

2026-03-26
LI2026/00608**Landsbygds- och infrastrukturdepartementet**Statskontoret
Box 12028
102 21 Stockholm

Uppdrag till Statskontoret att utvärdera länsstyrelsernas verksamhet gällande djurskyddskontrollen

Regeringens beslut

Regeringen ger Statskontoret i uppdrag att utvärdera hur länsstyrelsernas verksamhet gällande djurskyddskontroll enligt djurskyddslagen (2018:1192) fungerar med beaktande av att djurskyddskontrollen ska vara ändamålsenlig, rättssäker, likvärdig och proportionerlig. Utvärderingen ska belysa kontrollens funktion ur såväl länsstyrelsens som djurhållarens perspektiv.

Statskontoret ska

- bedöma om länsstyrelserna bedriver verksamheten effektivt och har förutsättningar för att bedriva verksamheten med tillgängliga resurser,
- analysera hur samverkan mellan länsstyrelserna fungerar för att djurskyddskontrollen ska vara likvärdig i hela landet,
- analysera hur länsstyrelsernas dialog med och bemötande av olika målgrupper fungerar,
- analysera hur länsstyrelsernas processer och rutiner för ärendehanläggning och överklaganden ser ut och tillgodoser kraven på rättssäkerhet, objektivitet och proportionalitet, särskilt vad gäller omedelbara omhändertaganden,
- kartlägga omfattningen av försök till otillåten påverkan som riktas mot djurskyddskontrollverksamheten, framför allt i ärenden som gäller sällskapsdjur, samt analysera hur detta påverkar länsstyrelsernas förutsättningar att utföra djurskyddskontroller,
- analysera vilka konsekvenser försöken till otillåten påverkan, tillsammans med verksamhetens övriga förutsättningar, har för länsstyrelsernas kompetensförsörjning av djurskyddsutbildad personal,

- analysera om, och i så fall hur, rådgivning och stöd till djurhållare inom ramen för djurskyddskontrollverksamheten kan förbättras,
- analysera finansieringen av länsstyrelsernas verksamhet inom djurskyddskontrollen och medel för kostnader vid verkställighet efter omhändertagande av djur enligt djurskyddslagen och lagen (2007:1150) om tillsyn över hundar och katter,
- utvärdera hur Statens jordbruksverks (Jordbruksverket) samordning, inklusive stöd, råd och vägledning påverkar länsstyrelsernas djurskyddskontrollverksamhet, samt
- vid behov föreslå åtgärder som regeringen eller länsstyrelserna och Jordbruksverket kan vidta samt ta ställning till om författningsändringar inom djurskyddslagstiftningen är nödvändiga och i förekommande fall lämna förslag på sådana.

Statskontoret ska även beskriva ekonomiska konsekvenser och andra konsekvenser, t.ex. vad gäller samhällsekonomisk effektivitet, som eventuella förslag till åtgärder kan ha för offentlig sektor, företag eller enskilda.

Statskontoret ska vid behov inhämta underlag och information från länsstyrelserna och Jordbruksverket som behövs för genomförande av uppdraget. Statskontoret ska vid behov även föra dialog med övriga aktörer som exempelvis djurhållare och branschorganisationer vid genomförande av uppdraget.

Djurskyddskontroll vid slakterier och försöksdjursverksamhet samt förprovning och besiktning av djurstallar ingår inte i uppdraget.

Statskontoret ska senast den 31 mars 2027 lämna en redovisning av uppdraget till Regeringskansliet (Landsbygd- och infrastrukturdepartementen).

Bakgrund

Offentlig kontroll inom djurskyddsområdet utförs i huvudsak av länsstyrelserna i enlighet med djurskyddslagen och djurskyddsförordningen (2019:66). Djurskyddskontrollen regleras även till viss del av förordning

(EU) 2017/625¹ (EU:s kontrollförförordning). Enligt EU:s kontrollförförordning ska medlemsstaterna säkerställa en likvärdig, effektiv och riskbaserad offentlig kontroll i hela landet. Jordbruksverket ska enligt 8 kap. 10 § djurskyddsförförordningen samordna kontrollmyndigheterna och ge stöd, råd och vägledning till dem. Jordbruksverket har också bemyndigande att bl.a. föreskriva hur djurskyddskontrollen ska bedrivas och hur kontrollmyndigheter ska samverka.

Länsstyrelserna övertog 2009 ansvaret för djurskyddskontrollen från kommunerna. Skälen för organisationsförändringen var dels att komma till rätta med brister i kontrollen genom att bättre kunna styra, samordna och följa upp djurskyddskontrollen, dels öka likvärdigheten och effektiviteten i den, se propositionen Djurskyddskontroll m.m. i statlig regi (prop. 2007/08:63).

Regeringen gav den 22 april 2010 Statskontoret i uppdrag att utvärdera om och i så fall i vilken omfattning de eftersträvade förbättringarna med omorganisationen av djurskyddet hade uppnåtts sedan ansvaret fördes över från kommunerna till länsstyrelserna. Statskontoret redovisade uppdraget den 26 augusti 2011 i rapporten Djurskyddskontrollens utveckling (L2011/02583). Statskontoret konstaterade i rapporten att kontrollverksamheten hade utvecklats och höll en högre nivå men att antalet kontroller hade minskat drastiskt. Statskontoret bedömde vidare att det var svårt att dra långtgående slutsatser om vad omorganisationen skulle komma att få för slutliga effekter eftersom utvärderingen gjordes endast ett år senare. Därefter har ingen ytterligare utvärdering av djurskyddskontrollen gjorts.

Utmaningar i dagens djurskyddskontrollverksamhet

I den nationella kontrollplanen för livsmedelskedjan (NKP) är ett av fokusområdena för djurskyddskontrollen under perioden 2026–2029 att den ska vara riskbaserad och likvärdig. Målet är att de behöriga myndigheterna under perioden genomför åtgärder för en bättre riskbaserad kontroll. För att följa upp målet finns en indikator att varje länsstyrelse årligen ska kontrollera

¹ 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.

minst 10 procent av kontrollobjekt med livsmedelsproducerande djur i den planerade kontrollen. Indikatorn som sådan är inte ny utan har följts under lång tid. Måluppfyllelsen har varit varierande under perioden 2016–2024, inom vilken målet om 10 procent aldrig har uppnåtts på nationell nivå. Som mest har 7,9 procent av kontrollobjekten med livsmedelsproducerande djur fått en rutinmässig kontroll, vilket inträffade 2017 och 2019. Under 2024 fick endast 5,4 procent av berörda kontrollobjekt en rutinmässig kontroll. Det är den näst lägsta nivån som har uppmätts sedan 2016, bortsett från pandemiåret 2021. På länsnivå var det endast 2 av 21 länsstyrelser som lyckades kontrollera en tillräckligt stor andel av nämnda kontrollobjekt under 2024. Detta kan jämföras med sju länsstyrelser 2023 och åtta länsstyrelser 2022. Enligt länsstyrelserna beror minskningen i antalet genomförda rutinkontroller 2024 på att de då hade en hög arbetsbelastning, lägre bemanning och stor personalomsättning².

Ytterligare en utmaning som länsstyrelserna har är att hantera den stora mängd klagomålsärenden om misstanke om brister i djurhållningen som inkommer från bl.a. allmänheten. Under 2024 inkom totalt 15 215 sådana klagomål till länsstyrelserna, vilket är det högst noterade antalet sedan 2014. En del länsstyrelser behöver prioritera bort fysiska kontroller i vissa klagomålsärenden för att frigöra resurser för rutinkontroller. Andelen klagomålsärenden som i stället hanteras administrativt utan att det genomförs en fysisk kontroll på plats har därmed ökat. Risken med att prioritera bort fysisk kontroll till följd av klagomål är att allvarliga djurskyddsärenden kan missas vid en administrativ handläggning och därmed att djurskyddsnyttan minskar³.

Det finns skillnader mellan länsstyrelserna vad gäller andelen kontroller med uppmärksammade djurskyddsbrister. Exempelvis rapporterade en länsstyrelse brister vid 33 procent av rutinkontrollerna medan en annan länsstyrelse rapporterade brister vid 84 procent av rutinkontrollerna 2024. Statistik visar att det är vissa länsstyrelser som konsekvent identifierar en mindre andel brister vid kontroll, medan vissa andra länsstyrelser ligger högre i andelen rapporterade brister år efter år. Det kan innebära att djur-

² Nationell djurskyddsrapport 2024, Jordbruksverket.

³ Se not 2.

hållning med liknande brister har bedömts olika och lett till olika krav på åtgärder⁴.

Hot, våld och försök till otillåten påverkan

Djurskydd är en fråga som engagerar. Djurskyddslagstiftning och tillämpningen av den kan väcka starka känslor hos både djurhållare och hos allmänheten. Det förekommer både i media och sociala medier att djurskyddskontrollen får kritik, dels för att åtgärder inte anses tillräckliga, dels för alltför långgående ingripanden.

Under 2023 och 2024 genomförde Jordbruksverket en enkätundersökning för att mäta hur djurhållare med livsmedelsproducerande djur som hade kontrollerats upplevde kontrollen. Majoriteten av djurhållarna som svarade på enkäten, cirka 80 procent, var nöjda och hade en positiv upplevelse av djurskyddskontrollen, medan det fanns en andel djurhållare, cirka 15–20 procent, som hade en mer kritisk uppfattning utifrån sin upplevelse av sin senaste djurskyddskontroll⁵.

Samtidigt noterar länsstyrelserna en tydlig hotbild i samband med djurskyddsärenden, framför allt i ärenden kopplade till sällskapsdjur. Hot, våld och försök till otillåten myndighetspåverkan förekommer riktat mot såväl länsstyrelsernas som mot enskilda medarbetare. Det blir allt vanligare att enskilda medarbetare exempelvis hängs ut på sociala medier. Detta är förenat med problem gällande medarbetarnas arbetsmiljö och säkerhet. Flera länsstyrelser har också uppgett att allt oftare genomför två handläggare kontroller, som följd av ett försämrat arbetsklimat, vilket också bidrar till ett minskat antal genomförda rutinkontroller. Det kan även inverka negativt på myndigheternas långsiktiga möjligheter att vara en attraktiv arbetsgivare och kunna rekrytera och behålla rätt kompetens⁶. Under 2023 aktualiserades utsattheten när s.k. ”pulverbrev” skickades till samtliga länsstyrelser.

Mot bakgrund av den ovan beskrivna hotbilden tillsammans med att länsstyrelserna har fått arbeta med alltmer omfattande incidenter har, enligt länsstyrelserna, deras förmåga att fullgöra sina uppgifter inom djurskyddsområdet påverkats. Av statistik som Jordbruksverket har samlat in från

⁴ Se not 2.

⁵ Hur nöjda är djurhållare med djurskyddskontrollen? Jordbruksverket.

⁶ Nationell djurskyddsrapport 2023, Jordbruksverket.

länsstyrelserna framgår att antalet rapporterade incidenter och tillbud har ökat sedan 2020⁷.

Finansiering

Det finns stora skillnader mellan länen vad gäller antalet kontrollobjekt med livsmedelsproducerande djur och antalet årsarbetskrafter hos länsstyrelserna som utför djurskyddskontroller. Tilldelningen av medel till länsstyrelsernas djurskyddsverksamhet sker inte utifrån antalet kontrollobjekt inom djurskyddsområdet som varje länsstyrelse har. En stor del av länsstyrelsernas förvaltningsanslag fördelas enligt en modell med fem parametrar som tar hänsyn till strukturella skillnader mellan länen. De fem parametrarna är folkmängd, areal, antal kommuner, miljöavgifter och antal jordbruksföretag. Varje enskild länsstyrelse avgör därefter hur stor andel av tilldelade medel som internt ska fördelas till djurskyddsverksamheten⁸.

Länsstyrelsen i Södermanlands län har i rapporten Djurskyddsavgifter (LI2026/00072) redovisat hur länsstyrelserna har hanterat och tolkat regelverket avseende avgifter inom djurskyddsområdet. Länsstyrelserna hanterar exempelvis tidsredovisning, debitering av de olika uppgifterna och balanseringen av uppbyggda underskott till viss del olika. Länsstyrelserna har även redovisat hur det ackumulerade avgiftsunderskottet för offentlig kontroll inom djurskyddsområdet fördelas och lämnat förslag på åtgärder för att minska underskottet.

Länsstyrelserna tog 2018 över polisens uppgifter kring verkställighet av omhändertaganden av djur enligt djurskyddslagen och lagen om tillsyn över hundar och katter. Medel tilldelas verksamheten genom en gemensam del för rörliga verkställighetskostnader som Länsstyrelsen i Örebro län disponerar. Kostnaderna för omhändertaganden av djur har ökat kraftigt, både totalt och per ärende, samtidigt som fler av länsstyrelsernas beslut överklagas och djuren därmed hålls uppstallade under längre tid och många djurhållare saknar betalningsförmåga. De gemensamma medel som ska täcka kundförluster har 2024 och 2025 tagit slut innan årets slut vilket medför underskott som måste bäras av enskilda län eller täckas av kommande års medel. Ingen uppföljning har gjorts av om upplägget är ändamålsenligt eller om medlen är tillräckliga.

⁷ Se not 6.

⁸ Se not 2.

Skälen för regeringens beslut

Ett bibehållet starkt djurskydd är av stor betydelse för att säkerställa att djur behandlas väl samt för att upprätthålla livsmedelskonsumenternas förtroende för svensk djurhållning och livsmedelsproduktion. Det är därför angeläget med en väl fungerande djurskyddskontroll som sker i tillräcklig omfattning. Det är även viktigt att djurhållare ges samma förutsättningar genom att kontrollen sker på ett likvärdigt sätt vad gäller bedömning av brister och vidtagna åtgärder för att uppnå efterlevnaden av djurskyddslagstiftningen, oavsett var man som djurhållare bor i landet. Djurskyddskontrollen ska vara ändamålsenlig, rättssäker och likvärdig över hela landet.

Sedan länsstyrelserna övertog ansvaret för djurskyddskontrollen 2009 har en samlad utvärdering endast genomförts vid ett tillfälle. Denna utvärdering redovisades av Statskontoret 2011 i rapporten Djurskyddskontrollens utveckling. Därefter har verksamheten utvecklats och nya svårigheter har uppstått, bl.a. avseende måluppfyllelse, resursfördelning, arbetsmiljö och hotbild mot kontrollpersonal samt finansiering.

Mot denna bakgrund finns behov av att genomföra en aktuell och samlad utvärdering av djurskyddskontrollen. Statskontoret bör därför få i uppdrag att analysera länsstyrelsernas verksamhet enligt djurskyddslagen och Jordbruksverkets samordning samt att vid behov föreslå åtgärder för en mer ändamålsenlig, rättssäker, likvärdig och proportionerlig kontroll.

På regeringens vägnar

Peter Kullgren

Emma Jönsson

Kopia till

Justitiedepartementet/L6

Finansdepartementet/BA, IEA, ESA och SFÖ

Arbetsmarknadsdepartementet/ARM

länsstyrelserna

Statens jordbruksverk