



Riksrevisionens styrelses framställning angående djurskyddstillsynen

Sammanfattning

Riksrevisionens styrelse skall enligt 12 kap. 7 § regeringsformen och 12 § lagen (2002:1022) med instruktion för Riksrevisionen lämna de framställningar och redogörelser till riksdagen som Riksrevisionens granskningsrapporter avseende effektivitetsrevision ger anledning till. Styrelsen har mot denna bakgrund funnit att slutsatserna av den effektivitetsgranskning som Riksrevisionen genomfört av hur djurskyddstillsynen i Sverige fungerar bör överlämnas till och prövas av riksdagen.

Med hänvisning till vad styrelsen anför om prövning av frågan om förhållandet mellan resurser och uppgifter, finansiering genom kommunala avgifter samt behovet av förbättrad samordning och styrning föreslår styrelsen att riksdagen begär att regeringen snarast skall återkomma till riksdagen med redovisning av de åtgärder som vidtagits med anledning av granskningen.

Innehållsförteckning

| | |
|---------------------------------|---|
| Sammanfattning..... | 1 |
| Innehållsförteckning..... | 2 |
| Styrelsens förslag | 3 |
| Riksrevisionens granskning..... | 4 |
| Styrelsens överväganden | 7 |

Styrelsens förslag

Med hänvisning till de motiveringar som framförs under Riksrevisionens styrelses överväganden föreslår styrelsen följande:

Djurskyddstillsynen

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad styrelsen anfört om att regeringen snarast skall återkomma till riksdagen med en redovisning av de åtgärder som vidtagits med anledning av granskningen av djurskyddstillsynen.

Stockholm den 12 december 2003

På Riksrevisionens styrelses vägnar

Sören Lekberg

Jörgen Nilsson

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Sören Lekberg (s), Gunnar Axén (m), Eva Flyborg (fp), Per Rosengren (v), Rolf Kenneryd (c), Per Lager (mp), Laila Bjurling (s), Per Erik Granström (s), Gunnar Andrén (fp), Carl Erik Hedlund (m) och Tuve Skånberg (kd).

Riksrevisionens granskning

Riksrevisionen har granskat om djurskyddstillsynen i Sverige fungerar på ett effektivt sätt. Granskningen har skett mot bakgrund av att det i djurskyddslagen (1988:534) fastlagda målet för ett gott djurskydd är att djur skall behandlas väl och skyddas mot onödigt lidande och sjukdom. Resultatet av granskningen har redovisats i rapporten (RiR2003:1) *Hur effektiv är djurskyddstillsynen?*

Den samlade bedömningen är att djurskyddsarbetet har förbättrats under den senaste tioårsperioden. Samtidigt finns det enligt Riksrevisionen ett stort utrymme för ytterligare förbättringar för att lagens intentioner skall följas. Den behövliga förstärkningen av djurskyddsarbetet handlar enligt granskningen främst om att inom ramen för gällande ansvarsförhållanden åstadkomma ett ökat ansvarstagande och en större aktivitet samt ett förbättrat samarbete. Tillkomsten av den nya Djurskyddsmyndigheten fr.o.m. den 1 januari 2004 löser inte flertalet av de problem som uppmärksammats under granskningen. Behovet av ett ökat samarbete förstärks snarast genom att ytterligare en aktör tillkommer.

Riksrevisionen konstaterar att Jordbruksverkets styrning av djurskyddsarbetet har varit otillräcklig. Det tog t.ex. 12 år efter tillkomsten av djurskyddslagen innan allmänna råd fanns utarbetade om hur kommunerna skall bedriva sitt tillsynsarbete. Verket har inte heller tillräckligt följt upp hur verksamheten ute i kommunerna fungerar. I granskningsrapporten pekas också på att verket som arbetsgivare inte utbildat eller använt distriktsveterinärerna i någon större utsträckning som en resurs i djurskyddsarbetet. Jordbruksverket delegerar vidare mycket av det centrala djurskyddsarbetet och ansvaret till länsveterinärerna, trots medvetenheten om de begränsade resurserna på denna nivå.

Jordbruksverket utfärdar föreskrifter för djurskyddsarbetet medan Livsmedelsverket är arbetsgivare för besiktningsveterinärerna, som ansvarar för bl.a. livsmedelskontrollen vid slakterier. Det delade ansvaret på central myndighetsnivå och Livsmedelsverkets svaga roll har enligt Riksrevisionen inneburit att besiktningsveterinärerna fått bristande stöd för djurskyddstillsynen vid slakterierna. Samtidigt konstateras att den oklara situationen förbättrats genom den skärpning i djurskyddsförordningen som skett från den 1 juli 2003 och som gett Livsmedelsverkets besiktningsveterinärer befogenhet att förbjuda slakt och att vidta andra åtgärder.

Av granskningsrapporten framgår att det för närvarande inte finns någon samlad kunskap hos Jordbruksverket som kan användas vid uppföljning av djurskyddet, exempelvis om antalet tillsynsobjekt i landet. Det kommer att ingå i uppgifterna för den nya Djurskyddsmyndigheten att upprätta ett centralt djurregister för hela landet. Det understryks i rapporten att kommunerna på lokal nivå blivit bättre på både registerhållning och planerad tillsyn. Om det nya centrala registret skall kunna hållas aktuellt krävs även insatser av kom-

munernas inspektörer. En slutsats av granskningen är att kommunerna sannolikt har de säkraste uppgifterna om hur många tillsynsobjekt som finns.

I granskningen har även frågan om tillgängliga resurser för djurskyddsarbetet behandlats. De resurser som finns för det direkta djurskyddsarbetet är i första hand den personal som arbetar på Jordbruksverket, på länsstyrelserna och i kommunerna. Tillsynen finansieras genom skattemedel och avgifter från djurägarna. Det är främst på kommunal nivå som djurskyddsarbetet genomförs. Tillsynsarbetet bedrivs framför allt av de kommunala inspektörerna.

De senaste åren har kommunernas samlade resurser för djurskydd mätt i årsarbetskrafter ökat. Samtidigt finns det betydande variationer mellan kommunerna när det gäller förhållandet mellan resurser och antalet djurhållare. Riksrevisionen konstaterar att resursökningen inte medfört någon nämnvärd ökning av inspektionsverksamheten. Den bedömning som görs är vidare att de resurser som kommunerna avsatt inte står i proportion till de mål som uttrycks i Jordbruksverkets allmänna råd.

Det understryks också att länsstyrelsernas resurser inte varit i nivå med de arbetsuppgifter som regeringen och Jordbruksverket lagt på dem. På central nivå kommer resurserna att öka i och med bildandet av den nya Djurskyddsmyndigheten. Enligt Riksrevisionens mening är det viktigt att den nya myndigheten blir mer aktiv än Jordbruksverket i sin stödjande verksamhet mot länsstyrelser och kommuner.

Kommunerna har enligt djurskyddsförordningen rätt att ta ut avgifter för sin tillsyn. Ungefär hälften av kommunerna finansierar delvis sin tillsynsverksamhet med avgifter. Endast 5 % av kommunerna finansierar all tillsyn via avgifter. För övriga kommuner finns det enligt Riksrevisionen följaktligen möjlighet att öka resurserna genom att införa avgifter eller att använda avgifter i ökad grad.

Riksrevisionens undersökning visar att avgifternas storlek varierar kraftigt mellan kommunerna. För ett likvärdigt tillsynsobjekt kan avgiften för en inspektion variera mellan 0 och 9 000 kr. Undersökningen visar också att det inte finns något direkt samband mellan avgiftsnivåerna och en väl fungerande och regelbunden kommunal tillsyn. Enligt granskningsrapporten talar konkurrensskäl för att avgifter tas ut på ett likvärdigt sätt.

När det gäller besiktningveterinärernas verksamhet konstaterar Riksrevisionen att den enskilde veterinären har saknat stöd från Livsmedelsverket i form av föreskrifter eller annan vägledning. Bedömningar av hur djurskyddsfrågor skall hanteras i samband med livsmedelskontrollen har därför varierat. Samtidigt bedöms förutsättningarna ha förbättrats genom att anmälningsplikt införts och genom att distriktsveterinärerna gett utökade befogenheter. Veterinärernas anmälningsplikt måste emellertid stödjas genom information och utbildning.

Riksrevisionen pekar i rapporten på att djurskyddslagen är en ramlag. För att efterlevnaden av den skall bli god och tillämpningen av den kunna följas upp krävs att alla aktörerna i systemet samarbetar. I rapporten understryks att mycket av det som behöver förstärkas inom djurskyddsarbetet i Sverige hand-

lar om att ta ansvar, våga vara aktiv och att samarbeta mer med varandra. Det formella ansvaret finns i stort sett utpekat.

Riksrevisionen ger mot denna bakgrund i rapporten en rad rekommendationer till bl.a. Jordbruksverket. Jordbruksverket bör inte minst i sin roll som arbetsgivare för distriktsveterinärerna tydligare stödja dem i uppgifter som rör djurskyddet. Flera rekommendationer riktas också till den nya Djurskyddsmyndigheten angående hur stödet till kommunernas och länsstyrelsernas tillsynsverksamhet kan utvecklas.

Styrelsens överväganden

Riksrevisionens styrelse har enligt 12 kap. 7 § regeringsformen och 12 § lagen (2002:1023) med instruktion för Riksrevisionen till uppgift att besluta om de framställningar och redogörelser till riksdagen som riksrevisorernas granskningsrapporter avseende effektivitetsrevision ger anledning till. Styrelsen har mot denna bakgrund funnit att slutsatserna av den effektivitetsgranskning som Riksrevisionen genomfört och som redovisats i granskningsrapporten (RiR2003:1) *Hur effektiv är djurskyddstillsynen?* bör överlämnas till riksdagen. Styrelsen vill särskilt framhålla följande.

Inledningsvis kan konstateras att granskningsarbetet påbörjades av dåvarande Riksrevisionsverket och att det under hösten 2003 fullföljts inom den nya Riksrevisionen. En viktig utgångspunkt för arbetet har varit de mål och de ambitioner för djurskyddsarbetet som riksdagen ställt sig bakom genom 1988 års djurskyddslagstiftning. Granskningen har haft sin tyngdpunkt i att granska djurskyddsarbetet på statlig myndighetsnivå och hur det genomförs på kommunal nivå. Däremot har regeringens åtgärder inom området inte särskilt uppmärksammats. Det får inte minst ses mot bakgrund av att det dåvarande Riksrevisionsverkets uppgift var att granska myndigheter under regeringen.

Som understryks i Riksrevisionens rapport är djurskyddslagen en ramlag som fylls ut av regeringen genom förordningar samt genom föreskrifter och allmänna råd beslutade av berörda myndigheter. Granskningen visar att resurserna för arbetet med djurskyddsfrågor totalt sett har ökat de senaste åren. Samtidigt anser Riksrevisionen att resurserna på regional och lokal nivå inte står i proportion till dagens uppgifter. Mot denna bakgrund förordar styrelsen att riksdagen bör uppdraga åt regeringen att närmare överväga hur resursbehovet skall tillgodoses samt om uppgifterna eller regelverket till någon del behöver omprövas. Enligt styrelsen bör en återrapportering till riksdagen ske i budgetpropositionen för år 2005.

Huvuddelen av djurskyddstillsynen sker på kommunal nivå. För att finansiera tillsynen har kommunerna getts rätt att ta ut avgifter. Kommunerna bestämmer enligt djurskyddsförordningen (1988:539) själva om taxan. Styrelsen konstaterar att den genomförda granskningen visar att tillsynsavgifterna kan variera kraftigt mellan kommunerna för likvärdiga tillsynsobjekt och att kommunerna i mycket olika grad använder avgiftsinstrumentet. I rapporten understryks att det således finns goda möjligheter att öka tillsynsresurserna lokalt genom att införa avgifter.

Med anledning av vad som framkommit i samband med granskningen kan det enligt styrelsens uppfattning finnas skäl att regeringen överväger om det behövs förändringar i regleringen av hur det lokala djurskyddsarbetet finansieras. Förutom finansiella aspekter bör vid en sådan prövning även beaktas vikten av att djurhållare i olika delar av landet behandlas på ett så långt möjligt likvärdigt sätt. Det kan exempelvis inte anses rimligt att det som i en

kommun är helt gratis kostar djurhållaren i en annan kommun 9 000 kr. En självklar utgångspunkt är enligt styrelsen att avgifterna inte får överskrida de kommunala självkostnaderna för tillsynen. Regeringen bör på lämpligt sätt återrapporera till riksdagen om resultatet av sin prövning.

Ett huvudresultat av granskningen är att ett förbättrat djurskyddsarbete inte bara är en fråga om organisatoriska förändringar utan inte minst handlar om ökad aktivitet från de olika aktörerna och ett förbättrat samarbete dem mellan. Tillkomsten av den nya djurskyddsmyndigheten från och med den 1 januari 2004 accentuerar enligt granskningsrapporten ytterligare behovet av samarbete och samordning.

Här har enligt styrelsen inte minst regeringen en viktig uppgift i sin roll att styra och leda den statliga förvaltningen. Det kanske viktigaste styrinstrumentet är regleringsbrev. I granskningen har bland annat framkommit att regleringsbrev till de olika myndigheterna inom djurskyddsområdet inbördes i flera fall varit dåligt samordnade. Det är enligt styrelsen angeläget att regeringen i anslutning till att en ny central djurskyddsmyndighet nu bildas uppmärksammar behovet av en förbättrad styrning och en väl fungerande uppföljning av djurskyddsarbetet. Det är enligt styrelsen av stor vikt att regeringen verkar för att den nya myndigheten styr och följer upp den kommunala tillsynen på ett aktivt och riktat sätt.

Med hänvisning till vad styrelsen här anfört om prövning av frågan om förhållandet mellan resurser och uppgifter, finansiering genom kommunala avgifter samt behovet av förbättrad samordning och styrning förordar styrelsen att riksdagen begär att regeringen snarast skall återkomma till riksdagen med redovisning av de åtgärder som vidtagits med anledning av granskningen av hur djurskyddstillsynen i Sverige fungerar.