

Statens ansvar för veterinär service

– Jordbruksverkets styrning och genomförande

RIR 2021:4



Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Vårt uppdrag är att genom oberoende revision skapa demokratisk insyn, medverka till god resursanvändning och effektiv förvaltning i staten.

Riksrevisionen bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Effektivitetsgranskningar rapporteras sedan 2011 direkt till riksdagen.

RIKSREVISIONEN

ISBN 978-91-7086-585-5

RIR 2021:4

OMSLAGETS ORIGINALFOTO: ANNA JOHNSON

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTYCKERI, STOCKHOLM 2021

TILL RIKSDAGEN

BESLUTAD: 2021-03-04

DNR: 3.1.1-2020-0270

RIR 2021:4

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport:

Statens ansvar för veterinär service – Jordbruksverkets styrning och genomförande

Riksrevisionen har granskat om Jordbruksverkets arbete med att säkerställa tillgången till veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse bedrivs ändamålsenligt och effektivt. Det har även ingått att granska Jordbruksverkets styrning av Distriktsveterinärerna. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen och Jordbruksverket.

Riksrevisor Helena Lindberg har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör Fredrik Engström har varit föredragande. Revisionsdirektör Annelie Jansson Westin och enhetschef Jörgen Lindström har medverkat i den slutliga handläggningen.

Helena Lindberg

Fredrik Engström

För kännedom:

Regeringskansliet; Näringsdepartementet
Statens jordbruksverk

STATENS ANSVAR FÖR VETERINÄR SERVICE – JORDBRUKSVERKETS STYRNING OCH GENOMFÖRANDE

RIKSREVISIONEN

Innehåll

Ordlista	4
Sammanfattning och rekommendationer	6
1 Inledning	9
1.1 Bakgrund	9
1.2 Motiv till granskning	9
1.3 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar	10
1.4 Bedömningsgrunder	11
1.5 Metod och genomförande	15
1.6 Rapportens disposition	16
2 Regeringens styrning av Jordbruksverket	17
2.1 Tydliga intentioner när beslut fattades 2009 om ny organisation av veterinär service	17
2.2 Regeringen har inte följt upp intentionerna med ny organisation 2009	18
3 Jordbruksverkets genomförande av uppdraget	23
3.1 Jordbruksverkets tilldelning av ansvar för veterinär service är passiv	24
3.2 Smittskyddsberedskapen bygger på Distriktsveterinärerna	29
3.3 Jordbruksverkets styrning av Distriktsveterinärerna är otydlig	30
3.4 Distriktsveterinärernas etablering och bemanning med mera	35
4 Kompetensförsörjningen av djurhälsopersonal	40
4.1 Otillräcklig överblick över djurhälsopersonal och djurvårdare	40
4.2 Distriktsveterinärernas åtgärder för att rekrytera och behålla personal	42
5 Hantering av konkurrens- och marknadsfrågor	46
5.1 Jordbruksverket tillämpar inte reglerna om redovisning av den statliga ersättningen	47
5.2 Svårt att bedöma om konkurrens på likartade villkor upprätthålls	52
6 Slutsatser och rekommendationer	56
6.1 Regeringen har inte följt upp om intentionerna med veterinär service har uppfyllts	56
6.2 Det finns stora brister i Jordbruksverkets säkerställande av veterinär service	57
6.3 Jordbruksverket har otillräcklig överblick över tillgången till djurhälsopersonal	60
6.4 Distriktsveterinärerna har utmaningar i att rekrytera och behålla personal	61
6.5 Jordbruksverket säkerställer inte konkurrens på likartade villkor	61
6.6 Rekommendationer	63
Referenslista	65
Bilaga 1 Rekrytering av djurhälsopersonal och djurvårdare	69
Bilaga 2 Veterinär service i de geografiska beredskapsområdena	71

Ordlista

Beredskap, tid då veterinärer är tillgängliga för att utföra akut djursjukvård efter kontorstid på vardagar och under nätter och helger, det vill säga under jourtid. I avvaktan på uppdrag kan veterinären vara tillgänglig på mottagningen eller på annan plats.

Distriktsveterinärerna, en avdelning inom Jordbruksverket med personal placerade på ett 70-tal orter i landet.

Djurhälsopersonal, främst veterinärer, legitimerade djursjukskötare och hovslagare. Granskningen avser primärt de två förstnämnda yrkeskategorierna.

Djurvårdare, personalkategori inom djurhälso- och sjukvården med gymnasieutbildning som arbetar med omvårdnadsuppgifter som inte kräver medicinsk behandling.

Korssubventionering, avser i denna rapport att ersättning från det statliga anslaget 1:4 *Bidrag till veterinär fältverksamhet* används för att täcka kostnader i den del av Distriktsveterinärernas verksamhet som bedrivs i konkurrens.

Legitimerad djursjukskötare, arbetar med viss medicinsk behandling inom djurhälso- och sjukvården. För legitimation krävs relevant universitetsutbildning.

Veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse, avser allmännyttiga veterinära tjänster som företag inte skulle åta sig på kommersiella grunder. Sådana tjänster avser de tre delarna 1. deltagande i beredskapsorganisation för utbrott av smittsamma djursjukdomar, 2. beredskap för djursjukvård under jourtid, 3. djurhälso- och djursjukvård i områden där tillfredsställande veterinär service inte skulle kunna bedrivas på marknadsmässiga grunder.

Veterinär service, avser i rapporten del 2 och 3 i begreppet veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse.



Sammanfattning och rekommendationer

Riksrevisionen har granskat Jordbruksverkets arbete med att säkerställa tillgången till veterinär service, inklusive verksamheten vid Distriktsveterinärerna. I det har även ingått om Jordbruksverket säkerställer att Distriktsveterinärernas verksamhet bedrivs på ett sådant sätt att konkurrens på likartade villkor upprätthålls på veterinärmarknaden.

Den övergripande slutsatsen är att det finns stora brister i regeringens och Jordbruksverkets styrning och uppföljning. Det finns även brister i hur Jordbruksverket säkerställer tillgången till veterinär service. Detta innebär att det finns en risk för att den veterinära servicen blir bristfällig i vissa delar av landet. Dessutom säkerställer inte Jordbruksverket att Distriktsveterinärernas verksamhet bedrivs på sådant sätt att konkurrens på likartade villkor upprätthålls på veterinärmarknaden.

Granskningens resultat

Regeringen har inte följt upp om intentionerna med veterinär service har uppfyllts

Riksdagen och regeringen beslutade 2009 om förändringar i statens åtagande att säkerställa tillgången till veterinär service och lyfte då fram flera tydliga intentioner med förändringarna. Bland annat skulle Distriktsveterinärerna ha flera begränsningar i sitt uppdrag och Jordbruksverket skulle säkerställa konkurrens på likartade villkor på veterinärmarknaden, givet det uppdraget. Regeringen har beslutat om bestämmelser som ska begränsa uppdraget och som syftar till att säkerställa konkurrens på likartade villkor. Regeringen har inte följt upp om bestämmelserna fungerar och om Jordbruksverket följer dem.

Det finns stora brister i hur Jordbruksverket säkerställer tillgången till veterinär service

Jordbruksverket säkerställer inte att det finns en väl fungerande och effektiv organisation för vård av djur i hela landet dygnet runt och är passivt i sitt genomförande av detta uppdrag.

Jordbruksverket har inte heller sett till att Distriktsveterinärernas verksamhet bedrivs enligt de begränsningar som regeringen har beslutat om eller enligt Jordbruksverkets egna beslut. Det gäller begränsningar om vilken sorts vård som Distriktsveterinärerna får bedriva och var de får vara etablerade. Dessutom håller Jordbruksverket inte alltid isär sina beställar- och utförarroller i beredningen av frågor om veterinär service.

Jordbruksverket säkerställer inte konkurrens på likartade villkor

Jordbruksverket skiljer inte Distriktsveterinärernas intäkter och kostnader för veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse från Distriktsveterinärernas intäkter och kostnader för verksamhet som de bedriver i konkurrens med privata veterinärer. Därför går det inte att bedöma om den statliga ersättningen till Distriktsveterinärerna används för att finansiera den del av deras verksamhet som bedrivs i konkurrens, det vill säga om korssubventionering förekommer. Detta innebär även att Jordbruksverket inte tillämpar den beräkningsmetod som ska användas för att bestämma och redovisa sådan ersättning. Beräkningsmetoden är tillsammans med upphandling tänkt som verktyg för att förhindra korssubventionering. Eftersom Jordbruksverket upphörde med upphandling 2016, använder Jordbruksverket inte något av dessa två verktyg som ska förhindra korssubventionering.

Granskningen visar också att det finns risk för att Jordbruksverket inte beaktar konkurrensfrågor vid beslut om var Distriktsveterinärernas mottagningar ska vara placerade.

Rekommendationer

Rekommendationer till regeringen

- Följ upp hur riksdagens intentioner med förändringarna av veterinär service 2009 har fallit ut. Uppföljningen bör särskilt omfatta
 - behovet av att förbättra arbetet med att säkerställa tillgången till veterinär service
 - konsekvenserna av att Jordbruksverket varken använder upphandling av veterinär service eller den anvisade beräkningsmetoden för den statliga ersättningen till Distriktsveterinärerna.
- Utred hur beställar- och utförarrollerna i arbetet med att säkerställa tillgången till veterinär service bättre kan hållas isär.

Rekommendationer till Jordbruksverket

- Förbättra arbetet med att säkerställa tillgången till veterinär service genom att
 - regelbundet följa upp och dokumentera hur den veterinära servicen fungerar
 - regelbundet följa upp och analysera tillgången till och efterfrågan på djurhälsopersonal och övrig personal inom djursjukvården
 - regelbundet bedöma hur tillgången till veterinär service i alla delar av landet kan säkerställas på längre sikt, till exempel genom återkommande dialog med privata veterinärer
 - fastställa principer för hur privata veterinärer ska tilldelas ansvar för veterinär service och med vilka villkor.

- Förbättra styrningen och uppföljningen av Distriktsveterinärerna genom att
 - precisera de centrala begrepp som ska begränsa vilken vård som Distriktsveterinärerna får bedriva
 - regelbundet följa upp och ompröva att Distriktsveterinärerna endast är etablerade där det krävs för att säkerställa tillgången till veterinär service i hela landet
 - se till att det finns tydliga riktlinjer för Distriktsveterinärernas säljverksamhet och för hur konkurrens ska beaktas inför beslut om placering av Distriktsveterinärernas mottagningar.
- Förändra redovisningen av Distriktsveterinärernas intäkter och kostnader så att det går att säkerställa att den statliga ersättningen för veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse inte används för att finansiera den del av Distriktsveterinärernas verksamhet som bedrivs i konkurrens.

1 Inledning

1.1 Bakgrund

I Sverige har staten sedan lång tid tillbaka tagit på sig ett ansvar för djurhälsa och djurskydd och därmed för att se till att det finns veterinär service i hela landet och för en fungerande beredskap vid utbrott av smittsamma djursjukdomar. God djurhälsa och en väl fungerande djursjukvård kan dels bidra till att uppfylla kraven på gott djurskydd, dels minska risken för utbrott av smittsamma djursjukdomar. Riksdagen har ställt sig bakom de höga ambitionerna för smitt- och djurskydd och har uttalat att det behövs en statlig veterinärorganisation för att detta ska fungera.¹

Det är Jordbruksverket som har i uppgift att se till att det finns veterinärer vid utbrott av smittsamma djursjukdomar och för att alla djur i människans vård ska kunna få hälso- och sjukvård. Om det finns djurskyddsskäl ska det finnas tillgång till veterinär för djursjukvård alla tider på dygnet.² Jordbruksverket ska se till att det finns veterinärer för sådan veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse³ antingen genom att ingå avtal med privata veterinärer eller genom att ge uppdrag till Distriktsveterinärerna, som är en särskild avdelning inom Jordbruksverket. Både privata veterinärer och Distriktsveterinärerna kan få statlig ersättning för sådan veterinär service.⁴

Distriktsveterinärerna utför bland annat veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse. Distriktsveterinärerna har mottagningar på ett 70-tal platser runt om i landet och har cirka 500 anställda. Avdelningen har egna centrala stödfunktioner för digitalisering och IT, inköp, HR och ekonomi, marknad samt kvalitet och kompetens.

1.2 Motiv till granskning

Sedan frågan om veterinär service senast utreddes 2007 har både efterfrågan på och utbudet av veterinära tjänster förändrats. Den tekniska utvecklingen har lett till ökad efterfrågan på mer specialiserad djursjukvård för hästar och sällskapsdjur. Samtidigt har antalet lantbruksdjur minskat och antal djur per jordbruksföretag ökat.⁵ Veterinärbranschen har de senaste tio åren förändrats,

¹ Prop. 2008/09:211, bet. 2009/10:MJU7, rskr. 2009/10:27.

² Se 10 § förordningen (2009:1464) med instruktion för Statens jordbruksverk.

³ Med veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse avses deltagande i beredskapsorganisation för utbrott av smittsamma djursjukdomar, beredskap för djursjukvård under jourtid samt djurhälso- och djursjukvård i områden där tillfredsställande veterinär service inte skulle kunna bedrivas på marknadsmässiga grunder.

⁴ Utgiftsområde 23, anslag 1:4 *Bidrag till veterinär fältverksamhet*. Anslaget uppgick för 2020 till cirka 126 miljoner kronor.

⁵ Jordbruksverket, *Jordbruksstatistisk sammanställning 2019 med data om livsmedel – tabeller*, s. 82 f.

med en betydande ökning av antal företag och antal anställda.⁶ Trots ett ökat antal företag i veterinärbranschen vill eller kan allt färre privata veterinärföretag erbjuda vård under nätter och helger, det vill säga ha beredskap under jourtid.⁷ För att säkerställa djursjukvård dygnet runt i hela landet har Jordbruksverket i de flesta fall gett Distriktsveterinärerna i uppdrag att åta sig sådan veterinär service i fler områden.

Distriktsveterinärerna har i likhet med andra aktörer svårt att rekrytera veterinärer och legitimerade djursjukskötare och kan därmed på längre sikt få svårt att upprätthålla veterinär service. Vidare innebär djursjukvård på jourtid höga kostnader som Distriktsveterinärerna inte fullt ut kan täcka med intäkter från kunderna.⁸ Ytterligare en svårighet är att kunna bedriva verksamheten utan att den riskerar att begränsa konkurrensen. För att kunna bedriva vård på jourtid måste Distriktsveterinärerna även erbjuda vård på dagtid. Vården på dagtid bedrivs på många platser delvis i konkurrens med privata veterinärföretag. Det finns inga fördjupade analyser av vad dessa problem och förändringarna på veterinärmarknaden har inneburit för Distriktsveterinärernas verksamhet.

1.3 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar

Granskningens övergripande revisionsfråga är: Har Jordbruksverket en ändamålsenlig och effektiv verksamhet för att uppfylla uppdraget om att alla djur i människans vård ska kunna få hälso- och sjukvård?

Med ändamålsenlig verksamhet avses att verksamheten styrs och organiseras så att uppdraget kan uppfyllas. Med effektiv verksamhet avses att verksamheten genomförs på ett sådant sätt att det finns förutsättningar för att tillgängliga resurser används så optimalt som möjligt.

För att besvara revisionsfrågan har följande delfrågor ställts:

1. Har regeringen styrt och följt upp Jordbruksverkets verksamhet med att se till att alla djur i människans vård ska kunna få hälso- och sjukvård i hela landet?
2. Ser Jordbruksverket till att det finns tillgång till veterinärer för djurhälso- och sjukvård i hela landet?
3. Säkerställer Jordbruksverket att Distriktsveterinärernas verksamhet bedrivs på ett sådant sätt att konkurrens på likartade villkor upprätthålls på veterinärmarknaden?

⁶ Svensk Djursjukvård, *Branschrappport 2019*, s. 7 och 11.

⁷ Jordbruksverket, *Jordbruksverkets årsredovisning 2019*, s. 32.

⁸ Jordbruksverket, *Jordbruksverkets årsredovisning 2019*, s.104.

Granskningen är främst inriktad mot att granska Jordbruksverkets insatser för att säkerställa tillgången till veterinärer för djurhälso- och djursjukvård i hela landet. I granskningen har inte ingått hur den veterinära verksamheten i fråga om djurhälso- och djursjukvård bedrivs i praktiken. Beredskap för djursjukvård under jourtid (kvällar, nätter och helger) och djurhälso- och djursjukvård i områden där sådan service inte skulle kunna bedrivas på marknadsmässiga grunder, är två av delarna i det som kallas veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse. Den tredje delen är deltagande i beredskapsorganisation vid utbrott av smittsamma djursjukdomar, som i granskningen berörs när det gäller Jordbruksverkets övergripande bedömningar av vilka veterinärer som ska medverka i beredskapen. Övriga delar av smittskyddsberedskapen berörs inte.

Granskningen är även inriktad mot att granska Jordbruksverkets insatser för att se till att Distriktsveterinärernas verksamhet utförs med de begränsningar som anges i Jordbruksverkets instruktion.⁹ När det gäller frågor om konkurrens på likartade villkor, är granskningen avgränsad till vilka åtgärder som Jordbruksverket vidtar för att säkerställa detta. I granskningen har däremot inte ingått att bedöma om Distriktsveterinärernas verksamhet faktiskt är konkurrensbegränsande enligt konkurrenslagen (2008:579).

1.4 Bedömningsgrunder

I granskningen utgår Riksrevisionen från följande bedömningsgrunder för delfrågorna.

1.4.1 Bedömningsgrunder för delfråga 1

Den första frågeställningen omfattar regeringens styrning och uppföljning av hur Jordbruksverket genomför sina uppdrag på det granskade området.

Regeringens styrning av statliga myndigheter syftar till att skapa förutsättningar för statsförvaltningen att förverkliga regeringens politik, utföra sina uppgifter i övrigt och upprätthålla grundläggande värden som rättssäkerhet och effektivitet.¹⁰ Vidare bör styrningen vara tydlig¹¹ och information om hur myndigheternas verksamheter fungerar bör ligga till grund för styrningen.¹²

I granskningen utgår vi från att regeringen har ett ansvar att se till att styrningen av Jordbruksverket på det granskade området fungerar på ett sådant sätt att myndigheten har förutsättningar att uppfylla sina uppdrag. Styrningen ska även omfatta en uppföljning som ger tillräckliga underlag för fortsatt styrning. De operationaliserade bedömningsgrunderna för denna frågeställning är:

⁹ Förordningen (2009:1464) med instruktion för Statens jordbruksverk.

¹⁰ Prop. 2009/10:175 s. 98, bet. 2009/10:FiU38, rskr. 2009/10:315.

¹¹ Prop. 2009/10:175 s. 98.

¹² Prop. 2009/10:175 s. 99–100.

- Regeringens uppdrag till Jordbruksverket inom det granskade området bör vara tydligt formulerat.
- Regeringens uppföljning bör göras regelbundet och baseras på aktuella och relevanta underlag om Jordbruksverkets verksamhet på området.

1.4.2 Bedömningsgrunder för delfråga 2

Den andra frågeställningen omfattar Jordbruksverkets arbete med att se till att det finns tillgång till veterinärer för djurhälso- och sjukvård i hela landet.

Enligt riksdagens beslut 2009 om veterinär service ska Jordbruksverket ha det övergripande ansvaret för djurhälso- och sjukvård, se till att det finns tillgång till djursjukvård i hela landet samt säkerställa smittskydd för djur.¹³

Jordbruksverkets uppgifter avseende djurhälso- och sjukvård samt smittskydd för djur framgår av myndighetens instruktion. Jordbruksverket ska se till att det finns veterinärer vid utbrott av smittsamma djursjukdomar och att alla djur i människans vård kan ska kunna få hälso- och sjukvård. För att djur ska få sjukvård ska det finnas tillgång till veterinär alla tider på dygnet, om det finns djurskyddsskäl. En enhet som är organisatoriskt åtskild från Distriktsveterinärerna ska säkerställa tillgången till veterinärer, antingen genom upphandling enligt lagen om offentlig upphandling eller genom att ge uppdrag till Distriktsveterinärerna. I de områden där Distriktsveterinärerna är etablerade ska Jordbruksverket bedriva hälso- och sjukvård för lantbrukets djur. I sådana områden får myndigheten också bedriva hälso- och sjukvård för hästar och sällskapsdjur på primärvårdsnivå. Om vård utöver primärvårdsnivå inte finns att tillgå inom rimligt avstånd, får Jordbruksverket bedriva sådan vård.¹⁴

Riksrevisionen utgår från att Jordbruksverkets ledning har det övergripande ansvaret för att myndigheten fullgör sina instruktionsenliga uppgifter på det granskade området. Utifrån myndighetsförordningens (2007:515) bestämmelser om ledningens ansvar har Jordbruksverkets myndighetsledning ansvar för att verksamheten bedrivs effektivt, enligt gällande rätt, med god hushållning av statens medel och med en tillförlitlig och rättvisande redovisning.¹⁵ Myndighetsledningen ska se till att finns en process för intern styrning och kontroll som bidrar till att dessa krav uppfylls.¹⁶ Den närmare reglering som behövs av myndighetens organisation, arbetsfördelning mellan styrelse och myndighetsledning, delegering av beslutanderätt, handläggning av ärenden och

¹³ Prop. 2008/09:211, bet. 2009/10:MJU7, rskr. 2009/10:27.

¹⁴ Se 3 § 1–3, 10–12 §§ och 22 § andra stycket och 23 § förordningen (2009:1464) med instruktion för Statens jordbruksverk.

¹⁵ Se 3 § myndighetsförordningen (2007:515).

¹⁶ Se 2 § förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll och 4 § 4 myndighetsförordningen (2007:515).

formerna i övrigt för verksamheten ska framgå av den arbetsordning som myndighetsledningen beslutat om.¹⁷

De operationaliserade bedömningsgrunderna för denna frågeställning är:

- Jordbruksverkets beslut om tilldelning av ansvar för veterinär service bör genomföras i enlighet med gällande regler och grundas på aktuella analyser och annat relevant underlag om behovet av veterinär service.
- Jordbruksverket bör så långt som möjligt hålla avdelningen Distriktsveterinärerna åtskild från verkets övriga verksamhet.
- Jordbruksverket bör se till att Distriktsveterinärerna iakttar begränsningarna av vilken typ av djursjukvård som de får bedriva och var de får vara etablerade.
- Jordbruksverket bör styra och följa upp sin verksamhet på området, inklusive Distriktsveterinärerna, så att de uppgifter som framgår av instruktionen kan utföras på ett väl fungerande och effektivt sätt.
- För att kunna säkerställa tillgång till djurhälso- och sjukvård, bör Jordbruksverket dels ta fram tillförlitliga uppgifter om djurhälsopersonal och djurvårdare, dels fortlöpande följa och utvärdera utvecklingen på veterinärmarknaden och årligen rapportera uppföljningen till regeringen.
- För att kunna tillhandahålla djurhälso- och sjukvård bör Distriktsveterinärerna vidta relevanta åtgärder för att säkerställa kompetensförsörjningen.

1.4.3 Bedömningsgrunder för delfråga 3

Den tredje frågeställningen fokuserar på om Jordbruksverket, inklusive Distriktsveterinärerna, vidtar åtgärder för att säkerställa att konkurrens på likartade villkor upprätthålls på veterinärmarknaden.

Riksdagen har slagit fast att statliga myndigheter som regel inte bör sälja varor och tjänster på marknaden.¹⁸ Men undantag från denna princip kan göras för att exempelvis säkerställa att en viss tjänst tillhandahålls över hela landet eller en viss myndighets möjlighet att ha lokal förankring och god geografisk täckning.¹⁹

Regeringen konstaterade i propositionen om veterinär service 2009 att Distriktsveterinärernas verksamhet inte kan drivas på ett kostnads- och resurseffektivt sätt om avdelningen inte får bedriva verksamhet, det vill säga sälja tjänster på marknaden, utanför det som ligger i det offentliga åtagandet.²⁰ Enligt Jordbruksverkets instruktion får Distriktsveterinärerna bedriva vård för samtliga djurslag, med vissa angivna begränsningar.²¹

¹⁷ Se 4 § 1 och 2 myndighetsförordningen (2007:515).

¹⁸ Prop. 2009/10:175 s. 61, bet 2009/10:FiU38, rskr 2009/10:315.

¹⁹ Prop. 2009/10:175 s. 63.

²⁰ Prop. 2008/09:211 s. 54.

²¹ Se 12 och 23 §§ förordningen (2009:1464) med instruktion för Statens jordbruksverk.

Konkurrensverket har, utifrån bestämmelserna om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet i konkurrenslagen (2008:579), tagit fram vägledning och informationsmaterial med rekommendationer för offentliga aktörers säljverksamhet.²² Konkurrensverket rekommenderar att offentliga aktörer tar fram en policy för sin säljverksamhet. Vid start av nya, eller expansion av befintliga, verksamheter ska sådana aktörer göra en kontroll av effekterna på konkurrensen. Konkurrensverket framhåller också att det är viktigt att prissättningen i den offentliga säljverksamheten inte är problematisk för konkurrensen, det vill säga att det inte får förekomma så kallad underprissättning.²³ Riksrevisionen utgår från att Distriktsveterinärerna ska beakta Konkurrensverkets vägledning och rekommendationer och säkerställa att verksamheten bedrivs i enlighet med dem. Riksrevisionen utgår vidare från att myndighetens ledning ska se till att verksamheten vid Distriktsveterinärerna bedrivs så att konkurrens på likartade villkor upprätthålls på veterinärmarknaden.

I propositionen om veterinär service 2009 framhöll regeringen risken för att det statliga anslaget, som är avsett att användas för ersättning till utförare av samhällsnyttiga veterinärtjänster, används för att subventionera Distriktsveterinärernas konkurrensutsatta verksamhet (korssubventionering) som gäller sällskapsdjur och häst.²⁴ Regeringen konstaterade att faktiska kostnader och intäkter som kan hänföras till de samhällsnyttiga veterinärtjänsterna måste följas upp.²⁵ Regeringen slog även fast att en särskild beräkningsmetod ska användas för att fastställa den statliga ersättningen, även för den del av ersättningen som går till Distriktsveterinärerna. Genom att använda en sådan beräkningsmetod säkerställs enligt regeringen att korssubventionering inte kan förekomma i Distriktsveterinärernas verksamhet.²⁶

EU-kommissionen ska se till att medlemsstaterna följer EU:s statsstödsregler. Lagen (2005:590) om insyn i vissa finansiella förbindelser m.m., den så kallade transparenslagen, innehåller bestämmelser som syftar till att ge kommissionen underlag för tillsynen.²⁷ Enligt bestämmelserna i transparenslagen ska företag som tillhandahåller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse årligen ta fram en separat redovisning²⁸ som visar intäkter och kostnader förknippade med uppdraget. Distriktsveterinärernas verksamhet omfattas av dessa bestämmelser.

²² Konkurrensverket, "Vägledning - privata företag och offentliga aktörer i konkurrens - vad gäller", hämtad 2020-11-11. Konkurrensverket, *Konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet Så fungerar reglerna i konkurrenslagen*, 2019.

²³ Konkurrensverket, *Konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet – Så fungerar reglerna i konkurrenslagen*, 2019.

²⁴ Prop. 2008/09:211 s. 40.

²⁵ Prop. 2008/09:211 s. 49.

²⁶ Prop. 2008/09:211 s. 54.

²⁷ Konkurrensverket, "Transparenslagen", hämtad 2020-11-12. Jämför även 1 § lagen (2005:590) om insyn i vissa finansiella förbindelser m.m.

²⁸ Se 4 § första stycket 2 lagen (2005:590) om insyn i vissa finansiella förbindelser m.m.

Riksrevisionen utgår från att Jordbruksverket årligen tar fram en separat ekonomisk redovisning för Distriktsveterinärernas verksamhet i enlighet med transparenslagen.

Distriktsveterinärernas verksamhet omsätter årligen cirka en halv miljard kronor och bedrivs till stor del på en konkurrensutsatt marknad. Enligt Riksrevisionen understryker detta vikten av transparens och tydlighet när det gäller Distriktsveterinärernas verksamhet.

De operationaliserade bedömningsgrunderna för denna delfråga är:

- Jordbruksverket ska säkerställa att beräkningen av den statliga ersättningen till Distriktsveterinärerna för uppdraget att tillhandahålla veterinära tjänster av allmänt ekonomiskt intresse baseras på uppgifter om Distriktsveterinärernas faktiska intäkter och kostnader för att utföra det uppdraget.
- Jordbruksverket ska genom sina redovisningssystem göra det möjligt att ta fram de uppgifter som krävs enligt transparenslagen om de intäkter och kostnader som är förknippade med uppdraget att tillhandahålla veterinära tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.
- Distriktsveterinärerna bör beakta Konkurrensverkets vägledning och rekommendationer i sin säljverksamhet för att undvika att säljverksamheten begränsar konkurrensen.

1.5 Metod och genomförande

Information har främst inhämtats genom dokumentstudier och vid intervjuer med företrädare för Regeringskansliet, Jordbruksverket och Distriktsveterinärerna samt andra intressenter. Förutom offentligt tryck har vi tagit del av och analyserat interna styrdokument och redovisningsinformation från Jordbruksverket. Vi har även tagit del av och bearbetat olika underlag från Jordbruksverket om myndighetens beredning av ärenden som gäller tilldelning av ansvar för veterinär service. Vidare har vi tagit del av och bearbetat olika underlag om Distriktsveterinärernas etablering och bemanning. För att åskådliggöra Distriktsveterinärernas etablering över tid har vi bearbetat underlagen med hjälp av geografiskt informationssystem (GIS). En förteckning över studerade dokument finns i referenslistan. Genomförda intervjuer framgår av noterna.

Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av Fredrik Engström (projektledare), Annelie Jansson Westin och Lena Lakso. Karin Berg (praktikant) har också bidragit i arbetet. Två referenspersoner har lämnat synpunkter på granskningsupplägg och på ett utkast till granskningsrapport: Lotta Berg, professor i husdjurens miljö och hälsa vid Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) i Skara, och Vladimir Bastidas, lektor i konkurrensrätt vid Uppsala universitet. Företrädare för Regeringskansliet (Näringsdepartementet och Finansdepartementet) och Jordbruksverket har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till granskningsrapport.

1.6 Rapportens disposition

Fråga 1 om regeringens styrning och uppföljning av Jordbruksverkets säkerställande av djurhälso- och sjukvård besvaras i kapitel 2. Fråga 2 om Jordbruksverkets arbete med att se till att det finns tillgång till veterinärer för djurhälso- och sjukvård besvaras i kapitel 3 (Jordbruksverkets genomförande av uppdraget) samt kapitel 4 (Kompetensförsörjningen av djurhälsopersonal). Fråga 3 om Jordbruksverkets åtgärder för att säkerställa konkurrens på likartade villkor på veterinärmarknaden besvaras i kapitel 5. Kapitel 6 innehåller Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer.

2 Regeringens styrning av Jordbruksverket

Detta kapitel avser följande delfråga i granskningen: Har regeringen styrt och följt upp Jordbruksverkets verksamhet med att se till att alla djur i människans vård ska kunna få hälso- och sjukvård i hela landet?

Granskningen visar att regeringen inte har följt upp hur de tydliga intentionerna med förändringarna i organisationen av veterinär service från 2009 har genomförts.

Sammanfattande iakttagelser

- I samband med riksdagens beslut om ny organisation av veterinär service 2009 uttalades tydliga intentioner med förändringarna.
- Regeringen har inte följt upp om Jordbruksverket har förtydligat begränsningarna för Distriktsveterinärernas verksamhet. Begränsningarna gäller dels vilken typ av djurhälso- och sjukvård som Distriktsveterinärerna får bedriva, dels var Distriktsveterinärerna får vara etablerade.
- Regeringen har inte följt upp konsekvenserna för konkurrensen när Jordbruksverket inte längre genomför upphandlingar av veterinär service.
- Regeringen har sedan 2012 inte tagit initiativ till samlad uppföljning av veterinärmarknaden, trots omfattande förändringar i både utbud och efterfrågan under senare år.
- Regeringens reglering av Jordbruksverkets beställar- och utförarroller avser enbart en organisatorisk åtskillnad mellan Distriktsveterinärerna och övriga avdelningar inom myndigheten.

2.1 Tydliga intentioner när beslut fattades 2009 om ny organisation av veterinär service

De senaste förändringarna i organisationen av veterinär service beslutades av riksdagen 2009. I samband med beslutet uttalades tydliga intentioner med förändringarna.

Beslutet om förändringarna i veterinär service föregicks av en statlig utredning 2007. Utredningen föreslog att distriktsveterinärorganisationen skulle privatiseras och att ett bidragssystem skulle införas för att säkerställa veterinär jour och resurser för smittskydd.²⁹ Regeringen och riksdagen gick inte på utredningens linje utan slog fast att det behövs en statlig veterinärorganisation och ett statligt finansiellt stöd för att säkerställa gott djurskydd, god djurhälsa och en väl fungerande organisation vid utbrott av smittsamma djursjukdomar. Samtidigt betonades att privatpraktiserande veterinärer i större utsträckning skulle ges möjlighet att medverka i smittskydds- och jourberedskap och bedriva djursjukvård i områden där det är svårt att få lönsamhet.³⁰

²⁹ SOU 2007:24.

³⁰ Prop. 2008/09:211, s. 1, bet. 2009/10:MJU7 s. 14–15, rskr. 2009/10:27.

Regeringen uttalade följande intentioner, som riksdagen ställde sig bakom, med förändringarna i veterinärorganisationen³¹:

- Distriktsveterinärorganisationen bör inte vara större än vad som behövs för att nå målen för djurskydd, djurhälsa och smittskydd.
- Distriktsveterinärerna ska bedriva vård för lantbrukets djur och får bedriva vård av hästar och sällskapsdjur på en i förväg fastställd primärvårdsnivå.
- Den statliga ersättningen för samhällsnyttiga veterinärtjänster ska tilldelas efter upphandling, med målet att privatpraktiserande veterinärer i större utsträckning ska kunna delta i smittskydds- och jourberedskap och utföra olönsam djursjukvård.
- Upphandling ska säkerställa avvägningen mellan statens ansvar för smitt- och djurskydd och behovet av ett konkurrensneutralt system och även säkerställa att den statliga ersättningen inte kan korssubventionera verksamhet som bedrivs i konkurrens.
- Jordbruksverket ska fortlöpande följa och utvärdera utvecklingen på veterinärmarknaden och årligen rapportera uppföljningen till regeringen.
- Jordbruksverket ska se till att distriktsveterinärverksamheten är separerad från verkets övriga verksamhet.

2.2 Regeringen har inte följt upp intentionerna med ny organisation 2009

I det här avsnittet redovisar vi vad som framkommit i granskningen om regeringens uppföljning av intentionerna i riksdagens beslut 2009.

2.2.1 Regeringen har inte följt upp hur begränsningarna för Distriktsveterinärernas verksamhet fungerar

I Jordbruksverkets instruktion finns ett antal bestämmelser som ska tydliggöra de begränsningar för Distriktsveterinärernas verksamhet som uttalades i samband med riksdagens beslut 2009 om ny organisation av veterinär service.

Bestämmelserna anger dels begränsningar för vilken typ av djurhälso- och sjukvård som Distriktsveterinärerna får bedriva, dels begränsningar för var Distriktsveterinärerna får vara etablerade.

³¹ Prop. 2008/09:211, s. 1, 49 och 54, bet. 2009/10:MJU7 s. 14–15, rskr. 2009/10:27.

Bestämmelser som berör Distriktsveterinärernas verksamhet i förordningen (2009:1464) med instruktion för Statens jordbruksverk

10 § 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.

11 § Myndigheten ska i de områden där Distriktsveterinärerna är etablerade bedriva hälso- och sjukvård för lantbrukets djur.

12 § Myndigheten får i sådana områden som avses i 11 § också 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. Myndigheten får bedriva vård utöver primärvårdsnivå för hästar och sällskapsdjur om sådan vård inte finns att tillgå inom rimligt avstånd.

22 § Vid myndigheten finns en avdelning, Distriktsveterinärerna, som fullgör veterinära uppgifter enligt 10 §, 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.

23 § Distriktsveterinärerna får endast vara etablerade där det krävs för att säkerställa tillgången till veterinärer enligt 10 §. Avdelningen ska utföra de uppgifter som anges i 11 § samt får utföra de uppgifter som anges i 12 §.

Begreppen primärvårdsnivå, begränsad utrustning och rimligt avstånd används i instruktionen för Jordbruksverket för att begränsa vilken typ av djursjukvård som Distriktsveterinärerna får bedriva. Enligt företrädare för Näringsdepartementet ingår det i Jordbruksverkets uppgifter att bedöma och vid behov slå fast hur dessa begrepp ska definieras så att de utgör faktiska begränsningar. Regeringen har inte följt upp om Jordbruksverket har gjort detta.³² Som vi beskriver i avsnitt 3.3.1 har Jordbruksverket inte definierat begreppen.

Enligt företrädare för Näringsdepartementet har Jordbruksverket inte redovisat något underlag till regeringen om hur myndigheten har bedömt att Distriktsveterinärerna endast är etablerade där det behövs för att säkerställa tillgången till veterinärer.³³

³² Intervju med företrädare för Näringsdepartementet 2020-11-05.

³³ Intervju med företrädare för Näringsdepartementet 2020-11-05.

2.2.2 Ingen uppföljning av konsekvenserna för konkurrensen när upphandling inte längre genomförs

En tydlig intention vid beslutet 2009³⁴ var att uppdrag om veterinär service skulle upphandlas, för att säkerställa konkurrens på likartade villkor³⁵. Regeringen har inte följt upp vilka eventuella konsekvenser för konkurrensen som kan ha uppstått sedan Jordbruksverket upphörde med upphandlingar 2016 (se avsnitt 3.1.3).

Upphandling är fortsatt ett av de två verktyg genom vilka Jordbruksverket, enligt sin instruktion, ska säkerställa tillgången till veterinärer. Det andra verktyget är att ge uppdrag till Distriktsveterinärerna.³⁶ Enligt företrädare för Näringsdepartementet finns alternativet att använda upphandling kvar i instruktionen för att ge Jordbruksverket möjlighet att återuppta upphandlingarna.³⁷

2.2.3 Ingen uppföljning av konsekvenserna för konkurrensen när beräkningsmetoden inte används

En annan tydlig intention vid beslutet 2009 var att den statliga ersättningen för veterinär service skulle grundas på beräkningar av faktiska kostnader för att utföra uppdragen. Detta skulle minska risken för korssubventionering av verksamhet som bedrivs i konkurrens.³⁸ Enligt företrädare för Näringsdepartementet ska sådana beräkningar säkerställa att ersättningen inte korssubventionerar den del av Distriktsveterinärernas verksamhet som ska bedrivas i konkurrens.³⁹ Riksrevisionens granskning visar dock (se avsnitt 5.1.1.) att i stort sett all statlig ersättning i dag går till Distriktsveterinärerna och att ersättningen tilldelas utan uppgifter om Distriktsveterinärernas faktiska kostnader för att utföra veterinär service.

2.2.4 Regeringen har inte tagit initiativ till samlad uppföljning av veterinärmarknaden

I samband med beslutet 2009 slog regeringen och riksdagen fast att veterinärmarknadens funktionssätt och utveckling behöver följas löpande. Det framhölls som särskilt viktigt att belysa hur antalet distriktsveterinärer och privata veterinärer utvecklar sig i områden med olika djurtäthet och djursammansättning samt hur jourberedskapen, smittskyddsberedskapen och verksamheten i områden där det inte går att bedriva lönsam veterinär verksamhet utan statligt stöd

³⁴ Prop. 2008/09:211, s. 1, bet. 2009/10: MJU7 s.14–15, rskr. 2009/10:27.

³⁵ Enligt 2 § förordningen (2009:1397) om veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse definieras sådan service som: deltagande i beredskapsorganisation för utbrott av smittsamma djursjukdomar, beredskap för djursjukvård under jourtid samt djurhälso- och djursjukvård i områden där tillfredsställande veterinär service inte skulle kunna bedrivas på marknadsmässiga grunder.

³⁶ Se 22 § andra stycket förordningen (2009:1464) med instruktion för Statens jordbruksverk.

³⁷ Intervju med företrädare för Näringsdepartementet 2020-11-05.

³⁸ Prop. 2008/09:211, s. 49 och 54. 1 3 och 4 §§ förordningen (2009:1397) om veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse regleras hur ersättningen ska beräknas.

³⁹ Intervju med företrädare för Näringsdepartementet 2020-11-05.

fungerar.⁴⁰ Regeringen gav 2012 Jordbruksverket ett uppdrag om att göra en översyn av utvecklingen inom djurhälso- och sjukvården inom de kommande tio åren. Jordbruksverket återrapporterade det uppdraget 2013 i en rapport, som huvudsakligen avsåg den förväntade utvecklingen för olika yrkeskategorier inom djurhälso- och sjukvården. Rapporten lyfte fram att djursjukvården i Sverige var i en mycket föränderlig tid och att det därför var viktigt att fortlöpande se över behov av och tillgång på personal.⁴¹ Därefter har regeringen inte tagit initiativ till någon ytterligare uppföljning, som skulle kunna motsvara det behov av information som framhölls 2009.

Jordbruksverket redovisar vissa uppgifter om tillgången till veterinärer i sin årsredovisning, såsom antal utfärdade veterinärlegitimationer, liksom kortfattad information om vilka eventuella nya beredskapsuppdrag som Distriktsveterinärerna getts. I årsredovisningen finns ingen analys av veterinärmarknaden i övrigt. Enligt företrädare för Näringsdepartementet har regeringen inte haft några synpunkter på den redovisningen.⁴²

Jordbruksverket har i en skrivelse till regeringen i februari 2020 framhållit att veterinärmarknaden och efterfrågan på veterinär service har förändrats och uttryckt önskemål om en översyn av de bestämmelser som reglerar Distriktsveterinärernas verksamhet.⁴³ Förändringar som Jordbruksverket lyfter fram i skrivelsen är exempelvis ökat antal djur per jordbruksföretag med förändrad efterfrågan på veterinärtjänster som följd, ökad efterfrågan på veterinärvård för hästar och sällskapsdjur på jourtid, mer specialiserad vård för sällskapsdjur och nya aktörer på veterinärmarknaden i form av stora internationella veterinärkoncerner. Jordbruksverkets skrivelse bereds för närvarande inom Regeringskansliet.⁴⁴

2.2.5 Regleringen av Jordbruksverkets beställar- och utförarroller avser enbart en organisatorisk åtskillnad

I samband med beslutet 2009 betonade regeringen och riksdagen vikten av att Jordbruksverket håller isär sina olika ansvarsområden om djurhälsa. Förutom att Jordbruksverket ska se till att det finns veterinär service i hela landet och är central tillsynsmyndighet för djurhälsopersonal inklusive veterinärer⁴⁵, är Jordbruksverket dessutom huvudman för distriktsveterinärverksamheten. Därför ansågs det viktigt att åstadkomma en tydlig uppdelning mellan Jordbruksverkets beställar- och

⁴⁰ Prop. 2008/09:211 s. 52, bet. 2009/10:MJU7, rskr. 2009/10:27.

⁴¹ Jordbruksverket, *Djurens hälso- och sjukvård – i ett tioårsperspektiv*, rapport 2013:19.

⁴² Intervju med företrädare för Näringsdepartementet 2020-11-05.

⁴³ Jordbruksverket, skrivelse 2020-02-06, dnr. 1.2.17-01728/2020.

⁴⁴ Intervju med företrädare för Näringsdepartementet 2020-11-05.

⁴⁵ Jordbruksverket samordnar länsstyrelsernas tillsyn och ger stöd, råd och vägledning till länsstyrelserna. Se 5 kap. 2 § förordningen (2009:1386) om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård och 1 § kap. 5 kap. lagen (2009:302) om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård.

utförrarroll.⁴⁶ I förordningen med instruktion för Jordbruksverket har regeringen reglerat utförrarrollen genom att ange att Distriktsveterinärerna ska vara en avdelning inom Jordbruksverket som fullgör veterinära uppgifter. I instruktionen framgår vidare att uppgiften att säkerställa tillgången till veterinärer, det vill säga beställarrollen, ska utföras av en enhet inom Jordbruksverket som är organisatoriskt åtskild från Distriktsveterinärerna.⁴⁷ Enligt företrädare för Näringsdepartementet tillgodoser Jordbruksverkets nuvarande organisation, där Distriktsveterinärerna är en egen avdelning, behovet av tydliga och separerade ansvarsförhållanden. Departementet har inte fått indikationer på att uppdelningen av roller inte skulle fungera.⁴⁸

⁴⁶ Prop. 2008/09:211 s. 52–53, bet. 2009/10:MJU7 s. 17, rskr. 2009/10:27.

⁴⁷ Se 22 § förordningen (2009:1464) med instruktion för Statens jordbruksverk.

⁴⁸ Intervju med företrädare för Näringsdepartementet 2020-11-05.

3 Jordbruksverkets genomförande av uppdraget

Detta kapitel är det första av två kapitel som avser följande delfråga i granskningen: Ser Jordbruksverket till att det finns tillgång till veterinärer för djurhälso- och sjukvård i hela landet?

Kapitlet behandlar Jordbruksverkets tilldelning av ansvar för veterinär service för beredskapsområden och organisering av smittskyddsberedskap. Kapitlet behandlar också Jordbruksverkets styrning av Distriktsveterinärerna.

Granskningen visar att Jordbruksverket är passivt i sitt uppdrag att säkerställa att det finns veterinärer för djurhälso- och sjukvård i hela landet. Jordbruksverket har inte heller sett till att Distriktsveterinärernas verksamhet bedrivs enligt de begränsningar som regeringen har angett i Jordbruksverkets instruktion. Jordbruksverket har inte heller alltid styrt Distriktsveterinärernas verksamhet i enlighet med myndighetens egna beslut. Därutöver håller Jordbruksverket inte alltid i praktiken isär sina beställar- och utförarroller i förhållande till Distriktsveterinärerna.

Sammanfattande iakttagelser

- Jordbruksverket har tilldelat ansvar för veterinär service endast för drygt hälften av de geografiska beredskapsområden som Jordbruksverket har definierat. För övriga områden är Jordbruksverkets kunskap bristfällig när det gäller vilka privata veterinärer som på eget initiativ upprätthåller veterinär service.
- Jordbruksverkets process att säkerställa tillgången till veterinär service är passiv. Den inleds först efter att Jordbruksverket fått signaler om att den veterinära servicen inte fungerar i ett specifikt beredskapsområde.
- Jordbruksverket har sedan 2016 upphört med upphandling av veterinär service, som enligt regeringens och riksdagens intentioner är det viktigaste verktyget för att utse ansvariga för veterinär service.
- Jordbruksverket håller inte isär sina beställar- och utförarroller i arbetet med att säkerställa tillgången till veterinär service eftersom Distriktsveterinärerna deltar i beredningen.
- Centrala delar i Jordbruksverkets styrdokument för Distriktsveterinärerna är otydliga och har inte uppdaterats. Nya styrdokument kommer att gälla retroaktivt.
- Jordbruksverkets årliga bedömningar av om Distriktsveterinärerna är etablerade endast där det behövs för att säkerställa tillgången till veterinärer, avser inte samtliga områden där Distriktsveterinärerna är etablerade. Jordbruksverket håller inte isär sina beställar- och utförarroller eftersom Distriktsveterinärerna deltar i de bedömningarna.
- Jordbruksverket bygger sin planering av smittskyddsberedskap nästan enbart på Distriktsveterinärernas medverkan. Det ingår inga privatpraktiserande eller privatanställda veterinärer i smittskyddsberedskapen.
- Jordbruksverket har inte samlat följt upp eller omprövat Distriktsveterinärernas verksamhet sedan 2014.

- Distriktsveterinärerna hade tidigare inga fastställda principer för var de ska vara etablerade, men tog fram sådana under hösten 2020. Underlag för beslut om etablering har tidigare inte alltid dokumenterats.
- Jordbruksverkets myndighetsledning beslutar om Distriktsveterinärernas etablering och prissättning.

3.1 Jordbruksverkets tilldelning av ansvar för veterinär service är passiv

Detta avsnitt beskriver Jordbruksverkets process för att tilldela ansvar för att tillhandahålla dels beredskap för djursjukvård under jourtid (kvällar, nätter och helger), dels djurhälso- och djursjukvård i områden där sådan service inte skulle kunna bedrivas på marknadsmässiga grunder. Det är detta som vi i granskningen kallar för veterinär service. Den huvudsakliga anledningen till att Jordbruksverket har denna uppgift är att privata veterinärer i Sverige till skillnad från sådana i flera andra länder inte skyldiga att tillhandahålla veterinär service.⁴⁹ Det är en enhet⁵⁰ inom Djuravdelningen som ansvarar för denna process.⁵¹ Jordbruksverkets tilldelning av ansvar för att tilldela ansvar för smittskyddsberedskap hanteras i en annan process, som beskrivs i avsnitt 3.2.

Jordbruksverket har utifrån myndighetens instruktion två verktyg för att tilldela ansvar för veterinär service. Det ena är att ingå avtal med privata veterinärer efter upphandling (där också Distriktsveterinärerna får lämna anbud). Det andra är att ge uppdrag till Distriktsveterinärerna,⁵² vilket sker genom beslut av Jordbruksverkets generaldirektör.

3.1.1 Ansvaret för veterinär service ska utgå från geografiskt avgränsade beredskapsområden

Ansvaret för veterinär service är tänkt att utgå från geografiskt avgränsade områden, så kallade beredskapsområden. Regeringen framhöll 2009 att det ur djurskyddssynpunkt är viktigt att alla sjuka eller skadade djur kan få vård inom rimlig tid. För lantbrukets djur och för häst angav regeringen att tillgången till veterinär fältverksamhet är en förutsättning för att djurhållaren ska kunna uppfylla sina skyldigheter enligt djurskyddslagen. Ett beredskapsområde bör inte vara större än att en veterinär ska kunna komma på besök inom rimlig tid för

⁴⁹ Jordbruksverket, skrivelse 2020-02-06. Se också SOU 2007:24 s. 419, där det redovisas en jämförelse av den dåvarande situationen gällande privata veterinärers skyldighet att medverka i beredskap i Sverige med den i Finland, Danmark, Norge och Storbritannien.

⁵⁰ Enheten "Internationella frågor och djurhälsopersonalenheten".

⁵¹ Se 10 § och 22 § andra stycket förordningen (2009:1464) med instruktion för Statens jordbruksverk.

⁵² Se 22 § andra stycket förordningen (2009:1464) med instruktion för Statens jordbruksverk jämförd med 2-4 §§ förordningen (2009:1397) om veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse.

lantbrukets djur och för häst.⁵³ Jordbruksverkets arbete med att tilldela ansvar för veterinär service utgår från en förteckning över kommuner och församlingar. När Jordbruksverket har tilldelat ansvar för veterinär service i ett område, anger myndigheten vilka församlingar och/eller kommuner som det ansvaret omfattar och vilken aktör som Jordbruksverket har tilldelat ansvar för veterinär service i det området.⁵⁴ Som Riksrevisionen beskriver i avsnitt 3.1.2 nedan, är det för de övriga områdena oklart om veterinär service bedrivs och av vem.

Under perioden 2001–2020 har Distriktsveterinärerna tagit på sig beredskap under jourtid i 13 nya områden. Under samma period har Distriktsveterinärerna avvecklat sin beredskap i 4 områden. Före 2014 tilldelade Jordbruksverket inte ansvar för veterinär service genom formella beslut. Därefter har Jordbruksverkets generaldirektör fattat formella och dokumenterade beslut.⁵⁵

3.1.2 Endast i hälften av de definierade beredskapsområdena finns utsedd ansvarig för veterinär service

Enligt Jordbruksverket är det svårt att avgöra vilken eller vilka aktörer som i praktiken upprätthåller beredskap under jourtid i ett beredskapsområde. En orsak är enligt Jordbruksverket att det är svårt att bedöma vad som är beredskapsarbete och om det bedrivs eller inte. Det beror enligt Jordbruksverket på att det finns veterinärer som upprätthåller beredskap utan att myndigheten känner till det.⁵⁶ En annan orsak är enligt Jordbruksverket att gränserna mellan de områden som myndigheten definierat inte är tydliga och att de förändras kontinuerligt. Det beror i sin tur exempelvis på att nya privata aktörer etablerar sig och då eventuellt tar på sig beredskap för sina dagtidskunder.⁵⁷ Jordbruksverket tar inte aktivt reda på vilka veterinärer som upprätthåller beredskap under jourtid i de områden där Distriktsveterinärerna inte är etablerade. Myndigheten anger som skäl att den inte ska blanda sig i beredskap som den antar att privata aktörer upprätthåller.⁵⁸ Jordbruksverket har därmed enligt Riksrevisionens bedömning ingen tydlig bild av vem som upprätthåller beredskap under jourtid i en stor del av beredskapsområdena.

På Riksrevisionens begäran har Jordbruksverket tagit fram uppgifter om beredskapsområden där myndigheten formellt beslutat att tilldela Distriktsveterinärerna respektive privata veterinärer ansvar för veterinär service.

⁵³ Prop. 2008/09:211 s. 47. Se också SOU 2007:24 s. 77 f, där det redovisas en översikt över veterinärväsendet i ett historiskt perspektiv.

⁵⁴ E-post från Jordbruksverket 2020-12-21. Jordbruksverket ändrar formellt tilldelningen av ansvar för veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse genom att ändra i bilagan till Jordbruksverkets grundbeslut om generellt uppdrag till Distriktsveterinärerna att tillhandahålla veterinär service, som Riksrevisionen beskriver i avsnitt 3.3.2. Ett exempel på sådant ändringsbeslut är Jordbruksverkets beslut 2020-06-11.

⁵⁵ E-post från Jordbruksverket 2021-02-23.

⁵⁶ E-post från Jordbruksverket 2020-12-14.

⁵⁷ E-post från Jordbruksverket 2020-12-21.

⁵⁸ E-post från Jordbruksverket 2020-12-21.

Därutöver har Jordbruksverket tagit fram uppgifter om de områden där myndigheten inte formellt har tilldelat någon aktör ansvar för veterinär service. Totalt rör det sig om 79 beredskapsområden. Situationen i de områdena är enligt Jordbruksverket följande:⁵⁹

- Distriktsveterinärerna har formellt tilldelats ansvar för veterinär service genom uppdrag i 42 områden, det vill säga drygt hälften av beredskapsområdena.
- Privata veterinärer har formellt tilldelat ansvar för veterinär service genom avtal i 2 områden.
- I 1 område är ansvaret för veterinär service delat mellan Distriktsveterinärerna och privata veterinärer.
- I 34 områden (43 procent) har Jordbruksverket inte formellt tilldelat någon aktör ansvar för veterinär service. I 2 av dessa områden upprätthåller en annan myndighet, Sveriges lantbruksuniversitet (SLU), veterinär service utifrån en informell överenskommelse med Jordbruksverket.

I bilaga 2 redovisar vi en tabell med en sammanställning över beredskapsområdena och deras fördelning på olika kategorier av aktörer.

3.1.3 Problematiskt med upphandling av veterinär service

Upphandling är ett av de två verktyg som Jordbruksverket utifrån myndighetens instruktion kan använda för att tilldela ansvar för veterinär service.⁶⁰ Som vi har nämnt i avsnitt 2.1. var utgångspunkten för ett system med upphandling att fler privatpraktiserande veterinärer ska kunna delta i smittskydds- och jourberedskap och utföra olönsam djursjukvård och få statlig ersättning för detta. Upphandling ska säkerställa avvägningen mellan statens ansvar för smitt- och djurskydd och behovet av ett konkurrensneutralt system.⁶¹

Upphandling av veterinär service gav dock inte resultat, eftersom få anbud inkom. Jordbruksverket började tilldela ansvar för veterinär service efter upphandling under 2010 och genomförde den sista upphandlingen i december 2016. Orsaken till upphörandet var att myndigheten hade genomfört cirka 150 upphandlingar sedan 2010 men fått in endast ett anbud från privat veterinär.⁶² Jordbruksverket informerade Näringsdepartementet om att myndigheten avsåg att upphöra med upphandling.⁶³

⁵⁹ E-post från Jordbruksverket 2020-12-21. E-post från Jordbruksverket 2020-12-22.

⁶⁰ Se 22 § andra stycket förordningen (2009:1464) med instruktion för Statens jordbruksverk.

⁶¹ Prop. 2008/09:211, s. 54, bet. 2009/10: MJU7 s. 14–15, rskr. 2009/10:27.

⁶² Intervju med företrädare för Jordbruksverket 2020-09-30.

⁶³ E-post från Jordbruksverket 2020-10-16. Intervju med företrädare för Näringsdepartementet 2020-11-05. E-post från Jordbruksverket 2021-02-23.

Jordbruksverkets upphörande med upphandling 2016 skedde inte genom ett tydligt och transparent ställningstagande. I stället togs en mening om att ansvarig verksamhet ska ordna upphandling bort i Jordbruksverkets reviderade beslut om principer för redovisningen av statsstöd, se avsnitt 3.3.2.⁶⁴ Jordbruksverket gav därefter ett internt uppdrag om att utreda alternativa lösningar för utformning av upphandling kring veterinär service.⁶⁵ Den utredningen redovisade bland annat att intresset för att lämna anbud vid upphandling av veterinär service var mycket litet.⁶⁶

Det är enligt Riksrevisionen otydligt om Jordbruksverket fortfarande använder upphandling eller inte, eftersom Jordbruksverket angett upphandling som ett av handlingsalternativen inför generaldirektörens beslut 2019 om tilldelning av ansvar för veterinär service.⁶⁷

Tilldelningen av ansvar för veterinär service har efter 2016 skett enbart genom att Jordbruksverket har gett uppdrag till Distriktsveterinärerna.⁶⁸

3.1.4 Inga bestämda principer för tilldelning och ersättning

Jordbruksverket har inte några fastställda principer för vem som ska tilldelas ansvar för veterinär service och med vilka villkor sådana uppdrag ska ges. Myndigheten har inte heller några fastställda principer för utbetalning av statlig ersättning till privata veterinärer som upprätthåller veterinär service på eget initiativ. Enligt Jordbruksverket har det förekommit förfrågningar från privata veterinärer om ersättning för den jourverksamhet som de bedriver i dag. Vid sidan av de två privata klinikerna som Jordbruksverket har tilldelat ansvar för veterinär service har Jordbruksverket dock, med undantag för ett mindre belopp, inte beviljat någon privat veterinär statlig ersättning.⁶⁹ Enligt Sveriges Veterinärförbund borde det ligga i Jordbruksverkets intresse att ta vara på privata veterinärers vilja att ta på sig ansvar för att tillhandahålla veterinär service. De behöver då ges möjlighet att få del av den statliga ersättningen för veterinär service.⁷⁰

I beredskapsområdena Uppsala och Knivsta har Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) sedan lång tid bedrivit veterinär service dygnet runt för lantbrukets djur och häst utan avtal med Jordbruksverket. Hittills har denna verksamhet i stället bedrivits utifrån en informell och muntlig överenskommelse mellan SLU och Jordbruksverket. Verksamheten bedrivs sedan 1970-talet av den ambulatoriska

⁶⁴ Jordbruksverket, beslut 2014-09-24. Jordbruksverket, beslut 2016-12-14. Följande mening har tagits bort i det reviderade beslutet 2016: "Ansvarig verksamhet på Jordbruksverket ska vidare fortsatt ordna offentlig upphandling för jour och beredskap utifrån det kalkylunderlag som tagits fram."

⁶⁵ E-post från Jordbruksverket 2021-02-23.

⁶⁶ Jordbruksverket, *Ny modell för upphandling rörande veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse*, 2018-04-05.

⁶⁷ Jordbruksverket, bilaga till promemoria 2019-09-19.

⁶⁸ Intervju med företrädare för Jordbruksverket 2020-10-09.

⁶⁹ Intervju med företrädare för Jordbruksverket 2020-09-30.

⁷⁰ Intervju med företrädare för Sveriges Veterinärförbund 2020-09-18.

kliniken vid SLU Universitetsdjursjukhuset, i undervisningssyfte. Verksamheten finansieras årligen genom SLU:s anslag med 10 miljoner kronor och genom avgifter med 5 miljoner kronor. Enligt en åtgärdsplan från SLU:s styrelse ska en ny överenskommelse tas fram, men i väntan på den ska den muntliga överenskommelsen regleras genom skriftligt avtal.⁷¹

3.1.5 Händelsestyrd tilldelning och översiktlig löpande uppföljning av ansvar för veterinär service

Jordbruksverkets tilldelning av ansvar för veterinär service är händelsestyrd. Det görs inte någon regelbunden översyn av om den veterinära servicen fungerar i samtliga beredskapsområden. Jordbruksverket anger som skäl att det är fritt att etablera sig som veterinär i Sverige och därmed att det är fritt att arbeta med vilken inriktning man önskar. Den veterinär som vill får arbeta med jourverksamhet.⁷²

Jordbruksverket påbörjar processen med att tilldela ansvar för veterinär service först när myndigheten får signaler från till exempel privata veterinärer eller djurägare om att den veterinära servicen inte fungerar i ett specifikt område. Efter möten med olika veterinärer och andra intressenter, tar Djuravdelningen fram en handlingsplan med olika alternativ för veterinär service i det aktuella området. Den tar också fram ett förslag till beslut av generaldirektören, som hittills har följt avdelningens förslag. Det tar cirka ett år från det att Djuravdelningen fått signaler om problem i ett område, till dess att generaldirektören har beslutat om tilldelning av ansvar för veterinär service.⁷³

Jordbruksverkets löpande uppföljning av om veterinär service fungerar är översiktlig. Den uppföljning som görs avser främst områden där det har funnits problem med att upprätthålla veterinär service. När det gäller sådana områden tar Djuravdelningen kontakt med berörda huvudmän för beredskapen och då även med Distriktsveterinärerna. I sådana områden kontaktar Djuravdelningen även andra veterinärer än huvudmännen för den veterinära servicen. Djuravdelningen kontaktar inte alla områden löpande och dokumenterar inte uppföljningen särskilt.⁷⁴

⁷¹ Sveriges lantbruksuniversitet, Internrevisionen, rapport 2020-10-12, s. 9 f. Sveriges lantbruksuniversitet, Styrelsen, beslut inklusive åtgärdsplan 2020-11-05, s. 4.

⁷² Intervju med företrädare för Jordbruksverket 2020-06-24. Intervju med företrädare för Jordbruksverket 2020-09-30. E-post från Jordbruksverket 2020-12-14.

⁷³ Intervju med företrädare för Jordbruksverket 2020-06-24.

⁷⁴ Intervju med företrädare för Jordbruksverket 2020-09-30.

3.1.6 Distriktsveterinärerna deltar i processen om att tilldela ansvar för veterinär service

Distriktsveterinärerna deltar i Jordbruksverkets process med att tilldela ansvar för veterinär service. Enligt Jordbruksverket är Distriktsveterinärerna myndighetens ögon och öron ute i fält. En aspekt som Djuravdelningen väger in i beredningen av förslag till generaldirektören om tilldelning av ansvar är Distriktsveterinärernas möjligheter att ta över ansvaret för den veterinära servicen i det berörda området.⁷⁵ I den handlingsplan som vi har tagit del av har Distriktsveterinärerna deltagit i Djuravdelningens inledande diskussioner med de privata veterinärer som aviserat att de inte kommer kunna upprätthålla veterinär service i det berörda området. Djuravdelningen har därefter tillsammans med Distriktsveterinärerna gjort bedömningen att Jordbruksverket måste agera för att säkerställa tillgången till veterinär service. I det här fallet föreslog Djuravdelningen att Jordbruksverket ska ge Distriktsveterinärerna i uppdrag att komma med förslag på lösning för den veterinära servicen i det berörda området.⁷⁶

3.1.7 Ovanligt med samarbeten mellan Distriktsveterinärerna och privata veterinärer

Det är ovanligt med formella samarbeten mellan Distriktsveterinärerna och privata veterinärer. Sett utifrån de intervjuer som Riksrevisionen har genomfört med klinikchefer inom Distriktsveterinärerna, förekommer det att Distriktsveterinärerna och privata veterinärer samarbetar genom exempelvis remittering eller hänvisning av sjuka djur till varandra. Det verkar däremot vara ovanligt med schemalagt samarbete om jourverksamhet.⁷⁷ En svårighet med att få till schemalagt samarbete anges vara att de privata veterinärerna då behöver åta sig bemanning för samtliga djurslag.⁷⁸ På Öland har dock Distriktsveterinärerna en överenskommelse om delning av jourverksamheten med privata veterinärer.⁷⁹

3.2 Smittskyddsberedskapen bygger på Distriktsveterinärerna

Jordbruksverkets ansvar för smittskydd hanteras i en annan process än den för att säkerställa tillgången till veterinärer för djursjukvård. Det är Beredskapsenheten vid Jordbruks- och analysavdelningen som ansvarar för frågor om smittskydd. Jordbruksverket ska bidra till att säkerställa en god folkhälsa genom att förebygga

⁷⁵ Intervju med företrädare för Jordbruksverket 2020-06-24.

⁷⁶ Jordbruksverket, promemoria 2019-09-19 med bilaga.

⁷⁷ Sammanvägd bedömning utifrån intervjuer med klinikchefer inom Distriktsveterinärerna.

⁷⁸ Intervju med företrädare för Distriktsveterinärerna 2020-10-19.

⁷⁹ Intervju med företrädare för Distriktsveterinärerna 2020-10-13. E-post från Distriktsveterinärerna 2020-12-22.

spridning av och bekämpa smittor hos djur.⁸⁰ Jordbruksverkets krisberedskap ska hindra och förebygga svåra påfrestningar på samhället inom jordbruks- och livsmedelsområdet. Om det inträffar en sådan påfrestning ska Jordbruksverket leda och samordna åtgärder för att minska konsekvenserna av den.⁸¹

Jordbruksverkets beräkning av hur många gårdar som kan hanteras vid ett utbrott av smitta baseras enbart på Distriktsveterinärernas verksamhet. Beräkningen utgår från att 170 veterinärer från Distriktsveterinärerna kan delta vid ett utbrott av smitta. En förutsättning är då att de veterinärer som inte ingår i hanteringen av utbrottet måste ha beredskap varannan dag och helg. Jordbruksverket använder Distriktsveterinärernas övriga djurhälsopersonal för det assisterande arbetet, med förstärkning av resurser från frivilligorganisationen Blå stjärnan.⁸²

Det ingår inga privatpraktiserande veterinärer i Jordbruksverkets krisorganisation. Jordbruksverket anger flera skäl för detta: Ett är att de privata veterinärerna inte är vana vid Jordbruksverkets strikta styrning och ledning och de rutiner och arbetssätt som används under en krishantering. Vidare kan inte Jordbruksverket kommendera personal som inte är anställd vid myndigheten till en viss plats och uppgift. Det skulle försvåra planering, ledning och styrning av bekämpningsarbetet. Jordbruksverket skulle inte heller kunna öva och utbilda de veterinärerna regelbundet. Dessutom kan privata veterinärer delta i en krishantering endast under ett par dagar, eftersom de behöver sköta sina privata uppdrag inom djurens hälso- och sjukvård.⁸³

Lantbruksnäringens djurhälsoorganisationer förväntas däremot bidra med veterinärer som förstärkning. Jordbruksverket har en överenskommelse med en medlemsägd husdjursförening och ett rådgivningsföretag ägt av ett antal branschorganisationer om förstärkning med deras veterinärer vid allvarliga smittutbrott. Jordbruksverket kan då förstärka krisorganisationen med maximalt 75 procent av deras sammanlagt cirka 80 veterinärer.⁸⁴

3.3 Jordbruksverkets styrning av Distriktsveterinärerna är otydlig

Detta avsnitt beskriver Jordbruksverkets styrning och uppföljning av Distriktsveterinärerna.

Som vi har beskrivit i avsnitt 2.1 uttalade regeringen och riksdagen tydliga intentioner vad gäller begränsningar av Distriktsveterinärernas verksamhet, dels i fråga om centrala begrepp såsom primärvårdsnivå och rimligt avstånd, dels i fråga om begränsningar för var Distriktsveterinärerna får vara etablerade. Regeringen och

⁸⁰ Se 3 § 2 förordningen (2009:1464) med instruktion för Statens jordbruksverk.

⁸¹ Jordbruksverket, *Sveriges nationella beredskapsplan för foder- och livsmedelskedjan*, s. 9 och 20.

⁸² E-post från Jordbruksverket 2020-06-05. E-post från Jordbruksverket 2020-11-11.

⁸³ E-post från Jordbruksverket 2020-11-11.

⁸⁴ E-post från Jordbruksverket 2020-11-11.

riksdagen betonade även vikten av att Jordbruksverket tydligt håller isär sina beställar- och utförarroller i fråga om veterinär service.⁸⁵ Regeringen har i Jordbruksverkets instruktion angett begränsningar av Distriktsveterinärernas verksamhet samt bestämmelser om åtskillnad mellan beställar- och utförarrollerna.

3.3.1 Jordbruksverket har inte preciserat centrala begrepp

Begreppen primärvårdsnivå och rimligt avstånd är avsedda som begränsningar för Distriktsveterinärernas verksamhet, se avsnitt 2.2.1.

Jordbruksverket har inte preciserat vad det innebär att utifrån kraven i instruktionen bedriva hälso- och sjukvård på en primärvårdsnivå för hästar och sällskapsdjur.⁸⁶ Regeringen ansåg att vad som är primärvårdsnivå ska definieras i förväg.⁸⁷ I Jordbruksverkets interna regel för Distriktsveterinärerna anger myndigheten att begreppet primärvårdsnivå med begränsad utrustning och utan möjlighet till stationärvård ska fastställas av Jordbruksverket efter förslag från Distriktsveterinärerna.⁸⁸ Jordbruksverket har dock inte fastställt vad begreppet primärvårdsnivå närmare innebär. Däremot använder Jordbruksverket i dess årliga informella dialog med Distriktsveterinärerna ett dokument som anger verksamhetsinriktning för Distriktsveterinärerna. I dokumentet finns övergripande definitioner av primärvård och begränsad utrustning.⁸⁹ Enligt Riksrevisionen ger dokumentet begränsad information om vad begreppen innebär, utöver regeringens överväganden i propositionen från 2009. Jordbruksverket anser att begreppet primärvård är otydligt, med den rådande marknaden och kraven från djurägare som är vana vid avancerad vård.⁹⁰

Dessutom anger Jordbruksverket att begreppet begränsad utrustning är otydligt. Enligt myndigheten avsåg begreppet ursprungligen en utrustningsnivå som omfattar röntgenapparat. Utvecklingen av diagnostisk utrustning har dock gått snabbt och i dag är den utrustningen betydligt mer avancerad.⁹¹ Vid våra intervjuer med klinikchefer bekräftas att begreppet primärvårdsnivå är otydligt, även om flera definierar det som vård som inte kräver stationärvård. Flera av de mottagningar där vi intervjuat klinikchefen anges ha god diagnostisk utrustning och en av mottagningarna anges bedriva kvalificerad akutsjukvård utöver primärvårdsnivå.⁹²

⁸⁵ Prop. 2008/09:211 s. 53, bet. 2009/10:MJU7 s. 17, rskr. 2009/10:27.

⁸⁶ Se 12 § förordningen (2009:1464) med instruktion för Statens jordbruksverk.

⁸⁷ Prop. 2008/09:211 s. 55, bet. 2009/10:MJU7, rskr. 2009/10:27. Kravet på en primärvårdsnivå som fastställs av Jordbruksverket i förväg med preciseringarna att vården ska bedrivas med begränsad utrustning och utan möjlighet till stationärvård har regeringen angett i 12 § Jordbruksverkets instruktion.

⁸⁸ Jordbruksverket, *Direktiv för Distriktsveterinärernas verksamhet*, regel 4.

⁸⁹ E-post från Jordbruksverket 2020-12-10. Jordbruksverket, *Verksamhetsinriktning Dv*.

⁹⁰ Intervju med företrädare för Jordbruksverket 2020-10-09.

⁹¹ Intervju med företrädare för Jordbruksverket 2020-10-09.

⁹² Sammanvägd bedömning av intervjuer med klinikchefer inom Distriktsveterinärerna.

Jordbruksverket har inte heller preciserat vad som är rimligt avstånd till vård utöver primärvårdsnivå för hästar och sällskapsdjur. Om sådan vård inte finns att tillgå inom rimligt avstånd får Jordbruksverket bedriva den. Regeringen betonade i propositionen att det i vissa glesbygdsområden kan finnas behov av att göra undantag från den begränsningen men att det i dessa fall måste göras en bedömning i varje enskilt fall.⁹³ Jordbruksverket har beslutat att myndigheten ska fastställa vilka områden där vård utöver primärvårdsnivå inte finns att tillgå inom rimligt avstånd,⁹⁴ men har inte gjort det. Jordbruksverket menar att begreppet är otydligt och att bedömningen varierar utifrån kunders behov och djurslag.⁹⁵ Myndigheten anger att den har fört diskussioner med SLU om att ta fram en vägledning för vad som är rimligt avstånd ur djurskydds- och djurhälsoskäl, men det visade sig svårt att ta fram ett säkert underlag med precisa avstånd och tider.⁹⁶ Vid våra intervjuer med klinikchefer bekräftas att det är otydligt vad som är rimligt avstånd. Vissa anser att det inte främst är det geografiska avståndet till utan snarare tillgängligheten hos andra aktörer som avgör vad som är rimligt avstånd.⁹⁷

Jordbruksverket framförde i februari 2020 önskemål om en översyn av de bestämmelser som reglerar Distriktsveterinärernas verksamhet (se avsnitt 2.2.4.), men har under granskningen inte redovisat något underlag om att myndigheten tidigare har uppmärksammat regeringen på tolkningssvårigheterna när det gäller primärvårdsnivå och rimligt avstånd. Enligt Näringsdepartementet är det Jordbruksverkets ansvar att bedöma vad som är primärvårdsnivå och rimligt avstånd och om de begreppen behöver ändras.⁹⁸

3.3.2 Centrala styrdokument preciserar inte vem som ska bedöma Distriktsveterinärernas verksamhet

Det är otydligt vem inom Jordbruksverket som ansvarar för att bedöma om Distriktsveterinärernas verksamhet bedrivs i enlighet med begränsningarna i Jordbruksverkets instruktion. Jordbruksverkets styrning och uppföljning av Distriktsveterinärernas verksamhet har hittills byggts på tre centrala beslut mellan 2014 och 2017. Jordbruksverkets nuvarande beslutsstruktur grundlades under tiden som EU-kommissionen under 2013–2015 utredde ett klagomål om förenligheten med EU:s statsstödsregler av Distriktsveterinärernas verksamhet.⁹⁹ Strukturen bygger på ett grundbeslut från 2014 om att Distriktsveterinärerna är

⁹³ Prop. 2008/09:211 s. 55.

⁹⁴ Jordbruksverket, *Direktiv för Distriktsveterinärernas verksamhet*, 2017-11-23, regel 5.

⁹⁵ Intervju med företrädare för Jordbruksverket 2020-10-09.

⁹⁶ E-post från Jordbruksverket 2021-01-21.

⁹⁷ Sammanvägd bedömning av intervjuer med klinikchefer inom Distriktsveterinärerna.

⁹⁸ Intervju med företrädare för Näringsdepartementet 2020-11-05.

⁹⁹ Dokumentation från Jordbruksverket 2020-07-08. EU-kommissionens ärende SA.33887(2011/CP) The Swedish Board of Agriculture.

skyldiga att tillhandahålla veterinär service för kalenderåren 2014–2019.¹⁰⁰ Detta grundbeslut har en bilaga över tilldelning av ansvar för veterinär service i geografiskt specificerade beredskapsområden. Det finns även ett ytterligare beslut från 2014,¹⁰¹ reviderat 2016,¹⁰² om principer för och framtagande av material till redovisning av statsstödet till Distriktsveterinärerna. Dessutom finns det ett beslut om intern regel för Distriktsveterinärernas verksamhet från 2017.¹⁰³ Jordbruksverket anger i arbetsordningen att Distriktsveterinärernas uppdragsverksamhet till kund är en särskild verksamhetsgren.¹⁰⁴

Jordbruksverkets interna ansvarsfördelning för att ta fram underlag för beslut och uppföljning av Distriktsveterinärernas verksamhet har hittills varit ottydlig i flera delar:

- Grundbeslutet från 2014 anger att Jordbruksverket ska bedöma om Distriktsveterinärerna endast är etablerade där det krävs för att säkerställa tillgången till veterinärer, men inte vem inom Jordbruksverket som ansvarar för att ta fram underlag för den bedömningen och vem som ansvarar för att göra den.¹⁰⁵
- Beslutet 2014/2016 om principer för redovisningen av statsstöd och framtagande av material för den anger att Jordbruksverket ska bedöma om Distriktsveterinärerna bedriver verksamhet i enlighet med de ålagda begränsningarna. Beslutet anger inte vem inom Jordbruksverket som ska göra den bedömningen.
- Regeln 2017 för Distriktsveterinärerna anger vem inom Jordbruksverket som ansvarar för att bereda förslag till och besluta om precisering av begreppen primärvårdsnivå och rimligt avstånd (se avsnitt 3.3.1). Direktivet anger dock inte när begreppen ska preciseras.

Ansvar för Jordbruksverkets centrala bedömningar av Distriktsveterinärerna har inte heller uppdaterats utifrån Jordbruksverkets omorganisation 2018.¹⁰⁶

Efter att grundbeslutet om Distriktsveterinärernas uppdrag löpte ut vid utgången av 2019, har Jordbruksverket inte gett något nytt sådant generellt uppdrag till Distriktsveterinärerna. Jordbruksverket uppger att myndigheten kommer att

¹⁰⁰ Jordbruksverket, beslut 2014-06-26.

¹⁰¹ Jordbruksverket, beslut 2014-09-24.

¹⁰² Jordbruksverket, beslut 2016-12-14.

¹⁰³ Jordbruksverket, *Direktiv för Distriktsveterinärernas verksamhet*.

¹⁰⁴ Jordbruksverket, *Generaldirektörens arbetsordning för Jordbruksverket*, version 10.0, s. 8 och 56. Den veterinära uppdragsverksamheten till kund definierar Jordbruksverket som "operationell drift av verksamhet vid mottagningar i region Syd respektive region Nord".

¹⁰⁵ Av 23 § första stycket förordningen (2009:1464) med instruktion för Statens jordbruksverk följer att Distriktsveterinärerna endast får vara etablerade där det krävs för att säkerställa tillgången till veterinärer enligt 10 §. Enligt 10 § ska myndigheten 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.

¹⁰⁶ Dokumentation från Jordbruksverket 2020-07-08. Intervju med företrädare för Jordbruksverket 2020-10-09.

besluta om ett nytt sådant uppdrag 2021. Uppdraget kommer enligt Jordbruksverket att gälla för kalenderåren 2020–2025, det vill säga även retroaktivt för 2020. Jordbruksverket ska i samband med det arbetet även besluta en uppdaterad arbetsordning för myndigheten.¹⁰⁷ Att Jordbruksverket först under 2021 kommer att besluta nytt uppdrag för Distriktsveterinärerna att tillhandahålla veterinär service, innebär enligt Riksrevisionen att Distriktsveterinärerna har bedrivit sin verksamhet under hela 2020 utan sådant uppdrag från Jordbruksverket. Riksrevisionen konstaterar också att Jordbruksverket under 2020 har beslutat om att tilldela Distriktsveterinärerna ansvar för veterinär service i ytterligare specificerade beredskapsområden (se avsnitt 3.1.1.), med hänvisning till det grundbeslut som löpte ut 2019.

3.3.3 Jordbruksverket har inte samlat följt upp Distriktsveterinärernas verksamhet sedan 2014

Jordbruksverket har inte gjort någon samlad och transparent uppföljning av Distriktsveterinärernas verksamhet sedan 2014. Enligt Jordbruksverkets grundbeslut om generellt uppdrag att tillhandahålla veterinär service ska Distriktsveterinärerna årligen redovisa sina intäkter och kostnader för djursjukvård under jourtid och för veterinär service. Jordbruksverket redovisar dessa uppgifter i årsredovisningen (se avsnitt 5.1.3.). Distriktsveterinärerna ska även efter avslutad treårsperiod redovisa sådana intäkter och kostnader samt för deltagande i beredskapsorganisation vid utbrott av smittsamma djursjukdomar.¹⁰⁸ Jordbruksverket har dock inte gjort någon samlad dokumenterad uppföljning av Distriktsveterinärerna efter att det generella uppdraget till Distriktsveterinärerna löpte ut 2019. Myndigheten har inte heller gjort någon dokumenterad uppföljning efter varje avslutad treårsperiod.¹⁰⁹

¹⁰⁷ E-post från Jordbruksverket 2020-12-08.

¹⁰⁸ Jordbruksverket, beslut 2014-06-26, punkt 1, 3, 7 och 12.

¹⁰⁹ Dokumentation från Jordbruksverket 2020-07-08.

3.3.4 Jordbruksverkets årliga bedömningar av Distriktsveterinärernas etablering bygger på informell avvikelserapportering

Jordbruksverkets årliga bedömning av Distriktsveterinärernas etablering bygger på en avvikelserapportering. Jordbruksverket bedömer Distriktsveterinärernas etablering genom årlig avstämning med den avdelningen om hur det går med dess verksamhet. Detta sker genom årlig informell avvikelserapportering och dokumenteras i arbetsanteckningar. Avvikelsena kan bestå i problem för antingen privata veterinärer eller Distriktsveterinärerna att upprätthålla veterinär service. De kan också bestå i att Distriktsveterinärerna till följd av att det etablerats privata kliniker inte behöver vara etablerade på en viss ort. Jordbruksverket bedömer alltså årligen inte Distriktsveterinärernas etablering i samtliga områden där myndigheten har tilldelat Distriktsveterinärerna ansvar för veterinär service.¹¹⁰

Vid de informella årliga avstämningarna behandlas också begränsningen i instruktionen om att Distriktsveterinärerna endast får vara etablerade där det krävs för att säkerställa tillgången till veterinärer. I praktiken är det Jordbruksverkets näringslivschef och Djuravdelningen som gör den bedömningen tillsammans med Distriktsveterinärerna.¹¹¹

3.4 Distriktsveterinärernas etablering och bemanning med mera

I avsnittet redovisar vi hur Distriktsveterinärernas etablering och bemanning har utvecklats över tid. I avsnittet beskriver vi också beslutsprocessen för två centrala områden för Distriktsveterinärerna, nämligen etablering och prissättning.

Distriktsveterinärernas verksamhet mot kund är indelad i två geografiska områden, region Nord och region Syd. Vi beskriver verksamhet mot kund i faktarutan nedan.

Distriktsveterinärernas verksamhet mot kund

Distriktsveterinärernas verksamhet mot kund innebär att djurhälso- och sjukvård utförs dels vid mottagningar och filialer spridda över landet, dels genom ambulering som bemannas med personal från mottagningarna. Verksamheten är indelad i så kallade praktikområden, med en eller flera mottagningar.

Filialerna finns på andra orter än mottagningarna och bemannas med personal från mottagningarna. Filialerna har öppet under ett varierande antal timmar per vecka.

Smådjur tas emot och behandlas på mottagningarna och filialerna, under både dag- och jourtid.

Mottagningarna för smådjur och hästar har inte inläggande patienter, utan patienterna åker hem direkt efter avslutad behandling.

¹¹⁰ Intervju med företrädare för Jordbruksverket 2020-10-09. E-post från Jordbruksverket 2020-12-10.

¹¹¹ Intervju med företrädare för Jordbruksverket 2020-10-09.

Hästar och lantbrukets djur (stordjur) behandlas i den ambulerande verksamheten, där personal från mottagningarna besöker kunder inom det praktikområde som tillhör respektive mottagning. Utöver den ambulerande verksamheten finns åtta särskilda hästmottagningar. Två mottagningar (Vännäs och Gotland) är kvalificerade kliniker med separata inriktningar mot stordjur (under dag- och jourtid) och smådjur (dagtid). Vid de klinikerna finns det veterinärer som arbetar med antingen smådjur eller stordjur.

Distriktsveterinärernas ledning och centrala stödfunktioner består av följande:

- Avdelningschef och biträdande avdelningschef.
- Fem centrala stödenheter (Digitalisering och IT, Inköp, HR lön och ekonomi, Marknad, Kvalitet och kompetens)
- Ledningsgrupp (avdelningschef, biträdande avdelningschef, regionchefer och deras ställföreträdare, chefer för centrala stödenheter)

Distriktsveterinärernas styrning utgår från Jordbruksverkets olika beslut om avdelningen (se avsnitt 3.3.2.) och ett flertal beslut som fattats inom Distriktsveterinärerna. De centrala styrdokumenterna är arbetsordningen¹¹², attestordningen¹¹³ och regeln för regional verksamhet.¹¹⁴ Vid sidan av dessa finns olika regler, policyer och rutinbeskrivningar.

3.4.1 Antalet mottagningar och filialer har minskat över tid

Antalet mottagningar och filialer har minskat sedan 2010. Var mottagningar och filialer är placerade ändras dock löpande. Mottagningar etableras på nya orter där behoven av veterinär service inte kan tillgodoses av privata alternativ, samtidigt som andra mottagningar avvecklas till exempel på grund av problem med att rekrytera veterinärer.¹¹⁵ Nedan redovisar vi kartor över etableringen av Distriktsveterinärernas mottagningar 2010 och 2019.

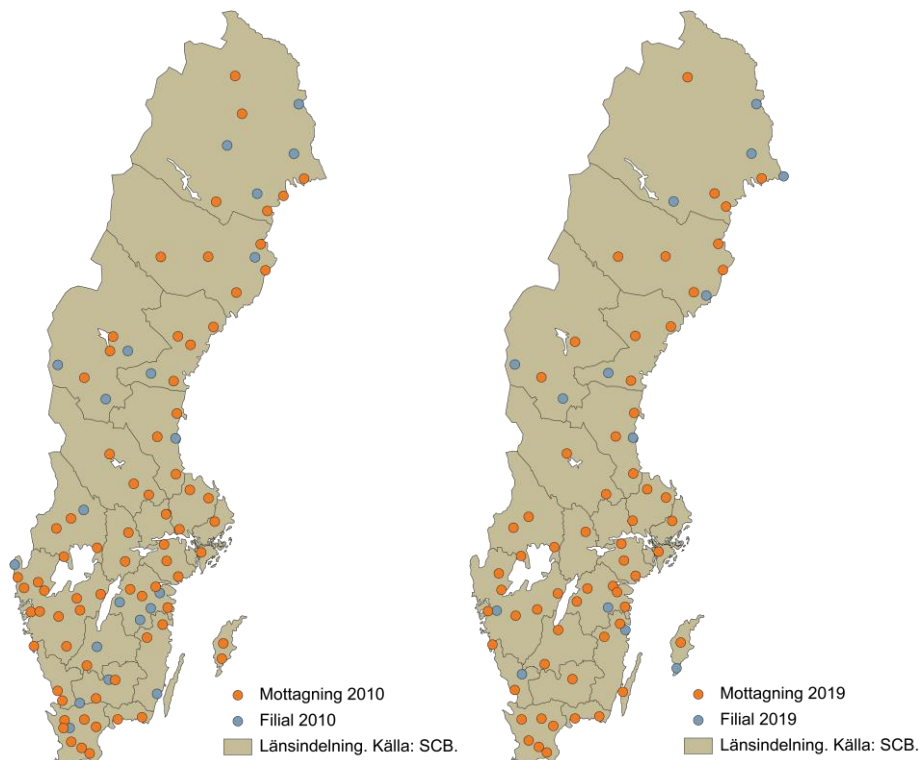
¹¹² Distriktsveterinärerna, *Distriktsveterinärernas arbetsordning*.

¹¹³ Distriktsveterinärerna, *Delegering av attesträtt inom Distriktsveterinärerna*.

¹¹⁴ Distriktsveterinärerna, *Regel för regional verksamhet*.

¹¹⁵ Under 2020 öppnade Distriktsveterinärerna en ny mottagning i Huskvarna, efter att Jordbruksverket beslutat att beredskapen i området skulle övertas av Distriktsveterinärerna. Under hösten 2020 beslutade Distriktsveterinärerna att på oviss tid framöver stänga mottagningen för smådjur i Karlshamn. Orsaken är svårigheter att rekrytera veterinärer till mottagningen. I början av 2021 slog Distriktsveterinärerna samman mottagningarna i Norrköping och Söderköping till en gemensam mottagning med placering i nybyggda lokaler i Söderköping.

Figur 1 Kartor över Distriktsveterinärernas mottagningar och filialer 2010 och 2019



Källa: Jordbruksverket

Antalet mottagningar minskade från 74 till 59 mellan åren 2010 och 2019. Antalet filialer minskade mellan 2010 och 2019 från 21 stycken till 13 stycken.¹¹⁶ Skåne och Västra Götaland hade 2019 flest mottagningar. Ett län, Västmanland, saknade helt distriktsveterinärmottagning 2019. I nio län kompletteras mottagningarna av en eller flera filialer. Flest filialer finns i Norrbotten, 4 stycken.¹¹⁷

3.4.2 Antalet anställda vid Distriktsveterinärerna har ökat över tid

Antalet anställda i Distriktsveterinärernas fältverksamhet har ökat från cirka 420 år 2010 till cirka 500 år 2019.¹¹⁸ Antalet tillsvidareanställda veterinärer har ökat de senaste åren, från 291 år 2016 till 343 år 2019.¹¹⁹

¹¹⁶ Riksrevisionens bearbetning av uppgifter från Distriktsveterinärerna respektive Jordbruksverket, inkomna 2020-09-04 och 2020-09-14. Filialen på Gotland är enbart ett förråd som inte används för klinisk verksamhet.

¹¹⁷ Riksrevisionens bearbetning av uppgifter från Distriktsveterinärerna respektive Jordbruksverket, inkomna 2020-09-04 och 2020-09-14.

¹¹⁸ Riksrevisionens bearbetning av uppgifter från Distriktsveterinärerna om bemanning, inkomna 2020-09-03 och Jordbruksverkets årsredovisningar för åren 2010–2019.

¹¹⁹ Jordbruksverket, *Jordbruksverkets årsredovisning 2019*.

Antalet legitimerade djursjukskötare och djurvårdare ökade från knappt 100 år 2010 till 150 år 2019.¹²⁰ Det är främst antalet djurvårdare som har ökat. Antalet djursjukskötare har varit relativt konstant sedan 2012, då det blev möjligt att utbilda sig till och ansöka om legitimation som djursjukskötare.¹²¹

Antalet vakanta veterinärtjänster är relativt konstant under perioden 2010–2019, cirka 40 vakanta veterinärtjänster. Antalet vakanta tjänster bland veterinärassistenter (legitimerade djursjukskötare och djurvårdare) ökade under perioden, särskilt mellan 2016 och 2019 då antalet vakanta tjänster ökade från 13 till 35.¹²²

3.4.3 Distriktsveterinärernas etablering beslutas av Jordbruksverkets ledning

Numera fattas alla beslut om att Distriktsveterinärerna ska lämna eller etablera sig i en kommun av Jordbruksverkets styrelse och generaldirektör. Det är en följd av förordningen (2019:202) om statliga myndigheters lokalisering.¹²³ Förordningen anger bland annat 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.¹²⁴

Underlag för generaldirektörens och styrelsens beslut om etablering tas fram inom Distriktsveterinärerna. Det är primärt regioncheferna som tar fram underlag för beslut. De underlagen förankras med Distriktsveterinärernas chef som sedan föredrar förslag till beslut för generaldirektören och styrelsen.¹²⁵

3.4.4 Beslut och beslutsunderlag om etablering har inte alltid dokumenterats

Distriktsveterinärerna har tidigare inte alltid dokumenterat beslut och beslutsunderlag om etablering av mottagningar. Distriktsveterinärerna anger att det har varierat om de har dokumenterat beslut och beslutsunderlag inför etablering, nedläggning eller flytt av mottagningar. De anger vidare att rutinerna för dokumentation av sådana beslut har utvecklats under hösten 2020.¹²⁶ Distriktsveterinärerna har också angett att i avvägningar inför beslut har framför allt möjligheterna till bemanning

¹²⁰ Riksrevisionen bearbetning av uppgifter från Distriktsveterinärerna om bemanning, inkomna 2020-09-03. I ordlistan beskriver vi skillnaden mellan legitimerade djursjukskötare och djurvårdare.

¹²¹ Intervju med företrädare för Distriktsveterinärerna 2020-09-23.

¹²² Riksrevisionens bearbetning av uppgifter från Distriktsveterinärerna om bemanning, inkomna 2020-09-03.

¹²³ Intervju med företrädare för Jordbruksverket 2020-10-09.

¹²⁴ Se 2 och 5 §§ förordningen (2019:202) om statliga myndigheters lokalisering.

¹²⁵ E-post från Distriktsveterinärerna 2020-12-22.

¹²⁶ E-post från Distriktsveterinärerna 2020-12-22.

vägt tungt. Även frågan om kundunderlag anges ha ingått i avvägningarna, liksom konkurrens- och marknadsfrågor (se även avsnitt 5.2.3).¹²⁷

Distriktsveterinärerna har tidigare inte haft några fastställda principer för var mottagningar ska vara lokaliserade. I september 2020 beslutade dock Distriktsveterinärerna riktlinjer för beslut om geografisk placering av mottagningar.¹²⁸

3.4.5 Distriktsveterinärernas priser beslutas av Jordbruksverkets ledning

Tidigare beslutade Distriktsveterinärernas chef om Distriktsveterinärernas priser, men sedan slutet av 2019 är det Jordbruksverkets generaldirektör som fattar alla beslut om dem. Distriktsveterinärernas roll i processen för prissättning är numera att ta fram underlag för och förslag till generaldirektörens beslut. Inom Distriktsveterinärerna tar respektive affärsområdeschef fram förslag till priser inom sitt affärsområde med hjälp av Distriktsveterinärernas prisgrupp. Därefter bereder marknadschefen ett gemensamt förslag till priser, som förankras inom ledningsgruppen. Distriktsveterinärernas chef fattar beslut om huruvida förslaget ska föras vidare till generaldirektören. Slutligen föredrar Distriktsveterinärernas chef förslaget för generaldirektören.¹²⁹ Ändringen i beslutanderätten 2019 föranledde inga ändringar av Jordbruksverkets centrala styrdokument för Distriktsveterinärerna, som hittills inte har reglerat den frågan.

¹²⁷ Intervju med företrädare för Distriktsveterinärerna 2020-08-31. Intervju med företrädare för Distriktsveterinärerna 2020-09-03.

¹²⁸ Distriktsveterinärerna, *Riktlinjer för geografisk placering av mottagningar hos Distriktsveterinärerna*.

¹²⁹ E-post från Distriktsveterinärerna 2020-12-22. Se 3–9 §§ Statens jordbruksverks föreskrifter om avgifter vid förrättning utförd av Distriktsveterinärerna (SJVFS 2019:73).

4 Kompetensförsörjningen av djurhälsopersonal

Detta kapitel är det andra av två kapitel som avser följande delfråga i granskningen: Ser Jordbruksverket till att det finns tillgång till veterinärer för djurhälso- och sjukvård i hela landet?

Kapitlet behandlar Jordbruksverkets analys och uppföljning av tillgången till djurhälsopersonal i Sverige och Distriktsveterinärernas åtgärder för att rekrytera och bibehålla personal.

Granskningen visar att Jordbruksverket har otillräcklig överblick över djurhälsopersonal för att ta fram välgrundade analyser av utvecklingen inom djursjukvården. Granskningen visar också att Distriktsveterinärerna har flera stora utmaningar i sitt arbete med att rekrytera och behålla personal.

Sammanfattande iakttagelser

- Jordbruksverket har inte tillräcklig överblick över djurhälsopersonal och djurvårdare för att kunna göra välgrundade bedömningar av kompetensförsörjningen inom djursjukvården. Jordbruksverkets uppgifter om djurhälsopersonal, bland annat antalet veterinärer och deras inriktning, är osäkra. En bidragande orsak kan vara att det inte är möjligt för Jordbruksverket att kräva in sådana uppgifter. Djurvårdare tillhör inte djurhälsopersonalen.
- Tillgången till veterinärer och legitimerade djursjukskötare varierar lokalt. Distriktsveterinärerna saknar en långsiktig rekryteringsstrategi, men arbetar med att ta fram en sådan under 2021.
- Inom Distriktsveterinärerna har veterinärerna förtroendearbetstid i kombination med beredskapstjänstgöring, som är en lösning som ingen annan aktör i branschen har. Det kan leda till att veterinärer inte får den lagstadgade dygns- och veckovilan.
- Veterinärerna inom Distriktsveterinärerna har intäktsbaserad lön under beredskapstid, som blir högre ju fler komplicerade och tidskrävande tjänster som de utför. Det kan medföra att veterinärer i områden med glesare djurunderlag får en lägre total lön.
- Distriktsveterinärerna bedriver ett pågående arbete med att förbättra arbetet under beredskapstjänstgöring, bland annat genom en beredskapstelefon.

4.1 Otillräcklig överblick över djurhälsopersonal och djurvårdare

Regeringen betonade 2009 att den nya organisationen för veterinär service ställer krav på uppföljning av marknadens funktionssätt och utveckling, se avsnitt 2.1.

Jordbruksverket rapporterar kortfattat om den generella tillgången till djurhälsopersonal och bakgrundsfaktorer till utvecklingen. Jordbruksverket följer löpande upp antalet utfärdade legitimationer för djurhälsopersonal. I det arbetet följer Jordbruksverket förändringar av antalet utbildad personal och inflödet av

personal från andra EU-länder och sammanställer årligen en kort analys i sin årsredovisning.¹³⁰ Djuravdelningen gör inga bredare analyser av tillgången till veterinärer och legitimerade djursjukvårdare i förhållande till behovet av dem, exempelvis i fråga om hur stort behovet av utbildningsplatser är för djurhälsopersonalen. Djuravdelningen bedömer inte heller tillgången till veterinärer utifrån deras inriktning på olika djurslag.¹³¹ Eftersom djurvårdare inte klassificeras som djurhälsopersonal, kartläggs den yrkeskategorin inte av Djuravdelningen.¹³²

Jordbruksverkets uppgifter om djurhälsopersonal i Sverige är osäkra. Av lagen (2009:302) om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård följer att begreppet djurhälsopersonal avser bland annat veterinärer, legitimerade djursjukskötare och godkända hovslagare.¹³³ Djurhälsopersonal ska enligt Jordbruksverkets föreskrifter lämna skriftliga uppgifter till Jordbruksverket om namn, adress, telefonnummer och arbetsplats när dessa ändras.¹³⁴ Jordbruksverket ansvarar för att föra ett register över djurhälsopersonal vilket ska innehålla sådana uppgifter.¹³⁵ Enligt Jordbruksverket ger lagstiftningen inte möjlighet för Jordbruksverket att se till att uppgifterna verkligen lämnas.¹³⁶ Djuravdelningen ställer en årlig enkät till länsstyrelserna för att kartlägga bland annat hur många som är verksamma i de yrkeskategorierna och vilken inriktning som de har. Därefter gör Djuravdelningen en uppskattning, eftersom inte alla följer uppgiftsskyldigheten om var de är verksamma.¹³⁷

Olika aktörer redovisar varierande antal yrkesverksamma veterinärer i Sverige. En orsak kan vara att man som veterinär behåller legitimationen även efter pensionering. SCB anger att det 2017 fanns 3 500 veterinärer i yrkesverksam ålder (16–74 år). 74 procent var kvinnor och 26 procent var män. Andelen veterinärer äldre än 60 år var 18 procent.¹³⁸ Jordbruksverkets senaste skattning är att under 2019 var 2 652 veterinärer kliniskt verksamma i Sverige. Uppskattningen baseras på antagandet att antalet kliniskt verksamma veterinärer är 69 procent av det totala antalet veterinärer under 70 år.¹³⁹

¹³⁰ Intervju med företrädare för Distriktsveterinärerna 2020-11-13.

¹³¹ Intervju med företrädare för Jordbruksverket 2020-09-30.

¹³² Intervju med företrädare för Jordbruksverket 2020-09-30. Intervju med företrädare för Distriktsveterinärerna 2020-11-13.

¹³³ Se 1 kap. 4 § jämförd med 3 kap. 1 § och 5 § lagen (2009:302) om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård.

¹³⁴ Se 2 kap. 3 § Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd om skyldigheter för djurhållare och personal inom djurens hälso- och sjukvård (SJVFS 2019:25).

¹³⁵ Se 4 § Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd om offentlig kontroll av djurhälsopersonal (SJVFS 2010:62).

¹³⁶ Jordbruksverkets synpunkter på utkast till granskningsrapport 2021-02-19.

¹³⁷ Intervju med företrädare för Jordbruksverket 2020-09-30.

¹³⁸ Statistiska centralbyrån, *Arbetskraftsbarometern 2019*, s. 59.

¹³⁹ Jordbruksverket, *Kontroll av djurhälsopersonal 2019*, s. 9 f.

Jordbruksverkets uppgifter om legitimerade djursjukskötare är säkrare än de om veterinärer medan uppgifterna om djurvårdare är ännu mer osäkra än de om veterinärer. Vid utgången av 2019 fanns det enligt Jordbruksverket 1 975 legitimerade djursjukskötare i Sverige.¹⁴⁰ Jordbruksverket känner inte till antalet yrkesverksamma djurvårdare, eftersom den kategorin inte tillhör djurhälsopersonalen. Det gäller även antalet djurvårdare som arbetar på utökad behörighet (se bilaga 1). För att få fram uppgift om detta skulle Jordbruksverket behöva kontakta olika kliniker.¹⁴¹

4.2 Distriktsveterinärernas åtgärder för att rekrytera och behålla personal

4.2.1 Tillgången till veterinärer varierar lokalt

Jordbruksverket anger att Distriktsveterinärerna har haft svårt att rekrytera veterinärer i delar av landet.¹⁴² Distriktsveterinärerna framhåller att de lokala behoven av veterinärer inte möts av en tillräcklig lokal tillgång på arbetskraft, vilket anges gälla generellt för marknaden.¹⁴³ Distriktsveterinärerna anger att de har tillräckligt med personal för att klara sitt uppdrag generellt men att läget är periodvis ansträngt i vissa delar av landet. De nya beredskapsområden som tilldelas Distriktsveterinärerna medför svårigheter i att på kort varsel bemanna dem och täcka upp beredskapen.¹⁴⁴

Sveriges Veterinärförbund anser att många veterinärer är intresserade av arbete i primärvård och blandad praktik och att intresset bland nyexaminerade veterinärer torde vara tillräckligt stort för att svara mot nyrekryteringsbehovet av veterinärer till dessa djurslag. Däremot är beredskapstjänstgöringen inom Distriktsveterinärerna betungande.¹⁴⁵

4.2.2 Ökad efterfrågan på legitimerade djursjukskötare och djurvårdare

Veterinärmarknaden har ökat kraftigt de senaste åren vilket har medfört ett stort behov av både legitimerade djursjukskötare och djurvårdare.¹⁴⁶ Legitimerade djursjukskötare och djurvårdare inom Distriktsveterinärerna utför i grunden samma arbetsuppgifter och med samma begränsningar avseende behörighet som inom andra aktörer på marknaden. Såväl legitimerade djursjukskötare som

¹⁴⁰ E-post från Jordbruksverket 2020-09-30.

¹⁴¹ Intervju med företrädare för Jordbruksverket 2020-09-30.

¹⁴² Jordbruksverket, *Jordbruksverkets årsredovisning 2019*, s. 75.

¹⁴³ Intervju med företrädare för Distriktsveterinärerna 2020-11-13.

¹⁴⁴ Intervju med företrädare för Distriktsveterinärerna 2020-11-13.

¹⁴⁵ Intervju med företrädare för Sveriges Veterinärförbund 2020-09-18.

¹⁴⁶ Se ordlista för kort beskrivning av dessa personalkategorier. Se även bilaga 1.

djurvårdare arbetar med samtliga förekommande djurslag. Vanligast är att de arbetar främst med smådjur, därefter lantbrukets djur och häst.¹⁴⁷ Dessa yrkesgrupper kan frigöra veterinärer från administrativt och mindre kvalificerat kliniskt arbete och från uppgifter som tvätt och städning. Distriktsveterinärerna anger att deras efterfrågan på legitimerade djursjukskötare och djurvårdare har ökat på grund av att exempelvis privata hästkliniker har lagt ned verksamheten. Vidare anges att mottagningarna har ökat verksamheten under dagtid och då är det en förutsättning att ha legitimerade djursjukskötare och djurvårdare. Samtidigt har vakanserna till sådana tjänster ökat. För vissa mottagningar är det svårare att rekrytera legitimerade djursjukskötare än veterinärer.¹⁴⁸

4.2.3 Distriktsveterinärerna saknar långsiktig rekryteringsstrategi

Distriktsveterinärerna saknar en långsiktig rekryteringsstrategi, men arbetar med att ta fram en sådan under 2021. Utöver att det arbetet kommer att inledas, anger Distriktsveterinärerna att det pågår flera aktiviteter för att attrahera nya medarbetare och att behålla nuvarande anställda genom bland annat arbetstidsmätning och ett projekt kallat beredskap för framtiden. Till aktiviteterna för rekrytering hör bland annat praktikplatser och sommarvikariat för veterinärstudenter i Sverige och information till veterinärstudenter vid lärosäten inom EU.¹⁴⁹

4.2.4 Veterinärernas förtroendearbetstid i kombination med beredskap under jourtid är unikt för Distriktsveterinärerna

Distriktsveterinärernas kollektivavtal för veterinärer bygger på förtroendearbetstid i stället för schemalagd arbetstid, vilket medför utmaningar med att kunna upprätthålla normal arbetstid. Enligt Distriktsveterinärerna medför förtroendearbetstiden en större frihet men samtidigt medför den otydligheter i fråga om arbetstiden och svårigheter när djur blir sjuka samtidigt, vilket resulterar i en ökad arbetsbelastning. Hur hög arbetsbelastningen är varierar mellan olika mottagningar och kan också variera över tid för enskilda mottagningar. Sett över en längre tid har cirka hälften av mottagningarna inga större problem med att ligga i nivå med normalarbetstid. Cirka en femtedel av mottagningarna ligger oftare över nivån för normalarbetstid. Ungefär en tredjedel av mottagningarna ligger periodvis under nivån för normalarbetstid.¹⁵⁰

Enligt Sveriges Veterinärförbund är det bara Distriktsveterinärerna som använder förtroendearbetstid inom den svenska djursjukvården. De övriga aktörerna använder avtal om schemalagd arbetstid i skift under dagtid och tidig kväll, samt jour- och beredskapsavtal för övrig tid. Förbundet anger att det stora problemet

¹⁴⁷ Intervju med företrädare för Distriktsveterinärerna 2020-09-23.

¹⁴⁸ Intervju med företrädare för Distriktsveterinärerna 2020-09-23.

¹⁴⁹ Intervju med företrädare för Distriktsveterinärerna 2020-11-13.

¹⁵⁰ Intervju med företrädare för Distriktsveterinärerna 2020-11-13.

ligger i kombinationen av förtroendearbetstid och beredskapstjänstgöring, särskilt på mottagningar med bristande bemanning. Det kan leda till att veterinärer inte får den lagstadgade dygns- och veckovilan.¹⁵¹

Vid en del mottagningar inom Distriktsveterinärerna förekommer lokala lösningar för att veterinärer som har haft jourberedskap ska få tillräckligt med vila innan de arbetar dagtid efter beredskapen.¹⁵² Enligt Distriktsveterinärerna kan användningen av förtroendearbetstiden komma att ses över. De anger dock att om schemalagd arbetstid införs för veterinärerna, skulle en följd bli att man troligen behöver anställa fler veterinärer.¹⁵³ Till skillnad från veterinärerna har djursjukskötarna och djurvårdarna schemalagd arbetstid.¹⁵⁴

4.2.5 Inom Distriktsveterinärerna påverkas veterinärernas sammanlagda lön av djurslag och djurtäthet

Veterinärerna inom Distriktsveterinärerna har en lönomodell med fast lön under dagtid och intäktsbaserad lön med flera olika tillägg under beredskapstid. Under många år var en distriktsveterinärs lön helt och hållet uppbyggd utifrån storleken på de intäkter som veterinären drog in, vilket inom Distriktsveterinärerna kallas tantiem. För några år sedan förändrades lönomodellen till fast lön under dagtid och intäktsbaserad lön under beredskapstid. Den nuvarande lönomodellen bygger på följande huvudsakliga delar:¹⁵⁵

- Arbete under vardagar 08–17: Fast grundlön och fasta tillägg för ansvar som gränsveterinär, klinikchef och ställföreträdande klinik- eller regionchef och överveterinär.
- Arbete under vardagsdygn 17–08 och under helger, det vill säga beredskapstid: Intäktsbaserad lön vilken beräknas som en andel av det som veterinären debiterat kund, inklusive inställelseavgift i de fall veterinären kör ut till kund och behandlar djuret under beredskapstid. Till detta kommer rörliga tillägg, exempelvis beredskapsersättning.

Ju mer komplicerade eller tidskrävande tjänster som en distriktsveterinär utför under beredskapstid, desto högre blir den intäktsbaserade lönen. Formellt finns det enligt Distriktsveterinärerna inga skillnader i intäktsbaserad lön utifrån vilket djurslag som veterinären främst arbetar med. Däremot avgörs den intäktsbaserade lörens storlek av hur mycket som debiterats kunden. Det innebär att mer komplicerade och/eller tidskrävande tjänster medför större intäkter och därmed högre lön till veterinären. Enligt Distriktsveterinärerna är det möjligt att de utför

¹⁵¹ Intervju med företrädare för Sveriges Veterinärförbund 2020-09-18.

¹⁵² Intervju med företrädare för Distriktsveterinärerna 2020-11-13.

¹⁵³ Intervju med företrädare för Distriktsveterinärerna 2020-11-13.

¹⁵⁴ Intervju med företrädare för Distriktsveterinärerna 2020-09-23.

¹⁵⁵ E-post från Distriktsveterinärerna 2020-11-24. Intervju med företrädare för Distriktsveterinärerna 2020-11-13.

mer komplicerade och därmed dyrare tjänster på häst än på ko (lantbrukets djur). Fler behandlingar och mer avancerade behandlingar ger större intäktsbaserad ersättning, vilket enligt Distriktsveterinärerna framför allt påverkas av hur det enskilda beredskapsområdet ser ut.¹⁵⁶

Komplicerade ingrepp på mottagningen ger högre intäktsbaserad lön än långa bilresor till gårdar med produktionsdjur och hästar. Eftersom kunden betalar mer för komplicerade ingrepp än för inställelseavgift, kan det enligt Distriktsveterinärerna leda till att en veterinär som står inne på mottagningen under beredskapstid och behandlar många djur får en hög intäktsbaserad lön. En veterinär som kör ut till kunder och behandlar hästar och produktionsdjur tillbringar troligen längre tid i bil och får därmed totalt lägre intäktsbaserad lön.¹⁵⁷

4.2.6 Åtgärder för att förbättra arbetet under jourtid

Distriktsveterinärerna genomför ett projekt om hur beredskapen ska förbättras och utformas i framtiden. Målet med projektet är att åstadkomma en jourberedskap som är bättre anpassad till dagens krav än den nuvarande. Delar i projektet har hittills varit kollega i beredskap och beredskapstelefonen:

- Kollega i beredskap innebär att veterinären kan ringa ett centralt telefonnummer och be en erfaren veterinär om råd i behandlingsfrågor. Detta har hittills använts främst sommartid under de senaste tre åren då det har varit många vikarier i tjänst. Tanken är att detta verktyg ska införas permanent, men det är ännu inte bestämt från vilken tidpunkt.
- Beredskapstelefonen innebär att alla inkommande samtal till Distriktsveterinärerna under jourtid styrs till ett gemensamt bemannat nummer. Den som bemannar telefonen kan göra en första bedömning av om veterinär behöver skickas ut eller om ärendet kan vänta. Dessutom har beredskapstelefonen medfört en ökad säkerhet genom att det alltid finns en central funktion som vet var veterinärerna befinner sig.¹⁵⁸

¹⁵⁶ Intervju med företrädare för Distriktsveterinärerna 2020-11-13.

¹⁵⁷ Intervju med företrädare för Distriktsveterinärerna 2020-11-13.

¹⁵⁸ Intervju med företrädare för Distriktsveterinärerna 2020-11-13.

5 Hantering av konkurrens- och marknadsfrågor

Detta kapitel avser följande delfråga i granskningen: Säkerställer Jordbruksverket att Distriktsveterinärernas verksamhet bedrivs på ett sådant sätt att konkurrens på likartade villkor upprätthålls på veterinärmarknaden?

Granskningen visar att Jordbruksverket inte skiljer Distriktsveterinärernas intäkter och kostnader för veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse från intäkter och kostnader för den del av verksamheten som Distriktsveterinärerna bedriver i konkurrens. Därmed går det inte att bedöma om den statliga ersättningen används för att täcka kostnader i den del av Distriktsveterinärernas verksamhet som bedrivs i konkurrens, det vill säga om korssubventionering förekommer. Granskningen visar också att det finns risk för att konkurrensfrågor inte beaktas vid beslut om geografisk placering av Distriktsveterinärernas mottagningar.

Sammanfattande iakttagelser

- Nästan hela den statliga ersättningen för veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse går till Distriktsveterinärerna.
- Ersättningen från det statliga anslaget ska beräknas och redovisas enligt detaljerade regler, för att säkerställa att anslaget inte korssubventionerar verksamhet som bedrivs i konkurrens.
- Jordbruksverket skiljer inte Distriktsveterinärernas intäkter och kostnader för veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse från intäkter och kostnader för den del av verksamheten som Distriktsveterinärerna bedriver i konkurrens. Därmed går det inte att bedöma om den statliga ersättningen används för att finansiera den del av Distriktsveterinärernas verksamhet som bedrivs i konkurrens, det vill säga om korssubventionering förekommer. Dessutom är det oklart om detta är i överensstämmelse med bestämmelserna i transparenslagen.
- Behov av fler distriktsveterinärmottagningar, till följd av att privata veterinärer inte kan ha beredskap under jourtid, var motiv till ökning av det statliga anslaget från och med 2020. Varken risken för att fler distriktsveterinärmottagningar kan komma att påverka konkurrenssituationen eller risken för korssubventionering beaktades.
- Distriktsveterinärerna har ingen policy för att se till att säljverksamheten inte begränsar konkurrensen på den veterinära marknaden. Medarbetarna förutsätts ha ett sunt och ändamålsenligt förhållningssätt till marknadsaktiviteter.
- Marknadsaktiviteter riktar främst in sig på information och utbildning, men kampanjer förekommer.
- Det är oklart hur Jordbruksverket och Distriktsveterinärerna bedömer påverkan på konkurrensen på de lokala veterinärmarknaderna vid ändringar i placering av mottagningar.
- Distriktsveterinärerna införde under våren 2020 en nationell och enhetlig prissättning genom en ny prismodell.

5.1 Jordbruksverket tillämpar inte reglerna om redovisning av den statliga ersättningen

I avsnittet redovisar vi intentioner för och bestämmelser om hur det statliga anslaget 1:4 *Bidrag till veterinär fältverksamhet* ska användas och hur Jordbruksverket redovisar ersättningen. Kunskap om hur anslaget används krävs för att kunna bedöma om det finns risk för att det statliga anslaget används för att korssubventionera verksamhet som bedrivs i konkurrens med privata veterinärer.

Den största delen av anslaget får användas för ersättning för veterinär service enligt förordningen (2009:1397) om veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse. En mindre del av anslaget får användas till kostnader för avlägset belägen djurhållning.¹⁵⁹ Jordbruksverket disponerar anslaget 1:4 och ska besluta om utbetalning av ersättningen.¹⁶⁰

Nästan hela ersättningen för veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse från anslaget 1:4 går till Distriktsveterinärerna.¹⁶¹ Endast en mindre del går till ett par privata veterinärföretag som enligt avtal med Jordbruksverket har beredskap för djursjukvård under jourtid. Även andra veterinärer kan ansöka om att få del av ersättningen, men den möjligheten är i stora delar okänd bland privata veterinärer (se avsnitt 3.1.4.).¹⁶²

Distriktsveterinärernas verksamhet finansieras både med kundintäkter och andra avgifter och med ersättning från det statliga anslaget 1:4. Kundintäkter och avgifter utgör drygt 80 procent av intäkterna. De totala kostnaderna för verksamheten hade under flera år överstigit intäkterna och vid utgången av 2019 hade Distriktsveterinärerna ett ackumulerat underskott på drygt 35 miljoner kronor.¹⁶³ Under 2020 gick Distriktsveterinärerna med ett överskott på knappt 34 miljoner kronor, vilket innebar en betydande minskning av det ackumulerade underskottet.¹⁶⁴

¹⁵⁹ Regeringen, *Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Statens jordbruksverk*, regeringsbeslut 2019-12-19. För 2020 uppgick anslaget till 125 978 000 kronor, varav högst 6 500 000 kronor får användas till kostnader för avlägset belägen djurhållning.

¹⁶⁰ Enligt 1 § förordningen (2009:1397) om veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse definieras sådan service som deltagande i beredskapsorganisation för utbrott av smittsamma djursjukdomar, beredskap för djursjukvård under jourtid samt djurhälso- och djursjukvård i sådana områden i landet där tillfredsställande veterinär service inte skulle kunna bedrivas på marknadsmässiga grunder.

¹⁶¹ Jordbruksverket, *Jordbruksverkets årsredovisning 2019*, s. 118 och 124. Det totala anslaget uppgick 2019 till 109 231 000 kronor, varav Distriktsveterinärerna fick 108 101 000 kronor.

¹⁶² Intervju med företrädare för Jordbruksverket, 2020-09-30.

¹⁶³ Jordbruksverket, *Jordbruksverkets årsredovisning 2019*, s. 10.

¹⁶⁴ Jordbruksverket, *Jordbruksverkets årsredovisning 2020*, s. 10.

Distriktsveterinärernas ekonomi under 2019

- Kundintäkter och avgifter uppgick till knappt 517 miljoner kronor.
- Kundintäkter från behandlingar av häst och smådjur ökade under 2019 medan kundintäkterna från lantbrukets djur minskade.
- Intäkter av bidrag och finansiella intäkter uppgick till 2,8 miljoner kronor.
- Ersättningen från anslaget 1:4 för veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse uppgick till drygt 108 miljoner kronor.¹⁶⁵
- De totala kostnaderna för Distriktsveterinärernas verksamhet uppgick 2019 till knappt 639 miljoner kronor.
- Verksamheten gick under 2019 med ett underskott på knappt 11 miljoner kronor.

Källa: Jordbruksverket, *Jordbruksverkets årsredovisning 2019*.

5.1.1 Det finns krav på hur den statliga ersättningen från anslaget ska beräknas och redovisas

Regeringen och riksdagen har framhållit att ersättningen från det statliga anslaget för veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse ska grundas på uppgifter om faktiska kostnader för att utföra sådana tjänster. Syftet är att säkerställa att anslaget inte riskerar att korssubventionera verksamhet som bedrivs i konkurrens (se avsnitt 2.1).¹⁶⁶

EU:s regler om statsstöd ställer krav på separat ekonomisk redovisning av verksamhet som definieras som tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.¹⁶⁷ För att tillgodose EU-kommissionens behov av insyn i hur statsstödsregler tillämpas nationellt finns i Sverige den så kallade transparenslagen.¹⁶⁸ Enligt lagen ska företag som tillhandahåller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse årligen ta fram en separat redovisning¹⁶⁹ över intäkter och kostnader förknippade med uppdraget. Redovisningen ska vara skild från intäkter och kostnader i annan verksamhet.¹⁷⁰

Enligt EU-kommissionen är tjänster av allmänt ekonomiskt intresse allmännyttiga tjänster, som företag inte skulle åta sig på kommersiella grunder.¹⁷¹ För att sådana tjänster ska vara möjliga att utföra, kan det enligt EU-kommissionen vara nödvändigt att företagen får finansiellt stöd från staten för att täcka vissa eller alla de särskilda kostnaderna för de allmännyttiga tjänsterna.¹⁷²

¹⁶⁵ Anslaget ökades 2020 till drygt 125 miljoner kronor.

¹⁶⁶ Prop. 2008/09:211 s. 54, bet. 2009/10:MJU7, rskr. 2009/10:27.

¹⁶⁷ EUT L 7, 11.1.2012, s. 3–10, Celex 32012D0021, artikel 5.9.

¹⁶⁸ Konkurrensverket, "Transparenslagen", hämtad 2020-11-12. Lagen (2005:590) om insyn i vissa finansiella förbindelser m.m.

¹⁶⁹ Jämför 4 § 2 lagen (2005:590) om insyn i vissa finansiella förbindelser m.m. För att omfattas av bestämmelsen krävs även att företaget har anförtröts att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse och fått ersättning i någon form för detta, under förutsättning att företaget även bedriver annan ekonomisk verksamhet.

¹⁷⁰ Jämför 5 § 2 lagen (2005:590) om insyn i vissa finansiella förbindelser m.m.

¹⁷¹ EUT C 8, 11.1.2012, s. 4–14, Celex 52012XC0111(02), punkt 47.

¹⁷² EUT L 7, 11.1.2012, s. 3–10, Celex 32012D0021, preambel 2.

EU:s bestämmelser ger ett handlingsutrymme för medlemsstaten att själv definiera vilka slags tjänster som ska anses som service av allmänt ekonomiskt intresse.¹⁷³ Regeringen har i förordningen (2009:1397) om veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse angett vilka slags veterinärtjänster som omfattas av begreppet allmänt ekonomiskt intresse.¹⁷⁴ I förordningen finns bestämmelser om att ersättningen för utförandet av veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse ska grunda sig på utförarens faktiska kostnader för att utföra dessa tjänster och samtliga intäkter kopplade till tjänsterna.¹⁷⁵ För att kunna göra sådana beräkningar måste den som utför veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse bland annat ha en redovisning där kostnaderna för dessa uppdrag redovisas separerat från andra verksamheter.¹⁷⁶ Det var detta som avsågs med beräkningsmetod i propositionen från 2009.¹⁷⁷ Jordbruksverket ska utifrån förordningen årligen kontrollera om förändringar på marknaden för veterinära tjänster gör att ersättningen är oskäligt hög.¹⁷⁸ Regeringen hänvisar i Jordbruksverkets regleringsbrev till den förordningen i fråga om vad Jordbruksverket får använda den statliga ersättningen till.¹⁷⁹

I Jordbruksverkets interna beslut finns krav på att Distriktsveterinärernas intäkter och kostnader för veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse ska redovisas separat. EU-kommissionen utredde under 2013–2015 ett klagomål om förenligheten med EU:s statsstödsregler i Distriktsveterinärernas verksamhet.¹⁸⁰ Med anledning av kommissionens utredning fattade Jordbruksverkets generaldirektör under 2014 två olika beslut. Det ena beslutet är fattat med stöd av förordningen (2009:1397) om veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse. Det anger att Distriktsveterinärerna är skyldiga att tillhandahålla veterinära tjänster av allmänt ekonomiskt intresse enligt förordningen. Det anger också att Distriktsveterinärerna är skyldiga att separat redovisa intäkter och kostnader för

¹⁷³ Det finns exempel på avgöranden från EU-domstolen i sådana frågor, t.ex. mål C-445/19, Celex 62019CJ0445, punkt 33.

¹⁷⁴ Enligt 1 § förordningen (2009:1397) om veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse definieras sådan service som deltagande i beredskapsorganisation för utbrott av smittsamma djursjukdomar, beredskap för djursjukvård under jourtid samt djurhälso- och djursjukvård i sådana områden i landet där tillfredsställande veterinär service inte skulle kunna bedrivas på marknadsmässiga grunder.

¹⁷⁵ Se 4 § första stycket förordningen (2009:1397) om veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse.

¹⁷⁶ Se 3 § andra stycket 2. förordningen (2009:1397) om veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse.

¹⁷⁷ Prop. 2008/09:211 s. 54, bet. 2009/10:MJU7, rskr. 2009/10:27.

¹⁷⁸ Se 4 § andra stycket förordningen (2009:1397) om veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse.

¹⁷⁹ Regeringen, *Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Statens jordbruksverk*, regeringsbeslut 2019-12-19.

¹⁸⁰ E-post från Jordbruksverket 2021-02-02, med kopia av e-post från EU-kommissionen 2015-07-15 angående ärende SA.33887(2011/CP) The Swedish Board of Agriculture. Kommissionen avslutade ärendet formellt efter att klaganden inte hade inkommit med ytterligare information för stöd för sin anmälan inom den av Kommissionen angivna svarstiden. Kommissionen angav att den kan se över frågan igen om ny information inkommer.

veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse.¹⁸¹ Det andra beslutet anger hur Distriktsveterinärernas verksamhet årligen ska rapporteras enligt EU:s bestämmelser om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (se avsnitt 3.3.2).¹⁸²

5.1.2 Jordbruksverket fastställer ersättningen från anslaget som en restpost

Jordbruksverket tillämpar inte den beräkningsmetod för att fastställa ersättningen till Distriktsveterinärerna från anslaget 1:4 som regeringen har bestämt. Jordbruksverket beräknar ersättningen till Distriktsveterinärerna som en restpost, utan någon närmare prövning av Distriktsveterinärernas faktiska kostnader för att utföra de allmännyttiga veterinärtjänsterna. Jordbruksverket beräknade 2014 ersättningen till Distriktsveterinärerna för det enskilda året utifrån principer som är jämförbara med de som framgår i förordningen (2009:1397) om veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse.¹⁸³ Därefter, för perioden 2015–2020, har Jordbruksverket inte fattat särskilda beslut om ersättningen till Distriktsveterinärerna. Ersättningen har i stället bestämts till det som återstår av anslaget efter att ersättning till företag med avlägset belägen djurhållning och ersättning till privata kliniker för att tillhandahålla veterinär service har räknats av.¹⁸⁴

5.1.3 Jordbruksverkets redovisning av ersättningen från anslaget möjliggör inte bedömning av risken för korssubventionering

Som vi beskrivit i avsnitt 5.1.1 ska Jordbruksverket särskilja Distriktsveterinärernas intäkter och kostnader för veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse från intäkter och kostnader i verksamheten som bedrivs i konkurrens. Syftet med detta är att säkerställa att statlig ersättning för service av allmänt ekonomiskt intresse inte används för att finansiera verksamhet som bedrivs i konkurrens, det vill säga att korssubventionering inte förekommer.

Jordbruksverkets redovisning skiljer dock inte Distriktsveterinärernas intäkter och kostnader för veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse från intäkter och kostnader i den del av deras verksamhet som bedrivs i konkurrens. Därmed går det enligt Riksrevisionen inte att bedöma vilka kostnader som finansieras av ersättningen för veterinär service från det statliga anslaget. Enligt företrädare för Jordbruksverket ser myndigheten ersättningen från anslaget som ett tillskott till Distriktsveterinärernas samlade verksamhet för att uppnå kostnadstäckning.

¹⁸¹ Jordbruksverket, beslut 2014-06-26, punkt 1 och 6.

¹⁸² Dokumentation från Jordbruksverket 2020-07-08. Jordbruksverket, beslut 2014-09-24. Jordbruksverket, beslut 2016-12-14.

¹⁸³ Jordbruksverket, beslut 2014-06-26, bilaga 2.

¹⁸⁴ Intervju med företrädare för Jordbruksverket 2020-10-09.

Distriktsveterinärerna uppger att de i sin redovisning inte kan ta fram uppgifter om vilka kostnader som ersättningen från anslaget finansierar.¹⁸⁵

Inte heller Jordbruksverkets underlag för rapportering till EU om statsstöd¹⁸⁶ gör det möjligt att bedöma om den statliga ersättningen används för att korssubventionera den del av Distriktsveterinärernas verksamhet som bedrivs i konkurrens. I detta underlag skiljer Jordbruksverket inte Distriktsveterinärernas intäkter och kostnader för veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse från intäkter och kostnader i den del av deras verksamhet som bedrivs i konkurrens. I underlaget hänför Jordbruksverket 94 procent av Distriktsveterinärernas omsättning till tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.¹⁸⁷ Det är enbart Distriktsveterinärernas myndighetsutövande verksamhet, till exempel gränskontroll, som Jordbruksverket inte hänför till tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.¹⁸⁸ Enligt Riksrevisionen går det inte att utifrån detta underlag bedöma om Jordbruksverket använder den statliga ersättningen för att finansiera den del av Distriktsveterinärernas verksamhet som bedrivs i konkurrens. Riksrevisionen noterar att Jordbruksverket i årsredovisningen anger att 73 procent av Distriktsveterinärernas intäkter hänför sig till dagtidsverksamhet¹⁸⁹, som till stor del bedrivs i konkurrens med privata veterinärer.

Sammantaget går det enligt Riksrevisionen inte att bedöma om Jordbruksverket använder ersättningen från det statliga anslaget för att finansiera den del av Distriktsveterinärernas verksamhet som bedrivs i konkurrens, det vill säga om korssubventionering förekommer. Det är också oklart om den bristande särredovisningen av intäkter och kostnader för veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse bryter mot bestämmelserna i transparenslagen och därmed även är oförenlig med EU:s transparensdirektiv.¹⁹⁰

5.1.4 Ökat anslag motiverades med behov av fler distriktsveterinärmottagningar

Jordbruksverket begärde i sitt budgetunderlag till regeringen för 2020–2022 att anslaget 1:4 *Bidrag till veterinär fältverksamhet* skulle ökas. Som skäl för begäran angav Jordbruksverket ökade kostnader för Distriktsveterinärernas beredskap under jourtid, när privata veterinärer inte längre kan eller vill upprätthålla sådan

¹⁸⁵ Intervju med företrädare för Distriktsveterinärerna 2020-05-29. E-post från Distriktsveterinärerna 2020-06-04.

¹⁸⁶ Redovisas i not till den finansiella redovisningen i Jordbruksverkets årsredovisningar. Redovisningen är uppdelad i icke-ekonomiska tjänster (tjänster till andra myndigheter), tjänster av allmänt ekonomiskt intresse och kommersiella tjänster. Myndigheten gör detta som en del i Sveriges rapportering utifrån EU:s bestämmelser om statsstöd.

¹⁸⁷ Jordbruksverket, årsredovisningar för åren 2015–2019.

¹⁸⁸ Jordbruksverkets synpunkter på utkast till granskningsrapport 2021-02-19.

¹⁸⁹ Jordbruksverket, *Jordbruksverkets årsredovisning 2019*, s. 75.

¹⁹⁰ EUT L 318, 17.11.2006, s. 17–25, Celex 32006L0111.

beredskap. När Jordbruksverket ger Distriktsveterinärerna ansvar för veterinär service i nya områden måste Distriktsveterinärerna i de flesta fall etablera nya mottagningar. Detta är enligt Jordbruksverket förknippat med högre kostnader som inte initialt kan täckas med kundavgifter. Jordbruksverket räknar med att en eller två nya mottagningar årligen behöver etableras de närmaste åren. Ett annat skäl som anges är svårigheter att täcka fasta kostnader för beredskap under jourtid med intäkter i form av kundavgifter, eftersom antalet förrättningar/behandlingar som utförs under jourtid minskar.¹⁹¹ Jordbruksverkets beräkningar utgår från de totala kostnaderna för att etablera nya distriktsveterinärmottagningar.¹⁹² I budgetunderlaget beaktas inte risken för att fler distriktsveterinärmottagningar kan komma att påverka konkurrenssituationen på vissa platser. Inte heller risken för korssubventionering berörs.

Regeringen hörsammade Jordbruksverkets begäran och föreslog i budgetpropositionen 2020 att anslaget skulle höjas med 15 miljoner kronor under 2020 och 2021 och med 20 miljoner kronor för 2022. För 2020 föreslogs anslaget därmed uppgå till 125 978 miljoner kronor, för 2021 till 127 638 miljoner kronor och för 2022 till 134 249 miljoner kronor. Regeringen beaktade i budgetpropositionen varken frågan om påverkan på konkurrens eller risken för korssubventionering. Riksdagen ställde sig bakom höjningen av anslaget.¹⁹³

5.2 Svårt att bedöma om konkurrens på likartade villkor upprätthålls

I detta avsnitt beskriver vi Distriktsveterinärernas agerande i förhållande till andra aktörer på den veterinära marknaden. Distriktsveterinärerna får tillhandahålla djursjukvård i konkurrens med privata aktörer utifrån vissa begränsande regler i Jordbruksverkets instruktion, se avsnitt 2.2.1. Sådant tillhandahållande kallas för offentlig säljverksamhet. Konkurrensverket rekommenderar att offentliga aktörer tar fram en policy för sin säljverksamhet. Vid start av nya, eller expansion av befintliga, verksamheter ska sådana aktörer göra en kontroll av effekterna på konkurrensen. Konkurrensverket framhåller också att det inte får förekomma så kallad underprissättning.¹⁹⁴ Vi utgår från de rekommendationerna i detta avsnitt.

¹⁹¹ Jordbruksverket, *Statens jordbruksverks budgetunderlag för räkenskapsåren 2020–2022*, skrivelse 2019-02-19. I budgetunderlaget berördes även behovet av ökat anslag för smittskyddsberedskap.

¹⁹² Intervju med företrädare för Jordbruksverket 2020-10-09.

¹⁹³ Prop. 2019/20:1 utgiftsområde 23, s. 65 och 72, bet. 2019/20:MU2, rskr. 2019/20:112.

¹⁹⁴ Konkurrensverket, *Konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet – Så fungerar reglerna i konkurrenslagen*.

5.2.1 Distriktsveterinärerna har ingen fastställd policy för att undvika att säljverksamheten begränsar konkurrensen

Distriktsveterinärerna har ingen fastställd policy för hur säljverksamheten ska undvika att begränsa konkurrensen på veterinärmarknaden.¹⁹⁵ Olika styrdokument från Jordbruksverket centralt och Distriktsveterinärerna berör dock frågan. Jordbruksverket anger i den interna regeln för Distriktsveterinärerna att deras verksamhet ska bedrivas med respekt för de privata aktörer som är aktiva i områdena. Vidare framgår att Distriktsveterinärerna ska behandla kunder, leverantörer och andra aktörer lika och att avsteg endast får göras om det följer regelverket för offentlig upphandling eller om det finns sakliga skäl, exempelvis rabatter.¹⁹⁶ Jordbruksverket har inte förtydligat vad respekt för andra aktörer konkret innebär.

Distriktsveterinärernas affärsplan preciserar inte hur säljverksamheten ska bedrivas så att konkurrens på likartade villkor upprätthålls på veterinärmarknaden.

Distriktsveterinärernas affärsplan för 2018–2022 innehåller övergripande strategiska mål för verksamheten. Distriktsveterinärernas vision och affärsidé samt nuvarande värdegrund behandlas också. Däremot har affärsplanen inga riktlinjer om hur Distriktsveterinärerna ska förhålla sig till privata aktörer på veterinärmarknaden.¹⁹⁷ Distriktsveterinärernas ledning beskriver att ansvariga för frågor om marknad och konkurrens har varit i organisationen så länge att ett sunt och ändamålsenligt förhållningssätt till marknadsaktiviteter ”sitter i ryggmärgen”.¹⁹⁸

5.2.2 Marknadsaktiviteter har främst inriktats på information men det förekommer även kampanjer

Distriktsveterinärernas marknadsaktiviteter har framför allt varit inriktade på information och utbildningsinsatser till djurägare, men det har även förekommit centralt anordnade kampanjer. Distriktsveterinärerna genomför marknadsaktiviteter både centralt och lokalt. På central nivå arbetar marknadsenheten främst med en nationell Facebook-sida som är kopplad till mottagningarnas lokala Facebooksidor. Marknadsenheten ansvarar även för att ta fram nationella, men ibland också mer avgränsade, kampanjer som Distriktsveterinärernas mottagningar kan delta i.¹⁹⁹ Utifrån våra intervjuer med klinikchefer är det inte alla praktikområden som har deltagit i centralt anordnade kampanjer. Skälet är att de till följd av begränsad bemanning inte har haft möjlighet att tillgodose den ökade efterfrågan på de behandlingar som

¹⁹⁵ Intervju med företrädare för Distriktsveterinärerna 2020-05-18.

¹⁹⁶ Jordbruksverket, *Direktiv för distriktsveterinärernas verksamhet*, regel 1 och 8.

¹⁹⁷ Distriktsveterinärerna, *Affärsplan 2018–2022*.

¹⁹⁸ Intervju med företrädare för Distriktsveterinärerna 2020-05-18.

¹⁹⁹ Intervju med företrädare för Distriktsveterinärerna 2020-06-29. Sammanvägd bedömning efter intervjuer med klinikchefer vid Distriktsveterinärerna.

kampanjerna har omfattat.²⁰⁰ I intervjuer har också framförts att mottagningarnas lokala marknadsaktiviteter främst har genomförts som informationsträffar med djurägare om djurhälsa och förebyggande åtgärder.²⁰¹

5.2.3 Oklart hur Jordbruksverket och Distriktsveterinärerna bedömer konkurrensen på lokal nivå vid ändringar i etableringar

Enligt Jordbruksverket har Distriktsveterinärernas avgiftsintäkter som andel av den totala nettoomsättningen i veterinärbranschen sjunkit från 12 procent 2008 till 8 procent 2015. Från 2016 till 2018 låg den andelen konstant på 8 procent. Jordbruksverket anser att detta indikerar att Distriktsveterinärernas närvaro inte har hämmat utvecklingen för privata veterinärföretag.²⁰² Det är dock enligt Riksrevisionen oklart vilka bedömningar som Jordbruksverket och Distriktsveterinärerna gör av hur de lokala veterinärmarknaderna påverkas av Distriktsveterinärernas etableringar. Flera av Distriktsveterinärernas mottagningar är etablerade i områden med en hög närvaro av privata aktörer.²⁰³ Ett skäl till oklarheten är att underlagen för beslut om etablering inte alltid har dokumenterats (se avsnitt 3.4.4). I praktiken verkar det vara ett flertal faktorer som beaktas inför beslut om etablering, nedläggning eller flytt av mottagningar. Företrädare för Distriktsveterinärerna har angett att det framför allt är möjligheterna att bemanna mottagningar och att upprätthålla beredskap under jourtid som väger tungt. Andra faktorer som anges ingå i bedömningen är var i området de största arbetsvolymerna finns och mottagningens tillgänglighet för personal och kunder.²⁰⁴ I Distriktsveterinärernas riktlinjer för geografisk placering av mottagningar (se avsnitt 3.4.4) som beslutades i september 2020 berörs inte frågan om hur mottagningarnas etablering påverkar de lokala veterinärmarknaderna.

5.2.4 Ny prismodell ska ge enhetliga priser

Distriktsveterinärerna uppger att de inte ska vara en organisation som konkurrerar med pris. Samtidigt framhåller Distriktsveterinärerna att de måste finansiera större delen av verksamheten med intäkter från kunder, på en i stora delar konkurrensutsatt marknad. Enligt Distriktsveterinärerna handlar en del av deras omvärldsanalys om att ligga rätt i pris gentemot konkurrenterna utan att störa marknaden.²⁰⁵

²⁰⁰ Intervju med företrädare för Distriktsveterinärerna 2020-10-19. Intervju med företrädare för Distriktsveterinärerna 2020-10-20.

²⁰¹ Sammanvägd bedömning efter intervjuer med klinikchefer vid Distriktsveterinärerna.

²⁰² Jordbruksverkets synpunkter på utkast till granskningsrapport 2021-02-19.

²⁰³ Sammanvägd bedömning efter intervjuer med klinikchefer vid Distriktsveterinärerna.

²⁰⁴ Intervju med företrädare för Distriktsveterinärerna 2020-09-03. Intervju med företrädare för Distriktsveterinärerna 2020-08-31. Intervju med företrädare för Distriktsveterinärerna 2020-10-13.

²⁰⁵ Intervju med företrädare för Distriktsveterinärerna 2020-05-18.

Under våren 2020 införde Distriktsveterinärerna en ny gemensam prismodell över hela landet. Modellen ger enligt Distriktsveterinärerna förutsättningar för att kunna upprätthålla nivån på intäkterna, samt för en förbättrad styrning mot ett resultat i balans för Distriktsveterinärerna.²⁰⁶ Rätt pris för verksamheten är enligt Distriktsveterinärerna att ha ett ackumulerat nollresultat år efter år. Det inkluderar också finansiering av en jämn uppbyggnad av verksamheten.²⁰⁷

Den nya prismodellen ska enligt Distriktsveterinärerna göra det tydligare för kunden vad en behandling består av och vad den kommer att kosta. Modellen består av standardmoduler för olika behandlingar som tillsammans bygger upp priset.²⁰⁸ Enskilda mottagningar har möjlighet att genomföra mindre prissänkningar som kan förekomma i samband med någon långsiktig satsning. Denna typ av prissänkning föregås alltid av en förankring med Distriktsveterinärerna centralt. Den nya prismodellen har införts successivt under 2020.²⁰⁹ De klinikchefer som Riksrevisionen har intervjuat tycker att den nya modellen generellt sett fungerar bra. Flera lyfter fram att modellen har förenklats för medarbetarna att förklara priset för kunden.²¹⁰

²⁰⁶ Intervju med Distriktsveterinärerna 2020-05-18. Beskrivning från Distriktsveterinärerna av ny prismodell och arbetsgrupp för prissättning 2020-05-19. Intervju med företrädare för Distriktsveterinärerna 2020-05-29.

²⁰⁷ Intervju med företrädare för Distriktsveterinärerna 2020-05-29.

²⁰⁸ Intervju med företrädare för Distriktsveterinärerna 2020-05-29.

²⁰⁹ Intervju med företrädare för Distriktsveterinärerna 2020-06-29.

²¹⁰ Sammanvägd bedömning efter intervjuer med klinikchefer vid Distriktsveterinärerna.

6 Slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionen har granskat Jordbruksverkets arbete med att säkerställa tillgången till veterinär service, inklusive verksamheten vid Distriktsveterinärerna. I det har även ingått om Jordbruksverket säkerställer att Distriktsveterinärernas verksamhet bedrivs på ett sådant sätt att konkurrens på likartade villkor upprätthålls på veterinärmarknaden.

Den övergripande slutsatsen är att det finns stora brister i regeringens och Jordbruksverkets styrning och uppföljning. Det finns även brister i hur Jordbruksverket säkerställer tillgången till veterinär service. Detta innebär att det finns en risk för att den veterinära servicen blir bristfällig i vissa delar av landet. Dessutom säkerställer inte Jordbruksverket att Distriktsveterinärernas verksamhet bedrivs på sådant sätt att konkurrens på likartade villkor upprätthålls på veterinärmarknaden.

Riksrevisionen lämnar rekommendationer till både regeringen och Jordbruksverket. Rekommendationerna till regeringen är främst att regeringen bör följa upp hur riksdagens intentioner med förändringarna av veterinär service 2009 har fallit ut. Regeringen bör också utreda hur beställar- och utförarrollerna i arbetet med att säkerställa tillgången till veterinär service bättre kan hållas isär. Rekommendationerna till Jordbruksverket är främst att myndigheten bör förbättra sitt arbete med att säkerställa tillgången till veterinär service, bland annat genom att analysera tillgång till och efterfrågan på veterinär service.

6.1 Regeringen har inte följt upp om intentionerna med veterinär service har uppfyllts

Riksdagen och regeringen lyfte fram flera tydliga intentioner med förändringarna i veterinär service 2009. Den statliga distriktsveterinärorganisationen skulle behållas men ha begränsningar i uppdraget. Jordbruksverket skulle säkerställa att Distriktsveterinärernas verksamhet utförs så att konkurrens på likartade villkor upprätthålls på veterinärmarknaden. Det var även viktigt att åstadkomma en tydlig uppdelning mellan Jordbruksverkets beställar- och utförarroller. Granskningen visar att regeringen inte har följt upp om de intentionerna har uppfyllts.

Regeringen har inte följt upp om Jordbruksverket har förtydligat begränsningarna för Distriktsveterinärernas verksamhet om vilken slags djursjukvård som Distriktsveterinärerna får bedriva och var de får vara etablerade. Regeringen har utgått från att Jordbruksverket ska bedöma hur dessa begrepp ska definieras så att de utgör faktiska begränsningar, vilket Jordbruksverket inte har gjort. Regeringen har heller inte följt upp om detta har fått konsekvenser för konkurrensen på veterinärmarknaden.

Regeringen har inte heller följt upp vilka konsekvenser det kan ha fått att Jordbruksverket 2016 upphörde med upphandling av veterinär service. Det är ett verktyg för att säkerställa en väl fungerande konkurrens på veterinärmarknaden, som regeringen och riksdagen förutsatte skulle användas och som regeringen har reglerat i Jordbruksverkets instruktion.

Den särskilda beräkningsmetoden för redovisning av ersättningen från det statliga anslaget är ett ytterligare verktyg för att säkerställa en väl fungerande konkurrens. Granskningen visar dock att regeringen inte har följt upp om Jordbruksverket följer den av regeringen anvisade beräkningsmetoden för redovisning av ersättningen från det statliga anslaget. Beräkningsmetoden ska säkerställa att ersättningen för veterinär service från det statliga anslaget används enbart för kostnader kopplade till uppdrag om veterinär service. För den ersättning som Jordbruksverket betalar till Distriktsveterinärerna ska beräkningsmetoden säkerställa att ersättningen inte används för att finansiera den del av Distriktsveterinärernas verksamhet som bedrivs i konkurrens, det vill säga att korssubventionering inte förekommer. Granskningen visar att Jordbruksverket inte använder den särskilda beräkningsmetoden.

6.2 Det finns stora brister i Jordbruksverkets säkerställande av veterinär service

Granskningen visar att Jordbruksverket är passivt i sitt uppdrag att säkerställa tillgången till veterinär service. Därmed finns det enligt Riksrevisionen en risk för att inte finns en väl fungerande djursjukvård i hela landet dygnet runt. Jordbruksverket har inte heller sett till att Distriktsveterinärernas verksamhet bedrivs enligt begränsningar i Jordbruksverkets instruktion. Det gäller begränsningar om vilken slags vård som Distriktsveterinärerna får bedriva och var de får vara etablerade. Därutöver är uppdelningen mellan Jordbruksverkets beställar- och utförarroller otydlig när det gäller beredningen av frågor om veterinär service.

6.2.1 Jordbruksverket är passivt i sitt uppdrag att säkerställa tillgången till veterinär service

Jordbruksverket har enligt Riksrevisionen bristfällig kunskap om huruvida den veterinära servicen i praktiken upprätthålls i stora delar av landet. Jordbruksverket har tilldelat ansvar för veterinär service endast för drygt hälften av de geografiska beredskapsområden som Jordbruksverket har definierat. För de flesta av de områdena har Jordbruksverket tilldelat Distriktsveterinärerna ansvaret för den veterinära servicen. För övriga områden antar Jordbruksverket att den veterinära servicen upprätthålls av privata veterinärföretag, men vet inte alltid om sådan service upprätthålls och i så fall av vem.

Riksrevisionen bedömer att Jordbruksverket är passivt när det gäller att säkerställa tillgången till veterinär service. Jordbruksverket har inte några fastställda principer för när myndigheten ska tilldela ansvar för veterinär service till privata veterinärer och med vilka slags villkor. Myndighetens process för att tilldela sådant ansvar inleds först efter att Jordbruksverket fått signaler om att den veterinära servicen inte fungerar i ett specifikt beredskapsområde. Dessutom har Jordbruksverket ingen regelbunden och dokumenterad uppföljning av hur veterinär service fungerar i alla delar av landet. Den årliga uppföljningen avser bara ett urval områden där det inte tidigare fungerat. Jordbruksverket har därmed inte underlag för att kunna bedöma hur tillgången till veterinär service kan säkerställas i hela landet på längre sikt. Dessa brister i framförhållning kan enligt Riksrevisionen ha bidragit till att endast Distriktsveterinärerna har tilldelats ansvaret för veterinär service under senare år. Bristande framförhållning kan även medföra en risk för att det framöver inte kommer att finnas en väl fungerande djursjukvård i hela landet dygnet runt. Privata veterinärer har i dagsläget inte någon skyldighet att upprätthålla veterinär service. Det är därför enligt Riksrevisionen rimligt att Jordbruksverket ökar sina insatser för att få fler privata veterinärer att åta sig ansvar för veterinär service, till exempel genom att göra det mer känt att de kan få del av ersättningen från det statliga anslaget. Detta skulle även öka de privata veterinärernas möjligheter att tillhandahålla veterinär service på likartade ekonomiska villkor som Distriktsveterinärerna.

6.2.2 Jordbruksverket har inte sett till att Distriktsveterinärernas verksamhet följer uttalade begränsningar

Regeringen och riksdagen uttalade 2009 den tydliga intentionen att Distriktsveterinärernas verksamhet skulle begränsas, vad gäller vilken slags djurhälso- och sjukvård som Distriktsveterinärerna får bedriva och var de får vara etablerade. Regeringen har reglerat detta genom bestämmelser i Jordbruksverkets instruktion. Riksrevisionen konstaterar dock att Jordbruksverket inte har säkerställt att Distriktsveterinärernas verksamhet bedrivs enligt begränsningarna i de bestämmelserna.

Jordbruksverket har inte preciserat de centrala begrepp som ska begränsa vilken slags djurhälso- och sjukvård som Distriktsveterinärerna får bedriva. Det gäller begreppen primärvårdsnivå med begränsad utrustning och rimligt avstånd till vård utöver primärvårdsnivå. Enligt Riksrevisionen innebär detta att gränserna för Distriktsveterinärernas uppdrag blir otydliga både inom Jordbruksverket och gentemot omvärlden. Gentemot andra aktörer och kunder blir det inte transparent var gränserna för Distriktsveterinärernas uppdrag går. Med tanke på den tekniska utvecklingen inom djursjukvården och de stora förändringarna på veterinärmarknaden har, enligt Riksrevisionen, behovet av att precisera de centrala begreppen ökat.

Dessutom är Jordbruksverkets löpande uppföljning av att Distriktsveterinärerna endast är etablerade där det krävs begränsad och den avser inte samtliga områden där Distriktsveterinärerna är etablerade. Dessutom sker den informellt och dokumenteras inte. Därmed är det enligt Riksrevisionen oklart vilken egentlig prövning som Jordbruksverket gör av Distriktsveterinärernas etableringar.

Jordbruksverket beslutade 2014 om ett samlat åliggande för Distriktsveterinärerna att tillhandahålla veterinär service. Sedan det uppdraget löpte ut 2019, har Jordbruksverket varken samlat följt upp hur uppdraget genomförts eller beslutat om något nytt samlat uppdrag till Distriktsveterinärerna. Eftersom något nytt beslut inte fattades under 2020 tillhandahöll Distriktsveterinärerna veterinär service under hela 2020 utan formellt samlat uppdrag. En bidragande orsak till att uppdraget inte följts upp och förnyats kan vara att Jordbruksverkets centrala styrdokument inte pekar ut vem som ska göra sådana uppföljningar. Att centrala styrdokument inte förnyats och att nytt beslut om samlat uppdrag kommer att gälla retroaktivt, skapar osäkerhet och minskar möjligheterna till insyn i verksamheten.

6.2.3 Jordbruksverket håller inte alltid isär beställar- och utförarrollerna i beredningen av frågor om veterinär service

En utgångspunkt för regeringens och riksdagens beslut om förändringar 2009 var att Jordbruksverkets arbete med veterinär service skulle organiseras så att myndighetens beställar- och utförarroller blev tydliga. Regeringen har i instruktionen till Jordbruksverket angett att Distriktsveterinärerna ska vara en avdelning inom Jordbruksverket som fullgör 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 svara för beställarrollen. Eftersom myndighetsledningen har ett samlat ansvar för en myndighets samtliga verksamheter, går det inte alltid att helt separera beställar- och utförarroller från varandra. Förutom det generella ledningsansvaret, finns det när det gäller Jordbruksverket exempel på att myndighetsledningen beslutar i centrala delar av Distriktsveterinärernas verksamhet. Sådana exempel gäller Distriktsveterinärernas etablering och prissättning, där beslutsordningen beror på direkta bestämmelser i lagstiftningen eller på Jordbruksverkets tolkning av dem.

Jordbruksverket har organiserat beställar- och utförarrollerna så att de är formellt åtskilda i enlighet med kraven i instruktionen. Granskningen visar dock att Jordbruksverket i praktiken inte alltid håller isär beställar- och utförarrollerna i beredningen av frågor om veterinär service. Det gäller beredningen av tilldelning av ansvar för veterinär service och i bedömningen av Distriktsveterinärernas etableringar. Detta kan enligt Riksrevisionen ge utomstående intrycket av att

Distriktsveterinärerna har fördelar av att vara del av Jordbruksverket, jämfört med andra aktörer.

När Jordbruksverket ska utse ansvariga för veterinär service deltar Distriktsveterinärerna både i Jordbruksverkets inledande beredning och i framtagande av förslag till beslut av Jordbruksverkets generaldirektör. Samtidigt är Distriktsveterinärerna en av de aktörer som kan komma ifråga för sådana uppdrag.

Distriktsveterinärerna deltar även i Jordbruksverkets bedömning av om Distriktsveterinärerna är etablerade enbart där det krävs för att säkerställa tillgången till veterinärer. Den bedömningen görs informellt, som en avvikelserapportering tillsammans med Distriktsveterinärerna. Därmed finns det enligt Riksrevisionen en risk för att Jordbruksverket inte gör någon självständig bedömning av Distriktsveterinärernas etableringar.

6.3 Jordbruksverket har otillräcklig överblick över tillgången till djurhälsopersonal

En förutsättning för att Jordbruksverket ska kunna se till att det finns en väl fungerande och effektiv organisation för djurhälso- och sjukvård är att Jordbruksverket har överblick över tillgången till djurhälsopersonal. Granskningen visar att Jordbruksverket har otillräcklig överblick över djurhälsopersonal och annan personal inom branschen för djursjukvård.

Granskningen visar att Jordbruksverket inte följer upp veterinärmarknadens funktionssätt och utveckling utifrån de förväntningar som riksdagen och regering har uttryckt. Regeringen och riksdagen har betonat att det är särskilt viktigt att Jordbruksverket belyser hur antalet distriktsveterinärer och privata veterinärer utvecklar sig i områden med olika djurtäthet och djursammansättning samt hur jourberedskapen, smittskyddsberedskapen och verksamheten i områden där det inte går att bedriva lönsam veterinär verksamhet utan statligt stöd fungerar. Jordbruksverket har dock sedan 2013 inte analyserat tillgången till djurhälsopersonal i förhållande till behovet. Jordbruksverket bedömer inte heller tillgången till veterinärer utifrån deras inriktning på olika djurslag. En orsak kan vara att Jordbruksverkets uppgifter om djurhälsopersonal i Sverige är bristfälliga, vilket enligt Jordbruksverket beror på att det inte är möjligt för myndigheten att kräva in tillräckliga uppgifter.

6.4 Distriktsveterinärerna har utmaningar i att rekrytera och behålla personal

För att Distriktsveterinärerna ska kunna medverka till att det finns en väl fungerande och effektiv organisation för vård av djur i hela landet behöver de vidta relevanta åtgärder för att säkerställa kompetensförsörjningen. Riksrevisionen konstaterar att Distriktsveterinärerna har flera utmaningar när det gäller att rekrytera och behålla personal. Vissa utmaningar är de samma som för andra aktörer inom branschen för djursjukvård. Det gäller till exempel att tillgången till och efterfrågan på framför allt veterinärer varierar lokalt. Andra utmaningar är specifikt knutna till Distriktsveterinärernas uppdrag att tillhandahålla djursjukvård, årets alla dagar dygnet runt. Veterinärerna inom Distriktsveterinärerna har förtroendearbets tid i kombination med beredskapstjänstgöring, vilket är en lösning som ingen annan aktör i branschen har. Det kan leda till att veterinärer inte får den lagstadgade dygns- och veckovilan. I granskningen har också framkommit att delar av veterinärernas lönomodell kan medföra lägre total lön i områden med långa geografiska avstånd och låg djurtäthet. Riksrevisionen bedömer att dessa arbetstids- och lönevillkor kan påverka Distriktsveterinärernas möjligheter att rekrytera och behålla personal, inte minst i sådana områden.

6.5 Jordbruksverket säkerställer inte konkurrens på likartade villkor

Riksrevisionen bedömer att Jordbruksverket inte säkerställer att Distriktsveterinärernas verksamhet bedrivs på ett sådant sätt att konkurrens på likartade villkor upprätthålls på veterinärmarknaden. Granskningen visar att Jordbruksverket inte skiljer Distriktsveterinärernas intäkter och kostnader för veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse från intäkter och kostnader för den delen av Distriktsveterinärernas verksamhet som bedrivs i konkurrens. Därmed går det inte att bedöma om den statliga ersättningen till Distriktsveterinärerna används för att finansiera den del av deras verksamhet som bedrivs i konkurrens, det vill säga om korssubventionering förekommer. Det går inte heller att använda den av regeringen bestämda beräkningsmetoden. Detta eftersom det saknas information om Distriktsveterinärernas faktiska intäkter och kostnader för att utföra veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse. Granskningen visar också att det finns risk för att konkurrensfrågor inte beaktas vid beslut om geografisk placering av Distriktsveterinärernas mottagningar.

6.5.1 Jordbruksverket säkerställer inte att korssubventionering förhindras

Regeringen och riksdagen lyfte 2009 fram två verktyg för att förhindra korssubventionering av den del av Distriktsveterinärernas verksamhet som de får bedriva i konkurrens. Det ena verktyget är särredovisning av den statliga ersättningen enligt en beräkningsmetod, som regeringen har angett i en särskild förordning och som Jordbruksverket har beslutat ska användas för den statliga ersättningen till Distriktsveterinärerna. Det andra verktyget är upphandling av veterinär service, som regeringen har beslutat i Jordbruksverkets instruktion. Granskningen visar dock att Jordbruksverket inte använder dessa verktyg.

Eftersom en del av Distriktsveterinärernas verksamhet bedrivs i konkurrens, är det viktigt att Jordbruksverket skiljer mellan å ena sidan intäkter och kostnader för den delen och å andra sidan intäkter och kostnader för veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse. Jordbruksverket gör dock inte detta i redovisningen av Distriktsveterinärernas verksamhet. Enligt Riksrevisionen går det därmed inte att bedöma vilka av Distriktsveterinärernas kostnader som Jordbruksverket finansierar med ersättningen från det statliga anslaget. Därför går det inte heller att bedöma om Jordbruksverket använder ersättning från det statliga anslaget för att finansiera den del av Distriktsveterinärernas verksamhet som bedrivs i konkurrens, det vill säga om korssubventionering förekommer.

Eftersom Jordbruksverket inte skiljer mellan kostnader för veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse och kostnader för den verksamhet som bedrivs i konkurrens, kan Jordbruksverket inte heller redogöra för Distriktsveterinärernas kostnader för att tillhandahålla veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse. Det gäller till exempel kostnaderna för att upprätthålla beredskap på jourtid.

I och med att Jordbruksverket inte särskiljer Distriktsveterinärernas intäkter och kostnader för att tillhandahålla veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse, kan ersättningen från det statliga anslaget inte grundas på uppgifter om faktiska intäkter och kostnader för att utföra dessa tjänster. Jordbruksverket beräknar i stället ersättningen till det som återstår av anslaget efter att andra delar, främst ersättning till avlägset belägen djurhållning, har räknats av. Nästan hela den statliga ersättningen går till Distriktsveterinärerna.

Att Jordbruksverket inte särskiljer Distriktsveterinärernas intäkter och kostnader för att tillhandahålla veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse, medför även att Jordbruksverket inte tillämpar den beräkningsmetod som regeringen har bestämt. Den metoden är tillsammans med upphandling tänkt som verktyg för att förhindra korssubventionering. Jordbruksverket upphörde med upphandling 2016. Detta innebär att Jordbruksverket inte använder något av de två av regeringen anvisade verktygen som ska förhindra korssubventionering.

6.5.2 Oklart hur konkurrensfrågor beaktas i Distriktsveterinärernas verksamhet

Distriktsveterinärerna erbjuder tjänster inom djurhälso- och sjukvård i konkurrens med privata veterinärer, det vill säga offentlig säljverksamhet. Granskningen visar att det är oklart om denna säljverksamhet bedrivs på ett sådant sätt att konkurrens på likartade villkor upprätthålls på veterinärmarknaden. Distriktsveterinärerna har ingen fastställd policy för hur säljverksamheten ska undvika att begränsa konkurrensen. Inte heller Distriktsveterinärernas centrala styrdokument som exempelvis affärsplanen ger närmare vägledning i sådana frågor.

Förändringar i placeringen av Distriktsveterinärernas mottagningar har central betydelse för de lokala veterinärmarknaderna. Dilemmat med Distriktsveterinärernas etableringar är att de å ena sidan behövs för att säkerställa djursjukvård under jourtid där privata aktörer inte kan eller vill åta sig sådana uppdrag. Å andra sidan innebär etableringar att Distriktsveterinärerna behöver bedriva verksamhet på dagtid för att kunna tillhandahålla djursjukvård på kvällar, nätter och helger. Verksamheten på dagtid bedrivs till stor del i konkurrens med privata veterinärföretag. Granskningen visar att det är oklart om Jordbruksverket och Distriktsveterinärerna regelmässigt beaktar påverkan på konkurrensen vid beslut om placering av mottagningar. Riksrevisionen konstaterar att det i stället framför allt är möjligheten att rekrytera och att upprätthålla djursjukvård under jourtid som väger tungt vid dessa beslut. I Distriktsveterinärernas nyligen fastställda riktlinjer för geografisk placering av mottagningar ingår inte frågor om påverkan på konkurrens. Enligt Riksrevisionen finns det därmed en risk för att frågan om konkurrens på likartade villkor prioriteras ned i samband med bedömningar av var mottagningar ska vara placerade.

6.6 Rekommendationer

Riksrevisionens granskning visar att det finns stora brister i regeringens och Jordbruksverkets styrning och uppföljning. Det finns även brister i hur Jordbruksverket genomför uppdraget att säkerställa tillgången till veterinär service, där Distriktsveterinärerna är en del. Dessutom säkerställer inte Jordbruksverket att Distriktsveterinärernas verksamhet bedrivs på ett sådant sätt att konkurrens på likartade villkor upprätthålls på veterinärmarknaden. Riksrevisionen lämnar följande rekommendationer till regeringen och Jordbruksverket.

Rekommendationer till regeringen

- Följ upp hur riksdagens intentioner med förändringarna av veterinär service 2009 har fallit ut. Uppföljningen bör särskilt omfatta
 - behovet att förbättra arbetet med att säkerställa tillgången till veterinär service
 - konsekvenserna av att Jordbruksverket varken använder upphandling av veterinär service eller den anvisade beräkningsmetoden för den statliga ersättningen till Distriktsveterinärerna.
- Utred hur beställar- och utförarrollerna i arbetet med att säkerställa tillgången till veterinär service bättre kan hållas isär.

Rekommendationer till Jordbruksverket

- Förbättra arbetet med att säkerställa tillgången till veterinär service genom att
 - regelbundet följa upp och dokumentera hur den veterinära servicen fungerar
 - regelbundet följa upp och analysera tillgången till och efterfrågan på djurhälsopersonal och övrig personal inom djursjukvården
 - regelbundet bedöma hur tillgången till veterinär service i alla delar av landet kan säkerställas på längre sikt, till exempel genom återkommande dialog med privata veterinärer
 - fastställa principer för hur privata veterinärer ska tilldelas ansvar för veterinär service och med vilka villkor.
- Förbättra styrningen och uppföljningen av Distriktsveterinärerna genom att
 - precisera de centrala begrepp som ska begränsa vilken vård som Distriktsveterinärerna får bedriva
 - regelbundet följa upp och ompröva att Distriktsveterinärerna endast är etablerade där det krävs för att säkerställa tillgången till veterinär service i hela landet
 - se till att det finns tydliga riktlinjer för Distriktsveterinärernas säljverksamhet och för hur konkurrens ska beaktas inför beslut om placering av Distriktsveterinärernas mottagningar.
- Förändra redovisningen av Distriktsveterinärernas intäkter och kostnader så att det går att säkerställa att den statliga ersättningen för veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse inte används för att finansiera den del av Distriktsveterinärernas verksamhet som bedrivs i konkurrens.

Referenslista

Författningar

EU-lagstiftning

EUT L 318, 17.11.2006, s. 17–25, Celex 32006L0111. *Kommissionens direktiv 2006/111/EG av den 16 november 2006 om insyn i de finansiella förbindelserna mellan medlemsstater och offentliga företag samt i vissa företags ekonomiska verksamhet.*

EUT L 7, 11.1.2012, s. 3–10, Celex 32012D0021. *Kommissionens beslut 2012/21/EU av den 20 december 2011 om tillämpningen av artikel 106.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på statligt stöd i form av ersättning för allmännyttiga tjänster som beviljas vissa företag som fått i uppdrag att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.*

Svenska författningar

Lag (2005:590) om insyn i vissa finansiella förbindelser m.m.

Lag (2009:302) om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård.

Myndighetsförordning (2007:515).

Förordning (2007:603) om intern styrning och kontroll.

Förordning (2009:1386) om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård.

Förordning (2009:1397) om veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse.

Förordning (2009:1464) med instruktion för Statens jordbruksverk.

Förordning (2019:202) om statliga myndigheters lokalisering.

Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd om offentlig kontroll av djurhälsopersonal (SJVFS 2010:62).

Statens jordbruksverks föreskrifter om avgifter vid förrättning utförd av Distriktsveterinärerna (SJVFS 2019:73).

Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd om skyldigheter för djurhållare och personal inom djurens hälso- och sjukvård (SJVFS 2019:25).

Förarbeten

Prop. 2008/09:211, *En ny organisation för veterinär service och vid utbrott av smittsamma djursjukdomar*, bet. 2009/10:MJU7, rskr. 2009/10:27.

Prop. 2009/10:175 s. 98, *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, bet. 2009/10:FiU38, rskr. 2009/10:315.

Prop. 2019/20:1, *Budgetpropositionen för 2020 utgiftsområde 23*, bet. 2019/20:MJU2, rskr. 2019/20:112.

Rättsfall

Mål C-445/19, Celex 62019CJ0445. *Domstolens dom (stora avdelningen) av den 24 november 2020. Viasat Broadcasting UK Ltd mot TV2/Danmark A/S och Konungariket Danmark. Begäran om förhandsavgörande från Østre Landsret. Begäran om förhandsavgörande – Statligt stöd – Allmännyttigt radio- och tv-bolag – Artikel 106.2 FEUF – Tjänster av allmänt ekonomiskt intresse – Stöd som är förenligt med den inre marknaden – Artikel 108.3 FEUF – Anmälan – Har inte gjorts – Skyldighet för stödmottagaren att betala ränta under den period då stödet var rättsstridigt – Beräkning av räntan – Belopp som ska beaktas.*

Övriga referenser

AgriFood Economics Centre, *Brist på veterinärer?*, rapport 2020:3.

Distriktsveterinärerna, *Affärsplan 2018–2022*.

Distriktsveterinärerna, *Distriktsveterinärernas arbetsordning*, version 1.1, dnr 1.2.1-06010/2019.

Distriktsveterinärerna, *Delegering av attesträtt inom Distriktsveterinärerna*, version 1.1., dnr 1.2.1.-06010-/2019.

Distriktsveterinärerna, *Regel för regional verksamhet*, version 1.3, dnr 1.2.1-0554/2020.

Distriktsveterinärerna, *Riktlinjer för geografisk placering av mottagningar hos Distriktsveterinärerna*, Version 1.1, dnr 1.2.1.-12882-2020.

Europeiska kommissionen, *Meddelande från kommissionen om tillämpningen av Europeiska unionens regler om statligt stöd på ersättning för tillhandahållande av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse*, EUT C 8, 11.1.2012, s. 4–14, Celex 52012XC0111(02).

Europeiska kommissionen, DG COMP, ärende SA.33887(2011/CP) The Swedish Board of Agriculture.

Jordbruksverket, *Årsredovisning 2010*.

Jordbruksverket, *Årsredovisning 2011*.

Jordbruksverket, *Årsredovisning 2012*.

Jordbruksverket, *Årsredovisning 2013*.

Jordbruksverket, *Djurens hälso- och sjukvård – i ett tioårsperspektiv*, rapport 2013:19, 2013-04-25.

Jordbruksverket, *Årsredovisning 2014*.

Jordbruksverket, *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 följande, beslut 2014-06-26, dnr 1.5.04-6952/14.*

Jordbruksverket, *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 intäcks- och kostnadsfördelning i distriktsveterinärverksamheten, beslut 2014-09-24, dnr 1.5.04-6952/14.*

Jordbruksverket, *Årsredovisning 2015*.

Jordbruksverket, *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 intäcks- och kostnadsfördelning i distriktsveterinärverksamheten, beslut 2016-12-14, dnr 1.5.04-6952/14.*

Jordbruksverket, *Årsredovisning 2016*.

Jordbruksverket, *Årsredovisning 2017*.

Jordbruksverket, *Jordbruksverkets interna regler, Direktiv för Distriktsveterinärernas verksamhet, 2017-11-23, Dnr 7.1.12-11629/16.*

Jordbruksverket, *Jordbruksverkets årsredovisning 2018*.

Jordbruksverket, *Ny modell för upphandling rörande veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse, 2018-04-05.*

Jordbruksverket, *Jordbruksverkets årsredovisning 2019*.

Jordbruksverket, *Jordbruksstatistisk sammanställning 2019 med data om livsmedel – tabeller, Sveriges officiella statistik, Jordbruksverket Statistiska centralbyrån 2019.*

Jordbruksverket, *Statens jordbruksverks budgetunderlag för räkenskapsåren 2020–2022, skrivelse 2019-02-19, dnr 1.1.1–01494/2019.*

Jordbruksverket, *promemoria 2019-09-19.*

Jordbruksverket, *bilaga till promemoria 2019-09-19.*

Jordbruksverket, *Utredningsbehov kring distriktsveterinärverksamheten m.m., skrivelse 2020-02-06, dnr. 1.2.17-01728/2020.*

Jordbruksverket, *Generaldirektörens arbetsordning för Jordbruksverket, version 10.0, dnr 1.2.1-04699/2019, gällande från och med 2020-03-02.*

Jordbruksverket, *Ändring av de områden där Distriktsveterinärerna bedriver verksamhet, beslut 2020-06-11, dnr 1.5.4-09387/2020.*

Jordbruksverket, *Sveriges nationella beredskapsplan för foder- och livsmedelskedjan*, fastställd 2020-10-15, dnr 6.9.17-13514/2020.

Jordbruksverket, *Kontroll av djurhälsopersonal 2019*, rapport 2020-04-23, dnr 5.3.17-05718/2020, s. 9 f.

Jordbruksverket, *Verksamhetsinriktning Dv*.

Jordbruksverket, "Arbete inom djurens hälso- och sjukvård–djurvårdare", <https://djur.jordbruksverket.se/amnesomraden/djurhalsopersonal/arbeteinomdjurenshalsoochsjukvard/djurvardare.4.510b667f12d3729f91d8000103.html>, hämtad 2020-12-01.

Jordbruksverket, *Jordbruksverkets årsredovisning 2020*.

Konkurrensverket, *Konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet – Så fungerar reglerna i konkurrenslagen*, juli 2019.

Konkurrensverket, "Transparenslagen", <https://www.konkurrensverket.se/konkurrens/om-konkurrensreglerna/transparenslagen/>, hämtad 2020-11-12.

Konkurrensverket, "Vägledning – privata företag och offentliga aktörer i konkurrens – vad gäller?", <https://www.konkurrensverket.se/konkurrens/om-konkurrensreglerna/konkurrensbegransande-offentlig-saljverksamhet/vagledning-konkurrensbegransande-offentlig-saljverksamhet/>, hämtad 2020-11-11.

Regeringen, *Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Statens jordbruksverk*, regeringsbeslut 2019-12-19, N2019/03234/JL, N2019/03201/SSS (delvis), N2019/03140/DL m.fl.

SOU 2007:24, *Veterinär fältverksamhet i nya former*.

Statistiska centralbyrån, *Arbetskraftsbarometern 2019*.

Svensk Djursjukvård, *Branschrapport 2019*.

Sveriges lantbruksuniversitet, Internrevisionen, *Styrningen av UDS och det kliniska samarbetet – Rapport från Internrevisionen*, rapport, 2020-10-12, dnr SLU ua2020.1.1.2-1218.

Sveriges lantbruksuniversitet, Styrelsen, *Styrningen av UDS och det kliniska samarbetet*, beslut inklusive åtgärdsplan, 2020-11-05, dnr SLU ua2020.1.1.2-1218.

Bilaga 1 Rekrytering av djurhälsopersonal och djurvårdare

Efterfrågan på djurhälsopersonal har ökat

Flera aktörer bedömer att efterfrågan på främst veterinärer och legitimerade djursjukskötare har ökat under senare år och kommer fortsätta att öka. Statistiska centralbyrån (SCB) redovisade 2019 att 59 procent av arbetsgivarna inom djursjukvård bedömde att antalet anställda med veterinärutbildning kommer att öka på tre års sikt.²¹¹ Sektionen Svensk Djursjukvård inom branschorganisationen Gröna arbetsgivare anger att det råder en akut brist på veterinärer och legitimerade djursjukskötare i Sverige.²¹² Distriktsveterinärerna framhåller att antalet tillgängliga veterinärer på marknaden är i svagaste laget. Genomsnittsveterinären ser annorlunda ut i dag jämfört med för 20 år sedan, från att ha varit en man i övre medelåldern till att vara en småbarnsförälder i 30–40-årsåldern. Inom branschen anses det vara svårare att rekrytera till verksamheter med jourtjänstgöring eller beredskap, till exempel Distriktsveterinärerna och djursjukhusen.²¹³

Distriktsveterinärerna anger att en generell utvecklingstendens inom djurhälsoområdet är en stark tillväxt inom branschen genom främst nyetablering av småföretag. De flesta är enmansföretag eller företag med få anställda. Utvecklingen med att mindre veterinärpraktiker knyts till de stora veterinärföretagen har avstannat. Tillväxten medför att antalet aktiva veterinärer och legitimerade djursjukskötare behöver öka.²¹⁴ Jordbruksverket uppger att det har påtalat för Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) att man ser en tilltagande brist på veterinärer som är inriktade på produktionsdjur. SLU har 100 utbildningsplatser på veterinärutbildningen. Det antalet har varit konstant under en längre tid. Däremot har SLU ökat antalet utbildningsplatser för djursjukskötare från 40 till 80.²¹⁵

Den fria rörligheten inom EU medger att veterinärer med legitimation från annan medlemsstat arbetar i Sverige under kortare tid. Om sådana veterinärer ska arbeta i Sverige under längre period måste de ansöka om svensk veterinärlegitimation. Under 2019 meddelade 110 (63 under 2018) veterinärer utbildade inom EU till Jordbruksverket att de arbetar tillfälligt i Sverige.²¹⁶ Enligt en rapport från AgriFood Economics Centre har det största årliga tillskottet av veterinärer i Sverige utgjorts av veterinärer med utländsk utbildning.²¹⁷ För veterinärer med utländsk legitimation kan

²¹¹ Statistiska centralbyrån, *Arbetskraftsbarometern* 2019, s. 38.

²¹² Svensk Djursjukvård, *Branschrapport 2019*, s. 2.

²¹³ Intervju med företrädare för Distriktsveterinärerna 2020-11-13.

²¹⁴ Intervju med företrädare för Distriktsveterinärerna 2020-09-23.

²¹⁵ Intervju med företrädare för Jordbruksverket 2020-06-24.

²¹⁶ E-post från Jordbruksverket 2020-09-30.

²¹⁷ AgriFood Economics Centre, *Brist på veterinärer?* rapport 2020:3, s. 28.

det finnas språkbarriärer genom Jordbruksverkets krav på nödvändiga kunskaper i svenska. Jordbruksverket kan dock ge dispens från det kravet. Under 2019 meddelade Jordbruksverket 13 veterinärer sådan dispens.²¹⁸

I årsredovisningen 2019 redovisar Jordbruksverket en ökning av antalet utfärdade legitimationer för veterinärer och djursjukskötare. För veterinärer anges ökningen bero på att fler veterinärer utbildade i Sverige och inom övriga EU har ansökt om legitimation. Det ökade antalet legitimationer för veterinärer utbildade i Sverige anges bero på ökat antal utbildningsplatser. Vid sidan av de veterinärer som söker legitimation anges antalet veterinärer med utländsk legitimation som arbetar tillfälligt i Sverige öka. Trots det ökade antalet utfärdade legitimationer ser Jordbruksverket en ökad brist på veterinärer och djursjukskötare, vilket bland annat anges vara ett resultat av branschens snabba utveckling.²¹⁹

Oro i branschen över att undantag från behandlingsförbud upphör efter 2023

Eftersom det utbildas få legitimerade djursjukskötare, anses det viktigt att kunna utnyttja djurvårdare vid större veterinärmottagningar och djursjukhus. Det finns ett generellt förbud mot att djurvårdare utför behandlingar. Djurvårdare som uppfyller krav för två högre behörighetsnivåer kan dock få tidsbegränsat undantag till december 2023 att utföra vissa behandlingar.²²⁰ Djurvårdare med den näst högsta behörighetsnivån får ge vissa injektioner intravenöst och sätta kanyler.²²¹ Djurvårdare med högst behörighet får också ge injektioner med narkotikaklassade läkemedel, starta narkos och sätta i/ta ut tub från luftstrupen.²²²

Att undantagen från behandlingsförbudet upphör efter 2023, kommer enligt Distriktsveterinärerna att få stora konsekvenser för såväl branschen som helhet som för Distriktsveterinärerna.²²³ Svensk Djursjukvård anger att det är bekymmersamt att undantagen från behandlingsförbudet bara gäller till och med 2023.²²⁴ Jordbruksverket uppger att det hösten 2020 har inlett en dialog med berörda aktörer om hur undantagen fungerar och vilka konsekvenser som skulle uppstå vid ett upphörande av dem. Detta för att kunna bedöma om undantagen ska finnas kvar och hur de ska utformas.²²⁵

²¹⁸ Intervju med företrädare för Jordbruksverket 2020-06-24. Bland veterinärer med utländsk utbildning finns det svenskar som valt att studera utomlands.

²¹⁹ Jordbruksverket, *Jordbruksverkets årsredovisning 2019*, s. 32. Jordbruksverket framhåller att det är oklart hur många av de med legitimation som är kliniskt verksamma, se Jordbruksverkets synpunkter på utkast till granskningsrapport 2021-02-19.

²²⁰ Jordbruksverket, "Arbete inom djurens hälso- och sjukvård–djurvårdare", hämtad 2020-12-01.

²²¹ Förutom vaccin, lokalbedövning, avlivning eller cytostatika.

²²² Intervju med företrädare för Distriktsveterinärerna 2020-09-23.

²²³ Intervju med företrädare för Distriktsveterinärerna 2020-09-23.

²²⁴ Svensk Djursjukvård, *Branschrappport 2019*, s. 21 f.

²²⁵ Intervju med företrädare för Jordbruksverket 2020-09-30.

Bilaga 2 Veterinär service i de geografiska beredskapsområdena

I denna bilaga redovisar Riksrevisionen de geografiska beredskapsområden där Jordbruksverket formellt har beslutat att tilldela Distriktsveterinärerna respektive privata veterinärer ansvar för veterinär service. Bilagan anger också de beredskapsområden där myndigheten antar att privata veterinärer eller annan myndighet upprätthåller veterinär service på eget initiativ.

Beredskapsområdena omfattar ofta en större geografisk yta än vad namnet på områdena antyder.

Tabell 1 Fördelning av samtliga beredskapsområden på olika aktörer

Beredskapsområde	Distrikts- veterinärerna	Privata veterinärer med avtal om veterinär service	Privata veterinärer utan avtal om veterinär service	Delat ansvar för veterinär service mellan Distrikts- veterinärerna och privata veterinärer	Veterinär service av annan myndighet
Värsta	X				
Fjärdhundra	X				
Knivsta					X****
Uppsala					X****
Vingåker			X		
Nyköping, Eskilstuna, Flen	X				
Katrineholm			X		
Ydre			X		
Borensberg, Väderstad	X				
Norrköping, Valdemarsvik	X				
Aneby			X		
Forsheda	X				
Falköping, Skara, Tibro	X				
Jönköping (Huskvarna)	X				
Nässjö			X		
Sävsjö			X		
Vetlanda			X		
Eksjö			X		

STATENS ANSVAR FÖR VETERINÄR SERVICE – JORDBRUKSVERKETS STYRNING OCH GENOMFÖRANDE

Beredskapsområde	Distrikts- veterinärerna	Privata veterinärer med avtal om veterinär service	Privata veterinärer utan avtal om veterinär service	Delat ansvar för veterinär service mellan Distrikts- veterinärerna och privata veterinärer	Veterinär service av annan myndighet
Tranås			X		
Halmstad	X				
Högsby			X		
Torsås			X		
Öland	X*				
Gamleby, Vimmerby	X				
Mönsterås			X		
Emmaboda			X		
Kalmar			X**		
Nybro			X		
Oskarshamn			X**		
Gotland	X				
Kristianstad (inklusive Hässleholm)	X				
Karlskrona	X				
Klippan (Nordvästra Skåne inklusive Höganäs)	X				
Flyinge	X				
Sjöbo, Österlen	X				
Höör			X		
Hörby			X		
Båstad			X		
Växjö	X				
Varberg			X		
Kungsbacka	X				
Värgårda	X				
Dingle		X			
Bäckefors, Frändefors	X				
Grästorps			X		
Stenungsund	X				
Svenljunga		X			
Gullspång			X		

Beredskapsområde	Distrikts- veterinärerna	Privata veterinärer med avtal om veterinär service	Privata veterinärer utan avtal om veterinär service	Delat ansvar för veterinär service mellan Distrikts- veterinärerna och privata veterinärer	Veterinär service av annan myndighet
Kristinehamn	X				
Mark				X***	
Vara			X		
Töreboda			X		
Mariestad			X		
Östersund (Jämtland inklusive Strömsund)	X				
Lindesberg	X				
Skinnskatteberg			X		
Surahammar			X		
Kungsör			X		
Hallstahammar			X		
Västerås			X		
Hedemora (södra Dalarna)	X				
Köping			X		
Arboga			X**		
Mora	X				
Gävle	X				
Bollnäs (Hälsingland inklusive Hudviksvall)	X				
Skellefteå	X				
Sundsvall, Sollefteå	X				
Örnsköldsvik (Västerbottens kustland)	X				
Lycksele (inlandet)	X				
Piteå, Älvsbyn	X				
Kiruna (norra Lappland)	X				
Kalix	X				
Arvika	X				
Östhammar	X				

STATENS ANSVAR FÖR VETERINÄR SERVICE – JORDBRUKSVERKETS STYRNING OCH GENOMFÖRANDE

Beredskapsområde	Distrikts- veterinärerna	Privata veterinärer med avtal om veterinär service	Privata veterinärer utan avtal om veterinär service	Delat ansvar för veterinär service mellan Distrikts- veterinärerna och privata veterinärer	Veterinär service av annan myndighet
Karlshamn	X				
Hede	X				
Änäset	X				
Vännäs	X				
Summa	42	2	32	1	2

Källa: E-post från Jordbruksverket 2020-12-22.

* Samarbete sker enligt Jordbruksverket med privata veterinärer.

** Samarbete sker enligt Jordbruksverket med Distriktsveterinärerna.

*** Området delas enligt Jordbruksverket mellan Distriktsveterinärernas område Kungsbacka och det till privata veterinärer genom avtal tilldelade området Svenljunga.

**** Veterinär service upprätthålls av Sveriges lantbruksuniversitet genom informell överenskommelse med Jordbruksverket.

Staten har sedan länge tagit på sig ett ansvar att se till att det finns veterinär service i hela landet. Jordbruksverket har i uppgift att säkerställa detta genom att ingå avtal med privata aktörer efter upphandling eller genom att ge uppdrag till Distriktsveterinärerna, som är en avdelning inom Jordbruksverket. Distriktsveterinärerna utför veterinär service i många områden i Sverige. I andra områden utför privata veterinärer sådan service.

Granskningen visar att det finns stora brister i regeringens och Jordbruksverkets styrning och uppföljning av att säkerställa att det finns veterinär service i hela landet. Det finns också brister i Jordbruksverkets genomförande av det arbetet. Detta innebär att det finns risk för att den veterinära servicen blir bristfällig i vissa delar av landet. Dessutom säkerställer Jordbruksverket inte att Distriktsveterinärernas verksamhet bedrivs så att det upprätthålls konkurrens på likartade villkor på veterinärmarknaden.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att följa upp hur intentionerna med de förändringar av veterinär service som riksdagen beslutade om 2009 har fallit ut. Regeringen bör också utreda hur beställar- och utförarrollerna i arbetet med att säkerställa veterinär service bättre kan hållas isär. Riksrevisionen rekommenderar Jordbruksverket att förbättra sitt arbete med att säkerställa tillgången till veterinär service, bland annat genom att analysera tillgång till och efterfrågan på veterinär service.

ISSN 1652-6597

ISBN 978-91-7086-585-5

RIKSREVISIONEN

BOX 6181

S:T ERIKSGATAN 117, 102 33 STOCKHOLM

08-5171 4000 | WWW.RIKSREVISIONEN.SE