimationen är det mest fram-

trädande beviset på en yrkesutövares kompetens. Utredningen har kommit fram till att hovslagarutbildningarna, som numera i fråga om längd uppfyller de krav som bör ställas på ett legitimationsyrke, ännu inte är på högskole- eller universitetsnivå och därför inte motsvarar de krav på vetenskaplighet m.m. som krävs för att kraven för legitimation ska vara uppfyllda. Övervägandena finns i avsnitt 6.6.

Utredningen lämnar förslag som innebär att djurvårdare ges möjlighet att ansöka om godkännande hos Jordbruksverket (kap. 6). Förslaget syftar till att skapa en mer långsiktigt hållbar situation både för arbetstagare och arbetsgivare inom branschen för djurens hälso- och sjukvård. Utredningen har övervägt flera alternativa lösningar för att tillgodose såväl djurskyddet, personalens rättmätiga intresse av långsiktigt hållbara regler som branschens behov av resurser (se avsnitt 6.8.1). Ett alternativ som övervägts är att tillåta att den vårdgivare som är ansvarig för en verksamhet som enligt utredningens förslag i fråga om verksamhetstillsyn (se kap. 8) står under tillsyn enligt lagen om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård, får anförtro vissa av de arbetsuppgifter som framgår av 4 kap. 1 § samma lag till någon som inte tillhör djurhälsopersonalen. Fördelen med ett sådant alternativ skulle enligt utredningens bedömning vara att vårdgivaren (alternativt medicinskt ansvarig veterinär eller annan i motsvarande ställning) själv gavs större möjlighet att leda och fördela arbetet inom den egna verksamheten. Alternativet skulle emellertid utgöra en tillbakagång till förhållanden som tidigare prövats och förkastats. Det finns även risk för att ett förslag som innebär att vårdgivare själva i högre utsträckning ges möjlighet att avgöra vem som ska utföra vilka arbetsuppgifter, leder till att det blir svårt för t.ex. djurägare att avgöra vilken kompetens den man anförtror vården av sitt djur till faktiskt innehar.

Beträffande de förslag som innebär att yrkestitlar som är skyddade enligt patientsäkerhetslagens bestämmelser ska åtnjuta samma skydd inom djurens hälso- och sjukvård har utredningen som alternativ övervägt att enbart skydda yrkestiteln fysioterapeut inom djurens hälso- och sjukvård. Ett sådant alternativ framstår emellertid inte som långsiktigt hållbart.

Det föreslås att verksamhetstillsyn ska införas inom djurens hälso- och sjukvård och att sådan tillsyn ska finansieras via offentliga medel. Alternativet att finansiera tillsynen via avgifter har också övervägts och det lämnas förslag på hur ett avgiftsfinansierat system

i så fall skulle kunna se ut. Flera olika modeller för avgiftsfinansierad tillsyn presenteras (se avsnitt 8.8.3). Ett alternativ är att kostnaden för individ- och verksamhetstillsyn årligen belastar samtliga vårdgivare som bedriver verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård. Ett annat alternativ som har övervägts är att varje besök hos en vårdgivare som bedriver verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård renderar i en administrativ kostnad för djurägaren. Förslaget innebär att tillsynen bekostas av djurägarna. Slutligen har utredningen även övervägt ett alternativ som innebär att den verksamhet som kontrolleras får betala en avgift när tillsynen genomförs.

I frågan om statens ansvar för veterinär service och smittskyddsberedskap har ett flertal alternativ övervägts gällande veterinär jourberedskap (se avsnitt 5.11). Exempelvis har alternativet att lagstifta om en skyldighet för kliniskt verksamma veterinärer att hålla jour övervägts. Även andra arbetstidsrelaterade förslag har övervägts. Utredningen föreslår efter noggranna överväganden och under rådande förhållanden en modell som innebär största möjliga veterinärnytta och som innebär att Jordbruksverket får bedöma behovet av tillgången till veterinär för att djur ska få sjukvård om det finns djurskyddsskäl. Detta alternativ, som alltså innebär anpassad veterinär service, ska i sammanhanget beaktas med övriga förslag som lämnas om t.ex. Indelning i veterinärområden och marknadsanalyser.

11.4 Ekonomiska konsekvenser för det allmänna

11.4.1 Förslagen om åtgärder för att säkerställa att det veterinära åtagandet inom veterinär service och vid utbrott av smittsamma djursjukdomar kan utföras på ett ändamålsenligt sätt

Utredningens förslag om anpassad veterinär service, som innebär att Distriktsveterinärerna kan anpassa verksamheten och inte måste erbjuda veterinär service mellan kl. 23.00 och 06.00, torde till sin utformning kunna innebära en viss besparing jämfört med nuvarande modell. Distriktsveterinärerna har emellertid påpekat att verksamheten i nuläget inte är tillräckligt bemannad utifrån nuvarande behov och att eventuella besparingar sannolikt behöver användas till ytterligare resurser i verksamheten.

Utredningens förslag om att genomföra ett pilotprojekt i syfte att testa den föreslagna modellen för anpassad veterinär service kommer att medföra kostnader för Jordbruksverket för planering och utformning och även informationsinsatser till berörda djurägare och veterinärer. Det kan vidare fordras en fungerande lösning för beredskapstjänsten, anpassningar i it-stöd och ekonomisystem etc. Pilotprojektet kan även påverka Distriktsveterinärernas övriga verksamhet. En närmare bedömning av kostnaderna för pilotprojektet bör göras i anslutning till beslut om genomförande.

Förslaget om indelning i veterinära områden bedöms få marginella ekonomiska konsekvenser för Jordbruksverket och uppgiften bör rymmas inom befintligt anslag.

För de marknadsanalyser som föreslås kommer det initialt att krävas arbetsinsatser av Jordbruksverket med att utarbeta en detaljerad modell för hur marknadsanalysen ska utformas. Därefter kommer det krävas en större punktinsats vid första genomförandetillfället. De löpande insatserna bör därefter kräva mer begränsade resurser. Förslaget innebär vissa initiala kostnader för Jordbruksverket som enligt utredningens bedömning bör rymmas inom befintligt anslag. Jordbruksverket har uppgett att de samlade administrativa uppgifterna, inklusive att ta fram en ny ersättningsmodell, kommer att ta i anspråk resurser som i dag har andra uppgifter. Initialt innebär detta att andra arbetsuppgifter får stå tillbaka om inte ytterligare medel tillförs. Vidare kommer den nya ersättningsmodellen att fordra en särskild utredning där även ekonomi/revisorskompetens behöver köpas in. Sammantaget är det enligt Jordbruksverket tveksamt om förslagen ryms inom befintliga anslag.

Sedan 2010 har Distriktsveterinärerna begränsats i sin verksamhet genom att endast få bedriva veterinärvård för sällskapsdjur och häst på primärvårdsnivå och med begränsad utrustning. Endast i undantagsfall, om sådan vård inte finns att tillgå inom rimligt avstånd, får vård ges utöver dessa begränsningar. Utredningens förslag innebär att dessa begränsningar inte längre ska vara tillämpliga och att begränsningen i stället bör utgöras av att Distriktsveterinärerna får bedriva vård utan möjlighet till stationärvård. Distriktsveterinärerna får inte heller i nuläget bedriva stationärvård. Begränsningen innebär alltså inte att Distriktsveterinärernas möjlighet att bedriva verksamhet begränsas i förhållande till nu gällande lagstiftning och bör alltså inte medföra några ekonomiska konsekvenser.

Utredningens förslag om att Jordbruksverket får, om det föreligger särskilda skäl, besluta att Distriktsveterinärerna får bedriva stationärvård kan innebära ökade kostnader för lokaler, annan struktur för bemanning, utrustning etc.

11.4.2 Förslagen om behörighetsreglering inom djurens hälso- och sjukvård

Förslaget om skydd för yrkestiteln hovslagare kan förväntas leda till att antalet hovslagare som ansöker om godkännande kommer att öka. Jordbruksverket har ett väl utarbetat system för hur ansökningar om godkännande m.m. ska handläggas, och kostnaderna bör rymmas inom förvaltningsanslaget.

Även förslaget om behörighetsreglering för djurvårdare kan initialt innebära merarbete för Jordbruksverket, både i form av relativt omfattande föreskriftsarbete för att fastställa vilka krav som bör gälla för att en ansökan ska beviljas och annat arbete i samband med att utarbeta själva ansökningsprocessen. Förhoppningen är emellertid att förslaget på sikt kan innebära en i vissa avseenden minskad arbetsbörda för myndigheten som i nuläget lägger ner stora resurser på att t.ex. utvärdera och överväga nuvarande undantagsregler avseende övrig personal. Inflödet av ansökningar om godkännande innebär återkommande arbete för Jordbruksverket. Utredningen har uppmärksammat att ansökningarna kommer i anslutning till terminssluten där det t.ex. är viktigt att ansökningarna kan hanteras snabbt. Arbetsgivarna har framfört att rekrytering sker redan under våren för att ha personal på plats under sommaren.

Förslagen om att djurvårdare ska ges möjlighet att ansöka om godkännande innebär att denna yrkeskategori kommer att tillhöra djurhälsopersonalen och omfattas av bestämmelser om disciplinpåföljd och andra frågor som prövas av Ansvarsnämnden för djurens hälso- och sjukvård. Arbetsuppgifterna för djurvårdare som godkänts av Jordbruksverket kommer på det stora hela att vara de samma som i nuläget. Skillnaden blir att den godkända djurvårdaren själv får ta ansvar för arbetet, ett ansvar som i nuläget åvilar t.ex. en veterinär. Förslaget bör därför inte innebära fler ärenden men däremot att ansvarsutkrävande kan riktas mot annan djurhälsopersonal. Utredningens förslag om att skydda yrkestiteln hovslagare kommer på sikt innebära att betydligt fler hovslagare tillhör djurhälsoperso-

nalen och därigenom omfattas av tillsyn. Förslagen bör emellertid inte innebära någon påtaglig förändring av ärendevolymen hos ansvarsnämnden.

Utredningens förslag om behörighetsreglering för hovslagare och djurvårdare kommer att innebära en betydande ökning av antalet djurhälsopersonal. Det saknas exakta uppgifter om hur många djurvårdare på nivå 2 och 3 som i dagsläget arbetar i Sverige. Enligt Gröna arbetsgivare bör det röra sig om i vart fall 1 000 personer. Även antalet yrkesverksamma hovslagare har varit svårt att uppskatta. Uppskattningsvis bör det röra sig om cirka 1 500 yrkesverksamma hovslagare i Sverige som inte ansökt om godkännande hos Jordbruksverket. Det är rimligt att anta att en del av hovslagarna, i vart fall under en inledande period, inte kommer att ansöka om godkännande utan i stället bedriva verksamhet under annan yrkestitel. Länsstyrelsens bedömning är att det för denna grupp i huvudsak blir fråga om individtillsyn. Länsstyrelsen har beräknat kostnaderna för tillsyn av ytterligare 1 000 hovslagare. Med utgångspunkt från Jordbruksverkets schablon som innebär tillsyn av yrkesgruppen i optimala fall vart femte år, skulle det innebära att cirka 200 extra djurhälsopersonal skulle kontrolleras årligen (normal och riskvärderad tillsyn). Till detta kommer sannolikt ett antal anmälningsärenden. I dag är emellertid antalet anmälningsärenden på godkända hovslagare inte så många. Om man räknar med cirka åtta timmar per tillsynsobjekt innebär det cirka 1 600 timmar/år, vilket ungefär motsvarar en årsarbetskraft. Även tillsyn över cirka 1 000 djurvårdare torde, med individtillsyn vart femte år, motsvara cirka en årsarbetskraft. Tillsyn över denna yrkeskategori kommer till stor del sannolikt att omfattas av verksamhetstillsyn, vilket innebär att kostnaden kan bli något lägre. Kostnaderna kan innebära att länsstyrelserna måste tillföras ytterligare medel.

Jordbruksverkets beslut om godkännande som djurvårdare bör kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Förslaget torde emellertid innebära en marginellt ökad arbetsbelastning för förvaltningsdomstolarna och bör rymmas inom befintliga anslag.

Förslaget om tidsbegränsat undantag från krav på examen i djuromvårdnad från högskoleutbildning på grundnivå för legitimation som djursjukskötare innebär att djurvårdare på nivå 3 ges möjlighet att, efter examination, ansöka om legitimation som djursjukskötare. Förslaget innebär arbete för Jordbruksverket, SLU, företrädare för

branschen för djurens hälso- och sjukvård och företrädare för djurhälsopersonalen. För Jordbruksverket och SLU medför förslaget dels initialt arbete med att ta fram föreskrifter om det närmare innehållet i och utförandet av examinationen, dels arbete med genomförande av examination och, för Jordbruksverket, visst arbete med ansökningar om legitimation. Förslaget medför således vissa kostnader för det allmänna. Att djurvårdare på nivå 3 väljer att genomföra examination och ansöka om legitimation som djursjukskötare bör å andra sidan innebära kostnadsbesparingar eftersom dessa personer blir djursjukskötare utan att uppta en utbildningsplats på djursjukskötarprogrammet.

11.4.3 Förslagen om det framtida resursbehovet inom djurens hälso- och sjukvård

SLU har enligt regleringsbrevet allt sedan budgetåret 2014 i uppdrag att säkerställa att utbildningsutbudet vid universitet ska svara mot studenternas efterfrågan och arbetsmarknadens behov. Utredningens förslag om ett uppdrag att särskilt bevaka och utvärdera i vilken utsträckning veterinär- och djursjukskötarutbildningarna svarar mot studenternas efterfrågan och arbetsmarknadens behov innebär alltså i huvudsak en precisering av ett redan befintligt uppdrag och bör därför inte medföra ytterligare kostnader för myndigheten.

Utredningens förslag om ett regeringsuppdrag till SLU avseende utredning av möjligheten att genomföra utbildning för djursjukskötare på distans, kan innebära vissa kostnader för myndigheten. Det föreslagna uppdraget ligger inom ramen för myndighetens grunduppdrag. Någon ytterligare finansiering torde därför inte krävas. Om universitetet därefter ska bygga upp och driva utbildningen behövs bl.a. lärarkompetens samt ett finansierat uppdrag från näringsdepartementet, vilket bör inkludera medel till forskning. Kostnadsberäkningen bör ingå som en del i det nu föreslagna uppdraget.

Utredningen föreslår att veterinärer från tredjeland ska beredas ytterligare en möjlighet till legitimation i Sverige. Förslaget innebär att fler veterinärer från tredjeland kan komma in på den svenska arbetsmarknaden vilket medför positiva konsekvenser för det allmänna som t.ex. inte behöver lägga ner medel på utbildning för dessa personer. Det blir Jordbruksverkets uppgift att fastställa hur ansökningsprocessen ska utformas. Här bör intryck kunna tas från Social-

styrelsens modell för legitimation för läkare från tredjeland. Utredningen har föreslagit följande modell.

1. Sökandens utbildning granskas av Jordbruksverket. I ett första steg bedömer Jordbruksverket om sökandens utbildning väsentligen motsvarar de svenska kraven och om sökanden för att få svensk veterinärlegitimation behöver gå tilläggsutbildning eller kan välja mellan att söka tilläggsutbildningen eller genomföra kunskapsprov. *Momentet innebär ett visst merarbete för Jordbruksverket men bör relativt snabbt kunna standardiseras och effektiviseras. För att kunna göra ett effektivt och rättssäkert arbete behöver Jordbruksverket få hjälp från Universitets- och högskolerådet (UHR). Det innebär en extra kostnad – antingen för Jordbruksverket eller för UHR. Jordbruksverket ersätter redan nu UHR för att de ska göra denna typ av bedömningar vid yttranden över utbildning från annat land än Sverige, inom EU/EES samt Schweiz. Kostnaden för detta är 3 764 kr per ärende.*

2. Ett kunskapsprov genomförs. SLU bör vara ansvarigt för provets utformning och för examinationen. *Momentet innebär ett visst merarbete för SLU och en kostnad som enligt myndigheten i sammanhanget är liten men inte obetydlig*.

3. Om sökanden klarar kunskapsprovet ska denne genomgå en kurs i svenska författningar som Jordbruksverket efter samråd med Livsmedelsverket ansvarar för att ta fram. *Det kommer innebära visst arbete och kostnad för Jordbruksverket och för Livsmedelsverket att utarbeta kursen. Därefter innebär momentet vissa förvaltningskostnader för Jordbruksverket avseende uppdateringar och kvalitetsgranskning m.m. Eventuella kostnader bör rymmas inom befintliga anslag*.

4. Efter genomfört kunskapsprov med godkänt resultat får Jordbruksverket besluta om huruvida och i så fall hur lång praktisk tjänstgöring som ska krävas i det enskilda fallet. *Eventuella kostnader bör rymmas inom befintliga anslag*.

5. Efter genomförd praktisk tjänstgöring (om Jordbruksverket har ansett att sådan behövs) kan sökanden ansöka om svensk veterinärlegitimation. I samband med ansökan bifogas även intyg om språkkunskaper. *Eventuella kostnader bör rymmas inom befintliga anslag.*

Förslaget medför alltså vissa kostnader. Om fler veterinärer från tredjeland med adekvat utbildning kan komma i arbete i Sverige på relativt kort tid kan det emellertid innebära såväl ekonomiska besparingar och tillväxt som integrationspolitiska fördelar för samhället.

11.4.4 Förslagen om införande av verksamhetstillsyn inom djurens hälso- och sjukvård

Utredningens förslag om införande av verksamhetstillsyn inom djurens hälso- och sjukvård kommer innebära kostnader för Jordbruksverket och för länsstyrelserna. En utförlig redogörelse för såväl fasta som rörliga kostnader för tillsynen framgår av avsnitt 8.8.3. Kostnaderna kan innebära att tillsynsmyndigheterna måste tillföras ytterligare anslagsmedel eller genom omprioriteringar inom utgiftsområdet. Utredningen har övervägt avgiftsfinansierade modeller för tillsyn inom djurens hälso- och sjukvård men kommit fram till slutsatsen att tillsyn inom djurens hälso- och sjukvård svårligen kan finansieras på andra sätt än genom allmänna medel.

11.5 Konsekvenser för enskilda och för företag

11.5.1 Förslagen om åtgärder för att säkerställa att det veterinära åtagandet inom veterinär service och vid utbrott av smittsamma djursjukdomar kan utföras på ett ändamålsenligt sätt

Utredningens förslag om anpassad veterinär service kan medföra att djurägare till sällskapsdjur och häst under vissa tider på dygnet kan få något längre till närmaste veterinärmottagning. För privata veterinärföretag kan förslaget innebära ett större kundunderlag nattetid. Detta kan resultera i att fler privata veterinära aktörer utvidgar sina öppettider. Förslaget kan också innebära att lantbruksdjursägare i enstaka fall tvingas till avlivning för att följa djurskyddslagstiftningen.

För att förstärka den veterinära kompetensen under beredskapstid föreslår utredningen att Jordbruksverket ska inrätta en beredskapstjänst med veterinär rådgivning för djurägare till lantbrukets djur och häst. Det är utredningens uppfattning att tjänsten kommer

att stärka djurskyddet och medföra positiva effekter för enskilda djurägare eller lantbruksföretag.

För att ytterligare tydliggöra rollerna beställare av veterinära tjänster och utförare av veterinära tjänster inom Jordbruksverket föreslår utredningen dels att Sverige ska delas in i veterinära områden, dels att behovet av Distriktsveterinärernas närvaro i ett område ska analyseras. Utredningens förslag om att en marknadsanalys ska utgöra grund för om Distriktsveterinärerna ska etablera sig i ett veterinärområde, avveckla en pågående verksamhet, avvakta etablering eller utöka redan befintlig verksamhet kommer på ett tydligt sätt att öka transparensen kring statens åtagande att alla djur i människans vård ska kunna få hälso- och sjukvård. För enskilda eller företag tydliggörs av vilka skäl som Jordbruksverket uppdrar åt Distriktsveterinärerna att etablera sig i ett givet område. Marknadsanalysen kan för privata aktörer klargöra vilka åtgärder som de behöver vidta för att säkerställa veterinär service utan Distriktsveterinärernas närvaro vilket innebär fördelar för konkurrensen. Utredningen föreslår också att dessa analyser ska göras tillgängliga på Jordbruksverkets hemsida eller offentliggöras på annat likvärdigt sätt.

Såväl förslagen om indelning i veterinärområden, marknadsanalys och därtill den redan existerande möjligheten för privata veterinärer att teckna avtal med Jordbruksverket om att utföra veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse, bör kunna leda till ökad transparens och främja möjligheter för privata aktörer att bedöma marknadsläget vilket bör leda till ökad konkurrens.

Det föreslås att Distriktsveterinärernas nuvarande begränsning i form av primärvårdsnivå och begränsad utrustning, tas bort. Konsekvensen torde bli ringa eftersom dessa begränsningar aldrig närmare definierats. För konsumenter innebär förslagen att det blir tydligare vilken vård som kan förväntas.

11.5.2 Förslagen om behörighetsreglering inom djurens hälso- och sjukvård

Även om två stora djursjukvårdsföretag står för cirka 60 procent av omsättningen inom djurens hälso- och sjukvård, bedrivs näringsverksamhet även i hög utsträckning av små företag. Flera av utredningens förslag syftar till att höja kvaliteten inom djurens hälso- och sjukvård. Vissa kostnader som sådana kvalitetshöjningar medför kan

vara svårare att bära för små företag än för stora, t.ex. ökade lönekostnader som kan bli en följd av att en ny yrkesgrupp, i detta fall djurvårdare, regleras. Små företag kan emellertid ha mycket att vinna i fråga om exempelvis verksamhetsplanering när fler arbetsuppgifter kan utföras självständigt av godkända djurvårdare utan krav på veterinär närvaro.

Såväl utredningens förslag om utökad behörighetsreglering för hovslagare som om utökat skydd för yrkestitlar som är skyddade enligt patientsäkerhetslagens bestämmelser syftar bl.a. till att konsumenter lättare ska kunna avgöra vilken kompetens den person man anförtror sitt djur till innehar. Att fler yrkesutövare inom djurens hälso- och sjukvård omfattas av bestämmelser om tillsyn innebär ökad trygghet för enskilda djurägare. Att förslagen även, enligt utredningens bedömning, medför ett ökat djurskydd innebär att det blir enklare för djurägare att uppfylla de krav som ställs på dem enligt djurskyddslagstiftningen.

Behörighetsreglering av yrken kan innebära ett intrång i den grundlagsskyddade närings- och yrkesfriheten. För hovslagare som inte ansökt om godkännande och alltså inte per automatik får använda yrkestiteln hovslagare i samband med bestämmelsernas ikraftträdande, kan förslagen innebära vissa negativa konsekvenser för den fortsatta yrkesutövningen. Detsamma kan gälla den som utövar verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård under en yrkestitel som hittills varit skyddad inom hälso- och sjukvården men inte inom djurens hälso- och sjukvård samt för djurvårdare. Utredningen har kommit fram till att förslagen inte är diskriminerande och att de är proportionerliga, lämpliga och inte går utöver vad som är nödvändigt för att nå målen om en god djurhälsa och gott djurskydd och att konsumenter på ett betryggande sätt kan försäkra sig om att den man anförtror sitt djur åt har önskad kompetens för uppgiften. Utredningens bedömning framgår av avsnitt 6.10.

Förslaget om behörighetsreglering för djurvårdare innebär att godkända djurvårdare kommer att tillhöra djurhälsopersonalen och ta eget ansvar för sina arbetsuppgifter. Det innebär att personalresurserna inom djurens hälso- och sjukvård kan användas mer effektivt. Utredningen har bedömt att vissa arbetsuppgifter som i nuläget utförs av djurvårdare på nivå 3 inte längre bör ingå i yrkesrollen för en godkänd djurvårdare. Det innebär att dessa uppgifter i stället får utföras av djursjukskötare eller möjligen av veterinär. Det kan leda till

högre kostnader för företagen vilket i sin tur kan komma att påverka de enskilda djurägarna. Sådana kostnader bör till viss del kunna vägas upp av effektivitetsvinster som en mer tydlig ansvarsfördelning kan innebära.

För de yrkesutövare som tillhör en yrkesgrupp som omfattas av föreslagna regler om godkännande medför regleringen en kostnad för ansökningsavgift i samband med ansökan om godkännande. Kostnaden för ansökan om godkännande som hovslagare är i nuläget 1 660 kr och får i sammanhanget betraktas som liten. Samma kostnad föreslås gälla för ansökan om godkännande som djurvårdare.

Det är tänkbart att försäkringsbolag som erbjuder djurförsäkringar ändrar försäkringsvillkoren så att den som väljer att anlita en yrkesutövare som inte är godkänd hovslagare (och som enligt förslagen inte längre får kalla sig hovslagare), missgynnas i förhållande till den som väljer en hovslagare som uppfyller de föreslagna kraven. En sådan utveckling kan innebära att det blir svårare att konkurrera för den yrkesutövare som inte är godkänd. Detsamma kan gälla för yrkesutövare som bedriver verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård under en titel som är skyddad enligt patientsäkerhetslagens bestämmelser och som, enligt förslagen, nu också skyddas inom djurens hälso- och sjukvård. Förslagen om utökad behörighetsreglering inom djurens hälso- och sjukvård bör sammantaget vara till fördel för djurägare, företag och för den som tillhör en yrkesgrupp som omfattas av den föreslagna regleringen. Det är utredningens förhoppning att förslagen ska bidra till en mer hållbar och långsiktigt välfungerande hälso- och sjukvård för djur vilket innebär bättre djurhälsa, ökat djurskydd och ökad trygghet för den som vänder sig till djurens hälso- och sjukvård.

Förslaget om tidsbegränsat undantag från krav på examen i djuromvårdnad från högskoleutbildning på grundnivå för legitimation som djursjukskötare innebär att djurvårdare på nivå 3 ges möjlighet att, efter examination, ansöka om legitimation som djursjukskötare. Förslaget medför enligt utredningens bedömning positiva konsekvenser för enskilda djurvårdare som får en unik möjlighet att vidareutbilda sig till ett eftertraktat yrke. Även branschen för djurens hälso- och sjukvård gynnas av förslaget som, enligt utredningens förhoppning, bör kunna innebära ett relativt snabbt tillskott av djursjukskötare till branschen.

Konsekvenserna för mindre hästföretag och ideella föreningar som arbetar med ridsport

Vid utformningen av förslagen om behörighetsreglering för hovslagare ska utredningen särskilt beakta konsekvenserna för mindre hästföretag och ideella föreningar som arbetar med ridsport. Utredningen har kommit fram till att yrkestiteln hovslagare ska få användas inom djurens hälso- och sjukvård endast av den som är godkänd hovslagare. Av det antal hovslagare som arbetar inom djurens hälso- och sjukvård har en mindre andel genomgått någon av de nuvarande treåriga utbildningar på yrkeshögskolenivå som leder till hovslagarexamen. Det innebär att få hovslagare skulle vara kvalificerade att utan vidare utbildning komma i fråga för godkännande. Det är av avgörande betydelse för djurskyddet att de nu föreslagna förändringarna inte innebär att det uppstår brist på hovslagare i Sverige och att hästägare, företag och ideella föreningar står utan hovslagare. Utredningen föreslår i detta syfte förhållandevis generösa övergångsbestämmelser (se kap. 10) som bl.a. innebär att den som vid ikraftträdandet arbetar som och kallar sig hovslagare ska få fortsätta att göra det i ytterligare fem år. Ensamrätt till yrkestiteln hovslagare är inte detsamma som ensamrätt till hovslagaryrket som sådant. Eftersom alla hovslagare med tiden kommer att vara godkända (för att enligt förslagen få kalla sig hovslagare) finns det enligt utredningens bedömning inte anledning att befara att priserna för hovslageri av den anledningen kommer att öka annat än marginellt. Utredningens bedömning är därför att förslagen inte bör medföra negativa konsekvenser för mindre hästföretag och ideella föreningar som arbetar med ridsport.

11.5.3 Förslagen om det framtida resursbehovet inom djurens hälso- och sjukvård

Utredningens förslag om ett regeringsuppdrag för SLU att undersöka möjligheten att genomföra djursjukskötarutbildningen på distans innebär, om en sådan utbildning kommer till stånd, att fler personer får faktisk möjlighet att genomföra utbildningen. Förslaget medför alltså i längden positiva konsekvenser för enskilda. Förslaget kan även medföra positiva effekter för företag, eftersom det kan bli lättare att rekrytera och även behålla redan anställd personal.

Förslaget om att SLU ska uppdras att särskilt bevaka och utvärdera i vilken utsträckning utbildningsutbudet vid universitet svarar mot studenternas efterfrågan och arbetsmarknadens behov medför positiva konsekvenser för företag och för enskilda. Om antalet utbildningsplatser bättre kan spegla behovet av arbetskraft innebär det t.ex. att företag får lättare att rekrytera personal.

Utredningen föreslår att språket i journaler ska vara svenska och att en sådan huvudregel bör framgå av lagtexten. Eftersom det finns behov av att möjliggöra journalföring på engelska inom djurens hälso- och sjukvård föreslås också att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer ska ges möjlighet att meddela undantag från huvudregeln. Förslaget innebär att det blir enklare för veterinärer som inte har svenska som modersmål att arbeta inom djurens hälso- och sjukvård och medför därför positiva konsekvenser både för enskilda veterinärer och för företag som har behov av att anställa veterinärer.

Utredningens förslag om utökade möjligheter till veterinärlegitimation i Sverige för den som har en veterinärexamen från tredjeland syftar till att veterinärer som har en likvärdig utbildning som svenska veterinärer snabbare ska kunna komma in i arbete i landet. Förslaget medför positiva konsekvenser för enskilda veterinärer från tredjeland och för företag i behov av veterinärer.

11.5.4 Förslagen om införande av verksamhetstillsyn inom djurens hälso- och sjukvård

Tillsynen inom djurens hälso- och sjukvård ska vara framåtsyftande och vägledande. Att verksamhetstillsyn införs inom djurens hälso- och sjukvård medför att företag som omfattas av tillsynen får tillgång till ökat stöd från tillsynsmyndigheterna i sin strävan till regelefterlevnad. En effektiv tillsyn innebär att verksamheter inom djurens hälso- och sjukvård kan hålla högre kvalitet och leda till ett högre förtroende från t.ex. djurägare.

Införande av verksamhetstillsyn påverkar verksamheterna inom djurens hälso- och sjukvård på olika sätt bl.a. beroende på verksamheternas storlek. Det är viktigt att utforma verksamhetstillsynen utan att snedvrida konkurrensförhållandena mellan små och stora aktörer. Alla verksamheter, oavsett storlek, omfattas av kravet på en god och säker vård vilket förutsätter vissa grundläggande arbetssätt.

Under föreskriftsarbetet bör Jordbruksverket ta ställning till vilka krav som kan ställas beroende på verksamheternas storlek och vilka förhållanden som kan vara viktiga att ta hänsyn till. En viktig konsekvens för företag är att verksamheterna behöver se över och eventuellt anpassa sina rutiner så att de uppfyller kraven enligt Jordbruksverkets föreskrifter. Många verksamheter har redan i dagsläget dokumenterade rutiner och företagens administrativa börda bör därför inte bli allt för omfattande. Det merarbete som förslagen innebär kommer inte att påverka företagens förutsättningar för att bedriva verksamhet.

Förslaget om införande av verksamhetstillsyn bedöms alltså medföra positiva konsekvenser för företag.

11.6 Övriga konsekvenser enligt kommittéförordningen

11.6.1 Konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet

Förslagen om åtgärder för att säkerställa att det veterinära åtagandet inom veterinär service och vid utbrott av smittsamma djursjukdomar kan utföras på ett ändamålsenligt sätt syftar till att det ska finnas djursjukvård i hela landet och speciellt i sådana områden där det bedöms att tillfredsställande veterinär service inte skulle kunna bedrivas på marknadsmässiga grunder. Utredningens förslag om indelning i veterinärområden och marknadsanalyser tydliggör samhällets ansvar på området. Redan i dag har staten ansvar för att det finns tillfredställande veterinär service i hela landet. Utredningens förslag påverkar inte statens ansvar i denna fråga.

Utredningens förslag, om att regeringen ska uppdra åt SLU att undersöka möjligheten att genomföra utbildning till djursjukskötare på distans, kan innebära att fler personer på olika platser i landet kan genomföra utbildningen. Det skulle också ge ökade möjlighet för en arbetsgivare att rekrytera lokalt förankrade personer eller att behålla redan anställd personal.

11.6.2 Konsekvenser för de integrationspolitiska målen

Målet för nyanländas etablering i det svenska samhället är lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund. Utredningens förslag om fler vägar till veterinärlegitimation i Sverige och möjlighet att göra undantag från att föra journal på svenska innebär att det blir lättare för veterinärer från tredjeland att få veterinärlegitimation och att arbeta som veterinär i Sverige. Förslagen medför alltså positiva konsekvenser för det integrationspolitiska målet att alla ska ha samma möjligheter oavsett etnisk och kulturell bakgrund.

11.6.3 Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

Utredningens förslag om ny och utökad behörighetsreglering kan ha en positiv påverkan på djurskyddet i samband med att djur behandlas. I övrigt bedömer utredningen att de förslag som lämnas inte kommer att innebära några stora konsekvenser för brottsligheten eller för det brottsförebyggande arbetet.

11.6.4 Förslagens överensstämmelse med EU-rätten

Utredningens bedömning är att förslagen är förenliga med relevant EU-rättslig lagstiftning. Utredningen föreslår ändrad och ny behörighetsreglering för vissa yrken och i samband därmed även anpassningar till lag om erkännande av yrkeskvalifikationer (se avsnitt 6.11).

11.6.5 Konsekvenser för den personliga integriteten

Utredningen har gjort vissa överväganden i fråga om förslagens konsekvenser för den personliga integriteten. För att kunna bedriva verksamhetstillsyn på ett ändamålsenligt sätt lämnas förslag som innebär att det ska finnas it-system för elektronisk behandling av uppgifter om verksamheter inom djurens hälso- och sjukvård hos Jordbruksverket. Utredningen har kommit fram till att den personuppgiftsbehandling som förslaget innebär har de lagliga förutsättningar som krävs enligt gällande dataskyddslagstiftning samt att det

inte är fråga om ett särskilt stort antal uppgifter som dessutom inte är av känslig karaktär. En mer utförlig redovisning och bedömning finns i anslutning till förslaget (se avsnitt 8.7.8).

11.6.6 Konsekvenser för jämställdheten och för den kommunala självstyrelsen

Utredningens förslag bedöms inte medföra konsekvenser för jämställdheten eller för den kommunala självstyrelsen.

11.7 Övriga konsekvenser

11.7.1 Konsekvenser för djurskyddet

Utredningens övergripande uppdrag är att föreslå hållbara och långsiktiga förslag för att säkerställa en välfungerande hälso- och sjukvård för djur. Alla förslag som utredningen lämnar syftar till att utifrån rådande förutsättningar säkerställa eller förstärka djurskyddet.

Utredningens förslag om att Jordbruksverket ska ges möjlighet att i högre utsträckning anpassa den veterinära servicen syftar till att åstadkomma en långsiktigt hållbar struktur för det statliga åtagandet om veterinär service. I dagsläget utnyttjas enligt utredningens mening inte Distriktsveterinärernas veterinära resurser optimalt, eftersom resurstillgången fördelas på ett sätt som innebär att vård erbjuds på tider där behovet inte är som störst. Värdefulla veterinära resurser, som i dagsläget utgör en bristvara går därmed till spillo. Distriktsveterinärerna har dessutom förklarat för utredningen att den nuvarande situationen är ohållbar. Att bibehålla den nuvarande modellen för genomförande av veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse innebär enligt utredningens mening en risk för att djurskyddet försämras.

För lantbrukets djur är det svårt att få veterinärvård på annat sätt än genom Distriktsveterinärernas försorg. Vårdbehovet nattetid för dessa djurslag är emellertid mycket litet och dessutom avtagande. För sällskapsdjur finns däremot goda möjligheter till sjukvård i privat regi även under beredskapstid.

Den beredskapstjänst för djurägare till lantbrukets djur och häst som utredningen föreslår innebär att veterinär service kan tillhandahållas på en tillfredsställande nivå även under tidpunkter då

Distriktsveterinärerna inte erbjuder klinisk veterinärvård. Genom beredskapstjänsten kan rådgivning erbjudas, icke akuta sjukdomsfall sorteras bort, akutresor kan koordineras och veterinära resurser kan fördelas inför morgonens första timmar. Utredningen föreslår även att privata veterinära aktörer ska ges möjlighet att ansluta sig till den föreslagna beredskapstjänsten. Härigenom kan djurägare hänvisas till privata alternativ under beredskapstid.

Utredningen har uppmanat Jordbruksverket att undersöka möjligheterna att utöka ViLA liksom möjligheten till en avlivningstjänst. För lantbruksdjur som inte kan få vård i tid och riskerar onödigt lidande är avlivning ett relevant alternativ ur djurskyddssynpunkt.

Utredningen har föreslagit att förslaget om anpassad veterinär service bör testas och utvärderas genom ett omfattande pilotprojekt. Huvudsyftet med pilotprojektet är att kunna studera och anpassa den föreslagna modellen och dess konsekvenser för alla djurslag, men särskilt för häst.

Förslagen om utökad behörighetsreglering för hovslagare samt utökat skydd för yrkestitlar som är skyddade enligt patientsäkerhetslagens bestämmelser syftar bl.a. till att konsumenter lättare ska kunna avgöra vilken kompetens den person man anförtror sitt djur till innehar. Förslaget om behörighetsreglering för djurvårdare innebär att godkända djurvårdare kommer att tillhöra djurhälsopersonalen och ta eget ansvar för sina arbetsuppgifter. En behörighetsreglering för djurvårdare innebär också att samhället säkerställer en viss utbildningsnivå för att få använda yrkestiteln godkänd djurvårdare, vilket enligt utredningens bedömning stärker djurskyddet.

För att ytterligare säkerställa att den vård som ges sker i enlighet med gällande regelverk har utredningen föreslagit att verksamhetstillsyn införs som ett komplement till individtillsynen inom djurens hälso- och sjukvård. Syftet är att säkerställa att vårdgivare inom djurens hälso- och sjukvård bedriver verksamheten på ett sådant sätt att kraven på en god och säker vård av djur uppfylls och att verksamheten uppfyller samhällets krav på djurskydd, smittskydd och livsmedelssäkerhet.

Brist på resurser innebär risker för djurvälfärden och att djur inte får den vård de behöver i tid. Utredningens förslag att uppdra åt SLU att särskilt bevaka och utvärdera i vilken utsträckning veterinär- och djursjukskötarutbildningarna svarar mot studenternas efterfrågan och arbetsmarknadens behov innebär möjlighet att på ett systematiskt sätt

följa utvecklingen och därigenom dimensionera veterinär- och djursjukskötarutbildningarna efter rådande behov. I sammanhanget kan nämnas att utredningen även bedömt att platserna på såväl veterinär- som djursjukskötarutbildningen bör utökas ytterligare.

11.7.2 Konsekvenser för smittskyddet

Sverige har historiskt ett unikt gott hälsoläge avseende smittsamma djursjukdomar. Det finns dock indikatorer som visar på utmaningar för djurhälsoläget i Sverige. Svensk djurhållning utvecklas mot en mer specialiserad animalieproduktion och mot färre och större gårdar. Detta kan leda till att konsekvensen av ett utbrott blir betydande när större enheter drabbas. Ett förändrat klimat kan innebära introduktion av nya sjukdomar eller att sjukdomar som tidigare inte förekommit i delar av landet uppträder på nya platser och bidra till fler misstänkta fall som snabbt behöver utredas och hanteras.

I jämförelse med många andra länder i vår närhet har Sverige ett gott smittskyddsläge att förvalta. En snabb hantering av misstänkta eller bekräftade smittor är av största vikt för lantbruksföretag. Utredningen anser att detta endast kan säkerställas genom att staten fortsatt tar ett mycket stort ansvar för smittskyddet.

I Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/429 av den 9 mars 2016 om överförbara djursjukdomar och om ändring och upphävande av vissa akter med avseende på djurhälsa (djurhälsolagen) betonas att medlemsstaterna och särskilt deras behöriga myndigheter med ansvar för djurhälsa hör till de viktigaste aktörerna för förebyggande och bekämpning av överförbara djursjukdomar. Utredningen har kommit fram till att det saknas skäl att ändra den ordning som i dag föreligger. Utredningen föreslår därför att Jordbruksverket även fortsatt ska säkerställa tillgången till veterinärer vid utbrott av smittsamma sjukdomar. För att effektivt kunna upptäcka sjukdomar, snabbt kunna mobilisera en tillräckligt stor beredskapsorganisation, vara väl övad och ha tillräcklig uthållighet i bekämpandet görs bedömningen att det fortsatt finns ett behov av en organisation som till grunden består av statligt anställda veterinärer. Den samlade bedömningen är att nu rådande organisation bäst säkerställer bekämpning av utbrott av smittsamma djursjukdomar och att den utförs på ett kostnadseffektivt och ändamålsenligt sätt. I en situation

då det krävs mer resurser än vad de statligt anställda veterinärerna kan uppbringa finns det inget som hindrar att Jordbruksverket upphandlar eller köper in externa tjänster för att säkerställa tillgången till veterinärer vid utbrott av smittsamma sjukdomar.

11.7.3 Konsekvenser för livsmedelsförsörjningen

En fungerade försörjning av livsmedel till befolkningen är en grundförutsättning för ett fungerade samhälle. På nationell nivå finns två generella strategier för att erbjuda en säker livsmedelsförsörjning; genom en hög grad av självförsörjning av livsmedel från inhemsk produktion eller genom en kombination av inhemsk produktion och internationell handel. Primärproduktionen av råvaror för livsmedelsindustrin är en global verksamhet som omfattar jordbrukets odling och djurhållning, trädgårdsbruk, vattenbruk, fiske och jakt. Över 95 procent av det vi äter har sitt ursprung i odling och djurhållning. Till de vanligaste och viktigaste råvarorna för livsmedel hör spannmålen men också livsmedel eller insatsvaror av animaliskt ursprung.

En av de viktigaste utgångspunkterna för utredningens förslag är att säkerställa tillgången till veterinärer och annan djurhälsopersonal för lantbrukets djur för att på så sätt främja god djurhållning och livsmedelsförsörjning. Utredningen bedömer risken för att förslaget om anpassad veterinär service skulle påverka livsmedelsförsörjningen som mycket liten.

12 Författningskommentar

12.1 Förslaget till lag om ändring av lag (2009:302) om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård

1 kap.

4 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om vilka personer som enligt lagen tillhör djurhälsopersonalen och har justerats i anledning av införandet av bestämmelser om godkännande för djurvårdare.

Övervägandena finns i avsnitt 6.8.1.

5 §

Paragrafen, som är ny, syftar till att definiera begreppet vårdgivare inom djurens hälso- och sjukvård. Vårdgivare inom djurens hälso- och sjukvård är en juridisk person, enskild näringsidkare, statlig myndighet eller annan offentlig verksamhet som bedriver hälso- och sjukvård för djur. Definitionen omfattar alltså samtliga som bedriver verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård, även om verksamheten inte omfattas av tillsyn enligt lagen. Vårdgivaren ska inte förväxlas med den person som rent faktiskt utför vården.

Övervägandena finns i avsnitt 8.7.3.

2 kap.

1 §

Paragrafen, som har en ny lydelse, innehåller bestämmelser om vårdgivares ansvar och krav på hur verksamhet ska bedrivas inom djurens hälso- och sjukvård samt om skyldigheter för djurhälsopersonalen. Ett grundläggande krav som samtliga vårdgivare inom djurens hälso- och sjukvård ska kunna leva upp till är att verksamheten bedrivs så att kraven på en god och säker vård av djur uppfylls och att verksamheten uppfyller samhällets krav på djurskydd, smittskydd och livsmedelssäkerhet. Det kan t.ex. innebära att en vårdgivare ansvarar för att verksamheten utformas så att det finns personal, utrustning och, i förekommande fall lokaler, i sådan utsträckning och av sådant slag som behövs för en god och säker vård och att verksamheten håller en god hygienisk standard.

Vårdgivare som omfattas av tillsyn enligt lagen om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård ska därutöver bedriva verksamhet på ett sådant sätt att djurhälsopersonalen har förutsättningar att uppfylla de skyldigheter som åligger dem. Det kan t.ex. innebära att vårdgivaren ska ansvara för att kvaliteten i verksamheten utvecklas så att den är i överensstämmelse med vetenskap och beprövad erfarenhet, att det finns förutsättningar för adekvat journalföring och rapportering samt förutsättningar för att intyg om djurs hälsotillstånd eller vård kan upprättas med noggrannhet och omsorg. Bestämmelserna syftar till att tydliggöra för vårdgivare vad som förväntas av den som bedriver verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård.

Övervägandena finns i avsnitt 8.7.3.

1 a §

Enligt paragrafen, som är ny, klargörs att huvudregeln är att journaler som upprättas inom djurens hälso- och sjukvård ska vara skrivna på svenska. Undantag från huvudregeln får enligt 5 § meddelas av regeringen eller av den myndighet som regeringen bestämmer.

Övervägandena finns i avsnitt 7.10.4.

5 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om bemyndiganden och har en ny lydelse. I *första stycket 1* införs ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela undantag från huvudregeln i 1 a § att journaler som upprättas inom djurens hälso- och sjukvård ska vara skrivna på svenska. Syftet med bemyndigandet är främst att det ska finnas möjlighet att föreskriva att journaler under vissa förutsättningar även får upprättas på engelska inom djurens hälso- och sjukvård. Sådana förutsättningar skulle t.ex. kunna vara att vårdgivare inom djurens hälso- och sjukvård ska säkerställa att kravet på noggrannhet i dokumentationen upprätthålls och att djurägaren kan ta del av journalen på ett sådant sätt att denne kan förstå innehållet.

I *första stycket 3* införs bemyndigande för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att föreskriva om de ytterligare skyldigheter för vårdgivare som står under tillsyn enligt lagen om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård som behövs för en god och säker vård.

Övervägandena finns i avsnitt 7.10.4. och 8.7.3.

3 kap.

1 §

Paragrafen, som har en ny lydelse, innehåller bestämmelser om krav för meddelande av legitimation för veterinärer och djursjukskötare och om vissa bemyndiganden för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer. I *andra stycket* utvidgas bemyndigandet på så sätt att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om legitimation inte bara för den som avlagt examen i djuromvårdnad eller genomgått utbildning utomlands, utan även för den som uppvisat likvärdiga kunskaper och färdigheter. Förändringen syftar framför allt till att möjliggöra för djurvårdare på nivå 3 att under en begränsad tidsperiod ansöka om legitimation som djursjukskötare.

Övervägandena finns i avsnitt 6.8.1.

4 §

Paragrafen, som har en ny lydelse, innehåller bestämmelser om skydd för yrkestitlar inom djurens hälso- och sjukvård. Av *andra stycket*, som är nytt, framgår att en sådan yrkestitel som följer av 4 kap. 1 patientsäkerhetslagen endast får användas inom djurens hälso- och sjukvård av den som uppfyller förutsättningarna för att få använda titeln i fråga inom hälso- och sjukvården, det vill säga enligt patientsäkerhetslagens bestämmelser. Bestämmelsen innebär att en yrkestitel som är skyddad inom hälso- och sjukvårdens område ska ha samma skydd inom djurens hälso- och sjukvård och syftar i första hand till att underlätta för djurägare att avgöra vilken kompetens den person man anförtror sitt djur åt faktiskt har.

Av *tredje stycket* framgår att den som saknar behörighet att använda en yrkestitel som är skyddad inom djurens hälso- och sjukvård, inte heller får använda en titel som kan förväxlas med en sådan. Som exempel bör den som saknar legitimation som fysioterapeut inte kunna använda titlar som häst- eller hundfysioterapeut.

Övervägandena finns i avsnitt 6.7.2.

5 §

Paragrafen, som har en ny lydelse, innehåller bestämmelser om godkännande för hovslagare. *Tredje stycket* justeras på så sätt att ett skydd införs för beteckningen hovslagare.

Övervägandena finns i avsnitt 6.6.2.

5 a §

Paragrafen innehåller bestämmelser om tillfällig yrkesutövning och erkännande av yrkeskvalifikationer och har justerats i anledning av införandet av bestämmelser om godkännande för djurvårdare.

Övervägandena finns i avsnitt 6.11.

5 b §

Genom paragrafen, som är ny, införs i *första stycket* en möjlighet för djurvårdare att ansöka om godkännande hos Jordbruksverket. Godkännandet innebär att djurvårdaren i fråga tillhör djurhälsopersonalen med de rättigheter och skyldigheter som det innebär enligt aktuell lag.

Med stöd av bemyndigandet i *andra stycket* får regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer meddela föreskrifter om den utbildning eller praktiska erfarenhet som krävs för godkännande.

Av *tredje stycket* framgår att beteckningen godkänd djurvårdare i verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård får användas endast av den som fått godkännande enligt första stycket.

Övervägandena finns i avsnitt 6.8.1.

7 §

Paragrafen har justerats på så sätt att bestämmelserna även omfattar djurvårdare och innebär att godkännande som djurvårdare inte får meddelas om förhållandena är sådana att ett godkännande skulle ha återkallats om sökanden varit godkänd.

Övervägandena finns i avsnitt 6.8.1.

7 a §

Paragrafen innehåller bestämmelser om föreskriftsrätt för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela särskilt tillstånd att utöva yrke när förutsättningar för legitimation eller godkännande saknas. Paragrafen har justerats till att även omfatta djurvårdare.

Övervägandena finns i avsnitt 6.8.1.

5 kap.

1 §

Paragrafen, som har en ny lydelse, innehåller bestämmelser om tillsynsobjekt inom djurens hälso- och sjukvård. Bestämmelsen innebär att tillsyn inom djurens hälso- och sjukvård numera, utöver kontroll av den som tillhör djurhälsopersonalen, även ska omfatta kontroll av

sådana verksamheter där djurhälsopersonal är anställd eller på annat sätt utövar verksamhet. Verksamhetstillsyn ska alltså inte omfatta verksamheter där djurhälsopersonal inte är anställd eller verksam, eftersom tillsyn kan uppfattas som en garanti även för t.ex. alternativmedicinsk behandling av djur.

Övervägandena finns i avsnitt 8.7.2.

2 §

Paragrafen, som har en ny lydelse, innehåller bestämmelser om tillsynsmyndigheternas skyldigheter att lämna råd och informera tillsynsobjekten för att underlätta deras möjligheter att fullgöra sina skyldigheter enligt lagen och de föreskrifter och beslut som meddelats med stöd av den. Paragrafen har justerats till att även omfatta rådgivning och information till vårdgivare inom djurens hälso- och sjukvård som står under tillsyn enligt denna lag.

Övervägandena finns i avsnitt 8.7.6.

3 §

Paragrafen, som har en ny lydelse, innehåller bestämmelser om tillsynsmyndigheternas rättigheter i förhållande till tillsynsobjekten. *Första stycket 1* har justerats på så sätt att även vårdgivare som bedriver verksamhet som står under tillsyn är skyldiga att på begäran lämna upplysningar till tillsynsmyndigheten i den utsträckning som behövs för tillsynen.

Övervägandena finns i avsnitt 8.7.5.

4 §

I paragrafen, som har en ny lydelse, har bestämmelser om anmälningsskyldighet för vårdgivare inom djurens hälso- och sjukvård som står under tillsyn lagts till. I *första stycket* anges att vårdgivare som avser att bedriva verksamhet som omfattas av tillsyn enligt lagen, ska anmäla detta till Jordbruksverket senast en månad innan verksamheten påbörjas. En vårdgivare som vid lagens ikraftträdande redan bedriver

sådan verksamhet ska, enligt lagens övergångsbestämmelser, anmäla verksamheten till Jordbruksverket senast den 31 december 2024 .

Av *andra stycket* framgår att vårdgivare även är skyldiga att inom en månad efter genomförandet anmäla om en verksamhet läggs ned eller helt eller till väsentlig del ändras eller flyttas. Anmälningsskyldiga förändringar bör i regel vara av väsentlig betydelse, så som att verksamheten t.ex. byter inriktning.

I *tredje stycket* införs bemyndigande för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om vilka närmare krav som behövs för att vårdgivares anmälningsskyldighet ska kunna fullgöras på bästa sätt. Här avses t.ex. vilka närmare uppgifter en anmälan ska innehålla och om anmälningsförfarandet i övrigt. Att de uppgifter som ska lämnas är relevanta ur tillsynshänseende och att uppgiftslämnandet inte belastar verksamheterna i onödan är en förutsättning för ett väl fungerande anmälningsförfarande. Bemyndigandet avser sedan tidigare även möjlighet att föreskriva om skyldighet för den som tillhör djurhälsopersonalen att lämna kontaktuppgifter till tillsynsmyndigheten. Den delen av bestämmelsen har justerats endast på så sätt att den placerats som en andra punkt i stycket.

Övervägande finns i avsnitt 8.7.7.

8 kap.

3 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om att den som bryter mot bestämmelser om användande av vissa yrkestitlar inom djurens hälso- och sjukvård ska dömas till böter och har justerats i anledning av införandet av bestämmelser om godkännande för djurvårdare.

Övervägandena finns i avsnitt 6.8.1.

Kommittédirektiv 2021:42

En hållbar och långsiktigt välfungerande hälso- och sjukvård för djur

Beslut vid regeringssammanträde den 10 juni 2021

Sammanfattning

En särskild utredare ska göra en översyn av lagstiftningen om djurens hälso- och sjukvård och annan veterinär verksamhet och undersöka vilka åtgärder som behöver vidtas i syfte att säkerställa en hållbar och långsiktigt välfungerande hälso- och sjukvård för djur.

Utredaren ska bland annat

- föreslå åtgärder för att säkerställa att det statliga åtagandet inom veterinär service och vid utbrott av smittsamma djursjukdomar ska kunna utföras på ett ändamålsenligt sätt
- undersöka hur verksamheten inom djurens hälso- och sjukvård har påverkats av den behörighetsreglering som infördes 2010
- analysera det framtida resursbehovet av olika yrkeskategorier inom djurens hälso- och sjukvård
- utarbeta de författningsförslag som krävs för införandet av verksamhetstillsyn inom djurens hälso- och sjukvård.

Uppdraget ska redovisas senast den 3 oktober 2022.

Stora förändringar inom djurens hälso- och sjukvård

Den 1 januari 2010 infördes en ny organisation för veterinär service och vid utbrott av smittsamma djursjukdomar. Denna innebar bland annat att privatpraktiserande veterinärer i större utsträckning gavs möjlighet att delta i smittskydds- och jourberedskapen och ta del av det statliga stödet. Samtidigt trädde en ny lag, lagen (2009:302) om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård, i kraft som bland annat innebar en ny behörighetsreglering för vissa av de yrkesgrupper som är verksamma inom djurens hälso- och sjukvård (djurhälsopersonal).

Sedan de nya reglerna började gälla har det skett stora förändringar inom branschen. Djursjukvården har utvecklats på ett sådant sätt att det numera finns avancerade diagnostiska verktyg och behandlingsalternativ som i princip är fullt jämförbara med de som används vid vård av människor. Tillgången till mer avancerad vård har inneburit en ökad efterfrågan på mer specialiserad vård för sällskapsdjur. Efterfrågan på djursjukvård har även generellt ökat, framför allt för sällskapsdjur. Djurhållningen inom livsmedelsproduktionen har gått mot allt större enheter som efterfrågar delvis andra veterinära tjänster än tidigare, till exempel rådgivning.

Marknaden för djurens hälso- och sjukvård har sedan en tid tillbaka expanderat kraftigt. Ägarstrukturen har förändrats genom att ett fåtal aktörer har köpt upp en stor andel av de tidigare fristående företagen på marknaden. Nya digitala tjänster, så kallade videoveterinärer, har etablerats och mycket talar för att utvecklingen med digital vård kommer att fortsätta. I takt med utvecklingen på marknaden har behovet av utbildad personal ökat. Detta innebär att det i dag finns brist på djurhälsopersonal, i synnerhet veterinärer och djursjukskötare.

Uppdraget att analysera det statliga åtagandet inom veterinär service och smittskyddsberedskap

Det statliga åtagandet och den nuvarande organisationen

Staten har sedan länge tagit på sig ett ansvar för djurens hälso- och sjukvård. Ansvaret är kopplat till målsättningar om gott djurskydd, god djurhälsa, gott smittskydd, god folkhälsa och säkra livsmedel. En grundläggande förutsättning för att dessa målsättningar ska kunna

uppnås är att det finns veterinär service i hela landet för hälso- och sjukvård för djur samt en effektiv organisation vid utbrott av smittsamma djursjukdomar.

Statens jordbruksverk (Jordbruksverket) har enligt förordningen (2009:1464) med instruktion för Statens jordbruksverk i uppgift att se till att alla djur i människans vård ska kunna få hälso- och sjukvård och att säkerställa tillgången till veterinärer vid utbrott av smittsamma djursjukdomar. Jordbruksverket ansvarar därmed för att det finns veterinärer för deltagande i så kallad veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse, det vill säga beredskapsorganisation vid utbrott av smittsamma djursjukdomar, beredskap för djursjukvård under jourtid samt djurhälso- och djursjukvård i sådana områden av landet där det bedöms att tillfredsställande veterinär service inte skulle kunna bedrivas på marknadsmässiga grunder. Därutöver ansvarar Jordbruksverket, tillsammans med Livsmedelsverket och länsstyrelserna, för krigsorganisationen av den civila veterinärverksamheten i enlighet med krigsveterinärförordningen (1981:648).

Jordbruksverket kan enligt förordningen (2009:1397) om veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse, efter upphandling, ingå avtal med privata aktörer om att de ska utföra veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse. Det finns dock inte någon skyldighet för privata veterinärer eller veterinärbolag som till exempel behandlar djur på dagtid att också erbjuda vård på kvällar och helger. Vid en upphandling kan, utöver privata aktörer, även Distriktsveterinärerna delta. Distriktsveterinärerna är den avdelning inom Jordbruksverket som ansvarar för att fullgöra de veterinära uppgifter som verket är skyldigt att utföra. Jordbruksverket kan även, i stället för att upphandla tjänsterna, ge Distriktsveterinärerna i uppdrag att utföra dessa. Verksamhet av allmänt ekonomiskt intresse finansieras till viss del med statliga anslag.

Distriktsveterinärernas verksamhet regleras i förordningen med instruktion för Statens jordbruksverk. Distriktsveterinärerna får, i enlighet med Jordbruksverkets åtaganden, endast vara etablerade där det krävs för att säkerställa tillgången till veterinärer. I de områden där Distriktsveterinärerna är etablerade är Jordbruksverket skyldigt att bedriva hälso- och sjukvård för lantbrukets djur. Därutöver får Jordbruksverket i dessa områden även bedriva hälso- och sjukvård för hästar och sällskapsdjur på en primärvårdsnivå som fastställs av myndigheten i förväg med begränsad utrustning och utan möjlighet

till stationär vård. Vidare får myndigheten bedriva vård utöver primärvård för hästar och sällskapsdjur om sådan vård inte finns att tillgå inom rimligt avstånd.

Distriktsveterinärerna är en särskild verksamhetsgren och ett eget resultatområde inom Jordbruksverket, vilket bland annat innebär att dess kostnader och intäkter redovisas separat. En annan avdelning på Jordbruksverket, Djuravdelningen, är beställare av veterinära tjänster. Jordbruksverket ansvarar även för den krisorganisation som behöver finnas för att säkerställa en god folk- och djurhälsa genom att förhindra och bekämpa spridning av smittor hos djur. Till krisorganisationen bidrar näringens djurhälsoorganisationer med veterinärer och i enlighet med ingångna avtal några privatpraktiserande veterinärer.

För att finansiera det statliga åtagandet erhåller Jordbruksverket anslagsmedel. Anslaget får användas för ersättning för veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse och kostnader för avlägset belägen djurhållning som avser livsmedelsproducerande djur.

Utmaningar för den nuvarande organisationen

När den nuvarande organisationen för veterinär service och annan offentlig veterinärverksamhet infördes var tanken bland annat att ge privatpraktiserande veterinärer möjlighet att delta i smittskydds- och jourberedskapen och ta del av det statliga stödet, se propositionen En ny organisation för veterinär service och vid utbrott av smittsamma djursjukdomar (prop. 2008/09:211). De privata aktörerna har dock visat mycket litet intresse av att utföra sådana uppgifter och Jordbruksverket har därför upphört med upphandlingsförfarandet. Till följd av de privata aktörernas låga intresse har Jordbruksverket även beslutat att Distriktsveterinärerna helt ska ta över beredskapen i vissa områden eller stöttat beredskapen i områden där de privata veterinärerna ensamma inte kan upprätthålla beredskapen.

Riksrevisionen publicerade i mars 2021 granskningsrapporten Statens ansvar för veterinär service – Jordbruksverkets styrning och genomförande (RiR 2021:4). I granskningen har inte ingått att analysera hur den veterinära verksamheten som gäller djurens hälso- och sjukvård bedrivs i praktiken. Riksrevisionens slutsats är att det finns stora brister i hur staten säkerställer veterinär service och att

Distriktsveterinärernas verksamhet inte bedrivs ändamålsenligt och effektivt. Riksrevisionen rekommenderar regeringen att följa upp hur riksdagens intentioner med förändringarna av veterinär service har fallit ut samt att utreda hur beställar- och utförarrollerna i arbetet med att säkerställa tillgången till veterinär service bättre kan hållas isär. Jordbruksverket rekommenderas bland annat att förbättra arbetet med att säkerställa tillgången till veterinär service, till exempel genom att skaffa sig information om hur den fungerar i landets olika delar. Det arbetet bör ha ett långsiktigt perspektiv och inkludera tillgången till utbildad personal. Vidare rekommenderas Jordbruksverket att förändra redovisningen så att det går att säkerställa att det statliga anslaget inte används för att finansiera den del av Distriktsveterinärernas verksamhet som bedrivs i konkurrens med privata aktörer samt att säkerställa att Distriktsveterinärerna bara är etablerade där privata alternativ inte är tillräckliga.

Mot bakgrund av de stora förändringar som skett och fortfarande sker på marknaden för djurens hälso- och sjukvård finns det anledning att se över regleringen av statens åtagande kring veterinära tjänster och inriktningen för distriktsveterinärverksamheten.

Utredaren ska därför

- föreslå åtgärder för att säkerställa att det statliga åtagandet inom veterinär service och tillgången till veterinärer vid utbrott av smittsamma djursjukdomar kan utföras på ett ändamålsenligt sätt, inklusive frågor om upphandling, statligt stöd och beräkningsmetoder för den statliga ersättningen
- granska ansvarsfördelningen mellan staten och privata veterinärer i fråga om smittskyddsberedskap och beredskap under jourtid och lämna förslag på om ytterligare åtgärder behöver vidtas för att tilldela privata veterinärer ansvar för veterinär service och med vilka villkor, till exempel krav på jourberedskap
- analysera och vid behov lämna förslag på villkoren för Distriktsveterinärernas veterinära tjänster när det gäller nivå på vård, rimligt avstånd och inom vilka geografiska områden Distriktsveterinärerna ska vara verksamma
- analysera och föreslå hur beställar- och utförarrollen i arbetet med att säkerställa veterinär service kan hållas isär på ett tillfredsställande sätt i nuvarande organisation och

- ta ställning till om författningsförslag är nödvändiga och i förekommande fall föreslå sådana.

Vid utformningen av förslagen ska företagens totala regelbörda beaktas så att förslagen inte leder till högre administrativ belastning eller högre kostnader än nödvändigt. När förslag på åtgärder lämnas enligt första punkten ska utredaren beakta regeringens förvaltningspolitiska inriktning (prop. 2020/21:1 utgiftsområde 2).

Uppdraget att analysera behörighetsfrågor inom djurens hälso- och sjukvård

Konsekvenserna av behörighetsregleringen behöver analyseras

I lagen om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård finns behörighetsregler för vissa yrken inom djurens hälso- och sjukvård. Genom införandet av lagen kom kretsen av behörighetsreglerade yrken att utökas, vilket motiverades med att verksamheten inom djurens hälso- och sjukvård i allt högre grad börjat bedrivas i arbetslag bestående av olika yrkeskategorier, se propositionen Verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård (prop. 2008/09:94 s. 52).

De behörighetsreglerade yrkesutövarna benämns djurhälsopersonal. Yrkena veterinärer och djursjukskötare omfattas av reglerna om legitimation och är skyddade titlar. Det innebär att endast den som är legitimerad för yrket får använda en sådan yrkestitel i verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård. Hovslagare och vissa yrken såsom fysioterapeuter (sjukgymnaster) som kräver legitimation enligt patientsäkerhetslagen (2010:659) har i stället möjlighet att ansöka om godkännande. Den som uppfyller kriterierna för godkännande får exempelvis använda sig av beteckningen godkänd hovslagare respektive fysioterapeut godkänd för verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård.

Hovslagarutbildning bedrivs i dag inom ramen för yrkeshögskolan men från den 1 januari 2026 kommer det att krävas en treårig utbildning på högskole-, universitets- eller yrkeshögskolenivå för att bli godkänd hovslagare. Under tiden fram till den 31 december 2025 gäller övergångsregler, som möjliggör för hovslagare att bli godkända genom att komplettera en grundutbildning, en lång yrkeserfarenhet eller ett så kallat gesällbrev med en tilläggsutbildning. Enligt upp-

gifter från Jordbruksverket fanns det, i slutet av 2020, 425 godkända hovslagare i Sverige. Det finns inte några säkra uppgifter om hur många hovslagare totalt som finns i landet men det rör sig sannolikt om flera tusen personer som i olika omfattning yrkesmässigt verkar som hovslagare.

Fysioterapeut är sedan den 1 januari 2014 den benämning som används för kåren, men såväl sjukgymnast som fysioterapeut är skyddade titlar enligt patientsäkerhetslagen. Det finns i dag, enligt uppgifter från Jordbruksverket, drygt 50 fysioterapeuter och sjukgymnaster som godkänts för verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård.

Lagen om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård har varit i kraft i över elva år. Det är lämpligt att det görs en övergripande analys av vilka konsekvenser den nya lagen har medfört för verksamheten.

Utredaren ska därför

- göra en analys av hur verksamheten inom djurens hälso- och sjukvård har påverkats av den behörighetsreglering som infördes 2010 och
- analysera bakgrunden till det relativt begränsade intresset bland hovslagare att ansöka om godkännande.

Skyddade yrkestitlar för hovslagare och fysioterapeuter

Hovslagaryrket förutsätter direktkontakt med djur och djurägare. Arbetet innefattar kvalificerade bedömningar och felaktigt utförda ingrepp kan leda till skada och lidande för djuret. I förarbetena till den nuvarande behörighetslagstiftningen anförde regeringen att det, efter en tid, bör göras en förnyad prövning av hovslagaryrket. Enligt propositionen Verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård skulle en sådan prövning innefatta att se över om hovslagare ska omfattas av bestämmelser om legitimation och om yrkestiteln hovslagare bör skyddas (prop. 2008/09:94 s. 70).

När det gäller behörighetsregleringen för fysioterapeuter har förbundet Fysioterapeuterna i yttranden och vid uppvaktningar till berörda departement framfört att fysioterapeut bör vara en skyddad titel även inom djurens hälso- och sjukvård. Det finns i dag yrkesverksamma inom djurens hälso- och sjukvård som kallar sig fysioterapeuter, men som inte är legitimerade fysioterapeuter eller sjuk-

gymnaster som har godkänts för verksamhet på området. De går till exempel under benämningarna hund- eller hästfysioterapeuter och har en varierande utbildningsbakgrund. Förbundet Fysioterapeuterna menar att det finns en risk att djurägare och även remitterande veterinärer förväxlar en person som kallar sig fysioterapeut med en legitimerad fysioterapeut som godkänts för verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård. Förväxlingsrisken bedöms kunna leda till att djur inte får adekvat vård. Fysioterapeuterna menar även att den omständigheten att fysioterapeut inte är en skyddad titel inom djurens hälso- och sjukvård innebär att det kan framstå som oklart för djurägare och allmänhet vilken titel som gäller för yrkeskåren och vilken utbildning som yrkesutövare i gruppen har. Djursäkerhets- och konsumentskäl talar därför enligt Fysioterapeuterna för att yrkestiteln ska vara skyddad.

Införandet av ett skydd för yrkestitlarna hovslagare och fysioterapeut inom djurens hälso- och sjukvård skulle påverka de som i dag yrkesmässigt arbetar som hovslagare utan att tillhöra djurhälsopersonalen och de personer som behandlar djur och använder en yrkestitel där ordet fysioterapeut ingår. Rätten att driva näring eller utöva ett yrke får endast begränsas för att skydda angelägna allmänna intressen och aldrig i syfte enbart att ekonomiskt gynna vissa personer eller företag (2 kap. 17 § regeringsformen). Det finns alltså motstående intressen att beakta vid övervägandet av om hovslagare och fysioterapeut bör vara skyddade titlar inom djurens hälso- och sjukvård.

Mot bakgrund av vad som framgår ovan bör den behörighetsreglering som i dag gäller för hovslagare och fysioterapeuter ses över.

Utredaren ska därför

- bedöma behovet och effekten av att, med hänsyn till bland annat hur bemanningen skulle påverkas, skydda yrkestiteln hovslagare och om yrket i så fall bör regleras genom legitimation
- bedöma behovet och effekten av att skydda yrkestiteln fysioterapeut för yrkesverksamhet inom djurens hälso- och sjukvård och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Vid utformningen av förslagen ska konsekvenserna för mindre hästföretag och ideella föreningar som arbetar med ridsport särskilt beaktas.

Uppdraget att analysera resursbehovet inom djurens hälso- och sjukvård

Utbildningsplatser i Sverige och tillgången till utlandsutbildad personal

Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) tillhandahåller utbildning för bland annat djursjukskötare och veterinärer. Det finns i dag 80 utbildningsplatser per år för djursjukskötare, vilket är en fördubbling av antalet platser jämfört med 2010 då kravet på legitimation för djursjukskötare infördes. Vid antagningen hösten 2021 kommer antalet platser att öka till 100. När det gäller veterinärer tillhandahåller SLU sedan 2007 årligen 100 utbildningsplatser.

I Sverige finns även ett stort antal verksamma veterinärer med utbildning från andra länder, framför allt från andra medlemsstater inom EU. Veterinär är ett av de yrken som omfattas av lagen (2016:145) om erkännande av yrkeskvalifikationer. En veterinär som är behörig att utöva veterinäryrket i en annan stat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) eller i Schweiz har därmed rätt att utöva yrket i Sverige på samma villkor som om yrkesutövaren hade förvärvat sina yrkeskvalifikationer här i landet. I Sverige har, under de senaste tio åren, omkring 200 personer årligen fått legitimation som veterinär. Av dessa har i genomsnitt 122 personer genomgått sin utbildning i ett annat EU-land. Detta innebär att mindre än hälften av de som årligen får svensk legitimation har genomgått utbildningen vid SLU.

För veterinärer med examen från ett land utanför EU/EES och Schweiz tillhandahåller SLU en tilläggsutbildning, som gör det möjligt att få en svensk legitimation. Av det anslag som SLU tilldelas från staten ska minst 3 715 000 kronor användas för tilläggsutbildning för utländska veterinärer. Utbildningen ska ske i enlighet med förordningen (2008:1101) om högskoleutbildning som kompletterar avslutad utländsk utbildning. Tilläggsutbildningen omfattar två läsår och är till delar integrerad med ordinarie veterinärutbildning. Av SLU:s årsredovisning för 2020 framgår att det fanns 37 sökande vårterminen 2020, varav sex blev antagna.

Brist på djurhälsopersonal

Den kraftiga expansionen av marknaden för djurens hälso- och sjukvård har medfört att det i dag råder brist på utbildad personal. Även den behörighetsreglering som infördes 2010 har bidragit till detta eftersom den inneburit att vissa behandlingar av djur numera måste utföras av djurhälsopersonal. Branschen vittnar om stora problem med bemanning när det gäller både veterinärer och djursjukskötare, särskilt vid jour- och semestertider. Detta gäller inom vården av såväl sällskapsdjur och häst som lantbrukets djur. I syfte att underlätta för branschen har Jordbruksverket beslutat om tidsbegränsade undantag som innebär att icke-legitimerad personal, under vissa villkor, får utföra sådana behandlingar som normalt måste utföras av djurhälsopersonal, såsom till exempel att söva djur.

Bristen på utbildad personal är särskilt allvarlig när det gäller tillgången på veterinärer för lantbrukets djur. Intresset bland studenter och yngre veterinärer att arbeta med lantbrukets djur minskar dessutom i dag till förmån för sällskapsdjuren. För myndigheternas del handlar det främst om brist på distriktsveterinärer för produktionsdjur och besiktningsveterinärer inom livsmedelskontrollen. Livsmedelsverket har i uppgift att, i konsumenternas intresse, arbeta för bland annat säkra livsmedel. I det ingår att leda, samordna och följa upp livsmedelskontrollen. Livsmedelsverket har även anställda besiktningsveterinärer som utför besiktning av djur i samband med slakt.

Djursjukvårdens branschorganisation Svensk Djursjukvård har i sina branschrapporter under åren återkommit till bemanningssituationen inom djurens hälso- och sjukvård. I rapporten för 2020 framhålls att det är fortsatt stora problem med att rekrytera personal, framför allt veterinärer och djursjukskötare. Även Agrifood, vars verksamhet är ett samarbete mellan SLU och Ekonomihögskolan vid Lunds universitet, har i rapporten Brist på veterinärer (Rapport 2020:3) från november 2020 uppgett att läget är svårbedömt men att det finns tecken på att det kan finnas brist på veterinärer inom vissa sektorer och län. Universitetskanslersämbetet har i rapporten Prognoser för behovet av högskoleutbildade från den 6 april 2021 bedömt att det råder brist på veterinärer och att bristen kommer att kvarstå fram till 2035.

Mot bakgrund av den brist på utbildad personal som finns inom branschen behöver det göras en analys av vilka åtgärder som kan vidtas för att komma till rätta med bemanningsproblemen.

Utredaren ska därför

- analysera det framtida resursbehovet av olika yrkeskategorier inom djurens hälso- och sjukvård
- bedöma behovet av antalet utbildningsplatser för veterinärer och djursjukskötare på kort och på lång sikt
- bedöma om ytterligare åtgärder bör vidtas vid antagningen till veterinärutbildningen eller inom ramen för utbildningen för att säkerställa tillgången på veterinärer inom lantbrukssektorn och, i förekommande fall, föreslå sådana åtgärder
- bedöma om ytterligare åtgärder bör vidtas för att möjliggöra för veterinärer med examen från ett land utanför EU/EES och Schweiz att verka inom djurens hälso- och sjukvård och, i förekommande fall, föreslå sådana åtgärder och
- ta ställning till om författningsförslag är nödvändiga och i förekommande fall föreslå sådana.

Uppdraget att kartlägga konsumenternas möjligheter att jämföra kostnader

Utöver de bemanningsproblem som finns i branschen pågår en intensiv debatt om skenande kostnader inom djursjukvården och höjda försäkringspremier. Det finns olika anledningar till de ökade kostnaderna. Konkurrensverkets rapport Bättre konkurrens om fler byter djurförsäkring (2018:6) belyser dessa frågor. I rapporten konstateras till exempel att betalningsviljan för djursjukvård hos konsumenter har ökat liksom antalet vårdinsatser. Vidare konstateras att kostnaden för ett veterinärbesök påverkas av bland annat vilken tid på dygnet besöket görs och vilken typ av vårdinrättning som besöks.

En betydande del av kostnaderna för djursjukvård finansieras av försäkringar. Prissättningen är fri på denna marknad. I Konkurrensverkets rapport konstateras att det kan vara svårt för konsumenter att jämföra försäkringsvillkor och få en bild av i vilken utsträckning en viss åtgärd kommer att täckas av försäkringen. På Konsumenternas försäkringsbyrås webbplats finns verktyg för att underlätta sådana jämförelser.

Utredaren ska därför

- kartlägga konsumenternas möjligheter att jämföra kostnader för veterinära tjänster samt vid behov föreslå åtgärder för att öka transparensen på området.

Uppdraget att föreslå regler för införandet av verksamhetstillsyn och överväga avgiftsfinansiering

Den som tillhör djurhälsopersonalen står vid utövande av verksamheten under tillsyn av Jordbruksverket och länsstyrelsen. I lagen om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård finns bestämmelser om bland annat skyldigheter och ansvar för djurhälsopersonal. Djurhälsopersonalen ska fullgöra sina arbetsuppgifter i överensstämmelse med vetenskap och beprövad erfarenhet, iaktta noggrannhet och omsorg vid utfärdandet av intyg om djurs hälsotillstånd eller vård och föra journal över djurhälsovård och djursjukvård. Tillsynen syftar till att säkerställa att djurhälsopersonal uppfyller dessa skyldigheter. Den operativa tillsynen bedrivs av länsstyrelserna och finansieras med anslagsmedel.

Inom hälso- och sjukvården finns förutom individtillsyn även tillsyn av verksamheten som sådan, så kallad verksamhetstillsyn. Någon motsvarande tillsyn finns inte inom djurens hälso- och sjukvård. Regeringen anförde dock i propositionen Verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård att det i framtiden bör övervägas om inte verksamhetstillsyn även ska införas inom djurens hälso- och sjukvård (prop. 2008/09:94 s. 89). Tillsynsmyndigheterna inom djurens hälso- och sjukvård har vidare uttryckt att verksamhetstillsyn behövs. Sådan tillsyn skulle enligt tillsynsmyndigheterna bland annat kunna vara ett bra verktyg för tillsyn av läkemedelshantering i arbetet mot antibiotikaresistens och ett effektivt sätt att kontrollera företag som erbjuder digitala tjänster med vård på internet.

Regeringen gav i december 2015 Statskontoret i uppdrag att bedöma om den operativa tillsynen av djurhälsopersonal även bör omfatta verksamhetstillsyn (dnr 2015/08915). Utgångspunkten för analysen var hur den nuvarande tillsynen bidrar till att uppnå en god och säker vård och en god djurhälsa och i vad mån verksamhetstillsyn ytterligare kan bidra till detta. Statskontoret skulle även bedöma hur införandet av verksamhetstillsyn skulle påverka kostnaden för tillsynen.

Uppdraget redovisades den 20 december 2016 genom rapporten En förbättring av tillsynen inom djurens hälso- och sjukvård (2016:29). Statskontoret rekommenderar i rapporten att verksamhetstillsyn bör införas inom djurens hälso- och sjukvård. Bedömningen görs att individtillsynen är otillräcklig eftersom den i praktiken är snävt inriktad och inte anpassad till hur branschen ser ut i dag. Att endast tillämpa individtillsyn innebär också att det kan vara svårt att utkräva ansvar på rätt nivå och att kontrollera förutsättningarna för personalen att leva upp till lagstiftningens krav. Enligt Statskontorets bedömning skulle en kombination av verksamhets- och individtillsyn öka resurseffektiviteten eftersom länsstyrelsen då kan välja den tillsynsform som är lämpligast vid varje enskilt tillfälle. Detta skulle även innebära att resultaten av kontrollen får större genomslag i verksamheterna eftersom kontrollerna också gäller verksamhetsledningen. Verksamhetstillsyn skulle enligt Statskontoret innebära att personal, som inte tillhör djurhälsopersonalen men som befinner sig på en arbetsplats med djurhälsopersonal, indirekt kommer att omfattas av tillsyn. Exempel på kontrollpunkter för verksamhetstillsyn skulle vara kontroll av rutiner, lokaler och utrustning. Vidare skulle, enligt Statskontorets bedömning, verksamhetstillsyn bidra i arbetet mot antibiotikaresistens och för säkra livsmedel.

Statskontoret anser att tillsynen om möjligt bör vara avgiftsfinansierad och att det bör undersökas om det är möjligt att utforma en avgiftsmodell där företagen bekostar hela tillsynen, det vill säga både individ- och verksamhetstillsyn. Statskontoret rekommenderar därför regeringen att överväga möjligheten att införa avgiftsfinansiering av länsstyrelsernas individ- och verksamhetstillsyn.

Jordbruksverket har på regeringens uppdrag utvärderat hur systemet för inrapportering av läkemedelsbehandlingar och behandlingar av smittsamma sjukdomar hos livsmedelsproducerande djur (djursjukdata) fungerar i dag (N2018/03773). Jordbruksverket har inom ramen för uppdraget lämnat förslag till förbättringsåtgärder (rapport, dnr 5.2.17-09873/18). När det gäller inrapportering av djursjukdata har det enligt rapporten framkommit att det är ett problem att det i dag saknas verksamhetsansvar inom djurens hälso- och sjukvård. Skälet är att större kliniker använder sig av journalföringssystem där inrapporteringen till djursjukdataregistret styrs centralt. Detta innebär att de enskilda veterinärerna inte själva har kontroll över rapporteringen och ofta inte ens känner till att de är personligt ansvariga

för att rapporteringen sker. I rapporten framhålls även vikten av att veterinären får tillräckliga förutsättningar för att rapportera in djursjukdata, exempelvis genom att det finns tid avsatt för att rapportera och genom ett ändamålsenligt journalföringssystem.

Enligt Statskontorets rapport har sättet för hur en verksamhet sköts och organiseras stor betydelse för möjligheten att säkerställa en god och säker vård. Av Jordbruksverkets rapport framgår att detta även kan appliceras på inrapporteringskravet av djursjukdata. Kraven på inrapportering ska ställas på rätt nivå, vilket är särskilt viktigt för större djurkliniker.

Behovet av att införa verksamhetstillsyn inom djurens hälso- och sjukvård har således uppmärksammats i flera sammanhang och av flera olika aktörer.

Utredaren ska därför

- lämna förslag på hur ett system med verksamhetstillsyn skulle kunna se ut med utgångspunkt från Statskontorets rapport
- bedöma om avgiftsfinansiering för individ- och verksamhetstillsyn inom djurens hälso- och sjukvård bör införas och vid denna bedömning bland annat väga de kostnader ett sådant system skulle medföra för företag motden nytta som förslaget avses leda till och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Vid utformningen av förslagen ska företagens totala regelbörda beaktas så att förslagen inte leder till högre administrativ belastning eller högre kostnader än nödvändigt. Utredaren ska även beakta regeringens skrivelse En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn (skr. 2009/10:79).

Konsekvensbeskrivningar

Kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar ska lämnas enligt det som framgår av kommittéförordningen (1998:1474). Konsekvenserna ska anges på ett sätt som motsvarar de krav på innehållet i konsekvensutredningar som finns i förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska i den utsträckning det behövs inhämta synpunkter och upplysningar från berörda myndigheter, organisationer och försäkringsbolag, särskilt Statens jordbruksverk, Livsmedelsverket, Statens veterinärmedicinska anstalt, Sveriges lantbruksuniversitet, länsstyrelserna, Försvarsmakten, Universitets- och högskolerådet, Lantbrukarnas Riksförbund, Svenska Ägg, Svensk Fågel, Svenska Kennelklubben, Sverak och Hästnäringens nationella stiftelse, Gröna arbetsgivare, Sveriges veterinärförbund, Naturvetarna, Kommunal, Fysioterapeuterna, Riksföreningen Anställda Inom Djursjukvården, Svenska Hovslagareföreningen, Distriktshovslagare Ideell Förening, Svenska Blå Stjärnan och Konsumenternas försäkringsbyrå.

Utredaren bör i ett tidigt skede kontakta Tillväxtverket i syfte att diskutera möjligheterna att få stöd i kommitténs arbete med konsekvensutredningen.

Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet, kommittéväsendet och EU. Vid behov ska information om erfarenheter hämtas från andra länder.

Uppdraget ska redovisas senast den 3 oktober 2022

(Näringsdepartementet)

Kommittédirektiv 2022:80

Tilläggsdirektiv till utredningen En hållbar och långsiktigt välfungerande hälso- och sjukvård för djur (N 2021:04)

Beslut vid regeringssammanträde den 22 juni 2022

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 10 juni 2021 kommittédirektiv om en hållbar och långsiktigt välfungerande hälso- och sjukvård för djur (dir. 2021:42). Enligt utredningens direktiv skulle uppdraget redovisas senast den 3 oktober 2022.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 7 november 2022.

(Näringsdepartementet)

Enkätundersökning riktade till hovslagare

2010 trädde lagen om yrkesverksamhet inom området för djurens hälso- och sjukvård i kraft. Den nya lagen innebar bl.a. att hovslagare som uppfyllde vissa kriterier fick möjlighet att ansöka om godkännande för att därefter kunna använda sig av beteckningen godkänd hovslagare.

Förhållandevis få hovslagare har ansökt om ett godkännande. Syftet med enkäten är att undersöka orsaken till det relativt begränsade intresset bland hovslagare att ansöka om godkännande.

Fråga 1. Jag som svarar på enkäten är av Jordbruksverket godkänd hovslagare

Ja

Nej

Fråga 2. Hur mycket arbetar du som hovslagare?

100%

50–99%

1–49%

Fråga 3. Har du som svarar på enkäten gått tilläggsutbildningen och sedan valt att inte skicka in ansökan om godkännande till Jordbruksverket?

Ja

Nej

Fråga 4. Vad är din uppfattning om de krav som ställdes för att godkännas som hovslagare?

För låga krav (skala 1–10) För höga krav.

Fråga 5. Tycker du att det var tydligt vilka krav som ställdes och vilka utbildningar som krävdes för att godkännas som hovslagare?

Mycket tydliga krav (skala 1–10) Mycket otydliga krav.

Fråga 6. Hur ser du på förutsättningarna för att kunna bli godkänd hovslagare? Dvs. anser du att det fanns tillräckligt med utbildningsmöjligheter, möjlighet till studiestöd etc.

Förutsättningarna var mycket dåliga (skala 1–10) Förutsättningarna var mycket bra.

Del 2. Lagen om yrkesverksamhet inom djurens hälso- och sjukvård innehåller bestämmelser som innebär att den som inte tillhör djurhälsopersonalen omfattas av det så kallade behandlingsförbudet. För hovslagare har Jordbruksverket meddelat ett generellt undantag från behandlingsförbudet som innebär att även hovslagare som inte är godkända får behandla djur som fått lugnande medel.

Fråga 7. Bidrar undantaget från behandlingsförbudet (behandling av djur som fått lugnande medel) enligt din uppfattning till att hovslagare inte ansöker om godkännande? Det vill säga, är undantaget så omfattande att godkännande inte behövs.

Stämmer inte alls (skala 1–10) Stämmer helt.

Fråga 8. Enligt din uppfattning, utgör behandlingsförbudet i sin helhet skäl till att ansöka om godkännande som hovslagare?

Behandlingsförbudet saknar betydelse för frågan om godkännande (skala 1–10) Behandlingsförbudet är ett viktigt skäl till att ansöka om godkännande.

Fråga 8. Godkända hovslagare omfattas av tillsyn av länsstyrelserna och är enligt lag skyldiga att föra journal och skriva intyg. Kan, enligt din bedömning, detta vara ett skäl till att relativt få hovslagare har ansökt om godkännande?

Stämmer inte alls (skala 1–10) Stämmer helt.

Del 3. Marknadsfrågor mm.

Fråga 9. I vilken utsträckning upplever du att djurägare efterfrågar att hovslagaren är godkänd?

Inte alls (skala 1–10) I hög utsträckning.

Fråga 10. I vilken utsträckning upplever du att försäkringsbolag efterfrågar att hovslagaren är godkänd?

Inte alls (skala 1–10) I hög utsträckning.

Fråga 11. Djurägare känner inte till vad beteckningen ”godkänd hovslagare” innebär.

Stämmer (skala 1–10) Stämmer ej.

Fråga 12. Djurägare tycker inte att det är relevant om hovslagaren är godkänd eller inte.

Stämmer (skala 1–10) Stämmer ej.

Fråga 13. Premieras det enligt din uppfattning att utbilda sig och ansöka om godkännande som hovslagare, det vill säga, lönar det sig rent ekonomiskt?

Det lönar sig inte alls (skala 1–10) Det är en mycket god investering.

Fråga 14. Finns det något annat som du tror har påverkat det relativt låga antalet godkända hovslagare?

Fritext

Stort tack för ditt deltagande

Enkätundersökning riktad till verksamhetsansvariga

2010 trädde ett enhetligt regelverk i form av en ny lag om yrkesverksamhet inom området för djurens hälso- och sjukvård, lagen (2009:302) om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård, i kraft. Sedan de nya reglerna började gälla har branschen inom djurens hälso- och sjukvård genomgått stora förändringar med fler anställda, ökad efterfrågan på tjänster och ökad omsättning. Syftet med enkäten är att undersöka vilken påverkan lagen haft på verksamheten inom djurens hälso- och sjukvård samt att analysera resursbehovet av olika yrkeskategorier inom djurens hälso- och sjukvård.

Fråga 1. Mot vilka djurslag riktar sig den verksamhet som du är ansvarig för? (Flera svarsalternativ möjliga)

- Smådjur
- Häst
- Produktionsdjur

Fråga 2. Hur många är anställda i den verksamhet du är ansvarig för?

- 0 anställda
- 1–5 anställda
- 6–10 anställda
- 11–20 anställda
- 21–49 anställda
- >50 anställda

Fråga 3. Hur ser verksamhetens normala mottagningstider ut?

- Dagtid ca. 07.00–18.00
- Förlängd dagtid ca. 07.00–22.00
- Dygnet runt

Fråga 4, Om verksamheten erbjuder gårdsbesök, under vilka tider erbjuds dessa?

- Endast dagtid
- Dygnet runt
- Ej aktuellt

Fråga 5. Har ni stationärvård?

- Ja
- Nej

Fråga 6. I vilket län bedriver ni er verksamhet?

- Blekinge
- Dalarna
- Gotland
- Gävleborg
- Halland
- Jämtland
- Jönköping
- Kalmar
- Kronberg
- Norrbotten
- Skåne

- Stockholm
- Södermanland
- Uppsala
- Värmland
- Västerbotten
- Västernorrland
- Västmanland
- Västra Götaland
- Örebro
- Östergötland

Del 2 Bemanningsfrågor

Rekrytering av personal inom djurhälsoområdet är och har under flera år varit en viktig fråga för branschen. Nedan följer frågor som är kopplat till det.

Fråga 7. Har du under de två senaste åren haft behov av att rekrytera? Om ja, vad var anledningen? (flera svarsalternativ möjligt)

- Utökning av verksamheten
- Pensionsavgångar
- Uppsägning
- Personal har gått ner i arbetstid
- Vi har ej haft behov av att rekrytera

Fråga 8. Har du under de senaste två åren upplevt svårigheter att rekrytera någon av följande yrkeskategorier?

(för varje yrkeskategori har följande val varit möjligt; *vi har inte lyckats rekrytera, svårt, varken eller, lätt, inget rekryteringsbehov)*

Veterinär

Veterinär med specialistkompetens häst

Veterinär med specialistkompetens hund/katt steg I

Veterinär med specialistkompetens steg II

Diplomates

Veterinär inriktning lantbrukets djur

Gk. leg. tandläkare

Gk. leg sjukgymnast/fysioterapeut

Leg. djursjukskötare

Djurvårdare nivå 2 och 3

Djurvårdare nivå 1

Biomedicinsk analytiker eller liknande

Gk. hovslagare

Fråga 9. Hur ser ert nuvarande rekryteringsbehov ut? (inom kommande 1–3 år) Ange om möjligt behov i antal heltidstjänster exkl. ersättningsanställningar.

(för varje yrkeskategori har följande val varit möjligt; *0, 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, eller fler än 10*)

Veterinär

Veterinär med specialistkompetens häst

Veterinär med specialistkompetens hund/katt steg I

Veterinär med specialistkompetens steg II

Veterinär med vidareutbildning inom tandvård

Diplomates

Veterinär inriktning lantbrukets djur

Gk. leg. tandläkare

Gk. leg sjukgymnast/fysioterapeut

Leg. djursjukskötare

Djurvårdare nivå 2 och 3

Djurvårdare nivå 1

Biomedicinsk analytiker eller liknande

Gk. hovslagare

Fråga 10. Hur ser du på rekryteringsbehovet i ett tioårsperspektiv utifrån ett strikt expansionsbehov? Ange om möjligt behov i antal heltidstjänster exkl. ersättningsanställningar (vi inser att frågan är svår men skulle ändå uppskatta om man kan svara på hur man ser på framtiden i ett lite längre perspektiv)

(för varje yrkeskategori har följande val varit möjligt; *0*, *1*, *2*, *3*, *4*, *5*, *6*, *7*, *8*, *9*, *eller fler än 10*)

Veterinär

Veterinär med specialistkompetens häst

Veterinär med specialistkompetens hund/katt steg I

Veterinär med specialistkompetens steg II

Veterinär med vidareutbildning inom tandvård

Diplomates

Veterinär inriktning lantbrukets djur

Gk. leg. tandläkare

Gk. leg sjukgymnast/fysioterapeut

Leg. djursjukskötare

Djurvårdare nivå 2 och 3

Djurvårdare nivå 1

Biomedicinsk analytiker eller liknande

Gk. hovslagare

Del 3 Lagen (2009:302) om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård.

Lagen om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård innehåller begränsningar i rätten att vidta åtgärder för den som yrkesmässigt

arbetar inom djurens hälso- och sjukvård utan att tillhöra djurhälsopersonalen, det så kallade behandlingsförbudet.

Upplever du att verksamheten påverkats av den nuvarande lagstiftningen (lagen om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård och dess föreskrifter) i något eller några av följande avseenden.

Fråga 11. Har samarbetet mellan yrkesgrupper påverkats positivt?

- Ja
- Nej

Fråga 12. Har lagstiftningen bidragit till att tydliggöra yrkesrollerna inom djurens hälso- och sjukvård?

- Ja
- Nej
- Varken eller

Fråga 13. Vilka positiva effekter har behandlingsförbudet medfört för verksamheten?

Fritext

Fråga 14. Vilka utmaningar har behandlingsförbudet medfört för verksamheten?

Fritext

Fråga 15. Bör den nuvarande lagstiftningen enligt din uppfattning justeras i något avseende utan att för den skull äventyra en god och säker vård för djur?

Fritext

Fråga 16. Anser du att lagen inneburit oförutsedda kostnader för den verksamhet du är ansvarig för?

Fritext

Stort tack för ditt deltagande

Enkätundersökning om veterinär yrkesinriktning

Utredningen för en hållbar och långsiktigt välfungerande hälso- och sjukvård för djur (N 2021:04) har tillsammans med Veterinärmedicinska föreningen utformat denna enkät för att undersöka inom vilken del av den veterinära yrkesrollen du som veterinärstudent vill arbeta inom.

1. Vilket år antogs du till veterinärprogrammet?

- Innan 2016
- 2016
- 2017
- 2018
- 2019
- 2020
- 2021

2. Kön?

- Kvinna
- Man
- Annat

3. Vad är din ålder?

- 25 eller yngre

- 26–30
- 30 eller äldre

4. Har du någon tidigare erfarenhet av lantbrukets djur och vart har du fått denna erfarenhet? Det är möjligt att välja fler alternativ.

- Uppvuxen med lantbruksdjur
- Arbetat/praktiserat med lantbruksdjur
- Naturbruksgymnasium
- Högskoleutbildning
- Studiebesök
- Lägerverksamhet
- Ingen erfarenhet
- Övrigt_____

5. Vilken uppfattning om yrkesinriktning hade du när du blev antagen till veterinärprogrammet? Det vill säga, vad hade du för uppfattning om vad du helst ville jobba med när du blev antagen till veterinärprogrammet? Det går att välja flera alternativ, men välj helst bara ett alternativ som låg mest i linje med din uppfattning.

- Jag hade ingen tydlig uppfattning
- Kliniskt - smådjur
- Kliniskt – häst
- Kliniskt – lantbrukets djur
- Kliniskt – vilda/exotiska djur
- Icke kliniskt – slakteri och livsmedelsproduktion
- Icke kliniskt – myndighet tex. SVA, Jordbruksverket, Länsstyrelsen, Livsmedelsverket
- Icke – kliniskt utbildning/forskning
- Icke kliniskt – övrigt tex. försäkringsbolag, läkemedelsbolag

6. Vilken uppfattning om din kommande yrkesinriktning har du idag? Det går att välja flera alternativ, men välj helst bara ett alternativ som låg mest i linje med din uppfattning.

- Jag hade ingen tydlig uppfattning
- Kliniskt - smådjur
- Kliniskt – häst
- Kliniskt – lantbrukets djur
- Kliniskt – vilda/exotiska djur
- Icke kliniskt – slakteri och livsmedelsproduktion
- Icke kliniskt – myndighet tex. SVA, Jordbruksverket, Länsstyrelsen, Livsmedelsverket
- Icke – kliniskt utbildning/forskning
- Icke kliniskt – övrigt tex. försäkringsbolag, läkemedelsbolag

7. Varför vill du jobba inom just denna yrkesinriktning? Det är möjligt att välja flera alternativ. Det finns möjlighet att utveckla ditt svar i nästa fråga.

- Lön
- Kollegor
- Djurägare
- Djurslaget
- Tidigare erfarenheter/kompetens
- God erfarenhet från utbildningen
- Möjlighet till fortutbildning/specialisering
- Jourtjänstgöring
- Fysisk arbetsmiljö
- Psykisk arbetsmiljö
- Passar min livsstil
- Goda möjligheter till jobb där jag bor/kommer bo/vill bo

- Övrigt _____

8. Utveckla gärna ditt svar från frågan ovan!

   Möjlighet till fritext

9. Finns det någon yrkesinriktning som du inte kan tänka dig att arbeta inom?

- Jag kan tänka mig att arbeta inom samtliga yrkesinriktningar
- Kliniskt - smådjur
- Kliniskt – häst
- Kliniskt – lantbrukets djur
- Kliniskt – vilda/exotiska djur
- Icke kliniskt – slakteri och livsmedelsproduktion
- Icke kliniskt – myndighet tex. SVA, Jordbruksverket, Länsstyrelsen, Livsmedelsverket
- Icke – kliniskt utbildning/forskning
- Icke kliniskt – övrigt tex. försäkringsbolag, läkemedelsbolag

10. Varför kan du inte tänka dig att jobba inom denna yrkesinriktning? Det finns möjlighet att utveckla ditt svar i nästa fråga.

- Lön
- Kollegor
- Djurägare
- Djurslaget
- Tidigare erfarenheter/kompetens
- God erfarenhet från utbildningen
- Möjlighet till fortutbildning/specialisering
- Jourtjänstgöring

- Fysisk arbetsmiljö
- Psykisk arbetsmiljö
- Passar min livsstil
- Dåliga möjligheter till jobb där jag bor/kommer bo/vill bo
- Övrigt _____

11. Utveckla gärna ditt svar från frågan ovan!

Fritext

Tack för din medverkan

Statens offentliga utredningar 2022

Kronologisk förteckning

1. Förbättrade åtgärder när barn misstänks för brott. Ju.
2. En skärpt syn på brott mot journalister och utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner. Ju.
3. Sveriges tillgång till vaccin mot covid-19 – framgång genom samarbete och helgardering. S.
4. Minska gapet. Åtgärder för jämställda livsinkomster. A.
5. Innehållsvillkor för public service på internet – och ordningen för beslut vid förhandsprövning. Ku.
6. Hälso- och sjukvårdens beredskap – struktur för ökad förmåga. Del 1 och 2. S.
7. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2022. Samhället, tekniken och etiken. M.
8. Rätt och rimligt för statligt anställda. Fi.
9. Avfallsbeskattning – En fråga om undantag? Fi.
10. Sverige under pandemin. Volym 1 Samhällets, företagens och enskildas ekonomi. Volym 2 Förutsättningar, vägval och utvärdering. S.
11. Handlingsplan för en långsiktig utveckling av tolktjänsten för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet. S.
12. Startlån till förstagångsköpare av bostad. Fi.
13. Godstransporter på väg – vissa frågeställningar kring ett nytt miljöstyrande system. Fi.
14. Sänk tröskeln till en god bostad. Fi.
15. Sveriges globala klimatavtryck. M.
16. Ett förstärkt lagstöd för utlämnande av sekretesskyddade uppgifter till utlandet. Fö.
17. En modell för att mäta och belöna progression inom sfi. U.
18. EU:s förordning om terrorisminnehåll på internet – kompletteringar och ändringar i svensk rätt. Ju.
19. Utökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel. Ju.
20. Privatkopieringsersättningen i framtiden. Ju.
21. Rätt för klimatet. M.
22. Vägen till ökad tillgänglighet – delaktighet, tidiga insatser och inom lagens ram. S.
23. En oavvislig ersättningsrätt? Ju.
24. Materielförsörjningsstrategi. För vår gemensamma säkerhet. Fö.
25. Nya krav på betaltjänstleverantörer att lämna uppgifter. Fi.
26. Extraordinära smittskyddsåtgärder – en bedömning. S.
27. Begränsningar i möjligheterna för vissa aktörer att få tillstånd att bedriva öppenvårdsapotek. S.
28. Vår demokrati – värd att värna varje dag. Volym 1 och Volym 2, Antologin 100 år till. Ku.
29. Inkomstskatterapporter och några redovisningsfrågor. Ju.
30. Korttidsarbete under pandemin – en utvärdering av stödets betydelse. Fi.
31. Rätt och lätt – ett förbättrat regelverk för VAB. S.
32. Ko ihmisarvoa mitathiin. Tornionlaaksolaisitten, kväänitten ja lantalaisitten eksklyteerinki ja assimileerinki Då människovärdet mättes. Exkludering och assimilering av tornedalingar, kväner och lantalaiset. Ku.
33. Om prövning och omprövning – en del av den gröna omställningen. M.

34. I mål – vägar vidare för att fler unga ska nå målen med sin gymnasieutbildning. U.
35. Tryggare i vårdyrket – en översyn av vissa frågor inom utbildning till sjuksköterska och barnmorska. U.
36. Arbetslivskriminalitet – en definition, en inledande bedömning av omfattningen, lärdomar från Norge. A.
37. Stärkt arbete med att bekämpa bidragsbrott. Administrativt sanktionssystem och effektivare hantering av misstänkta brott. S.
38. Alla tiders föräldraskap – ett stärkt skydd för barns familjeliv. Del 1 och 2. Ju.
39. Ett register för alla bostadsrätter. Fi.
40. God tvångsvård – trygghet, säkerhet och rättssäkerhet i psykiatrisk tvångsvård och rättspsykiatrisk vård. S.
41. Nästa steg. Ökad kvalitet och jämlikhet i vård och omsorg för äldre personer. S.
42. Skydd för konsumenters kollektiva intressen – genomförande av EU:s grupptalandirektiv. Fi.
43. Friska djur behöver inte antibiotika – bättre verkan genom internationell påverkan. N.
44. Kreativa Sverige! Nationell strategi för främjande av hållbar utveckling för företag i kulturella och kreativa branscher. Ku.
45. Steg framåt, med arbetsmiljön i fokus. A.
46. Co-Creation for Innovation. UD.
47. De regionala skyddsombudens roll i arbetsmiljöarbetet. Värdet av förebyggande arbete och allas rätt till en god arbetsmiljö. A.
48. Tullverkets rättsliga befogenheter i en ny tid. Fi.
49. Ändrade regler för vattenskotrar. M.
50. Bättre möjligheter att verkställa frihetsberövanden. Ju.
51. En ny statistik över hushållens tillgångar och skulder. Fi.
52. Utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel. Ju.
53. Statens ansvar för skolan – ett besluts- och kunskapsunderlag. Volym 1 och 2. U.
54. Naloxon kan rädda liv – bedömningar av nuläget och nästa steg. S.
55. Granskning av arbetet med att försöka uppnå frigivning av Dawit Isaak och Gui Minhai. UD.
56. En tryggad försörjning av metaller och mineral. N.
57. Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap. Ju.
58. Bättre förutsättningar inom djurens hälso- och sjukvård. N.

Statens offentliga utredningar 2022

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Minska gapet. Åtgärder för minskade livsinkomster. [4]

Arbetslivskriminalitet – en definition, en inledande bedömning av omfattningen, lärdomar från Norge. [36]

Steg framåt, med arbetsmiljön i fokus. [45]

De regionala skyddsombudens roll i arbetsmiljöarbetet. Värdet av förebyggande arbete och allas rätt till en god arbetsmiljö. [47]

Finansdepartementet

Rätt och rimligt för statligt anställda. [8]

Avfallsbeskattning – En fråga om undantag? [9]

Startlån till förstagångsköpare av bostad. [12]

Godstransporter på väg – vissa frågeställningar kring ett nytt miljöstyrande system. [13]

Sänk tröskeln till en god bostad. [14]

Nya krav på betaltjänstleverantörer att lämna uppgifter. [25]

Korttidsarbete under pandemin – en utvärdering av stödets betydelse. [30]

Ett register för alla bostadsrätter. [39]

Skydd för konsumenters kollektiva intressen – genomförande av EU:s grupptalandirektiv. [42]

Tullverkets rättsliga befogenheter i en ny tid. [48]

En ny statistik över hushållens tillgångar och skulder. [51]

Försvarsdepartementet

Ett förstärkt lagstöd för utlämnande av sekretesskyddade uppgifter till utlandet [16]

Materielförsörjningsstrategi. För vår gemensamma säkerhet. [24]

Justitiedepartementet

Förbättrade åtgärder när barn misstänks för brott. [1]

En skärpt syn på brott mot journalister och utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner. [2]

EU:s förordning om terrorisminnehåll på internet – kompletteringar och ändringar i svensk rätt. [18]

Utökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel. [19]

Privatkopieringsersättningen i framtiden. [20]

En oavvislig ersättningsrätt? [23]

Inkomstskatterapporter och några redovisningsfrågor. [29]

Alla tiders föräldraskap – ett stärkt skydd för barns familjeliv. Del 1 och 2. [38]

Bättre möjligheter att verkställa frihetsberövanden. [50]

Utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel. [52]

Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap. [57]

Kulturdepartementet

Innehållsvillkor för public service på internet – och ordningen för beslut vid förhandsprövning. [5]

Vår demokrati – värd att värna varje dag. Volym 1 och Volym 2, Antologin 100 år till. [28]

Ko ihmisarvoa mitathiin. Tornionlaaksolaisitten, kväänitten ja lantalaisitten eksklyteerinki ja assimileerinki Då människovärdet mättes. Exkludering och assimilering av tornedalingar, kväner och lantalaiset. [32]

Kreativa Sverige! Nationell strategi för främjande av hållbar utveckling i kulturella och kreativa branscher. [44]

Miljödepartementet

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2022. Samhället, tekniken och etiken. [7]

Sveriges globala klimatavtryck. [15]

Rätt för klimatet. [21]

Om prövning och omprövning – en del av den gröna omställningen. [33]

Ändrade regler för vattenskotrar. [49]

Näringsdepartementet

Friska djur behöver inte antibiotika – bättre verkan genom internationell påverkan. [43]

En tryggad försörjning av metaller och mineral. [56]

Bättre förutsättningar inom djurens hälso- och sjukvård. [58]

Socialdepartementet

Sveriges tillgång till vaccin mot covid-19 – framgång genom samarbete och helgardering. [3]

Hälso- och sjukvårdens beredskap – struktur för ökad förmåga. Del 1 och 2. [6]

Sverige under pandemin. Volym 1 Samhällets, företagens och enskildas ekonomi. Volym 2 Förutsättningar, vägval och utvärdering. [10]

Handlingsplan för en långsiktig utveckling av tolktjänsten för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet. [11]

Vägen till ökad tillgänglighet – delaktighet, tidiga insatser och inom lagens ram. [22]

Extraordinära smittskyddsåtgärder – en bedömning. [26]

Begränsningar i möjligheterna för vissa aktörer att få tillstånd att bedriva öppenvårdsapotek. [27]

Rätt och lätt – ett förbättrat regelverk för VAB. [31]

Stärkt arbete med att bekämpa bidragsbrott. Administrativt sanktionssystem och effektivare hantering av misstänkta brott. [37]

God tvångsvård – trygghet, säkerhet och rättssäkerhet i pykiatrisk tvångsvård och rättspykiatrisk vård. [40]

Nästa steg. Ökad kvalitet och jämlikhet i vård och omsorg för äldre personer. [41]

Naloxon kan rädda liv – bedömningar av nuläget och nästa steg. [54]

Utbildningsdepartementet

En modell för att mäta och belöna progression inom sfi. [17]

I mål – vägar vidare för att fler unga ska nå målen med sin gymnasieutbildning. [34]

Tryggare i vårdyrket – en översyn av vissa frågor inom utbildning till sjuksköterska och barnmorska. [35]

Statens ansvar för skolan – ett besluts- och kunskapsunderlag. Volym 1 och 2. [53]

Utrikesdepartementet

Co-Creation for Innovation. [46]

Granskning av arbetet med att försöka uppnå frigivning av Dawit Isaak och Gui Minhai. [55]