



Regeringskansliet
li.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande över rapporten Reglering av veterinärpersonal med mera vid höjd beredskap

Er beteckning: LI2024/01748

Länsstyrelsen Gävleborg yttrar sig härmed över remiss avseende rapporten "Reglering av veterinärpersonal med mera vid höjd beredskap" enligt nedan.

Sammanfattning

Länsstyrelsen stödjer i huvudsak rapportens resonemang och förslag på förändringar, men ser även att flera förslag saknar en djupare analys eller beskrivning varför det inte fullt ut är möjligt att se konsekvenserna av dem.

Länsstyrelsen Gävleborg tillstyrker förslaget om att utreda behovet av beredskapslagring av veterinärmedicinska läkemedel och förbrukningsmaterial. En sådan utredning är nödvändig för att säkerställa tillgången på kritiska läkemedel för djur under höjd beredskap och ytterst för att upprätthålla djurhälsa och livsmedelssäkerhet.

Länsstyrelsen tillstyrker förslagen om att gemensamt mellan länsstyrelserna, Jordbruksverket och Livsmedelsverket skapa en nationellt samordnad lägesbild och beredskapsplan avseende veterinära resurser som en grund för det veterinära arbetet med samhällsviktig verksamhet vid höjd beredskap och instämmer i den bild som beskrivs i rapporten om att sådana uppgifter idag saknas.

I rapporten föreslås att Länsstyrelserna ska få befogenhet att omfördela veterinärpersonal inom sina respektive län vid behov i händelse av höjd beredskap. Vidare föreslås att om det krävs omfördelning mellan län inom samma civilområde, ska den civilområdesansvariga länsstyrelsen ha mandat att anvisa personal. För omfördelning mellan olika civilområden föreslås Arbetsförmedlingen behålla detta mandat. Länsstyrelsen bedömer att det finns en logik i förslaget, och är försiktigt positiva, men

menar att förslaget är så översiktligt beskrivet att det inte i nuläget går att förutse hur det är tänkt att fungera. Förslaget behöver således utredas djupare.

I rapporten föreslås även att länsstyrelserna, i situationer då centrala myndigheter inte längre kan nå sin regionala personal, ska ta över lednings- och personalansvar från de centrala myndigheterna. Även här ser Länsstyrelsen att det finns en logik i förslaget. I rapporten saknas emellertid någon djupare analys kring hur detta skulle fungera. Länsstyrelsen ser bla att en sådan situation sannolikt skulle kräva ledningsresurser som idag inte finns tillgängliga på länsstyrelserna. En mera genomgripande analys och mera detaljerade förslag kring hur det föreslagna alternativet skulle kunna sättas i verket behövs för att fullt ut ta ställning till genomförbarheten i förslaget. Länsstyrelsen saknar även i rapporten en analys av alternativet att respektive beredskapsmyndighet i sin egen beredskapsplan förberett för ett scenario där kontaktvägar brutits och gett medarbetare instruktioner och mandat för hur man då går till väga i sitt normala uppdrag.

Mot bakgrund av att den som tillhör djurhälsopersonalen enbart får fullgöra uppgifter som han eller hon har kompetens för och själv bär ansvaret för hur han eller hon fullgör sina arbetsuppgifter enligt Lagen om djurens hälso- och sjukvård (2009:302) kap 2 § 2 så menar Länsstyrelsen också att det är osäkert om det går att flytta veterinärer till andra uppgifter, utan att de först fått en ordentlig och planerad utbildning, eftersom det kan strida mot kraven på rätt kompetens. Det är alltså osäkert om de kortare distansbaserade fortbildningskurser som utredningen föreslår uppfyller det kravet.

Länsstyrelsen vill även betona vikten av att länsveterinärfunktionen tydligt kopplas till beredskapsuppdraget. Utan denna kompetens i linjeorganisationen riskerar länsstyrelsen att sakna nödvändig sakkunskap för att hantera kriser som rör djurhälsa, djurskydd och livsmedelssäkerhet. Dessutom kräver flera av de föreslagna uppgifterna, såsom framtagande av särskilda veterinärresurslägesbilder, betydande administrativa och personella resurser som idag saknas. För att länsstyrelserna på ett ändamålsenligt och rättssäkert sätt ska kunna fullgöra de utökade uppgifter som föreslås i utredningen, ser Länsstyrelsen att det erfordras en väsentlig förstärkning av de ekonomiska ramarna inom verksamhetsområdet.

Länsstyrelsen Gävleborg vill också uppmärksamma att rapporten endast i begränsad utsträckning behandlar möjligheten – eller snarare behovet – av att beakta djurhälsopersonal som en potentiell resurs inom katastrofmedicinsk beredskap på den humanmedicinska sidan. Mot bakgrund av den kompetens djurhälsopersonal besitter inom bland annat kirurgi, anestesi, smittskydd och livsmedels säkerhet, framstår det som ändamålsenligt att i planeringsarbetet överväga krigsplacering av sådan personal inom ramen för den civilplikt som nu föreslås införas inom hälso- och sjukvården. En sådan breddning av perspektivet skulle kunna bidra till ökad robusthet i totalförsvarets samlade vårdberedskap.

Slutligen håller Länsstyrelsen Gävleborg med rapportförfattarna om att den nuvarande krigsveterinärförordningen är föråldrad och behöver ersättas för att bättre anpassas till det nu rådande totalförsvarspliktsystemet och tillstyrker därför också förslaget om att upphäva krigsveterinärförordningen (1981:648).

5.3 Allmän tjänsteplikt och civilplikt

I rapporten beskrivs hur allmän tjänsteplikt respektive civilplikt fungerar samt några för- och nackdelar med respektive modell. Senare i rapporten föreslås en modell med användandet av allmän tjänsteplikt istället för civilplikt. Länsstyrelsen saknar en motivering i rapporten till valet av denna modell istället för modellen med civilplikt. Länsstyrelsen ser en del fördelar med civilpliktsmodellen och skulle därför vilja se en djupare analys och motivering till det val som görs i rapporten. Länsstyrelsen menar bland annat att modellen med civilplikt kan vara mera förenlig med de kompetenskrav som ställs på djurhälsopersonal. Genom en välreglerad civilplikt kan kompetenta veterinärer snabbt och effektivt kallas in vid behov, utan att ställa krav på en ytterligare detaljstyrd planering av privata aktörers verksamhet. Civilplikten erbjuder en flexibel och rättssäker lösning för att hantera resursförsörjning vid kriser och samhällsstörningar, samtidigt som den tar hänsyn till såväl personalens kompetens som arbetsmarknadens behov.

6.3.2-6.3.5 Personalförsörjning mm

Länsstyrelsen har tagit del av redovisningen av den personalförsörjningsanalys som redovisas i kapitlet och vill framföra en övergripande synpunkt som rör det faktum att analysen inte fullt ut har beaktat Livsmedelsverkets roll och uppdrag som sektorsansvarig myndighet liksom länsstyrelsernas ansvar inom

samma sektor. Detta får till följd analysen inte räknat med alla uppdrag där veterinärkompetensen kommer att behövas.

Analysen har huvudsakligen fokuserat på djurens hälso- och sjukvård som en samhällsviktig funktion, men har inte fullt ut beaktat den bredare kontexten inom livsmedelsberedskap, inklusive dricksvatten. Veterinärkompetens är avgörande i fler aspekter av livsmedelskedjan, och detta bör lyftas fram som en totalförsvarsviktig funktion på fler nivåer än de som endast rör officiell livsmedelskontroll och klinisk verksamhet.

Länsstyrelsen anser vidare att rapporten lägger alltför stor vikt vid djursjukvård och brister i att tydligt belysa annan veterinär kompetens som en avgörande resurs i totalförsvarsarbetet för livsmedelssäkerhet och dricksvatten. Kapitlet om livsmedelssäkerhet fokuserar främst på Livsmedelsverkets uppdrag vid slakterier och gränskontroller, medan kontroll i primärproduktion och förädlingsled samt veterinära insatser i beslutsfattande positioner kring riskvärdering, riskhantering och utbrott inte lyfts som samhällsviktiga funktioner.

Länsstyrelsen anser att det är viktigt att tydligare specificera och kravställa de veterinärtjänster som länsveterinärer och andra relevanta veterinära resurser tillhandahåller i beredskaps- och livsmedelssäkerhetssammanhang. Särskilt behovet av länsveterinärernas kompetens måste beaktas och tydligt definieras i de föreskrifter som ska ersätta Krigsveterinärförordningen, då deras roll är central för att säkerställa livsmedelsberedskapen på både regional och nationell nivå.

Vi föreslår att personalförsörjningsanalysen omarbetas så att den omfattar hela bredden av veterinärkompetens som behövs inom djurhälsa men också inom livsmedelsberedskap så att all veterinärverksamhet som bedriver samhällsviktig verksamhet kan fortsätta även vid höjd beredskap. Verksamheter som inte definieras som samhällsviktiga kan behöva ställa om sin verksamhet.

Utredningen bedömer att Sverige har tillräcklig veterinär personal för samhällsviktig djursjukvård. Länsstyrelsen Gävleborg ifrågasätter detta. Redan idag påverkar veterinärbrist jourverksamheten och beräkningarna utgår från fredstida vårdbehov. Enligt rapporten "*Hur påverkar olika typer av kriser och samhällsstörningar djurens hälso- och sjukvård?*" (SJV 2022) ökar både sjuklighet och vårdbehov vid kriser, samtidigt som vårdinsatserna försvåras av brist på resurser.

Sammantaget talar detta för att behovet av veterinärer ökar vid en kris.

Länsstyrelsen ställer sig bakom förslaget att se över och stärka möjligheterna för regionala aktörer att ingå beredskapsavtal, vilket skulle kunna säkerställa en tillgång på djursjukvård även i områden med få veterinärer. I områden där det råder brist på djursjukhus/-kliniker och där avstånden till andra veterinärstationer är långa, är det avgörande att ha en beredskapsplan som gör det möjligt att snabbt täcka upp behovet av vård av djur.

6.3.7 Förnödenhetsförsörjning

Länsstyrelsen Gävleborg tillstyrker förslaget om att utreda behovet av beredskapslagring av veterinärmedicinska läkemedel och förbrukningsmaterial. En sådan utredning är nödvändig för att säkerställa tillgången på kritiska läkemedel för djur under höjd beredskap och ytterst för att upprätthålla djurhälsa och livsmedelssäkerhet. Det är av stor vikt att identifiera vilka läkemedel som är mest kritiska att lagrhålla samt att klargöra ansvarsfördelningen mellan myndigheter och privata aktörer för denna beredskapslagring. En sådan kartläggning bör även innefatta en analys av hållbarhet, lagringsförhållanden och rotationsprinciper för att säkerställa läkemedlens effektivitet över tid. Länsstyrelsen anser att en välplanerad beredskapslagring av veterinärmedicinska läkemedel och annan sjukvårdsutrustning är en viktig komponent för att stärka totalförsvarets förmåga och samhällets motståndskraft vid krissituationer.

7.1 Beredskapsplaner och krigsorganisation

I avsnittet konstateras att Jordbruksverket, Livsmedelsverket och länsstyrelserna ska bedriva ett systematiskt arbete för att kunna upprätthålla den egna verksamheten under höjd beredskap och ta fram beredskapsplaner för detta. Utredningen konstaterar att myndigheternas beredskapsplaner behöver vara samordnade på nationell, regional och lokal nivå så att de veterinära resurserna kan användas på ett resurseffektivt sätt och med samma prioriteringar i hela landet. Vidare menar man att för att åstadkomma detta behöver det införas en bestämmelse som ger länsstyrelserna en enhetlig skyldighet att som en del av sin planering inför höjd beredskap ta fram en beredskapsplan för den veterinära verksamheten. En sådan bestämmelse skulle möjliggöra inhämtning av uppgifter som kan ligga till grund för hur veterinära resurser ska fördelas i händelse av

bristsituationer och konkurrens om dessa. Som ett stöd för beredskapsplaneringen ska Jordbruksverket och Livsmedelsverket ta fram en vägledning för hur veterinärverksamhet kan prioriteras ur ett totalförsvarsperspektiv.

Förslagen i avsnittet hänger nära samman med förslagen kopplat till uppdrag kring lägesbilder och fördelning av personal. Länsstyrelsen tillstyrker i grunden förslaget men menar att även i detta avsnitt saknas en djupare beskrivning av hur arbetet är tänkt att bedrivas, varför det är svårt att fullt ut ta ställning till konsekvenserna. Det behöver exempelvis tydliggöras hur den nationella samordningen av de regionala planerna ska gå till. Denna samordning bör ligga hos en central myndighet och skulle eventuellt kunna följa sektorsansvaret.

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget om att utsedda regionala, länsvisa verksamhetsledare ska utses inom de centrala myndigheterna för att stödja länsstyrelsernas arbete. Det är dock inte tydligt i rapporten hur dessa är tänkt att arbeta i vare sig fredstid eller i tider av höjd beredskap.

7.3 Lägesbilder

Länsstyrelsen har tagit del av förslagen i rapporten som rör skapandet av en nationellt samordnad lägesbild av veterinära resurser, prioritering av verksamheter vid bristsituationer samt deltagande i detaljerad planering av privata aktörers verksamhet.

Länsstyrelsen anser att skapande och samordning av en nationell lägesbild av veterinära resurser, som grund för att kunna prioritera och planera olika aktörers verksamheter vid bristsituationer under höjd beredskap kan vara av stort värde för landets förmåga att upprätthålla den samhällsviktiga delen av den veterinära verksamheten under en sådan situation. Att länsstyrelsen i samverkan med aktuell central myndighet arbetar med att ta fram en sådan lägesbild för det egna länet är rimligt.

7.4 Personalförsörjning samt 7.5 Prioritering och fördelning av veterinära resurser

Utredningen föreslår att personalförsörjningen av totalförsvarsviktig veterinärverksamhet vid höjd beredskap i första hand bör lösas enligt de grundläggande principerna för civilt försvar baserat på ansvars-, närhets- och likhetsprinciperna. Det innebär exempelvis att veterinärer som redan arbetar inom samhällsviktig veterinär

verksamhet ska fortsätta att göra detta. Länsstyrelsen instämmer i denna slutsats.

Utredningen föreslår vidare att den allmänna tjänsteplikten tillämpas som laglig grund för att säkerställa såväl den "planerbara" personalförsörjningen som den omfördelning av veterinärpersonal som beskrivs i rapporten. Som länsstyrelsen framfört tidigare i detta remissvar så är det inte helt tydligt på vilken grund man landat i valet av allmän tjänsteplikt framför civilplikten och länsstyrelsen ser en rad fördelar med modellen med civilplikt.

Utredningen föreslår att länsstyrelsen och civilområdesansvarig länsstyrelse ges i uppdrag att anvisa personal till totalförsvarsviktig veterinärverksamhet om sådant behov uppstår, som ett komplement till arbetsförmedlingens mandat. Länsstyrelsen bedömer att det finns en logik i förslaget, och är försiktigt positiva, men menar att förslaget är så översiktligt beskrivet att det inte i nuläget går att förutse hur det är tänkt att fungera i praktiken. Förslaget behöver således utredas djupare.

Vidare är det osäkert om förslaget om omfördelning av veterinärresurser låter sig genomföras i praktiken, utan att först säkerställa att den berörda personalen har fått tillräcklig och ändamålsenlig utbildning för de nya uppgifterna. Enligt 2 kap. 2 § i Lagen om djurens hälso- och sjukvård (2009:302) får endast den som har kompetens för en viss uppgift inom djurhälsopersonalen utföra denna. Den enskilde bär dessutom själv ansvaret för sitt yrkesutövande. Det är därför tveksamt om de kortare distansbaserade fortbildningsinsatser som utredningen föreslår är tillräckliga för att uppfylla dessa lagkrav.

Länsstyrelsen instämmer i rapportens slutsats om att om modellen med lägesbilder mm ska fungera så behövs ett register över veterinära verksamheter och den veterinärpersonal som är bosatt inom länet. Länsstyrelsen tillstyrker det förslag som presenteras i rapporten om att Jordbruksverket får i uppdrag att utreda och skapa beredningsunderlag så att Jordbruksverket och länsstyrelserna kan använda även uppgifter insamlade i avseendet att utföra tillsyn enligt lagen om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård i beredningsplanering.

7.7 Möjlighet för länsstyrelser att ta över arbetsuppgifter

I avsnitt 7.1 behandlas arbete med beredskapsplaner, att Jordbruksverket, Livsmedelsverket och länsstyrelserna ska bedriva ett systematiskt arbete för att upprätthålla den egna verksamheten, genomföra förberedande planering och upprätta beredskapsplaner för de verksamheter som myndigheternas krigsorganisationer ska bedriva under höjd beredskap, inklusive hur myndigheten ska organisera och leda verksamheten. I avsnitt 7.4 föreslås vidare att personalförsörjningen av totalförsvarsviktig veterinärverksamhet vid höjd beredskap i första hand bör lösas enligt de grundläggande principerna för civilt försvar baserat på ansvars-, närhets- och likhetsprinciperna. Det innebär exempelvis att veterinärer som redan arbetar inom samhällsviktig veterinär verksamhet ska fortsätta att göra detta.

I avsnitt 7.7 lämnas sedan ett förslag om att länsstyrelserna ska tilldelas lednings- och personalansvar över veterinärer inom Jordbruksverkets och Livsmedelsverkets verksamheter om kontakterna inom landet bryts. Länsstyrelsen ser en logik i förslaget. I rapporten saknas emellertid någon djupare analys kring hur detta skulle fungera. Länsstyrelsen ser bla att en sådan situation sannolikt skulle kräva ledningsresurser som idag inte finns tillgängliga på länsstyrelserna. En mera genomgripande analys och mera detaljerade förslag kring hur det föreslagna alternativet skulle kunna sättas i verket behövs för att fullt ut ta ställning till genomförbarheten i förslaget.

Inte minst mot bakgrund av det som skrivs i rapporten om närhetsprincip och beredskapsplaner så saknar Länsstyrelsen i rapporten en analys av alternativet att respektive beredskapsmyndighet i sin egen beredskapsplan förberett för ett scenario där kontaktvägar brutits och gett medarbetare instruktioner och mandat för hur man då går till väga i sitt normala uppdrag.

Länsstyrelsen har ett uttalat kontroll- och tillsynsansvar över länets djurhälsopersonal, vilket även innebär risk för att en jävssituation uppstår om länsstyrelserna tar över det direkta personalansvaret.

7.8 Utbildning och övning

Länsstyrelsen vill vidare uppmärksamma att rapporten i begränsad omfattning tar upp möjligheten, eller snarare behovet, av att beakta djurhälsopersonal som en potentiell resurs inom katastrofmedicinsk beredskap inom humanmedicin. Länsstyrelsen anser att detta perspektiv är viktigt att inkludera i det pågående planeringsarbetet, särskilt med tanke på den kompetens djurhälsopersonal besitter, vilken skulle kunna vara värdefull inom flera områden inom den humanmedicinska beredskapen.

Djurhälsopersonal, såsom veterinärer och djursjukskötare, har betydande kompetenser inom bland annat kirurgi, anestesi, smittskydd, samt livsmedelssäkerhet. Dessa kompetensområden är inte begränsade till djurhälsa utan är också applicerbara inom humanmedicin, särskilt i krissituationer där resurser och personal kan vara ansträngda. Exempelvis kan veterinärer, med sin erfarenhet av kirurgiska ingrepp och anestesi, användas för att bistå vid medicinska insatser för människor.

Länsstyrelsen anser att det är viktigt att planera för att använda djurhälsopersonal i den humanmedicinska beredskapen vid höjd beredskap eller i krissituationer, där deras kompetens kan avlasta sjukvårdspersonal. Länsstyrelsen föreslår därför att en utredning genomförs om krigsplacering av djurhälsopersonal inom ramen för den föreslagna civilplikten i hälso- och sjukvården.

8 Författningsförändringar

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget om att krigsveterinärförordningen (1981:648) upphävs.

Länsstyrelsen anser, i kontrast till rapportens slutsats, att möjligheten till civilplikt för veterinärer bör utredas vidare. Mot bakgrund av ett förändrat klimat och ett försämrat säkerhetspolitiskt läge, bedöms sannolikheten för omfattande samhällsstörningar och kriser öka. Veterinär kompetens utgör en viktig resurs i sådana sammanhang, särskilt inom smittskydd, djurhälsa och livsmedelssäkerhet. En reglerad möjlighet att kalla in denna personal med stöd av civilplikten skulle därmed kunna bidra till en stärkt krisberedskap och motståndskraft inom totalförsvaret.

Ökad finansiering en förutsättning

Länsstyrelsen har i gemensamma budgetunderlag vid ett flertal tillfällen uppmärksammat regeringen om behovet av att tillföra medel till det veterinära verksamhetsområdet för att myndigheterna ska kunna fullgöra dagens uppdrag på ett fullgott sätt. Dagens situation bedöms utgöra en sårbarhet för livsmedelskedjan i fredstid och är avgörande i beredskapssammahang.

Om uppdraget att arbeta med lägesbilder och beredskapsplaner, utbilda, leda och fördela veterinärer skulle tillfalla länsstyrelserna, behöver finansieringen inom området kraftigt öka för att Länsstyrelsen både ska kunna fullfölja sitt ordinarie uppdrag och samtidigt bygga upp och vid höjd beredskap vidmakthålla den organisatoriska förmåga som krävs för att hantera krisen och de nya beredskapsansvaren.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av landshövding Carina Ståhl Herrstedt med avdelningschef Jenny Larsson som föredragande.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.

Kopia till li.dl@regeringskansliet.se