



Beslut vid regeringssammanträde den 2 april 2009

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare ska

- utvärdera om det nya systemet för upphandling och placering av ledarhundar, som trädde i kraft den 1 januari 2006, har fått avsedda effekter,
- kartlägga vilka åtgärder som har vidtagits eller vidtas för att stimulera privata uppfödare att avla fram hundar som är lämpliga som tjänstehundar, s.k. tjänstehundsämnen och
- analysera vilka incitament och vilket stöd som eventuellt kan behövas för att få privata hunduppfödare att bedriva avel med och föda upp tjänstehundsämnen samt lämna förslag till hur ett system för att stödja och främja privat avel och uppfödning ska utformas.

Om utredaren bedömer att det behövs visst stöd från statens sida för att täcka behovet av tjänstehundsämnen ska utredaren även lämna konkreta förslag till hur en statlig samordning av tjänstehundsverksamheten ska organiseras. Denna samordning bör begränsas till en stödjande och rådgivande funktion medan privata aktörer bör ges det praktiska ansvaret för uppfödningen. Privata hunduppfödare bör även ges det praktiska ansvaret för aveln, om inte utredaren finner särskilda skäl som talar emot det.

Definitioner

Med tjänstehundar avses ledarhundar för synskadade samt hundar som tillhör staten och i huvudsak används inom Försvarsmakten, polisen, Tullverket, Kriminalvården eller Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. I begreppet ingår också hundar som tillhör en enskild person men som på grund av särskild förbindelse ska hållas till nämnda myndigheters förfogande.

Med tjänstehundsämnen avses hundar som har sådana egenskaper att de är lämpliga att utbilda till tjänstehundar.

Dagens tjänstehundsverksamhet

Det finns olika typer av tjänstehundar

I dag finns ca 4 500 tjänstehundar. Hundarna används för bevakning, som övervakningshundar (s.k. klassiska polishundar) och som sökhundar för att söka efter t.ex. narkotika, ammunition eller människor i samband med katastrofer och olyckor. Hundarna används även som ett hjälpmedel för synskadade (ledarhundar).

Majoriteten av tjänstehundarna är privatägda. Dit hör räddningshundarna och de hundar som Försvarsmakten kontrakterar för att användas vid värnpliktsutbildning eller som hemvärnsbevakningshundar. Drygt 1 000 tjänstehundar ägs dock av Synskadades Riksförbund (SRF) eller av någon av de statliga myndigheter som använder tjänstehundar.

Finansiering

De ca 4 500 tjänstehundarna får sin utbildning eller användning helt eller delvis finansierad med statliga medel.

Försvarsmaktens, polisens, Tullverkets och Kriminalvårdens hundverksamheter bekostas inom ramen för respektive myndighets budget. Regeringen beslutade dock år 2003 att Försvarsmakten skulle lokalisera den avelsverksamhet som svarar mot

myndighetens behov av tjänstehundar till Sollefteå. Försvarsmakten tilldelades i samband därmed ett engångsbelopp om 10 miljoner kr av regionalpolitiska medel för etablering av verksamheten. Vidare har Kriminalvården utökat sin tjänstehundsverksamhet, delvis med medel från regeringens narkotikasatsning.

Ledarhundarna finansieras genom statsanslag från Socialdepartementet, via Socialstyrelsen, till SRF som äger ledarhundarna och beslutar om vem som ska få tillgång till en ledarhund.

När det gäller räddningshundarna bekostas utbildning och funktionskontroller till stor del av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Tidigare finansierades denna del av verksamheten huvudsakligen av Krisberedskapsmyndigheten men fr.o.m. den 1 januari 2009 lades Räddningsverket och Krisberedskapsmyndigheten ner och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap inrättades.

Kostnaderna för den statliga tjänstehundsverksamheten uppskattas till drygt 190 miljoner kr per år, varav Försvarsmakten och polisen tillsammans står för drygt 140 miljoner kr. Kostnaderna för hundarna uppstår främst under hundarnas tjänstgöring, dvs. när de används i aktiv tjänst efter det att den inledande och grundläggande utbildningen har avslutats. Av ovan nämnda 190 miljoner kr avser ca 18 miljoner kr kostnader för att finna och köpa in tjänstehundsämnen och 25 miljoner kr avser kostnader för den inledande och grundläggande utbildningen.

De genomsnittliga kostnaderna för att få fram en statligt ägd hund som är färdig för tjänst varierar mellan 177 000 kr och 373 000 kr.

Rekrytering och utbildning av tjänstehundar

I huvudsak rekryterar myndigheterna hundar som är tillräckligt vuxna för att börja utbildas, dvs. hundar som är cirka ett och ett halvt år gamla. Myndigheterna dresserar hundarna själva eller uppdrar åt annan att utbilda dem.

Polisen och Tullverket rekryterar tjänstehundar genom att köpa in hundar som är lämpliga för att användas som tjänstehundar från privata hunduppfödare eller hundägare. Framst köper man in vuxna, svenska hundar men ett mindre antal vuxna hundar från andra länder har införskaffats. Polisen har även köpt in ett mindre antal valpar. Försvarmaktens behov av tjänstehundsämnen tillgodoses i dag i stort sett genom den egna avelsverksamheten i Sollefteå, vilken startade år 2004.

Inom polisen och Tullverket dresserar hundförarna sina egna hundar och hundarna bor hos sina förare. Försvarmakten har dels sådana hundar som myndigheten själv äger, s.k. stamhundar, dels privatkontrakterade bevakningshundar. Myndigheten anställer dressörer för att utbilda stamhundarna men använder Svenska Brukshundklubben för att utbilda de privatägda bevakningshundarna. Förarna ansvarar sedan för skötsel och fortsatt utbildning av hundarna.

Kriminalvården har tidigare köpt in färdigutbildade narkotikahundar från Iris Hundskolan AB. På grund av bristande tillgång på hundar har Kriminalvården dock under senare år köpt hundar från privata leverantörer, bl.a. från danska uppfödare. Då dessa hundar endast har varit grundutbildade har Kriminalvården färdigutbildat hundarna med hjälp av egna hundinstruktörer. Hundarna bor hos hundförarna som ansvarar för upprätthållandet av hundarnas färdigheter.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap anlitar privatägda räddningshundar med förare och köper tjänster av Svenska Brukshundklubben för att utbilda hundarna. För närvarande pågår även ett utvecklingsarbete med Svenska Brukshundklubben om en utvidgad och breddad användning av räddningshundsekipagen inom landet.

Rekryteringen av ledarhundar har nyligen genomgått vissa förändringar. Tidigare har SRF köpt hundar från det egna bolaget Iris Hundskolan AB. Iris Hundskolan AB tog fram vissa ledarhundsämnen genom att föda upp egna hundar och utbilda dem men det stora flertalet hundar köpte bolaget från uppfödare och hundägare. Under år 2005 beslutade riksdagen om ett nytt system för tilldelning och återtagande av ledarhundar. Systemet innebär bl.a. att köp av ledarhundar ska omfattas av lagen (1992:1528) om offentlig upphandling. Det nya systemet trädde i kraft den 1 januari 2006 och sedan dess rekryteras ledarhundar genom att Hjälpmedelsinstitutet upphandlar hundar från olika leverantörer som kontrakteras. Hundarna som köps ägs av SRF. SRF beslutar sedan, i enlighet med kriterier uppställda i lag, om vem som ska få en ledarhund.

En verksamhet präglad av lönsamhets- och samordningsproblem, omorganisationer och utredningar

Statens engagemang i tjänstehundsverksamheten startade under tidigt 1900-tal då två polishundar importerades från Tyskland. Därefter har tjänstehundar använts för olika ändamål av statliga myndigheter. I början av 1970-talet bröts hundverksamheten ut till en egen myndighet under regeringen – Statens hundskola – och det beslutades att hundverksamheten skulle bedrivas på affärsmässiga grunder. Redan tidigt uppstod dock problem med lönsamheten. Olika åtgärder har därför vidtagits för att stötta verksamheten, bl.a. årliga statsbidrag och en bolagisering av verksamheten år 1992, varvid staten och Sollefteå kommun, där skolan var lokaliserad, gick in som gemensamma ägare. År 1994 avvecklade staten sitt ägande i verksamheten.

Sedan hundskoleverksamheten privatiserades i mitten av 1990-talet upphörde i princip samarbetet mellan de olika statliga tjänstehundsanvändarna och myndigheterna utvecklade tjänstehundsverksamheten i skilda riktningar.

Tidigare utredningar

Mot bakgrund av strukturomvändningar inom Försvarsmakten initierade regeringen ett fempunktsprogram för att åstadkomma en positiv utveckling i bl.a. Sollefteå kommun (skr. 1999/2000:33, bet. 1999/2000:NU10). Som en del i arbetet beslutade regeringen också att uppdra åt länsstyrelsen att utreda den framtida hundskoleverksamheten i Sollefteå (N2002/4630/RUT). I uppdraget ingick bl.a. att inhämta synpunkter från Statskontoret beträffande utformningen av en långsiktig lösning av verksamheten.

Länsstyrelsen rapporterade sitt uppdrag till regeringen i rapporten ”Tjänstehundsverksamheten – Den framtida hundskolan i Sollefteå”. I utredningen föreslogs att staten skulle ta ett samlat ansvar för avel, övergripande forskning, utbildning, samordning av statlig tjänstehundsverksamhet och etablering av en ny samverkansorganisation. Vidare föreslogs att det skulle inrättas en enhet i Sollefteå för avel av alla typer av tjänstehundar samt för grundträning av tjänstehundar.

Statskontoret var i sin rapport om utformningen av en långsiktig lösning (dnr 2002/189-5) tveksam till det offentliga åtagandet samt till att staten skulle vara både finansiär och mottagare av hundarna eftersom detta bedömdes kunna leda till en snedvriden konkurrens.

Mot bakgrund av Statskontorets synpunkter bedömde regeringen att det fanns anledning att utreda tjänstehundsverksamheten närmare och beslutade att tillsätta en särskild utredare med uppgift att utreda behovet av tjänstehundar i Sverige (dir. 2004:80).

Utredningen – som antog namnet Tjänstehundsutredningen – redovisade sitt uppdrag till regeringen i betänkandet *Hundgöra – att göra hundar som gör nytta* (SOU 2005:75). I betänkandet bedömdes själva utbildningen av tjänstehundar fungera väl. Däremot bedömdes det finnas stora svårigheter att hitta tillräckligt många hundar med egenskaper som gör dem lämpliga att utbilda till tjänstehundar. Utredningen föreslog bl.a. att staten

ska ta ett direkt ansvar för tjänstehunds försörjningen som går utöver det ansvar som finns i dag. Det statliga ansvaret föreslogs bestå i att regeringen skapar en organisation som upprättar och driver ett avelsprogram för hundar avsedda för skydds-, bevaknings- och sökarbete. Beredskap för produktion av ledarhundsämnen föreslogs också upprättas. Organisationen föreslogs arbeta med styrning, planering och utveckling av tjänstehunds verksamheten samt att ombesörja viss avels- och foder- värdsverksamhet. Samtidigt föreslogs dock att en betydande del av den rent praktiska uppfödningen ska genomföras hos privata uppfödare genom att det upprättas samarbetsavtal med dessa. Utredningen överlämnade dock åt regeringen att närmare bereda formerna för organisationen.

Betänkandet har remissbehandlats och en remissammanställning finns tillgänglig hos Jordbruksdepartementet (dnr Jo2005/2079).

En ny utredning om avel av tjänstehundar

Regeringen anser att det är viktigt att det finns tjänstehundar i tillräcklig omfattning och av en kvalitet som motsvarar användarnas behov.

I syfte att stimulera en god tjänstehunds försörjning har regeringen, som framgår ovan, låtit utreda tjänstehunds verksamheten ett flertal gånger. Regeringen kan dock konstatera att det fortfarande finns ett behov av kunskap om de privata aktörernas förutsättningar och incitament att ta fram tjänstehundsämnen. Det finns också ett behov av att ytterligare utreda organisationsformerna för ett eventuellt ytterligare statligt ansvar än det som finns i dag. Ett nytt system för tilldelning och återtagande av ledarhundar har också trätt i kraft den 1 januari 2006. I samband med att riksdagen sade ja till det nya systemet gav riksdagen samtidigt regeringen till känna att det är angeläget att regeringen noga följer verksamheten och efter två år utvärderar den samt återkommer till riksdagen med en redovisning (prop. 2004/05:84, bet. 2004/05:SoU17, rskr. 2004/05:241). Även mot denna bakgrund finns det därför ett behov av att ytterligare utreda vissa frågor kring tjänstehunds verksamheten.

Enligt regeringens mening bör det skapas en organisation som främjar en väl fungerande och långsiktig produktion av tjänstehundsämnen. Uppgifterna för en statlig del av en sådan organisation bör dock begränsas till åtgärder som fungerar stödjande, rådgivande och samordnande. De rent praktiska delarna av uppfödningen, dvs. kennel- och fodervärdsverksamhet, bör inte ingå i uppgifterna för staten i en sådan organisation utan bör i stället, liksom i dag, utföras samt beslutas om av de uppfödare och myndigheter som har och använder tjänstehundsämnen eller tjänstehundar.

Ett skäl som talar för en begränsning av det statliga ansvaret till en samordnande, stödjande och rådgivande funktion är regeringens övergripande mål att få fler företag att starta, växa och stanna i Sverige. Ett antal åtgärder har genomförts och kommer att genomföras för att främja målet. Som exempel på åtgärder kan nämnas framtagandet av ett strategiskt handlingsprogram för att stärka utvecklingskraften på landsbygden och en handlingsplan för att sänka företagens administrativa kostnader med 25 procent till år 2010.

Ett annat skäl som talar för begränsningen är att det finns utrymme att vidta ett antal åtgärder för att effektivisera den verksamhet som bedrivs i dag. I Tjänstehundsutredningen pekas bl.a. på möjligheten att förbättra kontrollen över verksamheten såväl inom som mellan de myndigheter som använder tjänstehundar, bl.a. genom att samordna och följa upp behovet av tjänstehundsämnen, genom att utveckla ett gemensamt dokumentationssystem för verksamheten samt genom att utvärdera och följa upp hållbarheten hos hundarna samt kostnaderna för anskaffningen av dem.

Vidare gör regeringen bedömningen att det är kostsamt att äga och föda upp ett stort antal hundar i statlig regi. Hundarna kräver tillgång till lämpliga lokaler och personal som kan se till hundarna, även vid obekväma tider på dygnet. Tidigare erfarenheter av avelsverksamhet i statlig regi visar på att inköpskostnaderna för hundar uppfödda i statliga avelsprogram har blivit höga i jämförelse med de tjänstehundsämnen som har fötts upp i privat regi.

Uppdraget

En särskild utredare ska

- utvärdera om det nya systemet för upphandling och placering av ledarhundar, som trädde i kraft den 1 januari 2006, har fått avsedda effekter,
- kartlägga vilka åtgärder som har vidtagits eller vidtas för att stimulera privata uppfödare att avla fram hundar som är lämpliga som tjänstehundar, s.k. tjänstehundsämnen och
- analysera vilka incitament och vilket stöd som eventuellt kan behövas för att få privata hunduppfödare att bedriva avel med och föda upp tjänstehundsämnen samt lämna förslag till hur ett system för att stödja och främja privat avel och uppfödning ska utformas.

Om utredaren bedömer att det behövs visst stöd från statens sida för att täcka behovet av tjänstehundsämnen ska utredaren även lämna konkreta förslag till hur en statlig samordning av tjänstehundsverksamheten ska organiseras. Denna samordning bör begränsas till en stödjande och rådgivande funktion medan privata aktörer bör ges det praktiska ansvaret för uppfödningen. Privata hunduppfödare bör även ges det praktiska ansvaret för aveln, om inte utredaren finner särskilda skäl som talar emot det.

I uppdraget ingår att redogöra för de upphandlings-, konkurrens-, statsstöds- och EG-rättsliga konsekvenserna av förslagen och att lämna förslag till sådan författningsreglering som bedöms vara nödvändig.

Utredaren ska som utgångspunkt ha betänkandet *Hundgöra – att göra hundar som gör nytta* (SOU 2005:75). Han eller hon ska i första hand lämna förslag som avser ledarhundar för synskadade samt för sådana hundar som används i Försvarsmaktens, polisens, Kriminalvårdens eller Myndighetens för samhällsskydd och beredskap verksamhet. Förslagen ska vidare ta hänsyn till de olika tjänstehundsanvändarnas skilda behov. De kan således omfatta olika raser och avelsmål.

Utredaren ska överväga hur den kompetens som finns i dag vid Försvarsmaktens avelsverksamhet i Sollefteå kan tas till

vara. Han eller hon ska också beakta utvecklingen av den nya rekryteringen av ledarhundar och det utvecklingsarbete som pågår om en utvidgad och breddad användning av räddningshundsekipagen inom landet.

Förslagen ska vara i överensstämmelse med regeringens ambition om en generell regelförenkling.

En konsekvensbedömning ska göras för samtliga förslag. I bedömningen ska det, utöver de statsfinansiella konsekvenserna, också särskilt redovisas konsekvenser för företagen. Förslag ska utformas så att företagens administrativa kostnader hålls så låga som möjligt. För de förslag som har statsfinansiella effekter ska utredaren även lämna förslag till finansiering.

Utredaren ska samråda med berörda myndigheter och organisationer, inklusive företrädare för sektorns privata aktörer.

Vid behov ska erfarenheter från andra länder inhämtas.

Redovisning av uppdraget

Utredaren ska redovisa sitt uppdrag senast den 30 december 2009.

(Jordbruksdepartementet)