



Arbetar länsstyrelserna lika?

– en analys av hantering och prioritering av anmälningsärenden

An analysis of priority of reported cases from the public on the County Administrative Board in Sweden

Emma Reijer

Examensarbete/Självständigt arbete • 15 hp

Sveriges lantbruksuniversitet, SLU

Fakulteten för veterinärmedicin och husdjursvetenskap / Institutionen för husdjurens miljö och hälsa

Etologi- och Djurskyddsprogrammet

Uppsala 2020



Arbetar länsstyrelserna lika? – en analys av hantering och prioritering av anmälningsärenden

An analysis of priority of reported cases from the public on the County Administrative Board in Sweden

Emma Reijer

Handledare: Katja Lundquist, Sveriges lantbruksuniversitet, Inst. husdjurens miljö och hälsa

Examinator: Lotta Berg, Sveriges lantbruksuniversitet, Inst. husdjurens miljö och hälsa

Omfattning: 15 hp

Nivå och fördjupning: G2E

Kurstitel: Självständigt arbete i biologi

Kurskod: EX0867

Program/utbildning: Etologi och Djurskyddsprogrammet

Kursansvarig inst.: Institutionen för husdjurens miljö och hälsa

Utgivningsort: Uppsala

Utgivningsår: 2020

Nyckelord: Länsstyrelse, animal welfare, animal protection, reported cases, legislation

Sveriges lantbruksuniversitet

Fakulteten för veterinärmedicin och husdjursvetenskap

Institutionen för husdjurens miljö och hälsa

Avdelning för antrozologi och tillämpad etologi

Publicering och arkivering

Godkända självständiga arbeten (examensarbeten) vid SLU publiceras elektroniskt. Som student äger du upphovsrätten till ditt arbete och behöver godkänna publiceringen. Om du kryssar i **JA**, så kommer fulltexten (pdf-filen) och metadata bli synliga och sökbara på internet. Om du kryssar i **NEJ**, kommer endast metadata och sammanfattning bli synliga och sökbara. Fulltexten kommer dock i samband med att dokumentet laddas upp arkiveras digitalt.

Om ni är fler än en person som skrivit arbetet så gäller krysset för alla författare, ni behöver alltså vara överens. Mer information om publicering och arkivering går att hitta här: <https://www.slu.se/site/bibliotek/publicera-och-analysera/registrera-och-publicera/avtal-for-publicering/>.

JA, jag/vi ger härmed min/vår tillåtelse till att föreliggande arbete publiceras enligt SLU:s avtal om överlåtelse av rätt att publicera verk.

NEJ, jag/vi ger inte min/vår tillåtelse att publicera fulltexten av föreliggande arbete. Arbetet laddas dock upp för arkivering och metadata och sammanfattning blir synliga och sökbara.

Abstract

Jordbruksverket, the Swedish Board of Agriculture, are the ones that establish the legislation for animals beyond the Swedish Animal Welfare Act and Ordinance. The County Administrative Board (Länsstyrelsen) is the authority that ensures that animal keepers comply with the legislation. They receive reports from the public that alert them about animal keepers who are not complying with the legislation and treat the animal poorly. Together the Swedish Board of Agriculture and the County Administrative Boards have set a goal where a maximum of 25% of all reported cases where controls have been carried out shall be unjustified. Under the year 2019 it was only two out of 21 County Administrative Boards that achieved that goal. This study aims to investigate the reason why so many County Administrative Boards did not achieve this goal. The method that was used was to ask three different County Administrative Boards (Kalmar, Stockholm and Västmanland) questions about how they are working with reported cases, what information is important and how they prioritize the cases. Fifteen reported cases from each County Administrative Board were examined. The results from this study shows that the County Administrative Board in Stockholm had 15% reported cases that were unjustified, Kalmar had 41% and Västmanland had 47%. Both Kalmar and Västmanland had insufficient information from the public in their reports that could have been important for how the cases were concluded. The County Administrative Board in Stockholm have produced their own form that they use and write down all the information from the informer. More than half of the reported cases about animals that have not been treated according to the legislation was from anonymous people. One reason to why there was so many reported cases from anonymous informers that were unjustified can be because of conflicts between the informer and the animal keeper. The clearest reason why Kalmar and Västmanland had more unjustified reported cases than Stockholm is that they are not as accurate and do not have as detailed information from the public in their reports as Stockholm. One other thing that was discussed in this study was if it could be some risk with having a goal like this. The answer to that question is that if the County Administrative Boards work hard with getting all important information in their reports, no reported cases where animals are suffering will be unprioritized. The conclusion of this study is that all the County Administrative Boards in Sweden should use a form like the one Stockholm uses to make sure that all the important information is included in the report. And that they must work harder with getting all the important information and all the details that are necessary and be more accurate in the prioritizing.

Innehållsförteckning

Abstract	5
1. Introduktion	9
1.1. Inledning	9
1.2. Djurskydd.....	10
1.2.1. Definition av djurskydd	10
1.2.2. Prioritering av inkomna anmälningar	11
1.3. Djurvålfärd	11
2. Syfte med studien	13
2.1. Frågeställningar	13
3. Material och metod	14
3.1. Utförande	14
3.2. Begränsningar	15
3.3. För och nackdelar med vald metod.....	15
4. Resultat	16
4.1. Statistik av anmälningar år 2019.....	16
4.2. Rutin vid mottagande av anmälan	16
4.3. Granskning av anmälningar	17
4.4. Prioritering av anmälningsärenden	18
5. Diskussion	20
5.1. Statistik av anmälningar år 2019.....	20
5.2. Rutin vid mottagande av anmälan	20
5.3. Granskning av anmälningar	21
5.4. Prioritering av anmälningar	22
5.5. Risker med målet.....	22
5.6. Felkällor	23
5.7. Etiskt perspektiv.....	23
5.8. Arbetet ur ett hållbarhetsperspektiv	23
5.9. Litteraturens trovärdighet.....	24
5.10. Studiens användbarhet och framtida forskning.....	24
6. Slutsats	25

7. Populärvetenskaplig sammanfattning	26
Tack.....	28
Referenser	29
Bilaga 1	31

1. Introduktion

1.1. Inledning

Regeringen har gett Jordbruksverket uppgiften att bestämma ytterligare föreskrifter utöver EU-bestämmelserna och djurskyddslagen (Djurskyddsförordningen [2019:66]). I djurskyddsförordningen (2019:66) står även att regeringen delegerat ut uppgiften till länsstyrelsen att utföra offentliga kontroller för att djurhållare ska efterleva djurskyddslagen, föreskrifterna som Jordbruksverket tagit fram, samt EU-bestämmelserna. Länsstyrelsen får in anmälningar från bland annat allmänheten, polisen och veterinärer som gör dem uppmärksamma på om att en djurhållare inte sköter sina djur enligt lagstiftningen. Dessa anmälningar kan komma in via telefon direkt till en handläggare på länsstyrelsen, via mail eller brev. Lagstiftningen finns inte bara till för att upprätthålla en god djurvälstånd utan väger även in andra aspekter såsom djurskydd, djurhälsa, djurens välbefinnande, samt vård av och vänlighet mot djuren (Lundmark *et al.*, 2014). Djurhållare måste förhålla sig till ett flertal olika lagstiftningar, vilket medföljer att de kommer utsättas för inspektioner av myndigheter (Lundmark Hedman *et al.*, 2018). Utan dessa inspektioner är det svårt att säkerställa att dessa lagstiftningar efterföljs (Lundmark Hedman *et al.*, 2018).

Jordbruksverket har tillsammans med länsstyrelserna tagit fram ett nationellt mål gällande anmälningskontroller (Djurvälfärdsenheten, 2020). Målet syftar på att max 25% av de anmälningar där kontroll utförs får vara obefogade. Begreppet obefogade anmälningar betyder att djurhållningen där kontroll utförts var utan brist. Anmälningen i sig behöver inte vara obefogad bara för att djurhållningen vid tidpunkten för kontrollen är utan brist, detta kan bero på att sjuka djur har hunnit tillfrisknat vid kontrolltillfället eller att djur har dött och det inte finns något djur att kontrollera (Kindbom & Berg, 2015; Kindbom, 2015). I en rapport från Jordbruksverket framkom det att år 2019 var det 19 av 21 länsstyrelser som inte uppnådde målet och därmed åkte på större andel obefogade kontroller än vad målet är satt till (Djurvälfärdsenheten, 2020). Denna studie undersöker orsakerna till att

många länsstyrelser inte uppnår detta mål samt hur länsstyrelserna bör arbeta annorlunda för att uppnå målet.

1.2. Djurskydd

1.2.1. Definition av djurskydd

Begreppet djurskydd innebär att människan ska behandla djur på ett så humant sätt som möjligt (Nationalencyklopedin, 2020). I djurskyddslagen står det att djur ska behandlas väl och skyddas mot onödigt lidande och sjukdom (1 kap. 1 § Djurskyddslagen [2018:1192]). De grundläggande bestämmelserna som avgör hur offentliga djurskyddskontroller ska utföras står i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/625 av den 15 mars 2017 om offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet för att säkerställa tillämpningen av livsmedels- och foderlagstiftningen och av bestämmelser om djurs hälsa och djurskydd, växtskydd och växtskyddsmedel¹. Vidare behöver djurskyddshandläggarna även ta hänsyn till Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd (SJVFS 2019:14) om offentlig djurskyddskontroll, saknr L 44.

Djurskydd är en blandning mellan vetenskap, etik och lagstiftning (Brels, 2017). Vetenskapen visar till stor del hur djuren är lika oss människor, där ingår att de är emotionella, känsliga, intelligenta och medvetna varelser (Brels, 2017). Etiken gör att vi reflekterar över de moraliska implikationerna som är involverade och frågan om varför djurens moraliska status uppmanar oss människor att respektera dem (Brels, 2017). Slutligen är lagstiftningen ett starkt verktyg för att säkerställa skydd för djuren (Brels, 2017).

Enligt 1 kap. 1 § i djurskyddslagen (2018:1192) syftar denna lag till att säkerställa ett gott djurskydd och främja en god djurvälstånd och respekt för djur. Regeringen ser till att denna lag efterföljs genom att delegera ut arbetsuppgifter till kontrollmyndigheter, i detta fall länsstyrelsen som utför offentliga kontroller för att

¹ samt om ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 999/2001, (EG) nr 396/2005, (EG) nr 1069/2009, (EG) nr 1107/2009, (EU) nr 1151/2012, (EU) nr 652/2014, (EU) 2016/429 och (EU) 2016/2031, rådets förordningar (EG) nr 1/2005 och (EG) nr 1099/2009 och rådets direktiv 98/58/EG, 1999/74/EG, 2007/43/EG, 2008/119/EG och 2008/120/EG och om upphävande av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 854/2004 och (EG) nr 882/2004, rådets direktiv 89/608/EEG, 89/662/EEG, 90/425/EEG, 91/496/EEG, 96/23/EG, 96/93/EG och 97/78/EG samt rådets beslut 92/438/EEG (förordningen om offentlig kontroll).

EUT L 3, 7.4.2017, s. 95, Celex 32017R0625.

säkerställa ett gott djurskydd och en god djurvälstånd (Djurskyddsförordningen [2019:66]).

1.2.2. Prioritering av inkomna anmälningar

Länsstyrelserna har gemensamt tagit fram en nationell rutin för prioritering av anmälningar, ett så kallat flödesschema där det beskrivs vilka ärenden som ska prioriteras för kontroll, vilka som ska granskas från kontoret samt vilka ärenden där ett informationsbrev räcker (Berg *et al.*, 2017). De ärenden där bristerna utsätter djuren för omedelbar fara eller allvarligt lidande ska hanteras inom tre dagar, exempel på fall där djuren utsätts för omedelbar fara eller lidande kan vara djur som är övergivna, svårt skadade eller sjuka djur och kraftigt avmagrade djur. De ärenden där bristerna medför lidande eller fara för djuren ska hanteras inom tre veckor antingen från kontoret eller genom kontroll på plats, exempel på sådana ärenden kan vara allvarliga skaderisker, skadade och sjuka djur, överträdelse av djurförbud och avmagrade djur eller djur i överhull (Berg *et al.*, 2017). I de fall då bristerna endast utsätter djuren för ringa fara eller lidande räcker det med ett informationsbrev till djurhållaren där information om lagstiftningen och hur bristen strider mot den. Detta för att djurhållaren självmant ska rätta till den eventuella bristen, exempel på brister som medför ringa fara eller ringa lidande kan vara bristande rastning av hund, ensamma djur med bristande social kontakt, lindrigt gödsel förorenade djur och mindre allvarliga måttavvikelser (Berg *et al.*, 2017).

1.3. Djurvälstånd

Djurvälstånd handlar om mer än bara en parameter, det som bör inkluderas i djurvälstånd är etologi, psykologi och fysiologi, det vill säga hur djuren beter sig, deras mentalitet och fysik (Carenzi & Verga, 2009). Ett sätt att bedöma djurvälstånd är genom de fem friheterna, vilka är följande; 1) Frihet från hunger och törst, 2) Frihet från obehag, 3) Frihet från smärta, skador och sjukdom, 4) Frihet till att utföra naturliga beteenden, samt 5) Frihet från rädsla och ångest (Brambell, 1965; Botreau *et al.*, 2007).

Enligt Chapple (2018) ska djur inte bara skyddas för deras egen skull utan även för människan självintresse och av empati. Det gamla synsättet för välfärd menar på att det är acceptabelt att använda sig av djur för människans nytta så länge det inte utsätter djuren för allt för mycket smärta och lidande (Otter *et al.*, 2012). Nya välfärdstankar kom under 1980 talet där man inte tillåter smärta och lidande på samma sätt, det är fel att skada djur men så länge man använder djuren utan att

utsätta de för lidande behöver det inte vara fel att använda sig av djur för människans nytta (Otter *et al.*, 2012). Otter *et al.*, (2012) skriver även att vissa människor inte anser att vi har rätt att utnyttja djur överhuvudtaget.

2. Syfte med studien

Syftet med denna studie är att ta reda på orsakerna till att 19 av 21 länsstyrelser i Sverige år 2019 inte uppnådde det nationellt framtagna målet med att max 25% av de anmälningar där fysisk kontroll utförs är obefogade. Dessutom ta reda på hur länsstyrelserna kan arbeta annorlunda för att uppnå målet.

2.1. Frågeställningar

- Vad är det som gör att endast två länsstyrelser uppnår det nationellt framtagna målet?
- Hur bör länsstyrelserna agera annorlunda för att uppnå målet?
- Finns det några risker med att ha ett sådant mål?

3. Material och metod

3.1. Utförande

Jordbruksverkets sammanställning av länsstyrelsens anmälningssärenden granskades och de två länsstyrelser som låg längst ifrån det nationella målet, samt en av de två länsstyrelserna som uppnådde målet kontaktades via mejl. De två länsstyrelser som var längst ifrån målet var Länsstyrelsen i Kalmar län och Länsstyrelsen i Västmanlands län, och den länsstyrelse som uppnådde målet var Länsstyrelsen i Stockholms län. Fem frågor ställdes angående hur de arbetar med anmälningssärenden och deras tankar kring varför det nationellt framtagna målet inte uppnås.

De frågor som ställdes var:

- Hur ser era rutiner ut när ni tar emot en anmälan? Vilka frågor är det som ni generellt ställer och vill ha svar på vid inkommen anmälan?
- Upplever ni att ni missar någon viktig information som kan vara av betydelse för om kontroll utförs eller inte?
- Hur prioriterar ni anmälningar?
- Vad tror ni är anledningen till att många länsstyrelser inte uppnår målet?
- Hur ser statistiken ut från år 2019, hur många kontroller utfördes och hur många av dem var obefogade?

En begäran om att få ut 15 slumpvis utvalda anmälningar där kontroll utförts på men som visat sig vara obefogade gjordes. Anmälningarna och länsstyrelsens svar på frågorna granskades för att se om det fanns brister som var avgörande för prioriteringen av anmälningarna. Resultaten granskades och visas längre ner. Utifrån resultaten av granskning av anmälningarna och av svaren på frågorna från länsstyrelserna framtog en blankett som kan hjälpa länsstyrelserna vid mottagning av anmälningar.

Den sista frågan till länsstyrelserna gällande statistik valdes att inte användas i resultatet, detta på grund av att Jordbruksverkets sammanställning av länsstyrelsernas arbete kommit ut och den statistiken användes istället.

3.2. Begränsningar

För att arbetet inte skulle bli för stort gjordes begränsningen att endast tre av 21 länsstyrelser kontaktades, dessa valdes ut genom att granska 2019 års resultat från Jordbruksverkets sammanställning. Det gjordes även en begränsning där inte alla anmälningar valdes ut utan endast 15 stycken och dessa var sådana där kontroll utförts men ansetts vara obefogade.

3.3. För- och nackdelar med vald metod

Fördelar med den valda metoden är att granskning av anmälningarna som inkommit gjordes och bristerna framkom tydligt. Granskningen av hur länsstyrelsen arbetar gjorde att större förståelse för hur anmälningar tas emot och hanteras uppstod och skillnader mellan länsstyrelserna framkom tydligt.

Nackdelar med den valda metoden är att endast ett fåtal anmälningar från varje länsstyrelse granskades, för att få en mer enhetlig bild av hur anmälningarna hanteras hade granskning av alla obefogade anmälningar varit att föredra. En annan nackdel är att endast tre länsstyrelserns arbete granskades, för att få en mer enhetlig bild av hur arbetet ser ut i hela Sverige hade det varit bra att granska samtliga länsstyrelserns arbete med anmälningsärenden. Detta ämne är inte forskat på och det finns väldigt lite bra och relevant vetenskaplig litteratur, vilket är en nackdel som minskar trovärdigheten av studien och arbetet med studien.

4. Resultat

4.1. Statistik av anmälningar år 2019

Svaren på frågan om statistik som ställdes till länsstyrelserna granskades inte då Jordbruksverkets sammanställning kommit ut och statistiken från denna användes istället (Tab. 1). Länsstyrelsen i Stockholms län åkte på 19 kontroller som klassades som obefogade, vilket motsvarar 15% av de kontroller som utfördes under året. Detta är 10 procentenheter under det nationellt framtagna målet. Länsstyrelserna i Kalmar och Västmanlands län åkte på en större andel obefogade kontroller och var 16 respektive 22 procentenheter över målet.

Tabell 1. Statistik över antalet kontroller länsstyrelserna utförde år 2019 samt hur många av dessa som klassificerades som obefogade.

Länsstyrelse	Antal inkomna anmälningar	Antal utförda kontroller	Andel utförda kontroller	Antal obefogade kontroller	Andel obefogade kontroller
Stockholm	1581	126	8%	19	15%
Västmanland	382	85	21%	40	47%
Kalmar	542	237	31%	97	41%

4.2. Rutin vid mottagande av anmälan

På Länsstyrelsen i Västmanlands län tar handläggarna emot anmälningar och den som tar emot anmälingen är ansvarig för att få tillräckligt med information (J. Lindell, Länsstyrelsen i Västmanlands län, personligt meddelande, 3 april 2020). Vidare berättar J. Lindell att den informationen till exempel kan vara om personen själv sett djurskyddsbristen eller om det är andrahandsuppgifter, vilka eller vilken

brist det rör sig om, djurslag och om djurhållaren har andra djur, hur länge bristerna pågått, vilka tider djurhållaren är hemma, samt om djurhållaren har tendenser att uppvisa aggressiva eller våldsamma beteenden.

På Länsstyrelsen i Stockholms län använder de sig av en blankett som de själva tagit fram och fyller i det som är relevant för det aktuella fallet (J. Eliasson, Länsstyrelsen i Stockholms län, personligt meddelande, 14 april 2020). Hon berättar vidare att det viktigaste är att tänka ”vad är djurskyddsproblemet?”, om det inte är en djurskyddsbrist så tas inte anmälan emot. Enligt J. Eliasson på Länsstyrelsen i Stockholms län (personligt meddelande 14 april 2020) dubbelkollar de så att personen och adressuppgifterna stämmer så att kontroll kan vara möjlig att utföra. Hon berättar även att om anmälaren påstår att det är misär så frågar de vad som menas med misär, är det många föremål, ostädat, avföring och urin från djuret? J. Eliasson fortsätter att berätta att om anmälaren påstår att djuren inte sköts så frågar de följdfrågor om djuren får mat, vatten, tillsyn, skötsel, veterinärvård. Om det skulle röra sig om andrahandsuppgifter så ber handläggaren anmälaren att be den som sett bristen att göra en anmälan istället, är uppgifterna bristfälliga bes anmälaren att ta reda på mer och återkomma (J. Eliasson, Länsstyrelsen i Stockholms län, personligt meddelande, 14 april 2020). Hon berättar även att de vill veta när bristen sågs senast, skulle det röra sig om historiska uppgifter om saker som hänt för länge sen tas helst inte anmälningen emot. Slutligen berättar hon att de även förklarar prioriteringsordningen och om anmälaren ser att bristen fortsätter ber handläggaren anmälaren att återkomma.

Hos Länsstyrelsen i Kalmar län ber man anmälaren om namn på djurhållaren och adressuppgifter eller en tydlig vägbeskrivning till där djuren och djurhållaren finns (E. Johansson, Länsstyrelsen i Kalmar län, personligt meddelande, 14 april 2020). E. Johansson berättar att de frågar om djurslag, antal djur, om djuren hålls inomhus eller utomhus, om mat och vatten finns, hur djurets allmäntillstånd är. De är även noggranna med att kontrollera om det rör sig om första eller andrahandsuppgifter.

4.3. Granskning av anmälningar

Vid granskning av anmälningarna framkom tydliga skillnader, framförallt mellan Länsstyrelsen i Stockholms län och de andra två länsstyrelserna. Mellan Länsstyrelsen i Kalmar och Västmanlands län var skillnaderna inte lika stora. Det som skiljde sig mest var utformningen av mottagen anmälan där Länsstyrelsen i Stockholms län använde sig av en egen framtagen blankett där allt som behövs vid inkommen anmälan skrivs ner. Detta gör att all information som behövs i anmälningen kommer med och att färre saker glöms bort. Länsstyrelsen i Kalmar

och Västmanlands län använde sig inte av någon blankett utan de antecknade fritt vad som inkom i anmälan. Överlag var det lite information i de anmälningarna som inkommit till Länsstyrelsen i Kalmar och Västmanlands län. Den typen av information som saknas i de flesta anmälningar var detaljerad information i form av hull, allmäntillstånd och om djuret fått veterinärvård. Denna detaljinformation kan vara av stor betydelse för hur ärendet kommer att avslutas.

I många av anmälningarna kan man tydligt se brister, dessa brister handlar om avsaknaden av information, andrahandsuppgifter, konflikter mellan anmälaren och djurhållaren samt avlidna djur där det inte finns något djur att kontrollera. I det sista fallet så är det inte en djurskyddsbrist utan mer ett polisärende, detta ärende borde inte kontroll ha utförts på utan den som tog emot anmälan bör ha hänvisat till polis direkt.

En stor del av de personer som ringer in och anmäler väljer att vara anonyma. I de anmälningarna som granskades var det 24 av 44 som valde att vara anonyma. Anledningen till att antalet är 44 och inte 45 som totalt efterfrågades var för att Länsstyrelsen i Stockholms län endast kunde hitta 14 anmälningar i sitt register som gällde kontroll och som var obefogade. Länsstyrelsen i Kalmar län var den länsstyrelse som hade flest anonyma anmälningar av de som granskades, hela 12 av 15. Länsstyrelsen i Västmanlands län hade 8 av 15 anmälningar som var anonyma och Länsstyrelsen i Stockholms län 4 av 14.

Vid granskning av anmälningarna framkom att 17 stycken gällde hund, 13 om katt, sex stycken om häst, två om katt och hund, en om känguru, en om kronhjortar, resterande fyra anmälningar gällde lantbrukets djur. Av de anmälningarna som kom från Länsstyrelsen i Stockholms län var 13 av 14 anmälningar gällande hund och katt. Hos de andra länsstyrelserna var det mer blandat mellan olika djurslag.

4.4. Prioritering av anmälningsärenden

De tre länsstyrelser som kontaktades (Kalmar, Stockholm och Västmanland) använde sig alla av den nationellt framtagna rutinen som länsstyrelserna gemensamt tagit fram. Prioriteringen sker genom att jämföra den information som inkommit i anmälan med flödesschemat som finns med i rutinen.

Den information som Länsstyrelsen i Kalmar län gav var att de följer den nationellt framtagna rutinen att handläggning av ärendet sker inom tre dagar eller inom tre veckor beroende på vilken information som framkommit i den inkomna anmälan (E. Johansson, Länsstyrelsen i Kalmar län, personligt meddelande, 14 april 2020).

Länsstyrelsen i Västmanlands län kontrollerar även historik på djurhållaren, om tidigare ärenden finns eller om fler anmälningar inkommit kan ärendet prioriteras som kontrollärende även fast det ärendet i grunden skulle prioriteras som ett brevärende (J. Lindell, Länsstyrelsen i Västmanlands län, personligt meddelande, 3 april 2020).

Länsstyrelsen i Stockholms län har varje dag en person som kollar igenom alla anmälningar som inkommit under dagen, för att inte missa något akutärende (J. Eliasson, Länsstyrelsen i Stockholms län, personligt meddelande, 14 april 2020). Eliasson fortsätter berätta att två gånger i veckan har de ett prioriteringsmöte med handläggare, länsveterinär och enhetschef för att gå igenom och prioritera anmälningarna med den nationella anmälningsrutinen som grund. Stockholm är ett stort län som får in många anmälningar varje år (1581 år 2019) (Djurvälfärdsenheten, 2020), vilket gör att många anmälningar utreds från kontoret i förstahand, detta för att sälla bort bland annat okynnesanmälningar (J. Eliasson, Länsstyrelsen i Stockholms län, personligt meddelande, 14 april 2020). Slutligen berättar hon att de anmälningar som direkt prioriteras till kontroll är de ärenden där tidigare historik finns, ett brevärende där brister kvarstår, att djurhållaren har djurförbud men har djur ändå. Det kan också vara så att det är ett allvarligt fall där kontroll behövs för att bristen ska åtgärdas.

5. Diskussion

5.1. Statistik av anmälningar år 2019

Länsstyrelsen i Stockholms län var den av dessa tre länsstyrelser som tog emot flest antal anmälningar under 2019 men åkte endast ut på kontroll på 8% av dessa anmälningar. Anledningen till detta beror till stor del på att de prioriterar hårt på de anmälningar som kommer in, samt att de granskar och följer upp en stor del av anmälningarna från kontoret.

Länsstyrelsen i Västmanlands län åkte på kontroll på 21% av de anmälningar som inkom och Länsstyrelsen i Kalmar län på 31%, vilket visar på att de åkte på större andel kontroller än Länsstyrelsen i Stockholms län. Anledningen till att det skiljer mellan länsstyrelserna är svår att svara på men en teori är att det skiljer sig i prioritering, typ av anmälan som kommer in och att hur detaljerad informationen som anmälaren ger varierar.

Resultaten gällande andel utförda kontroller som var obefogade visar på att Länsstyrelsen i Västmanlands län och Länsstyrelsen i Kalmar län behöver arbeta hårdare med prioritering och mer detaljerad information i sina anmälningar för att uppnå 25%-målet.

5.2. Rutin vid mottagande av anmälan

De tre länsstyrelserna har liknande rutiner för att ta emot en anmälan. De skillnader som finns i den information som länsstyrelserna har delat med sig av är detaljeringen om hur allvarlig bristen är. Genom att fråga vad anmälaren syftar på när den nämner att det är misär, kan det ge positiva effekter på hur länsstyrelsen ska fortsätta ärendet. Att detaljera informationen på detta sätt gör att handläggarna får en tydligare bild av hur det ser ut där djuren hålls. Att endast ta emot informationen om misär kan vara missvisande för ärendet då olika människor kan tolka graden av misär på olika sätt. Denna detaljering har visat sig vara positiv för

Länsstyrelsen i Stockholms län, vilket bör tas efter av resterande länsstyrelser. I de fall där mer detaljerad information inte går att få ut av anmälaren har länsstyrelserna svårare att veta hur allvarlig bristen är. Det som bör göras i sådana fall är att se över historik på djurägaren för att se om tidigare ärenden finns, samt att jämföra flödesschemat noggrant för att se i vilken kategori anmälan passar in. Det vill säga om det ska vara kontroll, granskas från kontor eller om det räcker med att skicka ett brev. Vid granskning från kontor går länsstyrelserna igenom historik på djurhållaren, de kan även kontakta djurhållaren för att få kompletterande uppgifter och kan be djurhållaren om bland annat bilder och veterinärintyg.

5.3. Granskning av anmälningar

Vid granskning av anmälningsärendena framkom en hel del skillnader mellan de olika länsstyrelserna. Länsstyrelsen i Stockholms läns egen framtagna blankett som de använder vid mottagning av en ny anmälan verkar vara positiv för vilken information som kommer med i anmälan. Det syns tydligt på anmälningarna samt statistiken för obefogade anmälningar att det som de gör har gett framsteg. Stockholms län är den länsstyrelse som ligger bäst till i statistiken och är en av två som uppnått målet för 25% obefogade anmälningar år 2019. Av denna studie att döma så är det mycket med hjälp av deras blankett. En liknande blankett borde användas hos samtliga länsstyrelser. I bilaga 1 finns en blankett som tagits fram under studiens gång med samma typ av information som den Länsstyrelsen i Stockholms län använder sig av.

Mer än hälften av de anmälningar som granskades var anonyma vilket kan vara en bidragande faktor till att det resulterar i att anmälan blir obefogad. En stor del av de anmälningarna som var anonyma kan tolkas som okynnesanmälningar och grundar sig i konflikter mellan den som anmäler och djurhållaren. Ett sätt att minska denna typ av anmälningar är att ingen anmäling som kommer in får vara anonym, nackdelen med detta är att en stor del nödvändiga anmälningar kan komma att utebli. För att minska risken att de anonyma anmälningarna ska vara okynnesanmälningar bör handläggarna på länsstyrelsen vara noggranna när de tar emot anmälningarna och fråga extra mycket om detaljer, samt att de bör kontrollera historik på djurhållaren och se om tidigare ärenden finns och hur de har avslutats. Anonyma anmälningar som kommer in till länsstyrelserna via mail och brev kan vara svåra att följa upp om det är lite information i anmälingen då det inte går att ställa följdfrågor till anmälaren. För att undvika bristfälliga anmälningar via mail och brev kan länsstyrelserna skriva ut information om vad de vill ha med i anmälningarna på sina hemsidor där information om vart anmälingen ska skickas står.

Av de anmälningar från Länsstyrelsen i Stockholms län som granskades så handlade nästintill samtliga anmälningar om hund och katt, medan anmälningarna från de andra två länsstyrelserna var mer blandade när det kommer till djurslag. Överlag var det flest anmälningar gällande hund, katt och häst. Detta kan bero på att Stockholms län har en stor innerstad där främst sällskapsdjur hålls. Anledningen till att anmälningar gällande häst, hund och katt framkom i störst mängd kan bero på att hästar vanligtvis hålls i närheten av tätbebyggda områden och är ute stora delar av dagarna. Hundar och katter hålls vanligtvis inomhus men rastas eller har möjlighet till att gå ut vilket gör att andra människor har lätt att se dem vilket gör att man kan upptäcka brister i djurhållningen och anmäla detta. När det kommer till lantbrukets djur hålls de vanligtvis ute på landet där inte lika mycket människor rör sig, samt att de till stora delar av året hålls instängda i stallbyggnader. Detta gör att hästar, hundar och katter syns mer bland andra människor och brister kan upptäckas lättare än lantbrukets djur som hålls mer avskilt från bebyggelse.

5.4. Prioritering av anmälningar

Alla tre länsstyrelserna som ingår i denna studie följer den nationellt framtagna rutinen för hur prioriteringen ska ske. Detta är ett positivt resultat i och med att alla länsstyrelser arbetar lika med hur de prioriterar sina anmälningsärenden, eftersom det skulle kunna vara ett tecken på att deras gemensamt framtagna rutin fungerar bra och att samtliga länsstyrelser arbetar lika i denna fråga. Dock finns skillnader i hur hårt de prioriterar, då Länsstyrelsen i Stockholms län prioriterar hårdare på grund av den stora mängd anmälningar som kommer in till dem. Detta gör att fler anmälningar granskas från deras kontor och att färre kontroller utförs. Detta kan vara både positivt och negativt, det positiva är att de uppnår målet samt att de utför kontroll på de anmälningarna där djuren verkligen far illa. Det negativa är att hård prioritering kan leda till att de råkar prioritera bort kontroll på ställen där det skulle behövas och bristerna kan missas och kvarstå trots granskning från kontoret.

5.5. Risker med målet

Inspektioner hos djurhållare görs för att se till att lagstiftningen efterföljs (Lundmark Hedman *et al.*, 2018). Att ha ett mål med att minska mängden obefogade anmälningar gör att länsstyrelserna kommer behöva prioritera hårdare på vilka anmälningar de ska göra kontroll på. Detta kan leda till att färre kontroller utförs och det kan riskera att kontroller inte utförs i de fall där det egentligen behövs. För att minska risken för att detta scenario ska uppstå bör länsstyrelserna arbeta mer med hur de tar emot anmälningar genom att fråga mer om detaljer, om inte mer information kan ges av anmälaren bör man be personen i fråga att försöka

ta reda på mer information och återkomma. Detta kan bli problematiskt när det gäller anmälningar som kommer in anonymt till länsstyrelserna via mail eller brev då det inte går att ställa fördjupade följdfrågor. Detta kan undvikas genom att länsstyrelserna skriver ut vilken typ av information de vill ha med i anmälningarna på sina hemsidor och även skriva att de vill ha så detaljerade uppgifter som möjligt.

5.6. Felkällor

En av de felkällor som framkom under studien var att endast 14 av 15 anmälningar från Länsstyrelsen i Stockholms län granskades då de inte hade något bra sätt att leta reda på gamla anmälningar och hittade endast 14 stycken som var utan brist vid kontroll. Om det hade funnits 15 anmälningar att granska från vardera länsstyrelse hade resultaten kanske blivit något, men endast marginellt, annorlunda. En annan felkälla är att svaren på frågorna som länsstyrelserna gav var väldigt olika detaljerade vilket gör att man lätt kan tolka att en länsstyrelse arbetar mer detaljerat än en annan länsstyrelse. Detta leder till att resultaten kan vara missvisande om det är så att länsstyrelserna arbetar mer detaljerat än vad de uppgav i sina svar på frågorna, eller tvärt om. För att undvika den sistnämnda felkällan kan frågorna som länsstyrelserna fick besvara ha varit annorlunda och formulerade på ett sådant sätt att mer utförliga och djupgående svar framkom.

5.7. Etiskt perspektiv

Är det etiskt rätt att ha mål som syftar till att max 25% av alla anmälningar som kontroll utförs på ska vara obefogade? En synvinkel som kan vara emot detta mål är att länsstyrelsen måste prioritera hårdare vid inkommen anmälan för att kunna uppnå detta mål, vilket bidrar till en större risk att anmälningar där djuren far illa prioriteras bort och djuret eller djuren i fråga fortsätter leva under dåliga förhållanden med en dålig välfärd. För att undvika ett sådant scenario bör man vara noggrannare vid mottagandet av anmälan och fråga mer om detaljer som kan vara avgörande för hur länsstyrelserna ska prioritera ärendet.

5.8. Arbetet ur ett hållbarhetsperspektiv

Detta arbete syftar till att alla länsstyrelser ska arbeta på ett likvärdigt sätt och att anmälningar ska tas emot och hanteras på samma sätt oavsett vart i landet anmälningarna inkommer. Om länsstyrelserna arbetar likadant i hela Sverige så kommer djuren att behandlas lika i de olika länen vilket minskar risken för att

djurhållare flyttar till ett annat län bara för att det är mildare åtgärder om man inte följer lagstiftningen. Ett annat hållbarhetsperspektiv är att om länsstyrelserna arbetar lika så kommer deras arbete att uppskattas mer och förtroendet för dem kan öka.

Denna studie kan i framtiden användas av länsstyrelserna för att arbeta mot att uppnå det nationellt framtagna målet med max 25% obefogade anmälningkontroller. Länsstyrelserna kan använda denna studie genom att se vilka brister som finns vid inkommen anmälan och prioritering av anmälningar.

5.9. Litteraturens trovärdighet

Den litteratur som har använts har inte alltid varit helt relevant för detta ämne men den har använts som en trovärdig grund för att introducera ämnet och gett en tydligare bild av vad begreppen djurskydd och djurvälstånd innebär. Det finns väldigt lite litteratur som kan tillämpas till denna studie men den litteratur som använts anses vara trovärdig då det antingen kommer från vetenskapliga artiklar som berör ämnet eller så kommer den från myndigheter som arbetar med detta ämne.

5.10. Studiens användbarhet och framtida forskning

Denna studie kan användas av länsstyrelserna i framtiden för att minska mängden obefogade anmälningkontroller, samt att hjälpa länsstyrelserna att arbeta mer likartat och kunna bedöma anmälningar på samma sätt. Studien kan även användas som grund till senare forskning där man jämför samtliga länsstyrelserns arbete och granskar större antal anmälningar.

Framtida frågeställningar:

- Varför är det viktigt att länsstyrelserna arbetar lika i hela landet?
- Hur ska länsstyrelserna gå till väga för att arbeta lika?
- Bedöms brister likadant av samtliga länsstyrelser?

Dessa frågeställningar kan vara intressanta att analysera i framtida forskning för att se vad som påverkas och hur mycket det påverkar om länsstyrelserna arbetar lika i samtliga län. Det hade även varit intressant att i framtiden granska kontrollrapporter från samtliga länsstyrelser för att se om brister bedöms på samma sätt och om det skiljer sig i följderna vid brister efter kontroll.

6. Slutsats

Det som denna studie kom fram till är att en stor del av de anmälningarna som kommer in saknar mycket information och med mer noggranna och mer detaljerade anmälningar kan man förbättra arbetet och statistiken. Samtliga länsstyrelser bör använda sig av en blankett som de tar emot anmälningarna i. För att minska risken för bristande information i anmälningar via brev eller mail bör samtliga länsstyrelser lägga ut tydlig information på sina hemsidor med vilken typ av information de vill att anmälaren tar med i sin anmälan. Denna information bör ligga lättåtkomlig på hemsidorna, förslagsvis på samma ställe som information om vart anmälningen ska skickas står.

Om alla länsstyrelser använder sig av en sådan blankett och är noggranna i sina prioriteringar och granskningar från kontoret bör inte detta mål innebära någon risk för att anmälningar där djur far illa ska bortprioriteras.

7. Populärvetenskaplig sammanfattning

Det finns 21 länsstyrelser i Sverige och deras uppgift är att kontrollera att djurhållare följer djurskyddslagen, djurskyddsförordningen, EU:s regelverk och de föreskrifter som Jordbruksverket har tagit fram. Djurskyddsbestämmelserna finns till för att säkerställa ett gott djurskydd, främja en god djurvälstånd och respekt för djur. Länsstyrelserna utför kontroller där de kontrollerar så att lagstiftningen efterföljs. De får även in anmälningar från många olika håll, bland annat allmänheten, polisen och veterinärer där de varnar och upplyser om ett djur inte behandlas väl eller far illa. Det händer att länsstyrelsen får in anmälningar och åker på kontroll där det visar sig att djuren hålls enligt djurskyddslagen och inga brister upptäcks, anmälan klassas då som obefogad. Jordbruksverket har tagit fram ett nationellt mål tillsammans med länsstyrelserna som innebär att max 25% av de anmälningskontroller som utförs ska vara utan anmärkning. År 2019 var det endast två länsstyrelser som uppnådde detta mål. Denna studie syftar till att granska länsstyrelsernas arbete när det gäller anmälningsärenden och ta reda på orsaken till att många av länsstyrelserna inte uppnådde det framtagna målet. För att ta reda på orsaken till att målet inte uppnåddes kontaktades Länsstyrelsen i Kalmar län, Stockholms län och Västmanlands län. Anledningen till att dessa tre kontaktades var för att Länsstyrelsen i Kalmar och Västmanlands län var de två som låg långt ifrån målet och Länsstyrelsen i Stockholms län en av två som hade uppnått målet. Inkomna anmälningar granskades och frågor gällande hur de arbetar med anmälningsärenden ställdes till respektive länsstyrelse. De resultat som framkom var att stor del av de anmälningar som länsstyrelserna får in saknar information som kan vara avgörande för om kontroll ska utföras eller inte. Den informationen som saknas i anmälningarna är till stor del noggrann och detaljerad information om djuret eller djuren och bristen eller bristerna. Länsstyrelsen i Stockholms län använder sig av en blankett som de själva har tagit fram vilket gör att det är lättare för dem att få med all information som behövs och mindre information glöms bort att fråga om. Slutsatsen som denna studie kom fram till är att samtliga länsstyrelser behöver arbeta mer och hårdare för att få mer detaljerad information när anmälningar kommer in och använda sig av en liknande blankett som den som Länsstyrelsen i Stockholms län använder sig av.

Tack

Först och främst vill jag rikta ett stort tack till Länsstyrelserna i Stockholms, Kalmar och Västmanlands län för att de bidragit med värdefull information och material till denna studie. Jag vill även rikta ett stort tack till min handledare Katja Lundqvist som alltid haft bra svar på mina frågor och har hjälpt till när det har behövts. Dessutom vill jag tacka min kritiska vän Carolina Åberg Villacis som har läst igenom mitt arbete och kommit med bra feedback. Slutligen vill jag tacka min familj och mina vänner för att de har peppat mig och gett mig motivation under hela arbetet.

Referenser

- Berg L., Hansson A.G, Kinch, V. 2017. Rutin för handläggning av anmälningssärenden – djurskydd [internt material]. Länsstyrelserna, 28-nätverket.
- Botreau, R., Veissier, I., Butterworth, A., Bracke, M.B.M. & Keeling, L.J. 2007. Definition of criteria for overall assessment of animal welfare. *Animal Welfare*. 16, 225-228.
- Brambell, R. 1965. Report of the technical committee to enquire into the welfare of animals kept under intensive livestock husbandry systems. London: Her Majesty's Stationary Office.
- Brels, S. 2017. A Global Approach to Animal Protection. *Journal of International Wildlife Law & Policy*. 20, 105-123.
- Chapple, C.K. 2018. *Animal Ethics*. Sophia. 57, 69-83.
- Corenzi, C. & Verga, M. 2009. Animal welfare: review of the scientific concept and definition. *Italian Journal of Animal Science*. 8, 21-30.
- Djurskyddsförordningen (2019:66).
- Djurskyddslagen (2018:1192).
- Djurvälfärdsenheten. 2020. Djurskyddskontrollen 2019, - en redovisning av länsstyrelsernas arbete. Jönköping: Jordbruksverket.
<https://webbutiken.jordbruksverket.se/sv/artiklar/ovr552.html>
- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/625 av den 15 mars 2017 om offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet för att säkerställa tillämpningen av livsmedels- och foderlagstiftningen och av bestämmelser om djurs hälsa och djurskydd, växtskydd och växtskyddsmedel samt om ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 999/2001, (EG) nr 396/2005, (EG) nr 1069/2009, (EG) nr 1107/2009, (EU) nr 1151/2012, (EU) nr 652/2014, (EU) 2016/429 och (EU) 2016/2031, rådets

förordningar (EG) nr 1/2005 och (EG) nr 1099/2009 och rådets direktiv 98/58/EG, 1999/74/EG, 2007/43/EG, 2008/119/EG och 2008/120/EG och om upphävande av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 854/2004 och (EG) nr 882/2004, rådets direktiv 89/608/EEG, 89/662/EEG, 90/425/EEG, 91/496/EEG, 96/23/EG, 96/93/EG och 97/78/EG samt rådets beslut 92/438/EEG (förordningen om offentlig kontroll).

Kindbom, S. & Berg, C. 2015. Vad är en obefogad djurskyddsanmälan? Svensk Veterinärtidning. 15, 19-24.

Kindbom, S. 2015. Djurskyddsanmälningar i Västra Götalands län – en undersökning av faktorer som bidrar till att en anmälan klassificeras som obefogad. Studentarbete, Inst. för husdjurens miljö och hälsa, Sveriges Lantbruksuniversitet, Skara.

Lundmark, F., Berg, C., Schmid, O., Behdadi, D. & Röcklinsberg, H. 2014. Intentions and Values in Animal Welfare Legislation and Standards. Journal of Agricultural and Environmental Ethics. 27, 991-1017.

Lundmark Hedman, F., Hultgren, J., Röcklinsberg, H., Wahlberg, B. & Berg, C. 2018. Non-Compliance and Follow-Up in Swedish Official and Private Animal Welfare Control of Dairy Cows. Animals: an Open Access Journal from MDPI. 8.

Nationalencyklopedin, 2020.
<https://www.ne.se/uppslagsverk/ordbok/svensk/djurskydd>, använd 2020-05-19.

Otter, C., O'Sullivan, S. & Ross, S. 2012. Laying the Foundations for an International Animal Protection Regime. Journal of Animal Ethics. 2, 53-72.

Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd (SJVFS 2019:14) om offentlig djurskyddskontroll, saknr L 44.

Bilaga 1

Länsstyrelsen

Djurskyddsanmälan

Anmälan inkom:	Datum	Mottagen av:
1. Kontaktuppgifter anmälare		
Anmälan är anonym <input type="checkbox"/>		
Om namnuppgifter fylls i nedan ska information ges att personen inte kan vara anonym eftersom anmälan blir en offentlig handling		
Förnamn	Efternamn	Telefon
Annan kontaktuppgift		
Hur har anmälan fått kännedom om ärendet/djurskyddsbristen?		
Anmälan anger att tidigare djurskyddsanmälan är gjord Ja <input type="checkbox"/> Nej <input type="checkbox"/>		
Diarienummer:		
2. Kontaktuppgifter till djurhållaren		
Förnamn	Efternamn	Personnummer
Adress	Postnummer	Ortnamn
Portkod eller liknande	Särskild postadress	Kommun
Fastighetsägare	Fastighetsbeteckning	Telefon
När är djurhållaren hemma?		
Information om djurägarens situation som kan vara bra att känna till:		
Finns det risk för handläggarens säkerhet vid eventuell kontroll? <input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nej <input type="checkbox"/> Vet ej		

3. Djurslag och brister i djurhållningen	
Djurslag	Signalement
Andra djur på fastigheten	
Djuren finns där djurägaren bor? <input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nej, ange vägbeskrivning nedan:	
Beskrivning av brist:	
Har anmälaren möjlighet att ta bilder? <input type="checkbox"/> Ja, e-post <input type="checkbox"/> Ja, sms <input type="checkbox"/> Nej	
Har djuret/djuren foder och/eller vatten? <input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nej <input type="checkbox"/> Vet ej	
Hur är hullet på djuret/djuren? <input type="checkbox"/> Normalt <input type="checkbox"/> Magert <input type="checkbox"/> Övervikt <input type="checkbox"/> Vet ej	
Hur är allmäntillståndet på djuret/djuren? <i>Skicket på djuret, rörelsemönster, beteende med mera</i>	
Har djuret/djuren fått veterinärvård? <input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nej <input type="checkbox"/> Vet ej	
Hur är djurets/djurens miljö?	
Övrigt som anmälaren har reagerat på	
Hur kommer det sig att anmälaren ringer just idag?	

4. Länsstyrelsens noteringar
Uppgifter/information som lämnats till anmälaren
Länsstyrelsen har även hänvisat till: <input type="checkbox"/> Polismyndighet <input type="checkbox"/> Kommunen <input type="checkbox"/> Socialtjänsten <input type="checkbox"/> Annat
Tidigare ärenden

Om anmälan kommer från en veterinär och gäller ett sjukt djur **ska** den kompletteras med journal för snabbare handläggning som akutärende.