

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

Er beteckning: N2022/02083

Sammanfattning

Länsstyrelsen Värmland tillstyrker till stor del betänkandets förslag och i synnerhet möjligheten till verksamhetstillsyn inom djurens hälso- och sjukvård men ser flera områden som inte har utretts alls eller tillfredsställande.

Generella synpunkter

Länsstyrelsen Värmland anser att det är en brist att utredningen inte genomlyst djurhälsopersonalens kompetensförsörjning och hur den kan förbättras samt vad som krävs för att skapa en långsiktigt hållbar bransch och arbetssituation för att inte riskera ett försämrat djurskydd och smittskydd.

Att öka antalet platser på veterinär- samt djursjukskötprogrammen är en angelägen fråga då det råder en brist på djurhälsopersonal, men det är sannolikt inte den enda lösningen på resursproblemen.

Medel behöver tillföras Länsstyrelserna för att ha möjlighet att utföra tillsynen av verksamheter och djurhälsopersonal i den omfattning som förväntas. Länsstyrelsen har redan idag underskott när det gäller resurser för tillsyn av djurhälsopersonal.

Med utgångspunkt från våra ansvarsområden har Länsstyrelsen Värmland följande synpunkter på betänkandet:

1 Författningsförslag

Sid 40/50: Länsstyrelsen Värmland anser att det är väsentligt att öka kvalitén på uppgifterna i Vet@bas eller motsvarande framtida system.

Sid 49: 5 kap 1 § Länsstyrelserna har idag begränsad möjlighet att dela information vid överföring av tillsynen över en viss verksamhet till annan myndighet. Offentlighets- och sekretesslagen (OSL) behöver här förtydligas eller ses över.

Sid 49: 3§ 2. Tillsynsmyndigheterna

Sid 50: 6 kap 2 § Informationen lämnas till ...verksam och där den är folkbokförd.

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.2 Avgränsningar m.m.

Det är en stor brist att utredaren inte har fått i uppdrag att titta på djurhälsopersonalens arbetsmiljö. Det krävs en arbetssituation som möjliggör att djurhälsopersonal, och då främst veterinärer, kan, vill och orkar stanna inom yrket som kliniker, både med smådjur, lantbrukets djur och häst. En viktig del i att komma till rätta med problemet med resursbristen är att reda ut orsaker och göra något åt dessa för att inte riskera att hamna i samma situation igen. Då utredningen exkluderar arbetsmiljöfrågan saknas ett hållbarhetsperspektiv.

4 Gällande reglering och internationella förpliktelser

4.3.2 Erkännande av yrkeskvalifikation

Mycket fokus i utredningen ligger på bristande tillgång på personal inom djurens hälso- och sjukvård. En brist Länsstyrelsen Värmland har träffat på är bristande kunskaper hos utländska veterinärer som etablerar sig i Sverige. Länsstyrelsen föreslår därför att Jordbruksverket skulle kunna erbjuda en kortare tilläggsutbildning. Ett digitalt utbildningspaket skulle kunna räcka för ändamålet. Det är viktigt att djurhälsopersonal är väl insatta i Sveriges lagar, förordningar, föreskrifter och vägledningar. Veterinärer är en viktig del i arbetet med målet om en begränsad och säker läkemedelsanvändning samt arbetet mot utveckling av antimikrobiell resistens.

5 Det statliga åtagandet för veterinär service och smittskyddsberedskap

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

Det framgår inte av betänkandet hur smittskyddet ska kunna upprätthållas tillfredsställande hela dygnet. Om distriktsveterinärerna endast har en digital tjänst mellan kl 23:00 och kl 06:00 och en epizooti inträffar så behöver det tydliggöras angående åtgärder, vem kontaktas för att rent praktiskt åka ut och ta prover, spärra anläggningen, med mera, samt hur lång tid detta får ta. Enligt epizootilagen ska den djurhållare som misstänker epizootisk sjukdom omedelbart anmäla detta till distriktsveterinär eller annan veterinär.

Brist på distriktsveterinärer riskerar att ge ett sämre smittskydd även dagtid.

5.11.2 Utredningens överväganden och förslag

Länsstyrelsen Värmland avråder från att villkorad läkemedelsbehandling (ViLA) utökas till att innefatta avlivningsfarmaka om det är detta som åsyftas i utredningens förslag.

Länsstyrelsen anser inte heller att det är lämpligt att fler sjukdomstillstånd får behandlas inom ViLA under de tider på dygnet då veterinär inte finns i tjänst. Vad som får behandlas inom ViLA bör vara baserat på vilka tillstånd som anses lämpliga att djurhållaren behandlar utan föregående veterinärundersökning av djuret, inte på om veterinär finns tillgänglig. Att öka möjligheten för djurhållare att ge läkemedel till djur som inte undersökts av veterinär är inte förenligt med målet om en begränsad och säker läkemedelsanvändning och arbetet mot utveckling av antibiotikaresistens. En stor andel av besättningarna med lantbruksdjur har heller inte ViLA och kommer därmed inte ha någon nytta av en sådan förändring.

Länsstyrelsen Värmland avstyrker förslaget att distriktsveterinärerna bara åläggs att erbjuda veterinärvård mellan kl 6:00 och kl 23:00.

Det finns i Sverige fler ”vita” områden där det inte finns eller är väldigt glest med veterinärer, till exempel Norrlands inland. Hur djurskyddet ska kunna upprätthållas i dessa områden är oklart. Att endast ha en digital beredskapstjänst mellan kl 23:00 fram till kl 06:00 förefaller otillfredsställande. Fölning, livmoderframfall och kalvningsförflamning är exempel på akuta sjukdomsfall där det föreligger ett lidande om djuret inte skyndsamt omhändertas av veterinär. Att det som enda behandling

skulle erbjudas avlivning innebär också en stor kostnad för djurägarna i form av utebliven intäkt och riskerar att på sikt minska djurägarens incitament att kontakta veterinär dagtid.

Länsstyrelsen Värmland anser att förslaget går tvärtemot den svenska livsmedelsstrategin som bland annat ska ge en konkurrenskraftig livsmedelskedja där den totala livsmedelsproduktionen ökar. Att inte ha en beredskap för livsmedelsproducerande djur innebär troligen en större avlivningsfrekvens och därmed en mindre produktion av livsmedel och större mängd matsvinn.

Det är viktigt att man tar hänsyn till avstånd, hur landskapet ser ut (sjöar, älvar och öar) och glesa bygders särskilda behov när man gör marknadsanalyser för att fastställa behovet av veterinär service. Det ska gå att få veterinär service till mindre besättningar med livsmedelsproducerande djur även i glesa bygder.

6 Behörighetsreglering inom djurens hälso- och sjukvård

6.8.1 Utredningens överväganden och förslag

Det är inkonsekvent att ta bort titeln godkänd hovslagare men införa godkänd djurvårdare. För yrkeskategorier som tillhör djurhälsopersonalen bör det eftersträvas att titlarna inte kan förväxlas med titlar som yrkeskategorier utanför djurhälsopersonalen använder. Den skyddade titeln bör alltså i stället vara djurvårdare, motsvarande skyddet som nu föreslås införas för titeln hovslagare.

Med djurvårdare förstås nuvarande djurvårdare nivå 2 efter examination.

För att djurvårdare på nivå 3 ska kunna visa på kunskaper och färdigheter motsvarande dem som har studerat 3 år på högskola så krävs en kompletterande utbildning och examination (teoretisk och praktisk) på samma nivå som för dem som har genomgått den reguljära utbildningen. Djurvårdare och djursjukskötare är två yrkesgrupper med stora skillnader i den formella och reella kompetensen. Att ge djurvårdare nivå 3 ett förenklat förfarande riskerar urholka den kvalitetssäkring som en legitimation idag utgör.

7 Resursbehovet inom djurens hälso-och sjukvård

7.10.4 Journal ska som huvudregel föras på svenska men undantag bör tillåtas

Länsstyrelsen Värmland ser vissa problem med att journaler ska få föras på engelska. Det handlar dels om patientsäkerhet men även om att djurägaren har rätt till insyn i vården av hens djur. Utredningen ser detta som en åtgärd för att komma till rätta med personalbristen. Enligt förordningen (2009:1386) om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård gäller som en förutsättning för att sökande med utländsk utbildning eller auktorisation ska få legitimation som veterinär att hen har för yrket nödvändiga kunskaper i svenska, danska eller norska språket (3 kap. 1 och 2 §§), och då anser Länsstyrelsen att journalföringen också skulle kunna ske på något av dessa språk.

En liknande reglering som den som utredningen föreslår finns inom den humana hälso- och sjukvården. Enligt patientdatalagen (2008:355) får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om att journalhandlingar får vara skrivna på ett annat språk än svenska (3 kap. 13 §). Sådana föreskrifter har meddelats genom Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om journalföring och behandling av personuppgifter i hälso- och sjukvården (HSLF-FS 2016:40). Enligt dessa föreskrifter får den yrkesutövare som i kraft av utomnordisk utbildning har fått ett förordnande av Socialstyrelsen att utöva yrke i hälso- och sjukvården föra patientjournal på engelska, om det anges i förordnandet (6 kap. 8 §). Om vårdgivaren anlitar hälso- och sjukvårdspersonal som får föra patientjournal på något annat språk än svenska ska denne säkerställa att 1. kravet på noggrannhet i dokumentationen upprätthålls och 2. väsentliga ställningstaganden som gäller vård och behandling, förhållningsregler enligt smittskyddslagen (2004:168) samt slutanteckningar eller andra sammanfattningar av genomförd vård finns upprättade på svenska (6 kap. 9 §). Vårdgivaren ska även säkerställa att en patient kan ta del av sin patientjournal på ett sådant sätt att hen kan förstå innehållet (6 kap. 10 §). Länsstyrelsen Värmland förutsätter att liknande bestämmelser införs för djursjukvården. Om missförstånd uppstår på grund av språkliga problem kan risken för brister i vården öka.

8 Tillsyn inom djurens hälso- och sjukvård

8.4 Nuvarande bestämmelser om tillsyn över djurhälsopersonal

Disciplinansvaret i samband med individtillsyn avskaffades för personal inom den humana hälso- och sjukvården för att det ansågs vara dåligt för patientsäkerheten. Ungefär samtidigt infördes det för personal inom djursjukvården. Dubbla budskap från lagstiftaren således. Denna fråga synes utredningen dock inte ha reflekterat över.

8.7.1 Verksamhetstillsyn inom djurens hälso- och sjukvård

Det behöver förtydligas hur man tänker sig att inkludera Läkemedelsverkets föreskrifter och regler även i verksamhetstillsynen såsom hanteringen av narkotiska preparat, annan läkemedelshantering, med mera. I dagsläget omfattas enskilda veterinärer av tillsynen gällande läkemedel.

Länsstyrelsen anser vidare att det är mycket otydligt hur tillsynen av ”att personalen har rätt kompetens för uppgiften och att det finns tillräckligt med behörig personal för att en god och säker vård av djur ska kunna garanteras” ska kunna genomföras på ett adekvat sätt. Länsstyrelsen anser att det behöver tydliggöras på vilken nivå den operativa tillsynen ska utövas.

8.7.4 Jordbruksverket och länsstyrelserna ska alltjämt vara tillsynsmyndigheter

Länsstyrelsen anser att det finns ett behov av att anmälningar till Ansvarsnämnden ska kunna riktas mot verksamheter inom djurens hälso- och sjukvård, inte bara enskild djurhälsopersonal, och att detta bör utredas vidare.

8.7.5 Tillsynens bedrivande

”Länsstyrelsen har uppgett att erfarenheten från individtillsyn inom djurens hälso- och sjukvård är att brister ofta är en följd av bristande kunskap som kan rättas till enbart genom tillsynen. Viljan till efterlevnad upplevs som hög. Kontrollarbetets effektivitet bygger dessutom på ett visst mått av ömsesidig tillit mellan myndigheten och kontrollobjektet, och allt för kraftfulla sanktioner kan innebära en rollkonflikt om länsstyrelsen ska arbeta både förebyggande och korrigerande och samtidigt verka bestraffande. Utredningen gör mot den bakgrunden bedömningen att det är tillräckligt att länsstyrelserna vid verksamhetstillsyn bereds möjlighet att meddela förelägganden som vid behov kan förenas med vite. Någon författningsändring krävs därför inte i detta avseende.”

Detta är till stor del i enlighet med Länsstyrelsen Värmlands bedömning. Vad som inte nämns är att det finns tillfällen där ett meddelande om föreläggande inte är ett adekvat verktyg.

Det finns exempel på fall där veterinärer i åratals och återkommande har uppvisat grava brister i sin journalföring. Ett meddelande om ett föreläggande har då lett till frågan om hur vi skulle kunna bedöma att det är uppfyllt. Till exempel att det vid förnyad kontroll har vidtagits

åtgärder, men att det fortfarande finns brister som till exempel avsaknad av uppgifter om djurets ålder eller kön.

Liknande problematik har uppstått i samband med att veterinärer har skrivit ut läkemedel som inte är i överensstämmelse med gällande lagstiftning. I sådana fall är ett föreläggande inte lämpligt.

Generellt har Länsstyrelsen Värmland erfarenhet av att ett fåtal veterinärer återkommande inte fullföljer sina skyldigheter enligt gällande lagstiftning, något som medför ärenden som länsstyrelsen behöver lägga mycket tid och resurser på. Beslut om föreläggande är inte lämpligt och leder inte, eller bara delvis, till åtgärd samt att ett vitesföreläggande inte tar bort problematiken kring hur det ska kunna bedömas vara uppfyllt. Vi har även haft fall där veterinären har vidtagit åtgärder, men där samma brister har konstaterats vid ett senare tillsynstillfälle. I sådana fall hade ett beslut om sanktionsavgift med större sannolikt lett till åtgärd, samt haft en preventiv effekt.

Eftersom detta rör sig om ett fåtal veterinärer torde beslut om sanktionsavgifter inte ha någon inverkan på den tillit som finns mellan länsstyrelserna och det stora flertalet av veterinärer.

Dessutom framgår det av 5 § förvaltningslagen att myndigheter inte får vidta mer långtgående åtgärder än vad som behövs.

8.7.8 System för uppgifter om verksamheter inom djurens hälso- och sjukvård

Frågan om vilka uppgifter som ska lämnas till registret för verksamheter torde även ha som syfte att kunna användas vid kris och krig.

Hur många anställda och vilka kategorier djurhälsopersonal som finns i verksamheten är viktiga uppgifter för länsstyrelserna för att kunna göra ett riskbaserat uttag för verksamhetstillsyn.

Nuvarande djurhälsopersonalregister (Vet@bas) är baserat på bostadsadress. Ingen information om arbetsplats för djurhälsopersonal finns i nuläget men är önskvärt.

För att registervården ska ha möjlighet att utföras så torde en årlig avgift tas ut. Då finns det större möjlighet att verksamheter som avvecklas tas bort från registret.

8.8.3 Utredningens överväganden och förslag – en finansieringsmodell som motsvarar behoven

Utredaren pekar på fördelarna med en skattefinansierad tillsyn. Länsstyrelsen Värmland hade önskat ett fördjupat resonemang utifrån tillsynsmyndighetens vinkel. En avgiftsfinansierad verksamhetstillsyn torde kunna bidra till myndighetens kostnadstäckning och vara rättvis då företagen bara betalar för den kontroll som faktiskt utförs. Det bör även på sikt effektivisera verksamheten då kontrollen i högre grad inriktas på sådan verksamhet som är förbunden med den högsta risken. Även själva kontrollens inriktning kommer sannolikt att förändras så att den koncentreras kring de riskmässigt kritiska punkterna i verksamheten.

8.9.2 Utredningens överväganden och förslag

För närvarande kan endast enskild djurhälsopersonal anmälas till Ansvarsnämnden. Det bör utredas vidare hur eventuella avvikelser hos verksamheter ska riktas och om de är allvarliga hur detta ska överlämnas till Ansvarsnämnden för djurens hälso- och sjukvård och Jordbruksverket.

9 Konsumenters möjligheter att jämföra kostnader

Att jämföra kostnaden för en specifik åtgärd mellan en liten enskild veterinär och ett stort djursjukhus är orealistiskt.

Försäkringsbranschen är också ogenomskinlig och svårförståelig för konsumenten men torde ändå ha lättare att kunna göra någon slags branschöverenskommelse. Hur det skulle fungera med gällande konkurrenslagstiftning är oklart.

11 Konsekvenser av förslagen

11.7 Övriga konsekvenser

Djurskydd och smittskydd riskerar att försämrats ytterligare. För lantbrukets djur och häst är det redan svårt att få tillgång till veterinär, oavsett tid på dygnet. Detsamma gäller idag också för smådjur då många tidigare jouröppna kliniker/djursjukhus inte längre kan ta emot djur eller kan hålla öppet under jourtid på grund av personalbrist. Bästa tillgängliga vård kan inte längre appliceras för djur. Länsstyrelsen anser att åtgärden i första hand bör vara att försöka hitta en lösning som gör att fler veterinärer kan och vill bidra till beredskapen, i stället för att minska beredskapen.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av länsråd Emma Spak med länsveterinär Mikaela Heidrich som föredragande. I den slutliga handläggningen deltog också rättschef Göran Wirdéus, avdelningschef Maria Hammarström samt enhetschef Patrik Hallberg.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift