



# Utvärdering av länsstyrelsens brevärenden vid fall gällande djurskydd

*Evaluation of the County Administrative Boards' letter cases related to animal welfare*

**Sara Freszals**

**Uppsala 2018**

**Etologi och djurskydd – Kandidatprogram**



Fotograf: Sara Freszals



## **Utvärdering av länsstyrelsens brevärenden vid fall gällande djurskydd**

*Evaluation of the County Administrative Boards' letter cases related  
to animal welfare*

**Sara Freszals**

Studentarbete 738, Uppsala 2018

**Självständigt arbete i biologi, EX0520, 15 hp, G2E  
Etologi och djurskydd – Kandidatprogram**

**Handledare:** Lotta Berg, Sveriges lantbruksuniversitet, Husdjurens miljö och hälsa

**Examinator:** Jenny Yngvesson, Sveriges lantbruksuniversitet, Husdjurens miljö och hälsa

**Nyckelord:** Djurskydd, djurvälstånd, djurskyddsinspektioner, offentlig kontroll,  
effektivisering, efterlevnad.

**Keywords:** Animal protection, animal welfare, animal welfare inspections, official control,  
compliance, efficiency.

**Serie:** Studentarbete/Sveriges lantbruksuniversitet  
Institutionen för husdjurens miljö och hälsa  
nr. 738, ISSN 1652-280X

**Sveriges lantbruksuniversitet**  
Fakulteten för veterinärmedicin och husdjursvetenskap  
Institutionen för husdjurens miljö och hälsa

---

I denna serie publiceras olika typer av studentarbeten, bl.a. examensarbeten, vanligtvis omfattande 7,5-30 hp. Studentarbeten ingår som en obligatorisk del i olika program och syftar till att under handledning ge den studerande träning i att självständigt och på ett vetenskapligt sätt lösa en uppgift. Arbetenas innehåll, resultat och slutsatser bör således bedömas mot denna bakgrund.

# Innehållsförteckning

<b>Abstract</b> .....	3
<b>1. Inledning</b> .....	4
1.1. Brevärenden .....	4
1.2. Äventyrar brevärenden djurskyddet? .....	5
1.3. Är brevärenden enligt djurskyddshandläggarna ett bra sätt att komma åt obefogade anmälningar?.....	6
1.4. Minskar nuvarande hantering av brevärenden arbetsbelastningen jämfört med besök på plats?.....	6
<b>2. Syfte</b> .....	7
2.1. Frågeställningar.....	7
<b>3. Material och metod</b> .....	7
3.1. Enkätstudie.....	7
3.1.1. Val av studieobjekt .....	7
3.1.2. Utformning.....	7
<b>4. Resultat</b> .....	8
4.1. Äventyrar brevärenden djurskyddet? .....	8
4.2. Är brevärenden enligt djurskyddshandläggarna ett bra sätt att komma åt obefogade anmälningar?.....	10
4.3. Minskar nuvarande hantering av brevärenden arbetsbelastningen jämfört med besök på plats? .....	12
<b>5. Diskussion</b> .....	13
5.1. Äventyrar brevärenden djurskyddet? .....	13
5.2. Är brevärenden enligt djurskyddshandläggarna ett bra sätt att komma åt obefogade anmälningar?.....	15
5.3. Minskar nuvarande hantering av brevärenden arbetsbelastningen jämfört med besök på plats? .....	16
5.4. För-och nackdelar med en enkätstudie.....	16
5.4.1. Metodrelaterade begränsningar .....	16
5.5. Styrkor och svagheter med den lästa litteraturen .....	17
5.6. Hållbarhetsperspektiv .....	19
5.7. Tillämpning av arbetet inom djurskyddsområdet .....	19
5.8. Möjliga nya frågeställningar .....	19
<b>6. Slutsatser</b> .....	20
<b>7. Populärvetenskaplig sammanfattning</b> .....	21
<b>8. Tack</b> .....	21
<b>8. Referenser</b> .....	23
Bilaga 1 .....	25
Bilaga 2 .....	26

Bilaga 3 ..... 28

## **Abstract**

The main task for the animal welfare inspectors is to verify that the Swedish animal welfare legislation is complied with, by inspecting the animal husbandry. The subjects for inspection are selected with the help of a risk rating program. There are both regular inspections and those occurring after complaints from the public. The latter takes a lot of the inspectors' time and many of the complaints turn out to be unsubstantiated. To handle this problem the regional County Administrative Boards introduced a category referred to as "letter cases" to reduce the time spent on less severe complaints and to free time for more severe cases and regular inspections. Instead of carrying out an on-site inspection the inspector sends a letter to the animal keeper to inform them that complaint related to their animal husbandry has been received. The inspectors can choose to require feedback over telephone or not from the animal keeper.

The aim of this study was to evaluate how the animal welfare inspectors find using the approach of letter cases related to animal welfare works in practice. This was done by means of a survey directed to animal welfare inspectors at four different County Administrative Boards. The main questions to answer in this study was whether the letter cases jeopardize the actual welfare of the animals, if letter cases is, according to the inspectors, an efficient way of handling the unsubstantiated complaints and last, if current management of letter cases reduce the workload compared to on-site inspections.

During a little over two weeks my survey was available for the animal welfare inspectors to answer. After this period, a total of 23 respondents had been obtained. Almost half of these had a positive attitude towards letter cases, although many thought that letter cases jeopardize animal welfare more than an inspection does. This is because it is difficult to know if a complaint is justified or not by letter or telephone. Therefore, the risk of animals continuing to suffer is considerable, as the authorities will not find out by just sending a letter or talking to the owner over the phone. Other respondents mentioned that there are some points that are difficult to inspect also on site, such as lack of exercise for a dog. In these cases, the animal welfare is not jeopardized more than during an inspection, according to these inspectors. Many respondents considered that some aspects if mentioned in a complaint should lead to an inspection instead of being handled as a letter case, due to the risk of jeopardizing the animal welfare. Several inspectors thought that letter cases is an efficient way of handling the unsubstantiated complaints. However, many respondents wanted to apply a system of mandatory feedback, to increase the chance of making a correct assessment. Almost all respondents thought that handling some cases as letter cases is necessary for the current work situation to be sustainable. Several considered it to be time efficient and mentioned that it enables the inspectors to focus on more severe cases and regular inspections.

## 1. Inledning

Djurskyddshandläggare på länsstyrelserna har till uppgift att kontrollera att djurskyddslagen följs genom att på plats inspektera djurhållningen enligt 24 § djurskyddslagen (1988:534). Val av kontrollobjekt sker genom ett riskklassificeringsprogram som väljer ut de som anses vara i störst behov av kontroll enligt vissa kriterier (Andersson, 2014). Dessa kontroller kallas normalkontroller. Djurskyddshandläggare kontrollerar även djurskyddet vid inkommen anmälan. Även dessa riskbedöms och beroende på vad anmälan innehåller så väljer handläggaren att antingen kontrollera den på plats eller skicka ut ett informationsbrev till den aktuella djurhållaren där man informerar att det inkommit en anmälan på vederbörandes djurhållning (Andersson, 2014). I detta arbete refererar jag till denna typ av administrativ handläggning som ”brevärenden”.

I det allmänna rådet till 13 § Statens jordbruksverks föreskrifter om ändring i Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2008:67) om offentlig djurskyddskontroll, saknr L 44, anges att länsstyrelsernas djurskyddskontroller bör utgöras till minst 50 % av normalkontroller. Det uppmärksammades dock i Jordbruksverkets redovisning av länsstyrelsernas djurskyddskontrollarbete 2014 att anmälningsärenden tog mycket tid av djurskyddshandläggarnas arbete (Andersson, 2014). Detta ledde till att de flesta länen inte nådde upp till det nationella målet om minst 50 % normalkontroller (Andersson, 2014). Det uppfylldes däremot år 2016 över landet i sin helhet men inte i varje enskild länsstyrelse (Jordbruksverket, 2016). Det visade sig även att ungefär hälften av anmälningskontrollerna var obefogade, alltså utan anmärkning (Andersson, 2014). Denna siffra skiljer sig dock en hel del mellan länen enligt Jordbruksverkets redovisning av djurskyddskontroller (2016). I Jordbruksverkets redovisning 2014 skrivs att länsstyrelsen vidtagit åtgärder för att effektivisera arbetet kring anmälningar för att djurskyddshandläggare ska minska den tid som läggs på obefogade kontroller (Andersson, 2014). Brevärenden infördes redan år 2012 som en metod för att underlätta och effektivisera handläggarnas arbete (Andersson, 2014). Flera länsstyrelser har dock använt sig av metoden även tidigare. Denna handläggning syftar till att minska tiden som handläggarna lägger på mindre allvarliga och obefogade anmälningar för att istället kunna lägga sin arbetstid på allvarligare och mer akuta anmälningar samt på normalkontroller.

### 1.1. Brevärenden

Länsstyrelsen ska enligt 13 § i föreskrifterna om offentlig kontroll (SJVFS 2008:67) göra en riskbedömning för att bestämma vilka objekt som ska kontrolleras. Rutinen innebär att man som djurskyddshandläggare med hjälp av en mall (Bilaga 1), nationellt framtagen av Jordbruksverket och länsstyrelserna tillsammans, bedömer allvarlighetsgraden i en inkommen anmälan (Andersson, 2017). Det finns fyra bedömningspunkter att beakta som djurskyddshandläggare när man ska avgöra huruvida en inkommen anmälan ska hanteras som ett brevärende eller en fysisk kontroll (Bilaga 1). Den första punkten handlar om allvarlighetsgraden i en anmälan. Om den anses utgöra ringa fara/lidande för djuret/djuren i den aktuella anmälan så ska handläggaren skicka ett brev till djurhållaren istället för att åka ut på en fysisk kontroll. I mallen finns 16 punkter som bedöms utgöra ringa fara/lidande. Om anmälan uteslutande berör någon eller några av dessa punkter så ska den hanteras som ett brevärende. Enligt den andra punkten kan handläggaren bedöma att det kan vara tillräckligt

att djurhållaren informeras om anmälan via brev och därefter själv åtgärdar eventuella brister utan att länsstyrelsen behöver komma ut och göra en bedömning på plats (Bilaga 1). Enligt punkt tre kan handläggaren välja att skicka brev om en anmälan berör en brist som bedöms vara svår att kontrollera vid en fysisk kontroll (Bilaga 1). Slutligen vid punkt fyra kan beslut fattas om brevärende om handläggaren bedömer anmälan som mindre trovärdig av någon anledning (Bilaga 1).

I ett informationsbrev ska de djurskyddsbestämmelser som rör bristen/bristerna i anmälan nämnas (Bilaga 1). Eventuellt kan brevet även innehålla en kopia av eller ett utdrag ur den inkomna anmälan samt råd till djurhållaren om hur bristen/bristerna kan åtgärdas (Bilaga 1). Djurskyddshandläggarna kan välja om de ska begära återkoppling eller inte från djurhållaren. Vid återkoppling ringer djurhållaren upp länsstyrelsen och de kan då diskutera anmälan och bedöma om den var befogad eller inte samt om eventuella brister har åtgärdats. Om länsstyrelsen har begärt återkoppling men djurhållaren inte hört av sig så åker de ut på kontroll. Om handläggaren väljer att inte begära återkoppling så anses ärendet avslutat efter utskickat brev. Handläggarna kan även välja att genomföra kontroller på plats om en djurhållare får återkommande anmälningar på sig.

## 1.2. Äventyrar brevären djurskyddet?

I 2 § djurskyddslagen (1988:534) står det att ”djur skall behandlas väl och skyddas mot onödigt lidande och sjukdom”. Vidare står det i 4 § (1988:534) att ”djur skall hållas och skötas i en god djurmiljö och på ett sådant sätt att det främjar deras hälsa och ger dem möjlighet att bete sig naturligt”. Flera av de punkter som kategoriseras som brevären kan tänkas påverka djurens hälsa både fysiskt och psykiskt, till exempel ensamma djur med bristande social kontakt, bristande utevistelse för häst och mycket för tidig avvänjning från moder, för att nämna några. Olika arter har olika biologiska behov som de har olika stor motivation att arbeta för att få utlopp för/tillgång till (Broom, 2011). I alla exempel ovan blir djuren framtagna möjligheten till utlopp för naturliga behov såsom social kontakt med artfränder (såvida det inte är ensamlevande arter) (Mills & Redgate, 2009), att få ströva fritt och födosöka (Spinka, 2009; Mills & Redgate, 2009) samt att ungar får den tid de behöver hos sin moder innan avvänjning vilket är viktigt för djurens hälsa och välmående (Bradshaw, 2009; Campbell *et al.*, 2013).

Broom (1986) beskriver att djurvälstånd kan mätas genom hur mycket djuret anstränger sig för att anpassa sig till sin miljö. Välfärden hos ett djur förbättras enligt Broom (2015) genom att djuret får ökad kontroll över sin miljö. I ovanstående exempel har djuren minskad kontroll över sin miljö vilket enligt Broom (2015) leder till en försämrad välfärd. I sin klassiska text om djurvälstånd från 1991 skriver Broom att välfärd kan mätas både i djurets beteende och fysiska hälsa såsom stress, sjukdom, skada eller stereotyper. Enligt Duncan (1993) handlar välfärd om hur djuren själva känner och upplever sin situation. Detta bekräftar i en senare studie av Broom (2014) som beskriver att alla vertebrater samt vissa icke vertebrater har ett medvetande, vilket visar sig i förmågan att känna positiva och negativa känslor.

Att inte på plats utreda om en anmälan är befogad eller obefogad innebär alltid en risk för att djuren fortsätter att utsättas för ett lidande. Eftersom återkoppling från djurhållaren inte alltid sker med brevären så kan man inte bekräfta att de eventuella bristerna har åtgärdats om

anmälan var befogad. Det går inte heller att säkerställa detta även om man begär återkoppling via telefon, eftersom det inte går att avgöra om djurhållaren talar sanning.

### 1.3. Är brevärenden enligt djurskyddshandläggarna ett bra sätt att komma åt obefogade anmälningar?

Trots att man i förväg gör en noggrann bedömning av en anmälan kan man inte veta om den är befogad eller obefogad. En mindre allvarlig anmälan kan vara befogad precis som att en allvarlig anmälan kan visa sig vara obefogad. Det finns ett nationellt mål om att högst 20 % av alla anmälningskontroller får vara obefogade (Andersson, 2014). Länsstyrelserna uppger dock att de har svårt att komma under 30 % obefogade kontroller (Jordbruksverket, 2016). Detta trots att brevärenden används som metod för att minska resurserna som går åt till obefogade kontroller ute i fält.

Men vad anses som en obefogad anmälan? Kindbom (2015) har i sitt examensarbete om obefogade anmälningar delat upp dessa i fyra kategorier. Kategori 1 är de anmälningar som visat sig sakna grund. Kategori 2 berör anmälningar där brister av någon anledning inte har kunnat kontrolleras (djuret kanske har hunnit dö eller säljas innan kontrollbesöket görs). Kategori 3 innefattar anmälningar där det funnits brister men där djurhållaren hunnit korrigera dessa alternativt håller på att åtgärda dem när länsstyrelsen anländer. Kategori 4 berör anmälningar där det funnits vissa brister men som inte varit så pass allvarliga att de inneburit brott mot djurskyddslagstiftningen. Trots den stora variationen i ärenden så blir alla dessa registrerade som obefogade. Kindbom (2015) föreslår att det bör utökas med fler alternativ än enbart "obefogad", beroende på vad som framkom på plats. Detta anser Kindbom (2015) skulle spegla verkligheten på ett bättre sätt, eftersom många annars utgår från att alla "obefogade" anmälningar rör sig om okynnesanmälningar eller baseras på okunnighet hos anmälarer.

### 1.4. Minskar nuvarande hantering av brevärenden arbetsbelastningen jämfört med besök på plats?

Enligt Jordbruksverkets redovisning av djurskyddskontroller (2016) använder sig länsstyrelserna i varierad grad av brevärenden istället för fysisk kontroll. Av alla anmälningar som inkom år 2016 till landets länsstyrelser så kontrollerades ungefär en tredjedel på plats och resterande handlades administrativt med hjälp av informationsbrev. Det framgår i redovisningen (2016) att obefogade och befogade anmälningskontroller ute i fält inte skiljer sig nämnvärt åt tidsmässigt. Vad man däremot kan se är att tidsåtgången för en anmälningskontroll generellt sett har sjunkit sedan 2013 med nästan tre timmar (Jordbruksverket, 2016). Hos vissa län har tiden för en anmälningskontroll ökat och hos andra har den minskat. Generellt sett har dock variationen mellan länen minskat men det är fortfarande stor skillnad från en länsstyrelse till en annan (Jordbruksverket, 2016).

Brevärenden ger förtroende till djurägare att själva åtgärda brister utan att en djurskyddshandläggare kommer och utför en fysisk kontroll. I en studie av Anneberg *et al.* (2013) diskuteras för- och nackdelar med att ingå dialog med djurägaren vid en inspektion. Studien diskuterar dilemmat kring att antingen ingå dialog och på så sätt motivera djurhållaren till att förbättra sin djurhållning på sikt eller om man som handläggare enbart ska inspektera och konstatera läget gällande djurhållningen utefter vad lagstiftningen kräver, och



framföra anmärkningar i de fall brister påvisas. Att enbart inspektera utefter gemensamma riktlinjer anses i studien ge en mer likriktad bedömning vilket en tidigare studie av Anneberg *et al.* (2012) pekade på att djurägarna önskade. Om inspektören däremot ingår dialog med djurhållaren ansågs i den studien att förtroendet för inspektören ökar, vilket motiverar djurhållaren till framtida god djurhållning. Detta leder även till ett bättre samarbete mellan djurhållaren och myndigheten (länsstyrelsen). Däremot ger det inte en likriktad bedömning utan skiljer sig beroende på handläggare.

## **2. Syfte**

Syftet med detta arbete var att utvärdera hur hanteringen av länsstyrelsens brevären den vid fall gällande djurskydd fungerar i praktiken enligt djurskyddshandläggarna på fyra olika länsstyrelser.

### **2.1. Frågeställningar**

De frågeställningar jag har arbetat efter var följande:

1. Äventyrar brevären den djurskyddet?
2. Är brevären den enligt djurskyddshandläggarna ett bra sätt att komma åt obefogade anmälningar?
3. Minskar nuvarande hantering av brevären den arbetsbelastningen jämfört med besök på plats?

## **3. Material och metod**

### **3.1. Enkätstudie**

Denna studie utfördes i form av en digital enkätundersökning med hjälp av webbsidan Netigate (Bilaga 2).

#### *3.1.1. Val av studieobjekt*

Studieobjekten jag vände mig till var samtliga djurskyddshandläggare på länsstyrelserna i Stockholm, Västra Götaland, Halland och Värmland. Metoden valde jag därför att det är djurskyddshandläggarna som tillämpar brevären den i sin yrkesutövning och är således de som kan svara på frågor kring hur de anser att detta fungerar. Givetvis kunde man också ha tillfrågat ett antal djurägare, men det hade blivit en annan, mer omfattande typ av studie. För att inte få ett alltför stort material att bearbeta, med tanke på tidsaspekten, valde jag ut fyra länsstyrelser istället för att skicka enkäten till alla i hela landet. Stockholm valde jag ut därför att det är en stor länsstyrelse som hanterar många anmälningar och enligt Jordbruksverkets redovisning (2016) så utförde Stockholm kontroller på endast 9 % av sina anmälningar det vill säga att de tillämpar brevären den i mycket hög utsträckning. Västra Götaland är ett stort län med kontor i Göteborg, Uddevalla, Borås och Skara. Jag hoppades därför att jag skulle få in en stor del enkätsvar från detta län. Halland och Värmlands län valde jag för att få åsikter från län som inte innefattar storstäder utan representerar landsbygden till större del. Detta för att få en spridning.

#### *3.1.2. Utformning*

Enkäten var anonym och fanns tillgänglig under drygt två veckors tid vilket jag informerade de berörda länsstyrelserna om i förväg. Jag meddelade även att den skulle ta ungefär tio

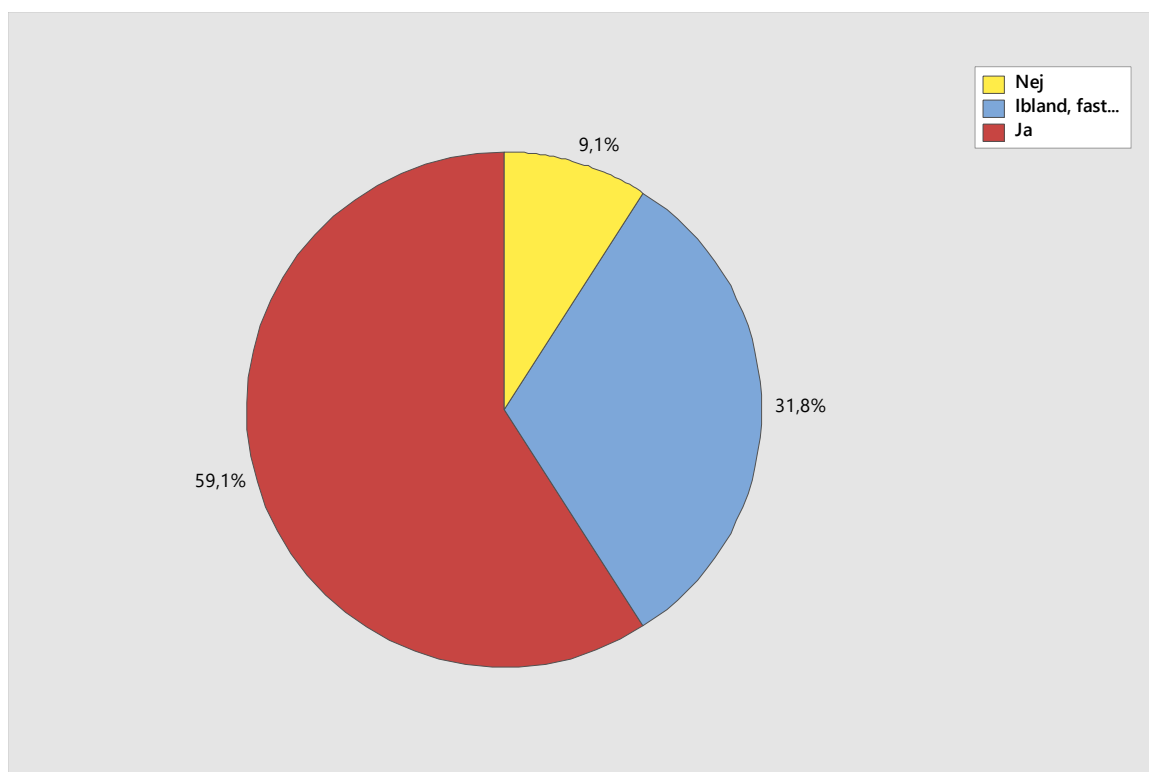
minuter att genomföra. Enkäten bestod av elva frågor med både ”ja- och nej frågor” och öppna frågor. I vissa fall var det önskvärt med endast två svarsalternativ för att lättare kunna bearbeta svaren. Däremot är inte verkligheten tudelad och det var därför intressant att lämna vissa frågor öppna för att låta studieobjekten fritt ge sin syn på saken.

#### 4. Resultat

Efter att enkätundersökningen varit tillgänglig i drygt två veckors tid hade 23 personer utfört enkäten. Däremot hade det endast inkommit svar från 22 djurskyddshandläggare i de flesta frågor. I en fråga var det 17 svarande (Figur 3), i en annan 21 svarande (Figur 6) och slutligen hade en fråga 23 svarande (Figur 7).

##### 4.1. Äventyrar brevärenden djurskyddet?

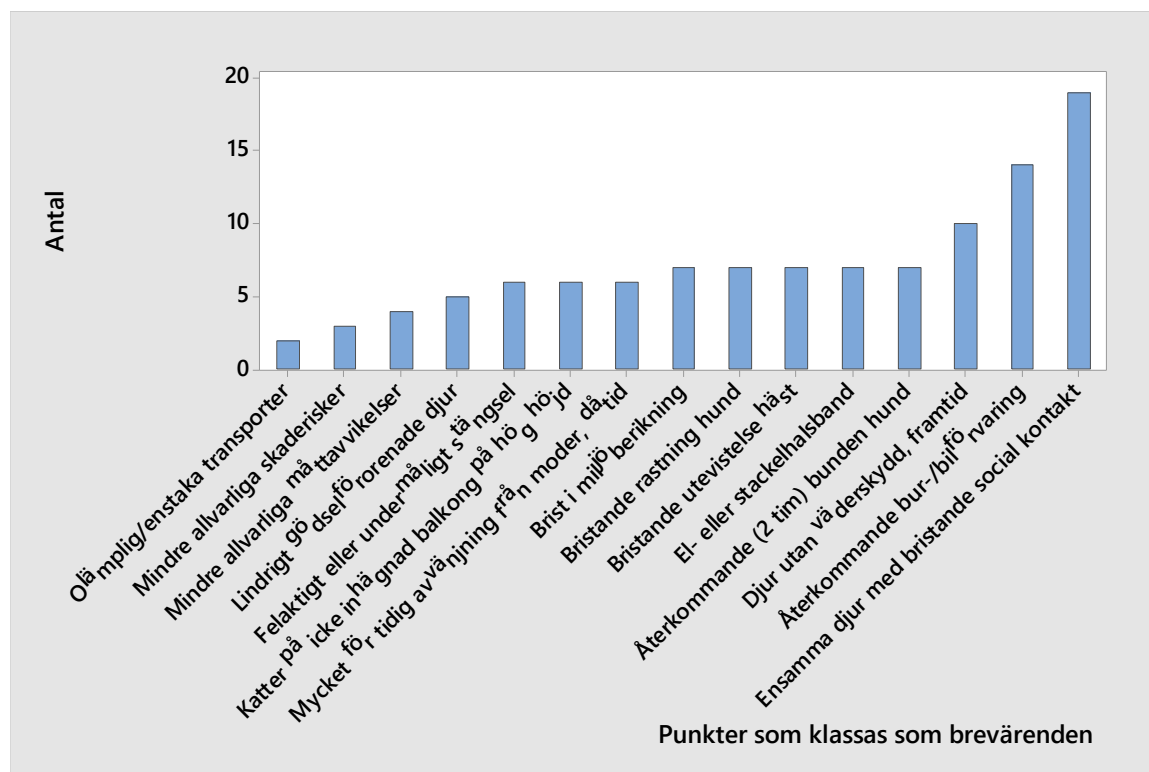
En av frågorna i enkätundersökningen var om vederbörande ansåg att det fanns en större risk att brevärenden äventyrar djurvälståndet till skillnad från en fysisk kontroll (Figur 1). Hela 59 % svarade ”Ja” och 32 % svarade ”Ibland, fast...” och förklarade sig i kommentarsfältet. Det som framkom från fler än ett håll var att det finns brister som kan vara svåra att upptäcka även vid en fysisk kontroll till exempel bristande rastning av hund. Då är brevärenden ett bra sätt att spara tid. Flertalet svarande uttryckte dock en oro över att det är svårt att bedöma om en anmälan är befogad eller obefogad och att detta äventyrar djurvälståndet då man riskerar att missa allvarliga brister.



Figur 1. Fråga: ”Anser du att det finns en större risk att brevärenden äventyrar djurvälståndet till skillnad från en fysisk kontroll?”. Figuren visar i procent (%) hur stor andel som svarat. Rött betyder ”Ja”, gult betyder ”Nej” och blått betyder ”Ibland, fast...”.

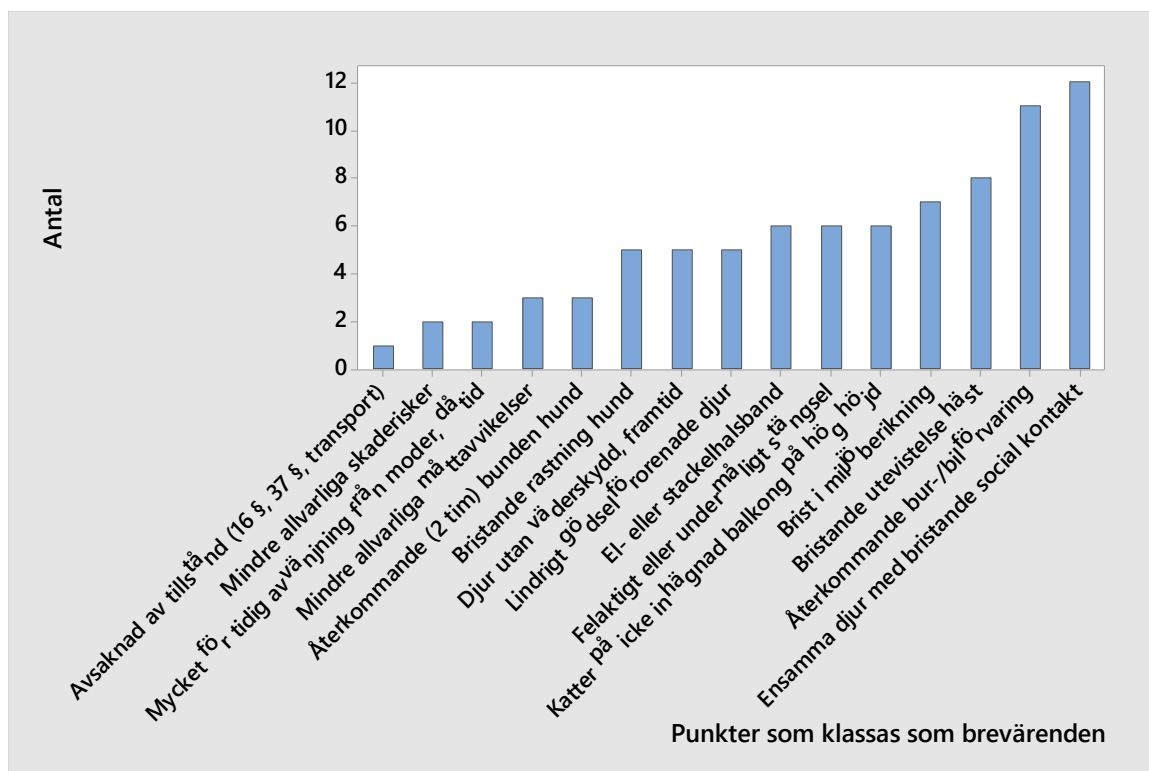
Jag frågade även vilken/vilka av de punkter som faller inom ramen för brevärenden som skulle kunna äventyra djurskyddet till störst del, jämfört med ett fysiskt kontrollbesök (Figur

2). Här var det möjligt att välja fler än ett svarsalternativ. Hela 19 av 22 svarande ansåg att "ensamma djur med bristande social kontakt" äventyrade djurskyddet. Därefter valde 14 av 22 "återkommande bur-/bilförvaring". 10 av 22 svarande valde punkten "djur utan väderskydd". Ingen ansåg att "avsaknad av tillstånd (16 §, 37 §, transport)" äventyrade djurskyddet vid brevärenden till skillnad från fysisk kontroll.



Figur 2. Fråga: "Vilken/vilka av de punkter som faller inom ramen för brevärenden anser du skulle kunna äventyra djurskyddet till störst del, jämfört med en fysisk kontroll?". Figuren visar i siffror (antal) hur många som valt de olika punkter som klassas som brevärenden. Eftersom ingen valde punkten "Avsaknad av tillstånd (16 §, 37 §, transport)" så är den borttagen ur figuren.

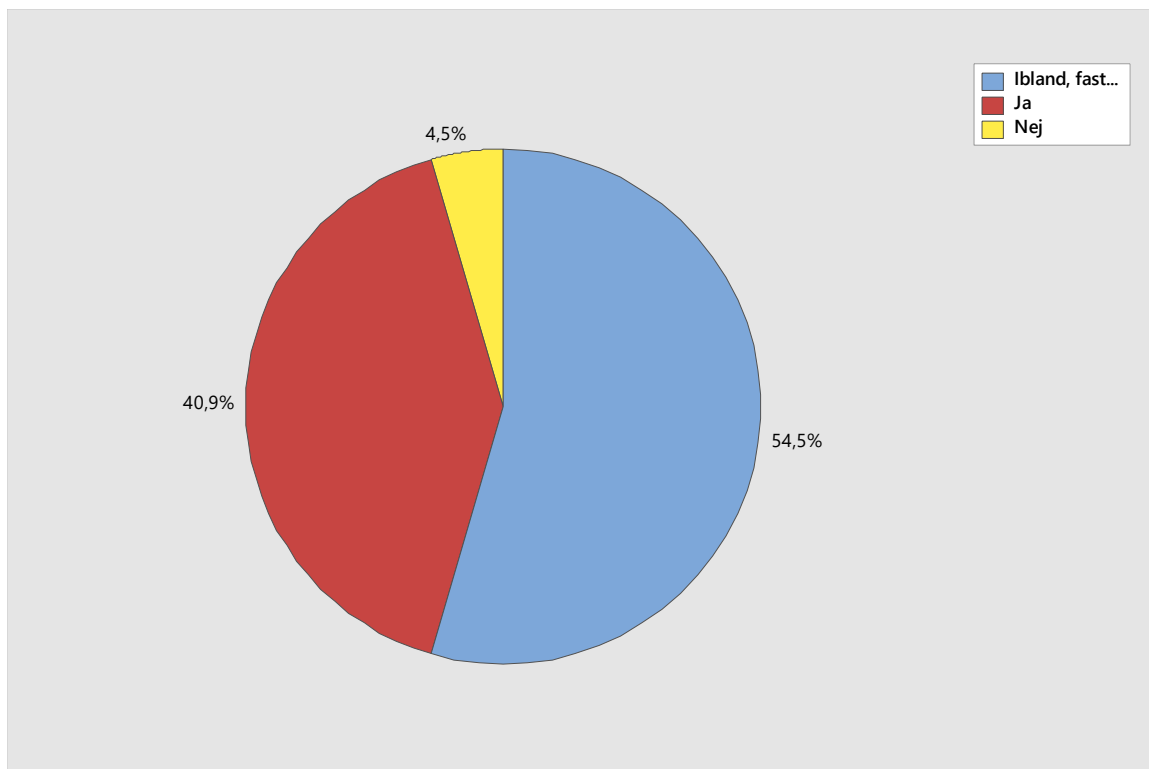
Slutligen frågade jag vilken/vilka av de punkter som faller inom ramen för brevärenden som hen ansåg istället bör leda till en fysisk kontroll (Figur 3). Även här var det möjligt att välja fler än ett svarsalternativ. 12 av 17 svarande ansåg att "ensamma djur med bristande social kontakt" skulle kontrolleras på plats istället för brevhantering, följt av 11 av 17 som valde "återkommande bur-/bilförvaring". 8 av 17 ansåg att "bristande utevistelse för häst" skulle leda till fysisk kontroll. Ingen ansåg att "olämplig/enstaka transporter" istället bör leda till en fysisk kontroll.



Figur 3. Fråga: "Vilken/vilka av de punkter som faller inom ramen för brevärenden anser du istället bör leda till en fysisk kontroll?". Figuren visar i siffror (antal) hur många som valt de olika punkter som klassas som brevärenden. Eftersom ingen valde punkten "Olämplig/enstaka transporter" så är den borttagen ur figuren.

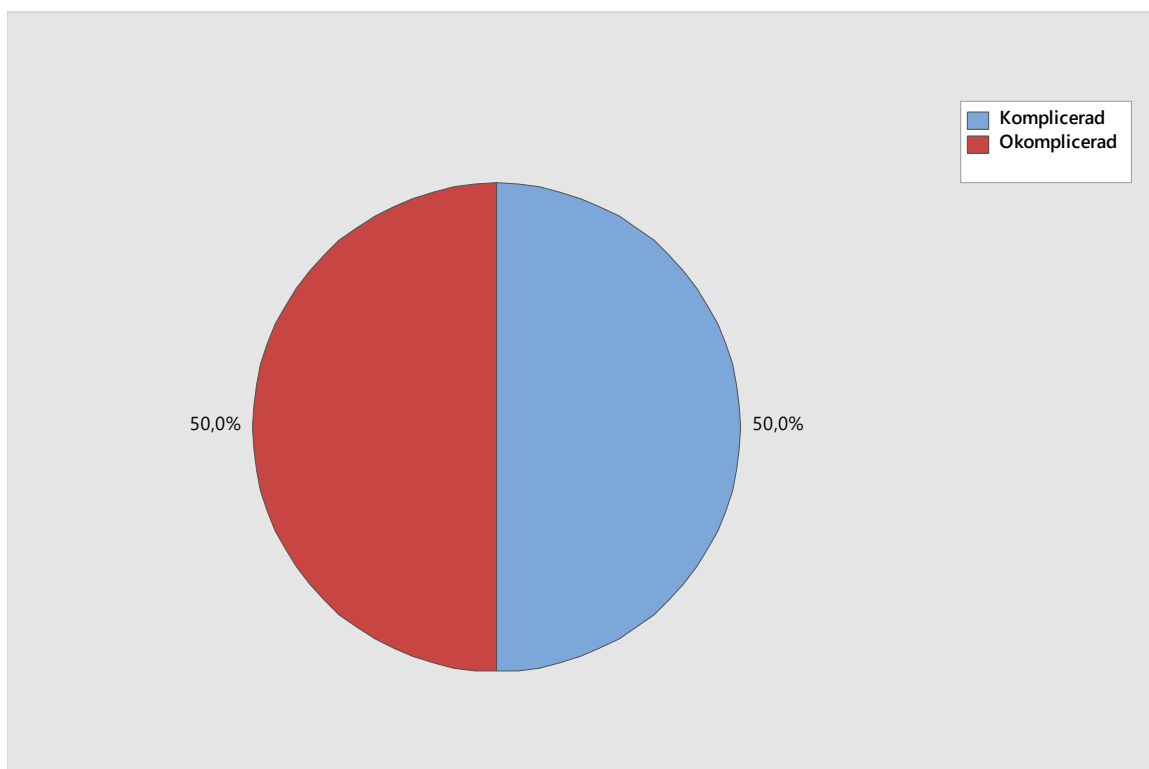
#### 4.2. Är brevärenden enligt djurskyddshandläggarna ett bra sätt att komma åt obefogade anmälningar?

På denna fråga svarade 41 % "Ja" och 55 % "Ibland, fast..." där kommentarer medföljde (Figur 4). I dessa framgår det från flera håll att det är svårt att bedöma om en anmälan är obefogad eller inte om man inte åker ut. Risken finns att man missar brister, alltså befogade anmälningar, genom brevhantering. Flera svarande önskar införa obligatorisk återkoppling på samtliga brevärenden för att öka chanserna för en korrekt bedömning.



Figur 4. Fråga: "Tycker du att brevärenden är en bra lösning på att komma åt eventuella obefogade anmälningar utan att lägga ned för stor tid på ärendena?". Figuren visar i procent (%) hur stor andel som svarat. Rött betyder "Ja", gult betyder "Nej" och blått betyder "Ibland, fast...".

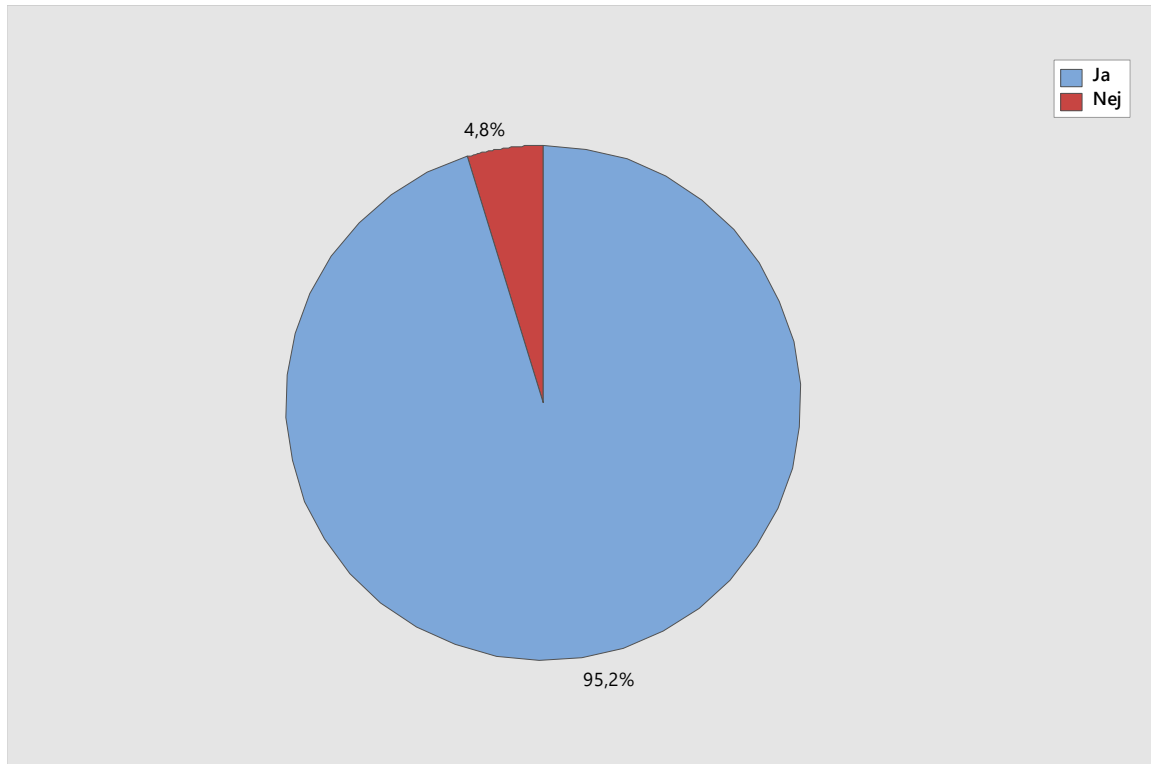
Jag frågade även hur de upplevde att bedömningen, om en anmälan ska bli ett brevärende eller en fysisk kontroll, är att utföra (Figur 5). Hälften (50 %) svarade att det är komplicerat och den andra hälften ansåg att det är okomplicerat.



Figur 5. Fråga: "Hur upplever du att bedömningen om en anmälan ska bli ett brevärende eller en fysisk kontroll är att utföra?". Figuren visar i procent (%) hur stor andel som svarat. Rött betyder "Okomplicerad" och blått betyder "Komplicerad".

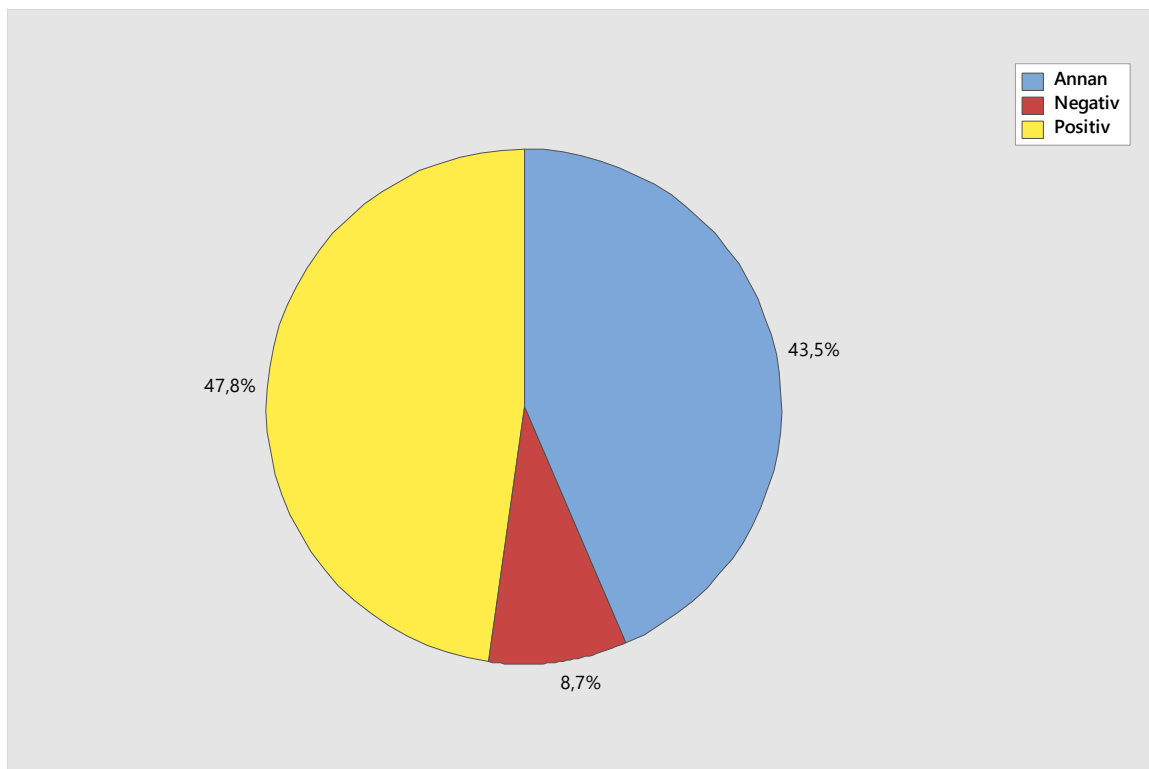
#### 4.3. Minskar nuvarande hantering av brevärenden arbetsbelastningen jämfört med besök på plats?

Jag ställde frågan om vederbörande tyckte att brevärenden är ett nödvändigt medel för att dagens arbetssituation ska vara hållbar (Figur 6). Hela 95 % svarade "Ja" på denna fråga. Det framgick från flera håll i enkäten att brevärenden sparar tid och minskar arbetsbelastningen samt möjliggör en prioritering av normalkontroller och mer akuta och allvarliga ärenden.



Figur 6. Fråga: "Tycker du att brevärenden är ett nödvändigt medel för att dagens arbetssituation ska vara hållbar?". Figuren visar i procent (%) hur stor andel som svarat. Rött betyder "Nej" och blått betyder "Ja".

Slutligen frågade jag vad deras generella inställning till brevärenden var (Figur 7). 48 % svarade att den var positiv. 44 % svarade "Annan" med tillhörande kommentar. Dessa kommentarer skiljer sig mellan alltifrån en tveksam inställning till en blandad, beroende på vad ärendet handlar om. Flera såg positivt på att man med brevärenden når ut med information till fler djurhållare än tidigare samt att de vid återkoppling får en bra dialog med djurhållarna.



Figur 7. Fråga: "Vad är din generella inställning till brevären?". Figuren visar i procent (%) hur stor andel som svarat. Rött betyder "Negativ", gult betyder "Positiv" och blått betyder "Annan".

## 5. Diskussion

### 5.1. Äventyrar brevären djurskyddet?

I enkätundersökningen framgick att fler än hälften av de svarande ansåg att brevären riskerar att äventyra djurskyddet till större del än en fysisk kontroll. Detta på grund av att det är svårt att bedöma via brev och telefon om en anmälan är befogad eller obefogad. Särskilt eftersom brevären inte alltid följs upp med hjälp av återkoppling via telefon. Flertalet svarande ansåg att metoden inte är tillförlitlig och uttryckte en oro över att man riskerar att missa allvarliga brister. Det framgick även att vissa punkter som kategoriseras som brevären istället borde leda till kontroll enligt några svarande. Däremot ansåg andra att några punkter som kategoriseras som brevären är svåra att kontrollera på plats såsom bristande rastning av hund. De menade därför att brevären inte äventyrar djurskyddet till större del än vad en fysisk kontroll gör i dessa fall. Andra påpekade att även om det inte går att kontrollera om en hund rastas så kan man vid en fysisk kontroll få en överblick över djurhållningen och eventuellt upptäcka andra brister än de som framgår i anmälan alternativt få indikationer på att anmälan faktiskt är befogad trots att det inte går att bevisa. Det kan därför vara bra att åka ut på kontroll trots att anmälan blir hanterad som obefogad.

Den punkt som flest svarande ansåg skulle kunna äventyra djurskyddet till störst del jämfört med ett fysiskt kontrollbesök var ensamma djur med bristande social kontakt. Denna punkt ansåg också flest bör leda till en fysisk kontroll istället för brevärende. Många svarande ansåg även att bur-/bilförvaring både äventyrar djurskyddet samt bör leda till en fysisk kontroll istället för brevärende. Däremot har vissa av de svarande som ansett att det äventyrar djurskyddet inte valt att denna punkt ska leda till fysisk kontroll. Det skulle kunna bero på att punkten kan vara svår att kontrollera på plats och därför lika gärna kan falla under kategorin

brevärende. Närmare hälften av respondenterna ansåg att djur utan väderskydd äventyrar djurskyddet. Däremot ansåg bara hälften så många att denna punkt istället bör leda till fysisk kontroll. Desto fler tyckte att bristande utevistelse för häst bör leda till kontroll. Det skulle ha varit intressant att veta varför fler svarande ansåg att bristande utevistelse för häst bör leda till kontroll, jämfört med djur utan väderskydd, då den punkten ansågs av fler äventyra djurskyddet till skillnad från bristande utevistelse för häst.

De punkter som klassas som brevären den anses utgöra ringa fara/lidande för djuret/djuren. Hur definieras ringa lidande? Enligt en mall (Bilaga 3) tillhörande Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd (SJVFS 2012:26) om försöksdjur, saknr L 150, så beskrivs de olika svårighetsgraderna av smärta, lidande och ångest som försöksdjur kan komma att utsättas för. De delas upp i ringa, måttlig och avsevärd samt terminal. Här definieras ringa svårighetsgrad som ”en kort period av ringa smärta, lidande eller ångest och som inte innebär någon påtaglig försämring av välbefinnande eller allmäntillstånd”. Det är kanske inte överförbart att applicera definitionen för ringa lidande hos försöksdjur på anmälningsärenden men eventuellt ger det någon form av riktning. Även om en situation inte påtagligt försämrar en individs allmäntillstånd i stunden så finns risken att det i längden har en större påverkan på djurets välfärd.

Jag anser dock att vissa punkter riskerar att utgöra ett större lidande än enbart ringa, till exempel el- eller stackelhalsband. I en studie av Schalke *et al.* (2007) undersöktes hundars reaktioner på elhalsband. Hundarna var indelade i tre grupper varav den ena gruppen fick elstötar när de rörde vid ett visst föremål. Dessa hundar lärde sig att inte röra vid föremålet och hade således kontroll över sin situation och uppvisade inga tecken på betydande stress. Studien kunde däremot visa på svår och ihärdig stress hos de hundar som utsattes för inkonsekventa elstötar som hundarna inte kunde förutse och därmed inte kontrollera sin situation. Precis som Broom (2015) skriver i sin studie så ökar välfärden hos ett djur när det har kontroll över sin miljö vilket hundarna i två av grupperna i denna studie inte hade. Det är inte heller lagligt att använda varken el- eller stackelhalsband enligt 2 kap. 4, 13 §§ Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd (SJVFS 2008:5) om hållande av hund och katt, saknr L 102. Det ska dock tilläggas att det alltid finns en misstanke om brott mot djurskyddslagstiftningen för att en anmälan ska bli ett brevärende. Denna punkt kan med hänvisning till studien ovan utgöra mer än ringa lidande och det bör därför ses över om den istället ska leda till fysisk kontroll. Det framgick i min enkätundersökning från en svarande att el- eller stackelhalsband inte hanteras som brevärende på dennes länsstyrelse utan är föremål för fysisk kontroll. En annan svarande påpekade dock att det finns en öppning för handläggare att kunna välja att kontrollera på plats istället för att skicka brev, trots att punkten i mallen klassas som brevärende, om hen bedömer det som nödvändigt i en viss anmälan.

Även ensamma djur med bristande social kontakt, återkommande bur-/bilförvaring och bristande utevistelse för häst anser jag bör leda till fysisk kontroll. Även om de kanske endast utgör ett ringa lidande i stunden så kan det i längden utgöra ett större lidande, särskilt om man sätter det i system. Det var även flera av de svarande i enkäten som ansåg att dessa punkter skulle leda till fysisk kontroll istället för brevärende då de riskerar att äventyra djurskyddet. Dawkins (2008) beskriver lidande som olika negativa emotionella tillstånd som upplevs subjektivt. De har det faktum gemensamt att om individen hade fått välja så hade den ansträngt sig för att ta sig ur dem. Vidare skriver Dawkins (2008) att lidande kan orsakas av antingen närvaron av negativa upplevelser (el- eller stackelhalsband) eller frånvaron av



positiva upplevelser (bristande utevistelse för häst). För att veta om djuret upplever ett tillstånd som negativt eller positivt kan vi se hur starkt motiverat djuret är för att ta sig ur det (Dawkins, 2008). Eftersom lidande är en subjektiv upplevelse är det svårt för oss människor att bedöma om ett djur upplever lidande i en viss situation. Ännu svårare blir det om vi inte utför en fysisk kontroll. Det är då viktigt att veta att de punkter som faller inom ramen för brevärenden faktiskt inte utgör mer än ringa lidande. Detta går inte att säkerställa eftersom lidande är en subjektiv upplevelse.

## 5.2. Är brevärenden enligt djurskyddshandläggarna ett bra sätt att komma åt obefogade anmälningar?

I Jordbruksverkets årsredovisning (2016) framgår att länsstyrelsen upplever att det är svårt att komma under 30 % obefogade kontroller. Detta trots att brevärenden används som metod för att minska dessa. 41 % av de svarande i enkätundersökningen såg positivt på brevärenden som ett sätt att komma åt obefogade anmälningar. Men många var också kritiska och menade att metoden inte är tillförlitlig. De ansåg att det finns en stor risk att man missar befogade anmälningar samt att det är svårt att kontrollera om en anmälan är befogad eller inte. Trots att man inte med säkerhet kan avgöra om en anmälan är befogad eller obefogad över telefon så upplevde flera handläggare att de får en god kontakt med djurhållare när man kan diskutera ärendet tillsammans. Man kan på så sätt få en uppfattning om djurhållaren och flera upplevde att kommunikationen oftast blir bättre via telefon än på plats. Hälften av de svarande i enkäten ansåg att bedömningen om en anmälan ska hanteras som brevärende eller fysisk kontroll är komplicerad. Några påpekade att hanteringen av brevärenden kan utvecklas till exempel med tydligare rutiner kring uppföljningar. Flertalet svarande önskade införa obligatorisk återkoppling på samtliga brevärenden. Det skulle öka chanserna till en korrekt bedömning.

En anmälan klassas som obefogad när man inte har kunnat påvisa att det som framgår i anmälan faktiskt är vad som pågår i verkligheten eller när anmälan faktiskt saknar grund. Kindbom (2015) beskriver problematiken kring obefogade anmälningar. I dagsläget anses en anmälan vara obefogad trots att det har funnits brister men där djurhållaren redan vidtagit åtgärder eller där bristerna inte varit så pass allvarliga att de bryter mot djurskyddslagstiftningen. En obefogad anmälan upprättas även när brister inte har kunnat påvisas vilket är svårt i vissa fall så som bristande rastning av hund. Det betyder inte att anmälan faktiskt är obefogad utan enbart att det inte gått att undersöka saken. Kindbom (2015) föreslår i sin studie att det bör finnas fler alternativ än enbart ”obefogad” att välja mellan beroende på vad som framkommit på plats. Med hjälp av detta skulle verkligheten speglas på ett bättre sätt enligt Kindbom (2015) vilket jag håller med om. Det blir missvisande att hantera en anmälan som obefogad när den i själva verket inte varit det eller när saken inte har kunnat undersökas.

År 2013 genomförde Røjder en studie där hon utvärderade länsstyrelsens brevhantering. Studien var riktad till både djurhållare som varit föremål för brevärenden samt djurskyddshandläggare. I studien framgår att djurhållarna såg positivt på återkoppling via telefon till länsstyrelsen (Røjder, 2013). Det framgår i min studie av flertalet svarande att de önskar införa obligatorisk återkoppling för samtliga brevärenden. Det verkar således vara ömsesidigt från djurhållare och myndighet vilket är positivt.

### 5.3. Minskar nuvarande hantering av brevärenden arbetsbelastningen jämfört med besök på plats?

Hela 95 % svarade att brevärenden är ett nödvändigt medel för att dagens arbetssituation ska vara hållbar. Däremot var den generella inställningen till brevärenden enbart till 48 % positiv. 44 % svarade ”Annan” med tillhörande kommentar. Några hade en tveksam inställning medan andra menade att det skiljer sig beroende på ärende. Flera såg positivt på att man med hjälp av brevärenden når ut med information till fler djurhållare än tidigare. Någon upplevde dock att brevärenden tar en hel del administrativ tid trots allt. En annan svarande ansåg att brevärenden endast är ett sätt att få undan anmälningar, eftersom det inte går att veta via brev och telefon om en anmälan är befogad eller inte. Hen upplevde att det leder till en inre stress då man inte har kunnat utreda anmälan ordentligt. Många ansåg dock att det är tidseffektivt och minskar arbetsbelastningen. Flera svarande såg positivt på brevärenden då det frigör tid som de kan lägga på mer akuta ärenden samt på normalkontroller. Vidare upplevde de att de oftare påträffar brister på normalkontroller än på anmälningskontroller och att det ofta är fler djur som berörs på normalkontroller.

Det finns vissa likheter mellan den tidigare studien av Røjder (2013) som utvärderade länsstyrelsens brevärenden år 2013, och min studie. Det framgick att djurskyddshandläggarna såg positivt på brevärenden i de avseenden att de når ut med information till fler djurhållare än tidigare samt att det effektiviserar arbetet (Røjder, 2013). Detta överensstämmer med vad som framkom i min studie.

Flera svarande i enkäten uppgav att de genom återkoppling kan få en bra dialog med djurägaren och att det faktum att själva kontrolltillfället ersätts med brev och samtal minskar oron hos djurägare som en kontroll medför. En förbättrad kommunikation med djurhållare skulle kunna leda till ett ökat förtroende för handläggarna vid eventuella framtida kontakter och i längden förbättra samarbetet mellan djurägare och myndigheten (länsstyrelsen) vilket även framgår i studien av Anneberg *et al.* (2013). Detta skulle kunna förbättra arbetsmiljön för handläggarna. Det förutsätter dock att handläggaren har begärt återkoppling vid brevärende. I studien av Anneberg *et al.* (2013) framgår även att djurhållare ser positivt på att handläggaren ingår dialog då det leder till ökat förtroende för myndigheten och motiverar djurhållaren att på sikt förbättra sin djurhållning.

### 5.4. För-och nackdelar med en enkätstudie

Eftersom denna studie avser att utvärdera hur brevärenden fungerar i praktiken så var det självklart att göra en enkätundersökning riktad till djurskyddshandläggarna som arbetar med detta dagligen. Fördelen är att jag får förstahandsinformation direkt från yrkesutövarna som hanterar brevärenden. Nackdelar med en enkätstudie är att det är svårt att skriva frågor på ett sätt så alla man vänder sig till uppfattar frågan likadant. Det är även svårt att veta i hur stor utsträckning man ska använda sig av ”ja- och nej frågor” och när man ska tillåta öppna svar. Ju fler öppna svar desto svårare är det att sammanställa resultatet. Däremot kan enbart två svarsalternativ vara för snävt och inte reflektera hur verkligheten ser ut.

#### 5.4.1. Metodrelaterade begränsningar

Det var sammanlagt 23 personer som genomförde enkäten. Det totala antalet personer som år 2017, alltså året innan denna studie genomfördes, arbetade på Stockholms, Hallands, Värmlands och Västra Götalands länsstyrelser med livsmedelskontroll, djurskydd och allmänna veterinärfrågor var 93 personer enligt de berörda länsstyrelsernas årsredovisningar

för samma år (Årsredovisning, 2018). Detta ger en svarsfrekvens på ungefär 25 procent. Observera då att det dels är siffror från året innan denna studie utfördes samt att det är inräknat även andra befattningar än enbart djurskyddshandläggare. Svarsfrekvensen är därmed inte helt i enlighet med verkligheten, utan med all säkerhet högre, men den ger en indikation.

På de flesta frågor var det endast 22 svarande. På en fråga hade bara 17 personer svarat, på en annan hade 21 personer svarat och en fråga hade 23 svarande. Detta kan bero på att frågorna inte var obligatoriska eller att personer har missat att svara på frågor. För att undvika detta hade man kunnat göra alla frågor till obligatoriska eller göra så att endast svar från de som slutfört enkäten sparades. Nackdelar med att göra så är att de som inte vill svara på en fråga kanske väljer att inte slutföra enkäten vilket leder till färre svarande.

Eftersom respondenterna var anonyma gick det inte att urskilja vilka av de länsstyrelser jag skickat ut enkäten till som svaren hade inkommit från. Jag valde medvetet att skicka enkäten både till länsstyrelser som innefattar storstäder samt länsstyrelser som representerar landsbygden till större del. Detta för att få en spridning. På grund av att enkäten var anonym kan jag dock inte urskilja från vilka länsstyrelser som svaren inkommit ifrån. Detta gör att jag inte kan dra några slutsatser i resultatet om det finns likheter eller skillnader i svaren från de djurskyddshandläggare som arbetar i storstäder och eventuellt tillämpar brevarenden i större utsträckning, jämt mot de handläggare som representerar landsbygden i högre utsträckning.

Trots att vi i Sverige har 21 stycken länsstyrelser (Länsstyrelsen, 2018) skickades denna enkätundersökning ut till endast fyra stycken. Detta gjordes för att begränsa materialet på grund av tidsaspekten. Från dessa fyra länsstyrelser svarade 23 personer på enkäten. Detta är ett relativt litet underlag för att dra alltför stora generella slutsatser då det i Sverige finns ungefär 200 djurskyddshandläggare (Dirf, 2018), men det ger en indikation på hur djurskyddshandläggarna ser på hanteringen av brevarenden i praktiken. Om tid hade funnits skulle det varit önskvärt att inkludera samtliga djurskyddshandläggare på landets alla länsstyrelser för att få ett mer övergripande resultat.

Man skulle även ha kunnat ställa motsvarande frågor till ett antal djurhållare som valts ut för brevarenden efter anmälan. En sådan studie hade dock blivit mer omfattande, och var därför inte aktuell inom ramen för detta examensarbete, även om en sådan studie i sig hade varit intressant att genomföra.

#### 5.5. Styrkor och svagheter med den lästa litteraturen

Jag valde att söka information om djurvälstånd, lidande hos djur samt djurskyddskontrollarbete. De vetenskapliga referenserna (Broom, 1986, 1991 och Duncan, 1993) är nyckelreferenser inom området djurvälstånd. När dessa publicerades var de banbrytande inom detta område. Jag valde därför att ta med dem då de är trovärdiga trots att de inte är nya och uppdaterade.

Kindbom (2015) gjorde en litteraturstudie om djurvälstånd och djurskydd samt en praktisk studie där hon granskade samtliga inkomna anmälningar till Västra Götalands länsstyrelse under en period på ett år. Kindbom (2015) granskade vilka faktorer i en anmälan som leder till att den klassas som obefogad. Svagheter i studien är att den endast är gjord på en av

landets länsstyrelser. Ju fler länsstyrelser som inkluderas desto mindre är risken att resultatet blir missvisande. Däremot har Kindbom (2015) granskat anmälningar som inkommit under en lång tidsperiod och därmed innefattar studien ett stort antal anmälningar vilket är en styrka. Trovärdigheten i studien är god då Kindbom (2015) har granskat ursprungsmaterial det vill säga de inkomna anmälningarna.

Röjder (2013) utvärderade länsstyrelsernas brevhantering. Studien var riktad till djurskyddshandläggare på länsstyrelsen i Dalarna samt djurhållare som varit föremål för brevären. Svagheter med studien är att endast sex djurhållare deltog vilket är ett relativt litet antal. Det var även få djurskyddshandläggare som deltog, närmare bestämt fem stycken. Röjder (2013) skriver dock att studien är tänkt att utgöra en grund för kommande, mer omfattande studier, inom samma område. Djurhållarna som deltog i studien intervjuades medan djurskyddshandläggarna själva fick fylla i en enkät. Att djurhållarna intervjuades kan ha gett andra svar än om de hade fått fylla i en enkät som anonyma. Det hade kunnat leda till att de kände sig mer trygga att uttrycka sina åsikter. Studien gjordes år 2013, det vill säga ett år efter att brevären infördes som metod för att effektivisera djurskyddshandläggarnas arbete. Trots att det i min studie har gått sex år sedan metoden infördes, så finns likheter hos de svarande djurskyddshandläggarnas åsikter i de båda studierna. Likheterna består i att handläggarna upplevde att brevären effektiviserar arbetet samt möjliggör att de når ut till fler djurhållare än tidigare.

Anneberg *et al.* (2013) genomförde en intervjustudie där studieobjekten var djurskyddshandläggare i Danmark. Dessa intervjuades för att ge sin syn på om man vid en djurskyddsinspektion ska ingå dialog med djurhållare eller enbart inspektera djurhållningen utefter hur lagstiftningen ser ut. Studien beskriver djurskyddshandläggarnas dilemma kring ”street-level bureaucracy” som först beskrivs av Lipsky (2010). Dilemmat innebär att handläggare dels arbetar utefter lagens skyldigheter men ute i fält är de tvungna att improvisera för varje ny situation de ställs inför. Studiens styrkor är att studieobjekten är de faktiska yrkesutövarna precis som i min enkätundersökning. Det hade dock varit intressant att få höra djurhållarnas synpunkter på de olika inspektionssätten. Det presenteras däremot i den andra studien av Anneberg *et al.* (2012) som jag har använt mig av. Här intervjuas djurhållare om deras erfarenheter och synpunkter på djurskyddsinspektioner. I denna studie framgick att djurhållare vill att inspektionerna ska vara likriktade. Denna åsikt kontra det som framgick i den tidigare studien av Anneberg *et al.* (2013) om att dialog är att föredra för att få en god kommunikation är motsägelser. Genom att ingå dialog så blir inspektionerna inte likriktade utan personliga. Dessa studier kan refereras till mitt arbete då flera svarande i enkätundersökningen upplevde att återkoppling via telefon vid brevären gav en god dialog. Detta kan öppna upp för ett gott framtida samarbete mellan myndighet och djurhållare.

Jag har även använt icke vetenskapliga källor så som den svenska djurskyddslagstiftningen och Jordbruksverkets årsredovisningar över djurskyddskontrollarbetet år 2014 och 2016. Dessa har jag valt att ta med då de är relevanta för ämnet eftersom de berör djurskyddskontrollarbetet generellt och brevären specifikt samt beskriver hur lagstiftningen ser ut inom detta område. De är även trovärdiga källor då djurskyddskontrollerna är medlet som kontrollerar att lagstiftningen följs. Djurskyddslagstiftningen är tillförlitlig eftersom den består av de svenska författningar som berör djurskyddet i landet. Jordbruksverkets årsredovisningar är något de fått i uppdrag av regeringen att sammanställa för att ge en överblick över hur länsstyrelsens djurskyddskontrollarbete fungerar.

## 5.6. Hållbarhetsperspektiv

Återkoppling via telefon vid brevärenden upplevs av flera djurskyddshandläggare ofta leda till en god dialog mellan länsstyrelsen och djurhållare, alltså myndighet och medborgare. Även djurhållare ser positivt på återkoppling. En förbättrad kommunikation mellan dessa parter kan i längden leda till ett mer hållbart samhälle där medborgare har ett ökat förtroende för myndigheten tack vare ett gott samarbete mellan dessa parter och där de tillsammans arbetar för att bibehålla ett gott djurskydd. På så sätt är brevärenden med i arbetet för hållbara städer och samhällen, vilket är ett av de 17 globala målen (Regeringen, 2018).

## 5.7. Tillämpning av arbetet inom djurskyddsområdet

Länsstyrelsen vill effektivisera djurskyddshandläggarnas arbete och lägga resurser och tid där det behövs bäst, det vill säga på akuta och allvarliga ärenden samt på normalkontroller som är tänkt att vara förebyggande. Detta arbete utvärderar brevärenden som metod att just effektivisera arbetet och lägga resurserna där de behövs. Med hjälp av djurskyddshandläggarnas egna ord har jag utvärderat hur de anser att detta fungerar. Djurskyddshandläggarnas arbete är att säkerställa djurskyddet genom att på plats kontrollera att djurskyddslagstiftningen följs. Därför är det viktigt att utvärdera om brevärenden äventyrar djurskyddet eller inte då metoden inte består i att kontrollera djurskyddet på plats utan endast via brev informera djurhållaren om en inkommen anmälan. Om brevärenden inte äventyrar djurskyddet så är det bra att man genom effektivisering kan lägga resurserna där de bäst behövs. På så sätt kan länsstyrelsen nå ut till de djuren som är i störst behov samt nå ut till fler djurhållare än innan. Om det däremot kan anses äventyra djurskyddet, kanske inte i sin helhet men till viss del, så är arbetet ett viktigt bidrag för att kunna revidera och förbättra metoden. Därför är detta arbete ett värdefullt bidrag inom djurskyddsområdet.

## 5.8. Möjliga nya frågeställningar

Det finns ett brett spektrum av vad som klassas som en obefogad anmälan. Om man inför fler kategorier för anmälningar än enbart befogad eller obefogad så speglas verkligheten på ett bättre sätt. Förslag på ny frågeställning:

- Finns det någon ytterligare kategori du skulle vilja införa vid kontroller utöver ”befogad” och ”obefogad” för att spegla verkligheten på ett bättre sätt?

Med brevärenden som metod är det svårt att veta om en anmälan är befogad eller inte. Därför ansåg flera svarande i enkäten att det bör införas obligatorisk återkoppling via telefon för att på så sätt öka chanserna att göra en korrekt bedömning. En möjlig ny frågeställning inom detta område skulle därför kunna vara:

- Tror du som djurskyddshandläggare att obligatorisk återkoppling vid brevärenden skulle öka chanserna för att göra en korrekt bedömning av en anmälan?

Nästan alla svarande i enkäten ansåg att brevärenden är ett nödvändigt medel för att dagens arbetssituation ska vara hållbar. Däremot var det många som ansåg att brevärenden äventyrar djurskyddet och att vissa punkter som idag klassas som brevärenden istället bör leda till fysisk kontroll. Eventuellt skulle det vara bra att se över mallen för brevärenden och fundera på om de punkter som idag innefattas endast leder till ringa lidande eller faktiskt utgör ett större lidande. Nya frågeställningar skulle kunna vara:

- Vilka punkter anser du som djurskyddshandläggare även fortsättningsvis ska leda till ett brevärende?
- Finns det punkter som idag leder till fysisk kontroll som istället skulle kunna hanteras som ett brevärende?

## 6. Slutsatser

Brevärenden är tänkt att effektivisera djurskyddshandläggarnas arbete så att de kan lägga sina resurser på mer akuta och allvarliga ärenden samt på normalkontroller. Normalkontroller är tänkt att fungera förebyggande medan det vid anmälningsärenden redan har uppmärksammats brister (såvida de är befogade). Det är självklart viktigt med det förebyggande arbetet för att undvika att djur hålls på en nivå som ligger under svensk djurskyddslagstiftning, det vill säga undvika att det uppstår brister i djurhållningen. Flera svarande i enkäten upplevde att de oftare hittar brister på normalkontroller än på anmälningskontroller och att dessa kontroller oftast innefattar fler djur.

Av de anmälningar som inkommer till länsstyrelsen kontrolleras ungefär en tredjedel på plats och resten handläggs administrativt, sett över hela landet generellt (Jordbruksverket, 2016). Av de som kontrolleras på plats är ungefär hälften obefogade (Jordbruksverket, 2016). Med brevärenden är det tänkt att man som handläggare ska kunna komma åt dessa obefogade anmälningar utan att behöva åka ut på kontroll. Detta sparar tid och möjliggör en annorlunda resursfördelning. Men eftersom det är svårt att avgöra om en anmälan är befogad eller inte utan att göra ett fysiskt kontrollbesök, så är det svårt att veta om man kommer åt de obefogade anmälningarna. I Jordbruksverkets redovisning av djurskyddskontroller (2016) framgick att länsstyrelserna har svårt att komma under 30 % obefogade anmälningskontroller, trots att brevärenden vid den tiden funnits som metod i fyra år.

Eftersom det är svårt att veta om en anmälan är befogad eller inte så är risken stor att man missar allvarliga brister genom brevhandläggning. Att införa obligatorisk återkoppling på brevärenden skulle öka chanserna till en korrekt bedömning av ett ärende vilket stärker djurskyddet och det är trots allt det som länsstyrelsen har som uppdrag att säkerställa med djurskyddslagstiftningen som grund. Genom återkoppling via telefon kan handläggarna få en uppfattning om djurhållaren och bedöma situationen vilket man inte kan göra alls enbart genom att skicka ett brev. Många av de svarande upplevde att kommunikationen mellan djurhållare och länsstyrelsen oftare är bättre över telefon än på plats. Brevärenden med återkoppling skulle därmed kunna förbättra samarbetet mellan länsstyrelsen och djurhållare och i längden skulle arbetssituationen förbättras för djurskyddshandläggarna. Däremot leder obligatorisk återkoppling till en högre arbetsbelastning vilket brevärenden är tänkt att minska.

Att införa fler kategorier än enbart ”befogad” och ”obefogad” skulle återspegla verkligheten på ett bättre sätt. Om en inspektör åkte på en anmälan, som idag skulle klassas som obefogad, eftersom de brister som anmälan gällde inte kunde påvisas, men där handläggaren upptäckte helt andra typer av brister i djurhållningen, skulle den kunna klassas som något annat än ”befogad” eller ”obefogad”. Det viktiga anser jag, är inte att minska antalet obefogade kontroller så som de klassas idag, utan att säkerställa djurskyddet.

Brevärenden som metod äventyrar djurskyddet till skillnad från ett fysiskt kontrollbesök. Flera punkter som klassas som brevärenden idag kan anses påverka djuren negativt både fysisk och psykiskt och kan i längden utgöra ett större lidande än ringa. Dessa punkter bör istället leda till kontroll för att säkerställa djurskyddet. Däremot finns det några punkter som fortsättningsvis skulle kunna hanteras som ett brevärende då de är svåra att kontrollera på plats. Det framgår trots allt tydligt i enkätundersökningen att brevärenden är ett nödvändigt

medel för att dagens arbetssituation ska vara hållbar. Brevärenden anses enligt många svarande vara tidseffektivt och minska arbetsbelastningen, samt möjliggör en prioritering av normalkontroller och mer akuta och allvarliga anmälningar.

## **7. Populärvetenskaplig sammanfattning**

Svensk djurskyddslagstiftning är minimikrav som djurhållare måste leva upp till. För att säkerställa att lagstiftningen följs utförs kontroller av länsstyrelsernas djurskyddshandläggare. Vilka djurhållare som kontrolleras väljs ut av ett riskklassificeringsprogram beroende på olika faktorer. Dessa kontroller kallas normalkontroller och är tänkt att vara förebyggande. Länsstyrelsen kan även få in anmälningar på att djur far illa. I dessa fall gör djurskyddshandläggarna en bedömning av allvarlighetsgraden i anmälan. Vid mindre allvarliga anmälningar skickar de ett brev till djurhållaren istället för att göra en fysisk kontroll. Det har nämligen visat sig att många anmälningar som länsstyrelsen åker ut för att kontrollera är obefogade, alltså utan anmärkning. Brevärenden är tänkt att spara tid som kan läggas på mer akuta och allvarliga fall samt på normalkontroller. Denna metod infördes år 2012 för att underlätta och effektivisera arbetet för handläggarna. I brevet informeras djurhållaren om anmälan och vad som krävs i lagstiftningen rörande de eventuella bristerna. Djurskyddshandläggaren gör även en bedömning om hen ska begära återkoppling från djurhållaren via telefon eller inte.

Med hjälp av en enkätundersökning riktad till djurskyddshandläggarna vid fyra olika länsstyrelser i landet har jag utvärderat hur de anser att brevärenden fungerar i praktiken. De frågeställningar jag ville ha svar på är om brevärenden äventyrar djurskyddet, om de anser att brevärenden är ett bra sätt att komma åt obefogade anmälningar samt om nuvarande hantering av brevärenden minskar arbetsbelastningen jämfört med besök på plats.

Fler än hälften av de svarande ansåg att djurskyddet äventyras med brevärenden eftersom det är svårt att bedöma via brev och telefon om en anmälan är befogad eller inte. Risken är därför stor att man missar allvarliga brister. Från flera håll konstaterades att det bör införas obligatorisk återkoppling via telefon. Det skulle öka chanserna till en korrekt bedömning vilket stärker djurskyddet. De punkter som klassas som brevärenden som flest svarande ansåg äventyrar djurskyddet till störst del är ensamma djur med bristande social kontakt och återkommande bur-/bilförvaring. Många ansåg att dessa istället skulle leda till fysisk kontroll. I det stora hela ansåg nästan alla svarande att brevärenden är ett nödvändigt medel för att dagens arbetssituation ska vara hållbar. Flera uppgav att det är tidseffektivt och minskar arbetsbelastningen samt frigör tid till mer akuta och allvarliga ärenden samt till normalkontroller.

## **8. Tack**

Jag vill innerligt tacka alla djurskyddshandläggare som tog sig tid att svara på min enkätundersökning. Utan era synpunkter hade jag inte kunnat genomföra denna studie. Jag vill även rikta ett stort och varmt tack till min handledare Lotta Berg för ditt stöd genom arbetets gång och din feedback som hjälpte mig framåt. Tack Henrik Olsson för att du som min kritiska vän har granskat arbetet och gett förslag på förbättringar. Slutligen vill jag tacka Frida Lundmark som föreslog att jag skulle skriva mitt examensarbete om just detta ämne.





## 8. Referenser

- Andersson, K. 2014. Jordbruksverkets redovisning av länsstyrelsernas djurskyddskontrollarbete under 2014.
- Andersson, K. 2017. Djurskyddskontrollen 2017. En redovisning av länsstyrelsernas arbete.
- Anneberg, I., Vaarst, M., Sørensen, J.T. 2012. The experience of animal welfare inspections as perceived by Danish livestock farmers: A qualitative research approach. *Science Direct*. 147, 49-58.
- Anneberg, I., Vaarst, M., Sandøe, P. 2013. To inspect, to motivate – or to do both? A dilemma for on-farm inspection of animal welfare. *Animal Welfare*. 22, 185-194.
- Bradshaw, J. 2009. Behaviour of cats. *The ethology of domestic animals 2<sup>nd</sup> edition* (Red. P. Jensen). Oxfordshire, CABI Publishing.
- Broom, D.M. 1986. Indicators of poor welfare. *British Veterinary Journal*. 142, 524-526.
- Broom, D.M. 1991. Assessing welfare and suffering. *Behavioural Processes*. 25, 117-123.
- Broom, D.M. 2011. A history of animal welfare science. *Acta Biotheor*. 59, 121-137.
- Broom, D.M. 2014. *Sentience and animal welfare*. Oxfordshire, CABI.
- Broom, D.M. 2015. New research relevant to companion animal welfare. *Companion Animal*. 20, 548-551.
- Campbell, J.M., Crenshaw, J.D., Polo, J. 2013. The biological stress of early weaned piglets. *Journal of Animal Science and Biotechnology*. 4, 1-4.
- Dawkins, M.S. 2008. The science of animal suffering. *Ethology*. 114, 937-945.
- <http://www.dirf.se/jobba-som-inspektor>, använd 2018-07-01.
- Djurskyddslagen (1988:534).
- Duncan, I.J.H. 1993. Welfare is to do with what animals feel. *Journal of Agricultural Ethics*. 6, 8–14.
- Jordbruksverket. 2016. Djurskyddskontrollen 2016. En redovisning av länsstyrelsernas arbete.
- Kindbom, S. 2015. Djurskyddsanmälningar i Västra Götalands län – en undersökning av faktorer som bidrar till att en anmälan klassificeras som obefogad. Master thesis, Swedish University of Agricultural Sciences, Sweden.

Lipsky, M. 2010 (1980). Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services. New York, Russell Sage Foundation.

[www.lansstyrelsen.se](http://www.lansstyrelsen.se), använd 2018-05-29.

Länsstyrelsen. 2018. Årsredovisning 2017, länsstyrelsen i Hallands län. Dnr 100-270-18.

Länsstyrelsen. 2018. Årsredovisning 2017, länsstyrelsen i Stockholms län. Dnr 111-2514-2018.

Länsstyrelsen. 2018. Årsredovisning 2017, länsstyrelsen i Värmlands län. Dnr 106-727-2018.

Länsstyrelsen. 2018. Årsredovisning 2017, länsstyrelsen i Västra Götalands län. Dnr 5350-2018.

Mills, D., Redgate, S. 2009. Behaviour of horses. The ethology of domestic animals 2<sup>nd</sup> edition (Red. P. Jensen). Oxfordshire, CABI Publishing.

<http://www.regeringen.se/regeringens-politik/globala-malen-och-agenda-2030/>, använd 2018-05-03.

Röjder, A. 2013. Brevhantering av anmälningsärenden – vad blir effekten för djurskyddet? Bachelor thesis, Swedish University of Agricultural Sciences, Sweden.

Schalke, E., Stichnoth, J., Ott, S., Jones-Baade, R. 2007. Clinical signs caused by the use of electric training collars on dogs in everyday life situations. Applied Animal Behaviour Science. 105, 369-380.

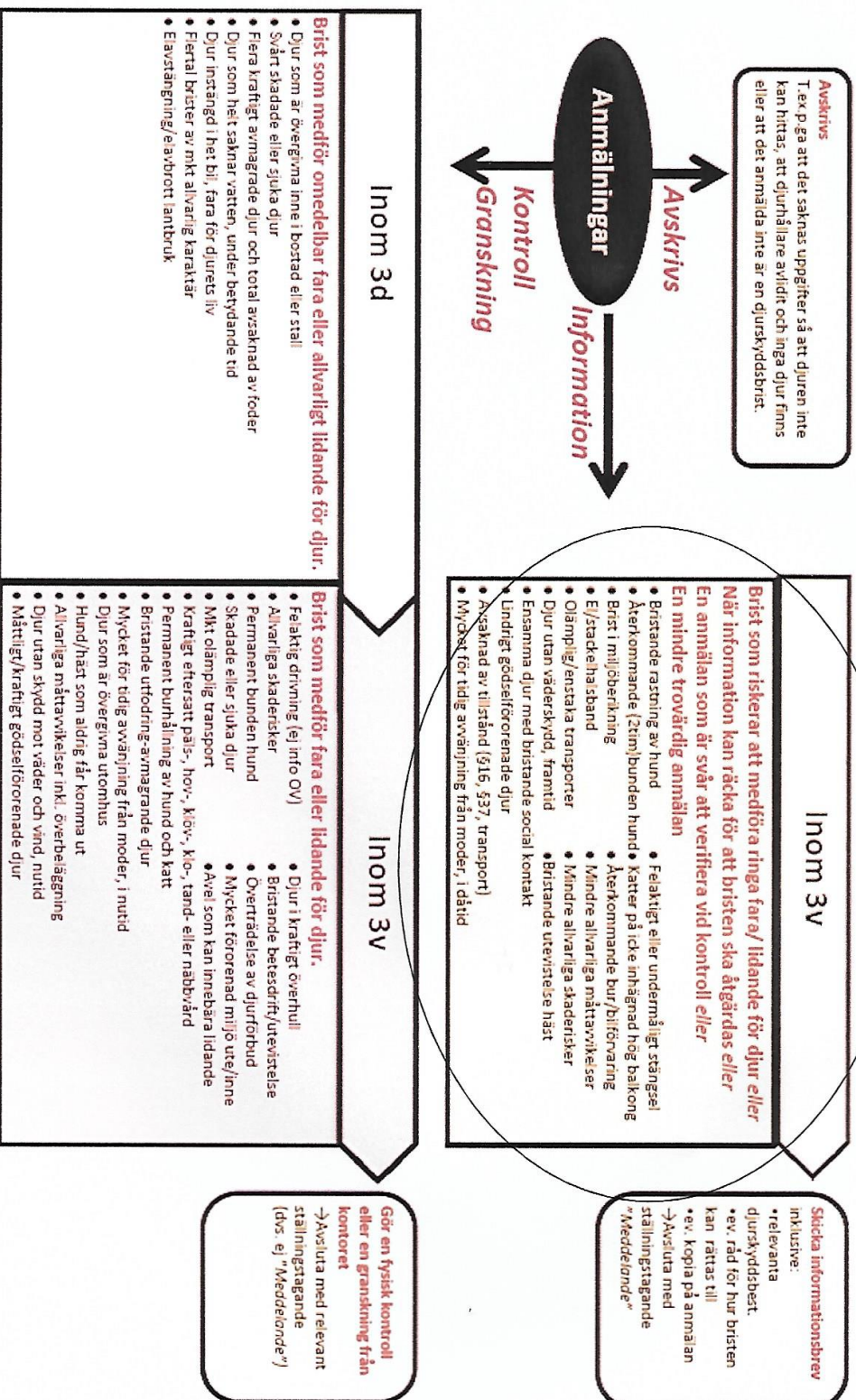
Spinka, M. 2009. Behaviour of pigs. The ethology of domestic animals 2<sup>nd</sup> edition (Red. P. Jensen). Oxfordshire, CABI Publishing.

Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd (SJVFS 2012:26) om försöksdjur, saknr L 150.

Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd (SJVFS 2008:5) om hållande av hund och katt, saknr L 102.

Statens jordbruksverks föreskrifter om ändring i Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2008:67) om offentlig djurskyddskontroll, saknr L 44.

## Fysisk kontroll eller infobrev vid anmälningsärende?



## Bilaga 2

Denna enkät har för avsikt att utvärdera hur ni som arbetar som djurskyddshandläggare på länsstyrelsen upplever att hanteringen av brevärenden fungerar i praktiken. Med brevärenden avses de ärenden som startats genom att en anmälan inkommer till länsstyrelsen (anonymt eller med känd anmälare) och denna hanteras genom att ett brev skickas till djurägaren med information om att en anmälan inkommit och med information gällande det aktuella regelverket, så att den berörda djurägaren självmant kan korrigera eventuella brister.

Undersökningen görs i samband med mitt examensarbete i Etologi och Djurskydd på SLU. Du är självklart anonym.

Tack för att du tar dig tid!

### 1. Vad är din generella inställning till brevärenden?

Positiv

Negativ

Annan \_\_\_\_\_

### 2. Anser du att brevärenden vanligen följs upp?

(Med uppföljning menas att man kontrollerar via kontakt med djurhållaren att bristerna har åtgärdats alternativt kommit fram till att det inte funnits brister).

Ja

Nej

Ibland, fast... \_\_\_\_\_

### 3. Sker återkoppling till anmälaren?

Ja

Nej

Ibland, fast... \_\_\_\_\_

### 4. Tycker du att brevärenden är en bra lösning på att komma åt eventuella obefogade anmälningar utan att lägga ned för stor tid på ärendena?

Ja

Nej

Ibland, fast... \_\_\_\_\_

### 5. Hur upplever du att bedömningen om en anmälan ska bli ett brevärende eller en fysisk kontroll är att utföra?

Komplicerad

Okomplicerad

### 6. Anser du att det finns en större risk att brevärenden äventyrar djurvälståndet till skillnad från en fysisk kontroll?

Ja

Nej

Ibland, fast... \_\_\_\_\_

### 7. Vilken/vilka av de punkter som faller inom ramen för brevärenden anser du skulle kunna äventyra djurskyddet till störst del, jämfört med ett fysiskt kontrollbesök?

Bristande rastning hund

Återkommande (2 tim) bunden hund

Brist i miljöberikning

EI- eller stackelhalsband

Olämplig/enstaka transporter

Djur utan väderskydd, framtid

Ensamma djur med bristande social kontakt

Lindrigt gödsel/örorenade djur

Avsaknad av tillstånd (16 §, 37 §, transport)

Mycket för tidig avvänjning från moder, i dåtid

Felaktigt eller undermåligt stängsel

Katter på icke inhägnad balkong på hög höjd

Återkommande bur-/bilförvaring

Mindre allvarliga måttavvikelser

Mindre allvarliga skaderisker

Bristande utevistelse häst

**8. Vilken/vilka av de punkter som faller inom ramen för brevarenden anser du istället bör leda till en fysisk kontroll?**

Bristande rastning hund  
Återkommande (2 tim) bunden hund  
Brist i miljöberikning  
Ei- eller stackelhalsband  
Olämplig/enstaka transporter  
Djur utan väderskydd, framtid  
Ensamma djur med bristande social kontakt  
Lindrigt gödsel förorenade djur  
Avsaknad av tillstånd (16 §, 37 §, transport)  
Mycket för tidig avvänjning från moder, i dåtid  
Felaktigt eller undermåligt stängsel  
Katter på icke inhägnad balkong på hög höjd  
Återkommande bur-/bilförvaring  
Mindre allvarliga måttavvikleser  
Mindre allvarliga skaderisker  
Bristande utevistelse häst

**9. Tycker du att brevarenden är ett nödvändigt medel för att dagens arbetssituation ska vara hållbar?**

Ja  
Nej

**10. Vad anser du är positivt med brevarenden?**

---

---

---

---

**11. Vad önskar du skulle förbättras med brevarenden?**

---

---

---

---

Tack för din medverkan!

## Svårhetsgradbedömning

Sammanfattning av lagtext Ds 2011:12 och föreskrifterna SJVFS 2012:26 Sakn L150

<b>Ringa</b> Djur som orsakas en kort period av ringa smärta, lidande eller ångest och som inte innebär någon påtaglig försämring av välbefinnande eller allmäntillstånd.	
a	Bedövning, utom när det endast är i avlivningssyfte.
b	Studier där en enda dos ges och ett begränsat antal blodprov tas (totalt < 10 % av cirkulerande blodvolym)
c	Ikke-invasiv bildbehandling av djur (t.ex. MRI) med lämplig sedering eller bedövning.
d	Ytliga ingrepp, t.ex. öron- och svansbiopsi, ikke-operativt subkutant insättande av minipumpar och transpondrar.
e	Yttre telemetriutrustning som endast orsakar ringa påverkan på djuren eller ringa störning av normal aktivitet och beteende.
f	Injektioner S.C., I.M., I.P., I.V. via ytliga blodkärl samt sondmatning, när ämnet inte har mer än en ringa inverkan på djuret.
g	Framkallande av tumörer eller spontana tumörer som inte orsakar någon påvisbar negativ klinisk effekt.
h	Avel av genetiskt modifierade djur som förväntas resultera i ringa påverkan för djuret.
i	Utfodring med dieter som inte uppfyller djurets alla näringsbehov och som förväntas orsaka ringa klinisk abnormalitet.
j	Tillägg av inerta markörer i dieten för att följa tarmpassagen.
k	Kortvarig (< 24 timmar) hållning i metabolismbur.
l	Undanhållande av foder under < 24 timmar för vuxna råttor.
m	Berövande av sociala partner, kortvarig ensamhållning av sociala vuxna råttor eller möss.
n	Vävnadsskadande retningar som kortvarigt är förenade med ringa smärta, lidande eller ångest, och som djuren kan undvika.
o	Kontroll av EKG med ikke-invasiv teknik med minimal eller ingen begränsning av rörelsefriheten.
p	Bedömning av kroppssammansättning genom ikke-invasiva åtgärder och minimal begränsning av djurens rörelsefrihet.
q	"Open field testing"
-	En kombination av eller ett upprepande av ovanstående exempel kan leda till klassificering som ringa.

<b>Måttlig</b> Djur som orsakas en kort period av måttlig smärta, lidande eller ångest, eller en lång period av ringa smärta, lidande eller ångest, eller en måttlig försämring av välbefinnande eller allmäntillstånd.	
a	Upprepad dosering med måttliga effekter samt upprepad blodprovstagning, utan blodersättning (> 10% av cirkulerande blodvolym)
b	Studier för fastställande av akuttoxiska doser, tester av kronisk toxicitet/cancerogenicitet med ikke-dödlig slutpunkt.
c	Ingrepp som orsakar postoperativ smärta, lidande eller nedsättning av allmäntillståndet.
d	Framkallade eller spontanutvecklade tumörer som orsakar måttlig smärta eller ångest eller måttlig störning av normalt beteende.
e	Strålning eller cellgiftsbehandling med ikke-dödlig dos eller med rekonstitution av immunsystemet.
f	Avel av genetiskt modifierade djur som resulterar i en måttlig påverkan av djuren.
g	Framställning av genetiskt modifierade djur genom operativa ingrepp.
h	Användning av metabolismburar som innefattar begränsning av rörelsefriheten under en längre tid (upp till fem dagar).
i	Utfodring med dieter som inte uppfyller djurets alla näringsbehov och som orsakar måttlig klinisk abnormalitet.
j	Undanhållande av foder under 48 timmar för vuxna råttor.
k	Framkallande av flykt- och undvikandereaktioner där djuret inte kan fly eller undvika retningen, som leder till måttlig ångest.

<b>Avsevärd</b> Djur som orsakas svår smärta, lidande eller ångest eller en lång period av måttlig smärta, lidande eller ångest, eller orsakat avsevärd försämring av välbefinnande eller allmäntillstånd.	
a	Toxicitetstestning med död som slutpunkt eller när dödsfall kan förväntas och då allvariga patofysiologiska tillstånd framkallas.
b	Testning av anordningar där funktionsbrister framkallar avsevärd smärta, ångest eller död (t.ex. instrument för hjärtstöd).
c	Testning vacciner som orsakar försämring av allmäntillstånd, sjukdom som leder till döden, långvarig smärta, ångest eller lidande.
d	Strålning eller cellgiftsbehandling med dödlig dos utan rekonstitution av immunsystemet.
e	Framkallade eller spontanutvecklade tumörer som orsakar dödlig sjukdom, långvarig smärta, ångest, lidande eller tillåts ge
f	Ingrepp som orsakar avsevärd eller bestående postoperativ smärta, lidande eller ångest, nedsättning av allmäntillstånd.
g	Organtransplantation där organavstötning leder till avsevärd ångest eller nedsättning av allmäntillståndet
h	Avel av djur med genetiska sjukdomar som orsakar avsevärd och bestående nedsättning av allmäntillståndet.
i	Användande av metabolismburar med avsevärd begränsning av rörelsefriheten under en längre period.
j	Elchocker som inte kan undvikas.
k	Fullständig isolering av sociala arter under längre perioder.
l	Stress framkallad av immobilisering för att framkalla magsår eller hjärtsvikt hos råttor.
m	Påtvingad simning eller fysisk träning med utmattning som slutpunkt.

<b>Terminal</b> Försök som utförs helt under allmän bedövning, från vilken djuret inte ska återfå medvetandet.	
a	Organtagning, då djuren enbart avlivas för att organ ska dissekeras och omhändertas för studier.
b	Ingrepp, då ingrepp sker under allmän bedövning från vilket djuret inte ska återfå medvetandet.

Vid **Institutionen för husdjurens miljö och hälsa** finns tre publikationsserier:

- **Avhandlingar:** Här publiceras masters- och licentiatavhandlingar
- **Rapporter:** Här publiceras olika typer av vetenskapliga rapporter från institutionen.
- **Studentarbeten:** Här publiceras olika typer av studentarbeten, bl.a. examensarbeten, vanligtvis omfattande 7,5-30 hp. Studentarbeten ingår som en obligatorisk del i olika program och syftar till att under handledning ge den studerande träning i att självständigt och på ett vetenskapligt sätt lösa en uppgift. Arbetenas innehåll, resultat och slutsatser bör således bedömas mot denna bakgrund.

Vill du veta mer om institutionens publikationer kan du hitta det här:  
[www.slu.se/husdjurmiljohalsa](http://www.slu.se/husdjurmiljohalsa)

---

---

**DISTRIBUTION:**

Sveriges lantbruksuniversitet  
Fakulteten för veterinärmedicin och  
husdjursvetenskap  
Institutionen för husdjurens miljö och hälsa  
Box 234  
532 23 Skara  
Tel 0511-67 000  
**E-post: [hmh@slu.se](mailto:hmh@slu.se)**  
**[www.slu.se/husdjurmiljohalsa](http://www.slu.se/husdjurmiljohalsa)**

Swedish University of Agricultural Sciences  
Faculty of Veterinary Medicine and Animal  
Science  
Department of Animal Environment and Health  
P.O.B. 234  
SE-532 23 Skara, Sweden  
Phone: +46 (0)511-67 000  
**E-mail: [hmh@slu.se](mailto:hmh@slu.se)**  
**[www.slu.se/animalenvironmenthealth](http://www.slu.se/animalenvironmenthealth)**

---

---