

Vem ska ansvara för ledarhundar?

Konsekvensanalys av regeringens uttryckta avsikter att flytta
ansvaret för ledarhundsverksamheten från Synskadades
Riksförbund till Myndigheten för delaktighet samt beskrivning
av ledarhundsverksamhetens sammanhållna funktion



Synskadades Riksförbund
Ledarhundar



Rapport

Vem ska ansvara för ledarhundar?

Konsekvensanalys av regeringens uttryckta avsikter att flytta ansvaret för ledarhundsverksamheten från Synskadades Riksförbund till Myndigheten för delaktighet samt beskrivning av ledarhundsverksamhetens sammanhållna funktion.

Synskadades Riksförbund
februari 2019

Detta material finns i följande versioner: på papper i tryckt text, som punktskrift, som Word-fil samt inläst på CD i DAISY-format.

Beställs hos SRF Kontorsservice, tel: 08-39 92 20 eller via e-post:

kontorsservice@srf.nu

Om Synskadades Riksförbund

Synskadades Riksförbund (SRF) är en partipolitiskt och religiöst obunden ideell förening av och för personer med synnedsättning och blindhet. Föreningen bildades 1889 under namnet De Blindas Förening.

SRF arbetar för ett samhälle fritt från diskriminering och drivs utifrån tanken om alla människors lika värde och för att gemensamt hävda synskadades rätt till delaktighet och jämlikhet på alla områden.

Organisationen verkar också för att skapa social gemenskap, så att vi kan leva ett aktivt och självständigt liv.

SRF arbetar på lokal, distrikts- och riksnivå samt bedriver ett aktivt internationellt samarbete i Norden, Europa och internationellt.

Kontakt

Mariana Vikström - Handläggare/utredare

mariana.vikstrom@srf.nu

Lena Ridemar - Verksamhetschef för ledarhundsverksamheten

lena.ridemar@srf.nu

Synskadades Riksförbund

122 88 Enskede

08-39 90 00

info@srf.nu

www.srf.nu

Förord

För oss inom SRF är ledarhunden i sin egenskap av förflyttningshjälpmedel ett sätt att ge synskadade ökad rörelsefrihet och bättre möjligheter att delta i samhället på lika villkor som andra. Det är poängen med ledarhundsverksamheten och anledningen till att vi värnar om dess kvalitet. Samtidigt påverkas rörelsemöjligheterna för den enskilde även av andra faktorer, till exempel vilken annan orienterings- och förflyttningsträning en person fått. För även om ledarhunden underlättar i många sammanhang kan den inte alltid vara med. Då behövs färdigheter i att använda den vita käppen på ett effektivt sätt och förflytta sig säkert på egen hand. I andra sammanhang kan tekniska hjälpmedel vara till ovärderlig hjälp för att orientera sig.

Detta innebär att kunskaper om olika förflyttningstekniker och smarta hjälpmedel behöver kombineras på ett sammanhållet sätt. Den snabba teknikutvecklingen påverkar hur vi tar oss fram och spränger gränserna för vad som är möjligt. Det finns därför en stor poäng i att se och förstå de samband som finns mellan ledarhundsverksamheten och andra rehabiliterande insatser. Om de går hand i hand skapas synergier och vi kan ta tillvara på nya tekniska och pedagogiska möjligheter. SRF representerar denna helhet.

I våra nordiska grannländer testas redan de möjligheterna, bland annat i Norges Blindförbunds regi. I hörsnäcka får ledarhundföraren övergripande navigationsinformation via sin telefon och sedan sköter ledarhunden i vanlig ordning finavigeringen och undviker fysiska hinder. I dag finns appar som kan hålla reda på gatunamnen i tätorter, vilka butiker som finns i närheten och i vilken riktning personen rör sig. Det går också att skapa rutter och markera viktiga vägval i naturen. Det innebär nya möjligheter att röra sig på ett friare sätt. Samtidigt kräver tekniken i sig särskild träning.

Om olika rehabiliteringsinsatser går hand i hand kan vi ta tillvara på de nya möjligheterna och samtidigt vara noga med den personliga säkerheten. Det gäller att kunna ta sig fram säkert med vit käpp utan hund när det behövs, att kunna orientera sig med mobilen utan att det stör uppmärksamheten på den omgivande trafiken och att veta när hunden måste få fullt fokus för att allt ska fungera väl. Allt detta kräver mycket träning. Det krävs också att det finns stöd att få för den som stöter på svårigheter eller tvivlar på sin egen förmåga.

Ur detta perspektiv är det mindre produktivt att betrakta ledarhundsverksamheten som en isolerad företeelse, eftersom det då blir svå-

rare att utveckla den till nytta för användarna. Och inte minst, tillsammans med användarna. För det är vår övertygelse att goda kontakter med målgruppen är avgörande för att förstå de behov som finns och de behov som kommer att uppstå.

SRF står för något helt unikt i detta sammanhang. Många års erfarenheter av rehabilitering, utbildning, aktiviteter, kompetenser, engagemang och gemenskap är det som definierar SRF. Dessutom bevakar SRF synskadades intressen och driver viktiga frågor i demokratisk ordning, där medlemmar kan påverka inriktningen, aktiviteterna vi genomför och insatserna för oss som har en synnedsättning.

Att ledarhundsverksamheten bor hos SRF innebär att det viktiga erfarenhetsutbytet mellan synskadade som grupp och ledarhundsverksamheten sker kontinuerligt. Det är rika källor att ösa ur när verksamheten ska utvecklas. Det gagnar SRF-medlemmar såväl som ledarhundsförare som inte är medlemmar. När verksamheter splittras och kompetens renodlas och rycks ur sitt sammanhang går något väsentligt förlorat. Vi förlorar förståelsen för att helheten är så mycket mer än summan av varje enskild del.



Håkan Thomsson
Förbundsordförande
Synskadades Riksförbund

Ordlista

Administratör	Ansvarar för den löpande administrationen, inklusive diariet och kursadministrationen, samordning, dokumentation, brev, intyg, materialinköp med mera.
Anlagsbeskrivning	Beskrivning utifrån hundens egenskaper. Personlig karaktär.
Anmälan	Inkommen information gällande misskötsel eller andra omständigheter kring ett ekipage och som kräver uppföljning/utredning.
Dressör	Yrkesverksam person som dresserar tjänstehundar, i det här fallet blivande ledarhundar.
Förare/ledarhundsförare	Person som innehar en ledarhund och/eller dispositionsrätt.
Direktleverans	Hunden levereras hem till sin nya förare och ekipaget får samträning.
Dispositionsrätt	Rätten att inneha en ledarhund, enligt ledarhundslagen.
Disposition	Att inneha, "disponera", en ledarhund.
Ledarhundsekipage	Föraren och ledarhunden tillsammans. Ledarhundsekipaget är ett samarbetande team.
Ex-ante	I förväg, innan.
Ex-post	I efterhand, konstaterad.
EU	Europeiska Unionen.
Funktion	Hur ledarhunden fungerar som förflyttnings- och, i viss mån, orienteringshjälpmedel.

Förbindelse	Det avtal som föraren undertecknar vid mottagandet av ledarhunden.
GDPR	General Data Protection Regulation.
GK1	Grundkurs 1 - detsamma som samträning.
GK2	Grundkurs 2 - en obligatorisk uppföljningskurs på kursgård, som i dagsläget ges 6-9 månader efter att hunden har levererats till en förare.
Handisam	Myndigheten för handikappolitisk samordning.
Handläggare	Ansvarar för ärendehandläggning, dokumentation, samordning, sammanställande och utvecklande av information, utfärdande av intyg med mera och är delaktig i den löpande administrationen. Föredragande vid vissa beslut.
Hembesök	Besök hemma hos den sökande eller en förare som gör anspråk på en ny ledarhund (görs vanligen av en konsulent, vid behov tillsammans med synpedagog, handläggare eller administratör). Hembesöket får som regel inte vara mer än 12 månader gammalt vid tilldelning.
INFO-kurs	Informationskurs med grundläggande teori och praktiska moment. Del i ansökningsprocessen och en viktig del av underlaget som behövs för att kunna fatta beslut om dispositionsrätt.
Instruktör	Person med kompetens att träna ledarhundsekipage, ofta vid samträning eller supportärenden.

Kompetens	Med kompetens menas här kombinationen av teoretiskt kunnande och flerårig praktisk erfarenhet inom flera olika kunskapsområden kopplade till hund, människa och organisation, i samverkan. Förståelse för helheten.
Kvalitet	Hundens samlade ledarhundsmässiga egenskaper i kombination med hälsa, mentalitet och anlag.
Ledarhundskonsulent	Yrkeskunnig med ansvar för praktisk uppföljning av ekipage, funktionskontroller, hembesök, dokumentation, kursverksamheten, slutprov, tilldelning med mera. Föredragande vid vissa beslut.
Ledarhundslagen	Lag (2005:340) om överlämnande av vissa förvaltningsuppgifter till den ideella föreningen Synskadades Riksförbund .
Leverantör	Av MFD upphandlad leverantör av ledarhundar.
LOU	Lagen om Offentlig Upphandling.
Matchning	Processen att matcha ihop en hund med rätt egenskaper och karaktär med en förare utifrån dennes specifika behov, förutsättningar och önskemål.
MFD	Myndigheten för delaktighet.
OSL	Offentlighet- och sekretesslag (2009:400).
Sambandskedjan	Se beskrivning i rapporten.
Samträning	Den första träningen som sker i samband med leveransen av hunden (detsamma som Grundkurs 1, GK1), vanligen 10 eller 14 dagar.

SLHF	Sveriges Ledarhundsföräres Förening.
SRF	Synskadades Riksförbund.
SRF-veterinär	Veterinär med övergripande ansvar för veterinärmedicinska frågor inom verksamheten, samt ansvar för hälsoutlåtande i samband med inköp av ledarhundar och viss veterinärmedicinsk support per telefon och vid mottagning.
Support	Konsulent eller en instruktör som vid behov träffar och ”coachar” ekipaget.
Sökande	Person som ansöker om dispositionsrätt till ledarhund.
Tilldelning	Föraren får den specifika hund som bedömts passa, beskriven för sig och får samtidigt chans att ställa frågor om hunden (i enstaka fall tackar föraren av något skäl nej till hunden och en ny matchningsprocess påbörjas).
Tilldelningsbeslut	Det formella beslutet om tilldelning av en viss hund till en väntande förare.
Tjänstehund	Hundar som tillhör staten och i huvudsak används inom Polisen, Försvarmakten, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Kriminalvården och Tullverket samt ledarhundar som ägs av SRF .
Verksamhetschef	Har det övergripande ansvaret för ledarhundsverksamheten. Beslutsfattare.
Väntelista	Lista över de personer som väntar på att tilldelas en (ny) ledarhund. I praktiken är det två listor, en med förare som tidigare haft ledarhund och en med helt nya förare.

Återtagande

Kan syfta dels till återtagandebeslutet, det vill säga ett formellt beslut om att ta tillbaka en ledarhund från en förare och dels till det faktiska hämtandet av hunden från föraren.

INNEHÅLL

Förord.....	3
Ordlista.....	5
1. Inledning.....	12
1.1 Bakgrund.....	12
1.2 Rapportens mål.....	15
1.3 Syfte, avgränsning och frågeställningar.....	15
1.4 Disposition.....	16
1.5 Definitioner av centrala begrepp.....	17
1.5.1 Konsekvensanalys.....	17
1.5.2 Rättssäkerhet.....	18
1.5.3 Sambandskedjan.....	18
2. Metod och material.....	20
3. Konsekvensanalys.....	21
3.1 Specifika konsekvenser i relation till MFD.....	21
3.2 Offentlig upphandling.....	24
3.3 Djurskyddet och den fria rörligheten inom EU.....	28
3.4 Helheten är större än summan av varje enskild del.....	30
3.4.1 Aveln.....	30
3.4.2 Ledarhundsförarens säkerhet.....	33
3.4.3 Ledarhundens funktion som förflyttningshjälpmedel.....	33
3.4.4 Ledarhundens hälsa.....	34
3.4.5 Kompetensbasen.....	35
3.4.6 Djurskyddet.....	37
3.5 Finns det någon myndighet med relevant kompetens?.....	37
3.6 Sammanfattande diskussion.....	38
4. Ledarhundsverksamheten.....	39
4.1 Vision.....	39
4.2 Ledarhunden i ett historiskt sammanhang.....	39
4.3 Statistik.....	41
4.4 Organisation.....	43
4.5 Ekonomi.....	44
4.6 Rättssäkerheten.....	46
4.6.1 Rättssäkerhet eller "fippel och foppel"?.....	46
4.6.2 Utredningskravet och "matchningen" mellan förare och hund.....	49
4.6.3 Laglig grund.....	53
4.6.4 Likformighet och saklighet.....	53
4.6.5 Opartiskhet.....	53

4.6.6 Genomförda och planerade verksamhetsförändringar.....	54
4.6.7 Transparens och information.....	56
4.7 Sammanfattande diskussion.....	57
5. Slutsatser och uppmaningar.....	60
6.Referenser.....	62
6.1 Tryckta källor och webbaserade källor.....	62
6.2 Muntliga källor.....	65
Sammanfattning.....	67
Summary.....	70
Bilaga	
Processkarta ledarhundsverksamheten (2019)	

1. Inledning

Sedan 2006 har Synskadades Riksförbund (SRF) myndighetsansvaret för ledarhundsverksamheten i Sverige, i enlighet med lag (2005:340), "ledarhundslagen". Ledarhundsverksamheten vid SRF har under flera års tid varit underfinansierad, då statsanslaget för att driva verksamheten inte justerats ens för kostnadsökningar. Detta trots att andelen äldre ledarhundar, som successivt behöver tas ur tjänst och pensioneras eller avlivas, har ökat de senaste åren.

Situationen har bland annat lett till att väntetiden för att få en ny ledarhund blivit allt längre samtidigt som antalet inköpta ledarhundar minskat. Det har i sin tur bidragit till kritik mot SRF som huvudman för ledarhundsverksamheten. Bland annat har kritik riktats mot att SRF inte tillfört (ytterligare) egna medel till ledarhundsverksamheten för inköp av fler ledarhundar.

Annan kritik har handlat om att SRF inte axlat ansvaret för ledarhundar på ett myndighetsmässigt och korrekt sätt. Det är en kritik som framförts av bland andra Myndigheten för delaktighet (MFD).

I den här rapporten beskrivs och analyseras SRF:s syn på den rådande situationen för ledarhundsverksamheten och konsekvenserna som skulle bli av att flytta verksamheten till MFD. Här formuleras även SRF:s uppmaningar till regering och riksdag. Detta med stöd i aktuell forskning, statliga utredningar, intervjuer med sakkunniga inom olika områden samt ledarhundsverksamhetens samlade kompetens- och erfarenhetsbas och upprättade dokument.

1.1 Bakgrund

Bakgrunden till den här rapporten är regeringens uttryckta avsikt att flytta ansvaret för ledarhundar från den ideella föreningen Synskadades Riksförbund (SRF) till Myndigheten för delaktighet (MFD), eller till någon annan myndighet. I ett regeringsbeslut adresserat till MFD, daterat den 22 februari 2018, står bland annat följande:

Myndigheten för delaktighet ska i samarbete med Synskadades Riksförbund göra en konsekvensanalys av ett överfört ansvar av de uppgifter som framgår av lagen (2005:340) om överlämnande av vissa förvaltningsuppgifter till den ideella föreningen Synskadades Riksförbund, från Synskadades Riksförbund till Myndigheten för delaktighet. Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Socialdepartementet) senast den 15 december 2018. /.../ För detta behöver regeringen ett beslutsunderlag som innefattar en konsekvensanalys av en sådan överföring (Regeringsbeslut 11:3).

Orsaken som angetts är att kraven på hur statliga medel används och på de verksamheter som finansieras med statliga medel har ökat sedan regleringen av ledarhundsverksamheten (2006)¹. I samma regeringsbeslut står även följande:

Kraven på hur statliga medel används och på de verksamheter som finansieras med statliga medel har ökat sedan regleringen av ledarhundsverksamheten 2006. Förutsättningarna har därmed ändrats och regeringen aviserade i budgetpropositionen för 2018 sin avsikt att överföra ansvaret för ledarhundsverksamheten till Myndigheten för delaktighet (Regeringsbeslut 11:3).

Rent juridiskt har dock kraven på hur statliga medel används inte ändrats sedan 2006, då SRF ålades ansvaret att enligt ledarhundslagen besluta om dispositionsrätt till ledarhund, samt köpa in, tilldela och återta ledarhundar. Inte heller har något i rättsläget förändrats sedan utredningen SOU 2010:21 konstaterade att den nuvarande ordningen är ändamålsenlig och fungerar väl.

Att det inte finns några juridiska hinder för SRF att ansvara för ledarhundsverksamheten bekräftas av Andreas Pettersson, lektor i offentlig rätt vid Södertörns högskola. Han menar att det dessutom vore uppseendeväckande att en sektorsmyndighet som MFD skulle komma att få ett operativt ansvar för en särskild verksamhet som ledarhundsverksamheten och att en sådan lösning inte ligger i linje med de funktionshinderpolitiska målen där tvärtom mainstreaming och sektorsansvar betonas.

De krav som ledarhundslagen, den nya djurskyddslagen och GDPR ställer lever SRF upp till. MFD har kritiserat ledarhundsverksamheten på ett flertal punkter, framförallt vad gäller bristande rättssäkerhet i tillämpningen av lagen.

Vid ett möte mellan SRF och MFD den 12 december 2017 framgick bland annat följande information från MFD. Ett regeringsuppdrag att genomföra en konsekvensanalys av ett överfört ansvar för ledarhundsverksamheten till MFD väntades då komma i mitten eller slutet av januari 2018. Konsekvensanalysen skulle färdigställas i mars och överlämnas till regeringen senast den 15 april 2018. Regeringen övervägde att upphäva lagen och ersätta den med en förordning, enligt MFD. MFD uttryckte även att SRF arbetat utifrån ett "kvalitetsperspektiv", medan

¹ Dessa krav eller på vilket eller vilka sätt ledarhundsverksamheten inte lever upp till kraven, specificeras dock inte konkret, varken i beslutet eller vid tiden för när den här rapporten trycktes.

MFD snarare skulle ha ett "formaliaperspektiv". MFD eftersträvar rätts-säkerhet, inte "känsla eller godtycke". MFD menade att de besitter en myndighetskompetens som SRF som ideell förening inte har.

Den kanske allvarligaste kritiken mot SRF:s ledarhundsverksamhet gäller bristande rättssäkerhet. Kritiken har framförts av framförallt MFD, men även av enskilda personer. MFD har uttryckt att matchningsprocessen, som föregår tilldelningen, är rättsosäker och bygger på godtycke och inte struktur. Generaldirektören för myndigheten har bland annat uttryckt att matchningsprocessen är godtycklig och kallat arbetet med att matcha rätt hund med rätt förare för att "fippla och foppla". Dessa och andra åsikter och påståenden bemöts i den här rapporten.

SRF har ingen avvikande uppfattning avseende vikten av att myndigheter och organisationer med myndighetsansvar arbetar utifrån rätts-säkerhetsprinciper samt strävar efter och uppvisar ordning, reda och struktur. Både Socialstyrelsen och Riksarkivet har i granskningar av ledarhundsverksamheten kommit fram till att verksamheten sköts väl, senast vid en granskning i november 2018, då Riksarkivets inspektör konstaterade att ledarhundsverksamheten väl lever upp till kraven om god arkivvård (Bo Johansson 2018-11-13 samt Riksarkivet 2018-11-18). Vid inspektionen konstaterade inspektören att kunskapen om de krav som ställs på handlingar och arkiveringen av dessa är god inom SRF, samt att det finns en tydlig ambition att efterleva kraven. Det finns heller ingen inbördes konflikt mellan krav på kvalitet respektive ordning och struktur. Tvärtom!

Samarbetet mellan SRF och MFD, i syfte att åstadkomma en kartläggning av den befintliga verksamheten samt en konsekvensanalys av en tänkt överföring av ledarhundsverksamheten till MFD, inleddes i början av 2018. SRF:s ledarhundsverksamhet, med sina åtta anställda (varav tre deltidsanställda), har lagt ner motsvarande drygt en månad av en heltidstjänst under 2018 på att samarbeta med MFD, hålla informationsmöten, sammanställa och ta fram information och svara på frågor. Dessutom har mycket tid gått åt till funderingar och diskussion kring processen. En riskanalys har även genomförts i personalgruppen.

Tillvägagångssättet för arbetet samt de preliminära resultat som SRF tagit del av har gett upphov till frågetecken som diskuteras i den här rapporten. Oklarheterna kring dessa eventuella, stora förändringar har också bidragit till stor oro bland både ledarhundsförare och ledarhundsverksamhetens personal.

Mot bakgrund av detta har SRF vid flera tillfällen under 2018 riktat

kritik mot MFD:s tillvägagångssätt, som brustit i bland annat omfattning, systematik och kontinuitet. Dessutom har den stora personalomsättningen på myndigheten påverkat kvaliteten på MFD:s arbete och resultat.

SRF har i denna rapport sammanställt de frågor som vi anser vara de mest kritiska att adressera när det gäller framtiden för ledarhundsverksamheten i Sverige, både generellt och i ljuset av regeringens uttryckta avsikter. Vi bemöter även den kritik som riktats mot SRF som huvudman för ledarhundsverksamheten.

1.2 Rapportens mål

Målet med den här rapporten är att förmå regering och riksdag att helt och hållet ta om frågan om ledarhundsverksamhetens framtid. Vidhåller regeringen bedömningen att verksamheten återigen bör utredas måste det i så fall ske enligt sedvanliga metoder, det vill säga objektivt, förutsättningslöst och inte med förutbestämda slutsatser som hittills varit fallet. Kompetens om ledarhunden som det fantastiska och levande hjälpmedel den är måste vara en utgångspunkt i ett sådant arbete.

Det primära måste vara att:

- Säkerställa att ledarhundsverksamheten och ledarhunden som levande förflyttningshjälpmedel även i framtiden väl tillgodoser de behov som finns.

- Säkerställa att befintlig kompetens, sambandskedja och fokus på säkerhet, hälsa och funktion² tillvaratas och utvecklas.

- Ha som utgångspunkt att skattemedel används på ett så effektivt och ändamålsenligt sätt som möjligt.

1.3 Syfte, avgränsning och frågeställningar

Syftet med den här rapporten är dels att analysera möjliga konsekvenser av en flytt av verksamheten från SRF till MFD i enlighet med regeringens uttryckta avsikter³ samt dels att kortfattat beskriva och analysera ledarhundsverksamheten så som den fungerar i dag.

2 Dessa begrepp beskrivs närmare i den här rapporten.

3 Socialdepartementet har vid olika tillfällen muntligt uttryckt delvis olika intentioner, gällande huruvida MFD är den (enda) tänkta eller tänkbara myndigheten för uppdraget.

Rapportens ambition är att ge en kortfattad och översiktlig bild av verksamheten, med fokus på de områden och frågor som vi identifierat som de mest kritiska i förhållande till regeringens uttryckta avsikter. Någon fullödig verksamhetskartläggning har det dock inte funnits resursmässiga förutsättningar för att genomföra. Inte heller ska konsekvensanalysen uppfattas som någon fullständig analys av alla tänkbara konsekvenser av en eventuell verksamhetsflytt. En del viktiga frågeställningar och områden diskuteras inte, eller nämns endast kortfattat. Som exempel på sådana områden kan nämnas arkiv- och kontinuitetsfrågor, ärendehantering, administration, personalfrågor och uppföljning av ekipage (inklusive djurskyddsärenden).

Frågeställningar:

1. Vilka är de tänkbara konsekvenserna av en eventuell verksamhetsflytt från SRF till MFD?
2. Vilka är konsekvenserna hittills av upphandling av ledarhundar (genom MFD)?
3. Vad menas med sambandskedjan och varför är den så avgörande för en välfungerande och resurseffektiv ledarhundsverksamhet (oavsett huvudman)?
4. Vilken kritik har riktats mot SRF som huvudman för ledarhundsverksamheten? På vilka områden har ledarhundsverksamheten utvecklats och varför, sedan 2010, då tjänstehundsutredningen blev klar?
5. Finns i dagsläget någon eller några myndigheter i Sverige med den kompetens som krävs för att, på ett adekvat sätt, kunna driva och utveckla ledarhundsverksamheten framgent?

1.4 Disposition

Rapporten inleds med bakgrund, mål, syften och frågeställningar. Härfter definieras tre i sammanhanget centrala begrepp: konsekvensanalys, rättssäkerhet och sambandskedjan. Dessa begrepp återkommer och går som röda trådar igenom hela rapporten.

I del två beskrivs hur rapporten har sammanställts, under vilken tid materialet har samlats in samt vilka typer av källor som använts. Samt-

liga källor, skriftliga såväl som muntliga, återfinns i referenslistan.

I del tre presenteras motiven för och de möjliga konsekvenserna av den verksamhetsförändring som regeringen aviserat. De frågor som lyfts handlar om offentlig upphandling hittills och i framtiden med fokus på livscykelkostnadsperspektivet, djurskydd och veterinärfrågor. Därtill diskuteras erfarenheterna av 2018 års samarbete mellan SRF och MFD samt MFD som sektorsövergripande kunskapsmyndighet. Här ingår en diskussion om sambandskedjan och dess relevans i sammanhanget samt offentlig upphandling. Här diskuteras även huruvida det finns någon annan lämplig myndighet som har den kompetens som krävs för att kunna axla ansvaret för ledarhundsverksamheten i framtiden. Avsnittet avslutas med en sammanfattande diskussion.

I del fyra beskrivs översiktligt ledarhundsverksamhetens utveckling samt hur den fungerar i dag. Här ingår vad rättssäkerheten innebär i praktiken, i verksamheten, statistik samt verksamhetsförändringar som genomförts under de senaste åren. Här förs även en diskussion om den så kallade matchningsprocessen som föranleder tilldelningen av en ledarhund. Detta i relation till förvaltningslagens krav. I avsnittet bemöts även kritik som MFD och andra riktat mot ledarhundsverksamheten. Avsnittet avslutas med en sammanfattande diskussion.

Rapportens slutsatser och förslag återfinns i del fem. Referenslista innehållande samtliga muntliga och skriftliga källor som hänvisas till i rapporten återfinns i del sex.

Sist återfinns en sammanfattning på svenska respektive engelska. Rapporten har även en bilaga.

1.5 Definitioner av centrala begrepp

1.5.1 Konsekvensanalys

Ibland kan ord och begrepp verka så självklara att vi missar att tydligt definiera dem. Vad är egentligen en konsekvensanalys, det vill säga en sådan analys som regeringen gett MFD i uppdrag att genomföra i samarbete med SRF?

En konsekvensanalys är en utvärdering som görs innan beslut fattas gällande huruvida en viss förändring bör genomföras eller ej. Konsekvensanalysen kan sedan utgöra underlag i beslutsfattandet.

"En konsekvensanalys kan ses som en utvärdering som genomförs innan man har bestämt sig för om man ska genomföra en åtgärd eller

inte – en ex-ante* utvärdering" (Naturvårdsverket 2003, sid. 7). Konsekvensanalysens syfte är att säkerställa att beslut som fattas är välgrundade.

Eftersom formulerade avsikter gällande omfattande förändringar så som en verksamhetsflytt i de flesta fall innebär en påfrestning för den personal som berörs, är dialog, delaktighet och väl genomförda riskanalyser mycket viktiga (Arbetsmiljöverket 2015). Välgrundade beslut i en situation som denna är förstås viktiga även ur ett samhällsekonomiskt perspektiv, då verksamhetsflyttar och genomgripande verksamhetsförändringar ofta förknippas med omfattande kostnader.

1.5.2 Rättssäkerhet

Det finns ingen allmän definition av vad rättssäkerhet innebär. En definition är att "rättssäkerhet råder när man kan lita på att myndigheter styrs av rättsregler och tillämpar dem på ett likformigt, sakligt och opartiskt sätt" (Inspektionen för socialförsäkringen 2010:4 sid. 36).

Frågan om rättssäkerhet i tillämpningen av ledarhundslagen är helt avgörande för legitimiteten hos en myndighet, eller som i detta fall ett OSL-organ. Rutiner och principer förknippade med rättssäkerhet behöver ständigt vitaliseras, eftersom de aldrig kan bli perfekta och fulländade.

1.5.3 Sambandskedjan

Sambandskedjan syftar till att beskriva hur olika delar, inom och i anslutning till verksamheten hänger samman. Den kan kortfattat beskrivas som förhållningssätt, utarbetade nätverk och system, deras innehåll och samverkan. Förhållningssättet är att all verksamhet ytterst utgår ifrån principerna om säkerhet, hälsa och funktion, vilka beskrivs närmare på sida 30-37.

Sambandskedjan omfattar allt från avel och fodervärdssystem, anlagsbedömning och dressyrutbildning till tilldelning, ansökningsprocess, utbildning av ekipage, uppföljning (inklusive djurskyddskontroll) och support, till pensionering eller beslut om avlivning. Den inbegriper specialkompetenser, engagemang, samarbete, samordning och logistik, rättssäkerhet, administration, företagsamhet, likabehandling med mera.

Essensen i sambandskedjan är att varje del och varje aktivitet hänger samman, samt att helheten är större än summan av varje enskild del. I kärnan av detta bor en skör kompetensbas, som inte går att (enbart) läsa sig till. Den kräver erfarenhet. Vi beskriver kompetensbasen, inklusive

den erfarenhetsbaserade kunskapen, närmare på sida 35.

Sambandskedjan sträcker sig således även bortom ramarna för vad som ingår i myndighetsansvaret. En förändring i ett led kan nämligen få konsekvenser i en helt annan del av "kedjan", långt senare.

Steg för steg mot ledarhund



2. Metod och material

Underlag till den här rapporten har sammanställts under perioden september 2018 till februari 2019. Materialet inkluderar vetenskapliga artiklar, av ledarhundsverksamheten upprättade dokument, information från myndigheter, intervjuer och möten med sakkunniga samt kontakter med representanter från MFD.

Samtliga källor återfinns i referenslista i slutet av rapporten. I oktober 2018 genomförde Mariana Vikström, handläggare på ledarhundsverksamheten, och Annika Östling, förbundsstyrelseledamot i SRF, ett två dagar långt studiebesök på Blindeforbundet i Oslo och på myndigheten NAV i Elverum. Detta för att få en djupare förståelse för skillnader och likheter mellan systemen i respektive länder. Resan ska förstås dels mot bakgrund av SRF:s generella omvärldsintresse och dels mot bakgrund av att Norge är intressant i sammanhanget, då det finns flera likheter, till exempel antal ledarhundsekipage samt statlig finansiering, men också avgörande skillnader i organisering och ekonomiska förutsättningar. Samtliga uppgifter om Norge härrör från möten med representanter från Blindeforbundet i Oslo respektive NAV i Elverum i samband med Norgebesöket.

Vi tror att det är viktigt att samtliga intressenter får chans att komma till tals. Ledarhundsförare i Sverige organiseras dels via Sveriges Ledarhundförarens Förening (SLHF) och dels via de lokala ledarhundsklubbar. Fokusgrupper och intervjuer med enskilda ledarhundsförare hade kunnat utgöra ett värdefullt underlag. Dock ställer sådana metodval höga krav på genomförande och urvalsmetod.

Då SRF inte haft de resurser som skulle ha krävts för att på ett väl utformat sätt genomföra enskilda intervjuer, en enkätundersökning eller fokusgrupper och använda oss av resultaten av dessa, har vi valt att inte göra det. Däremot har några av de frågor och analyser som diskuteras i rapporten lyfts i workshops med SRF-anställda, SRF förbundsstyrelseledamöter och enskilda ledarhundsförare, framförallt under våren 2018.

3. Konsekvensanalys

Anledningarna till regeringens avsikt att samla ledarhundsverksamheten på en myndighet/MFD har, enligt den information som delgivits SRF, främst varit två. I vår kontakt med Socialdepartementet har olika skäl angetts för att tidigare utredningar om ledarhundsverksamheten och ledarhunden som tjänstehund inte längre skulle vara relevanta.

De viktigaste skälen för en verksamhetsflytt har uppgetts vara:

- att nuvarande organisering av ledarhundsverksamheten hos SRF strider mot EU:s statsstödsregler och/eller andra ospecificerade regelverk.
- att ledarhundsverksamheten i dagsläget inte lever upp till krav på rättssäkerhet och likabehandling.

3.1 Specifika konsekvenser i relation till MFD

I SRF:s kontakter med MFD har det framkommit att myndigheten saknar kompetens i frågan. Inte heller har myndigheten tillskansat sig grunderna för en sådan kompetensbas under 2018. Myndigheten blandar emellanåt ihop begreppen "tjänstehund" och "assistanshund", vilket är förvirrande för den som arbetar med tjänste- respektive assistanshundar, eftersom det finns en rad viktiga skillnader. I kontakt med andra aktörer, så som sjukvårdsupplysningen 1177, har myndigheten informerat om att ledarhundar är en typ av assistanshund, vilket är felaktigt. Så här svarade skribenten på 1177, med hänvisning till granskare på MFD:

När det gäller frågan om benämningen av ledarhundar så kommer texten (om det inte tillkommer ytterligare information) fortsätta att beskriva ledarhunden som en assistanshund. Men jag tycker att texten är väldigt tydlig med att det är egen form av assistanshund, som tränas på ett eget sätt och där er roll beskrivs. Granskarna till texten är tydliga med att ledarhundar räknas som assistanshundar (Klara Johansson 2017).

Det finns även brister i kontinuitet och struktur på myndigheten. Än allvarligare är de IT-säkerhetsmässiga brister som uppdragats i samband med Riksarkivets inspektion 2018. Men kanske allvarligast av allt, saknades brukarperspektivet inledningsvis helt och hållet, något som senare åtgärdades av Socialdepartementet efter påtryckningar från SRF. Ledarhundsverksamhetens personals perspektiv saknas helt i myndighetens utredning och analys.

Mot slutet av 2018 genomförde MFD med hjälp av externa konsulter en fördjupningsstudie där 12 ledarhundsförare intervjuats. Analysen av svaren har gjorts med så kallad servicedesignsmetodik. Studien resulterade i en rapport med titeln **Att leva med ledarhund** (MFD, december 2018). Redogörelse för rapportens urvalsmetod saknas. Inför intervjuerna tillfrågades ledarhundsverksamheten om telefonnummer till några förare, men utan precisering av hur dessa personer skulle väljas ut.

Det finns konkreta exempel på olika tillkortakommanden inom myndigheten, men vi kan nöja oss med att konstatera att ledarhundsverksamheten ingalunda är först med att notera dessa. Erfarenheterna bekräftas i den analys av myndigheten som Statskontoret sammanställde 2016. Där konstaterades bland annat att MFD inte var en effektiv, sammanhållen myndighet mot målgrupperna och med resultat som dessvärre inte motsvarade förväntningarna, varken internt eller externt.

[Rapporten konstaterar att resultaten varken har] motsvarat förväntningarna hos Social-departementet, myndigheten själv eller en del av dess intressenter. De kritiska synpunkterna handlar bland annat om att det som myndigheten producerar inte håller förväntad kvalitet eller inte är tillräckligt analytiskt (Statskontoret 2016:18 sid. 95).

En slutsats i rapporten är att myndigheten bör verka som en sektorsövergripande kunskapsmyndighet, inte dra i olika riktningar, mot särintressen eller mot operativt ansvar/operativ verksamhet.

Bristen på samsyn har inneburit att personalen har dragit åt olika håll. Verksamheten och relationerna till andra präglas därför av att myndigheten arbetar inriktat mot både särintresset och allmänintresset samt både sektorsövergripande och sektorsspecifikt. Detta har orsakat en vilshenhet i myndigheten som har lett till att myndigheten inte har åstadkommit resultat. (Statskontoret 2016:18 sid. 92).

Förutom ovanstående kritik har det saknats kontinuitet i SRF:s kontakt med myndigheten (och det tycks vara så att myndigheten även generellt behöver hantera problem med personalomsättning?). Under året (2018) har kontaktpersoner gentemot ledarhundsverksamheten slutat och ny personal börjat. Situationen indikerar att myndigheten inte tar den här frågan på allvar och inte heller är förberedd att ta på sig några fler ansvarsområden.

Myndigheten för delaktighet behöver arbeta på en mer sektorsövergripande nivå framöver. Det innebär att myndighetens uppgifter och verksamhet till en del behöver renodlas. Överlappningar mot andra myndigheters verksamhet behöver minska, framförallt inom välfärdsteknologi, tillgänglighet i byggd miljö och standardisering. Myndigheten behöver framöver också röra sig mer mot att företräda allmänintresset i bemärkelsen att arbeta mer kunskapsbaserat och sakligt (Statskontoret 2016:18 sid. 98).

Innan myndigheten ytterligare breddar sina åtaganden och ger sig in i en så oerhört komplex, kunskapsintensiv och, inte minst operativ verksamhet som ledarhundsverksamheten, torde det ligga i myndighetens intresse att först definiera och landa i sitt befintliga uppdrag och få sin redan existerande verksamhet att fungera mer stabilt.

Vid en riskanalysgenomgång inom ledarhundsverksamhetens personalgrupp den 11 december 2018 framkom bland annat att ovissheten som MFD:s och Socialdepartementets omfattande, men alltjämt diffust formulerade, flyttplaner gett upphov till stress och allmän oro under det senaste året. Stress och oro är alltid allvarligt, men extra alarmerande i en så liten och kompetensmässigt skör verksamhet som ledarhundsverksamheten. Sist men inte minst krävs ett genuint engagemang för att allt ska fungera väl.

Det finns farhågor om att närheten till ledarhundsverksamheten kan komma att gå förlorad, vilket i sin tur ytterst vore en allvarlig säkerhetsrisk för förare och hälsorisk för hundarna. Med närhet menas flexibilitet, att snabbt kunna få råd och stöd, servicekänsla, sympati för och ingående kunskaper om vad det innebär att leva och ta sig fram utan ledsyn, både med och utan hjälp av en ledarhund.

Det framkom även farhågor om att den sköra kompetensbas, som vi översiktligt beskrivit i den här rapporten, kan äventyras vid en flytt till en myndighet som saknar avgörande kompetens. En avgränsad kompetensbas som den om ledarhunden och ledarhundsverksamheten, går inte att "återvinna" i efterhand.

Även kompetensen kring arkivfrågor är oklar. Saknar myndigheten en anställd arkivarie? Det är illavarslande att MFD fått så många som elva förelägganden på allvarliga områden, inklusive anmärkning gällande gallring och bevarande av information samt IT-säkerheten på myndigheten (Riksarkivet 2018-11-20).

Myndigheten för delaktighet behöver utreda vilka system och applikationer man använder, vilka förutsättningar man använder dem under, vilka handlingar som ingår i dem, och hur man löser gallring och bevarande av informationen. /.../

Myndigheten för delaktighet saknar i nuläget en plan för informationssäkerhet, men har ett pågående arbete med att implementera Ledningssystem för informationssäkerhet (LIS). Bland annat har myndigheten arbetat med att klassificera dokumentation, men arbetet uppges ha resulterat i varierande kvalitet. /.../

Med tanke på att Myndigheten för delaktighet både har elektroniska handlingar med drift och förvaltning i egen regi och hos Statens servicecenter (samt eventuellt andra molntjänster) blir avtalens innebörd vid anslutande till tjänster av stor betydelse. Man kan exempelvis inte förutsätta att säkerhet ingår i avtalet om detta inte uttryckligen är specificerat. Avrop från kammarkollegiets ramavtal måste kompletteras med för myndigheten relevanta krav på informationssäkerhet som resultat av en genomarbetad riskanalys. /.../

Ett generellt problem är dock att man inte för den nya myndigheten har sett över sin arkivbildning och hur den kan ha förändrats genom sammanslagningen. Detta visar sig bland annat i att man fortfarande använder Handisams namn på arkivredovisningens olika dokument och att dokumenten är daterade 2008-08-14 (Riksarkivet 2018-11-19, sid. 3, 4, 5 och 6).

De förvaltningsuppgifter som åligger ledarhundsverksamheten att utföra kräver god kännedom om arkivvård, säker och korrekt dokumenthantering, välfungerande administrativa rutiner, noggrannhet och allmän struktur och ordning. Detta ytterst för att kunna säkerställa sekretesskyddet gentemot enskilda individer.

3.2 Offentlig upphandling

Offentlig upphandling är en central fråga i sammanhanget, då MFD uttryckligen angett att en rad olika funktioner skulle komma att påverka den sambandskedja som finns etablerad och som är så oerhört viktig för att allt ska fungera och i förlängningen för ledarhundens framtid. Goda kunskaper om både offentlig upphandling och om den vara som ska upphandlas är A och O för en lyckad upphandling. I det här fallet handlar det om en levande varelse och de funktioner som stöttar den i det viktiga arbete den utför dagligen och igenom livet.

Tanken bakom offentlig upphandling är att skattepengar ska användas på bästa sätt. När helhetsperspektiv och sakfrågekompetens saknas och hänsyn inte tas till livscykelkostnadsperspektivet, attributen och

andra faktorer kring den vara eller tjänst som upphandlas riskerar den offentliga upphandlingen dock att motverka sina egna syften.

Bristande helhetsperspektiv i upphandling kan innebära att kostnader och värden för andra verksamheter som berörs av upphandlingen inte tas med i kalkylen och inte heller kostnadsskillnader som uppstår under produkters livscykel. Det kan leda till oönskade övervältringseffekter och till en suboptimering av resurser totalt sett. Det är därför viktigt att beakta detta i inköpsarbetet. Livscykelkostnadsperspektivet är viktigt och ska beaktas i offentlig upphandling. Bristande helhetsperspektiv leder alltför ofta till att produkter med lågt inköpspris väljs, trots att kvalitets- och hållbarhetsskillnader leder till att kostnaden för driften på längre sikt blir högre. I upphandlingar som omfattar såväl produkter och material som investeringar, drift och underhåll, bör det finnas en drivkraft att effektivisera och stimulera nytänkande och att utveckla kvalitativa perspektiv, samt miljö, sociala och etiska aspekter (Finansdepartementet 2016, sid. 13).

När det gäller ledarhundar föreligger en rad olika omständigheter som gör det svårt att förutse kostnader och främja en nödvändig långsiktighet. Med långsiktighet menas bland annat att kunna säkerställa en god avel och en god kvalitet på hundarna (fysiskt, psykiskt, egenskapsmässigt samt dressyrmässigt) vid offentlig upphandling. Perspektiven, från avel till färdigutbildade tjänstehundar, är mycket långsiktiga.

Kvalitet, konkurrens och rimlig prissättning äventyras dock även av den relativa kortsiktighet som offentlig upphandling i praktiken förutsätter.

I dag inkluderas endast själva hunden i avtalen, vilket i praktiken lett till ökade kostnader för ledarhundsverksamheten. MFD har hävdats att det uppdrag de fått från regeringen begränsas till att endast omfatta själva hunden. Detta att jämföra med Norge där samträning och dessutom flera obligatoriska uppföljningsinsatser ingår i de upphandlade avtalen med leverantörerna.

Syftena med offentlig upphandling kan sammanfattas som följande.

Offentlig upphandling ska:

- främja kostnadseffektivt användande av skattemedel
- främja fri rörlighet inom EU
- undanröja ågeranden som begränsar konkurrens
- underlätta för företag att göra affärer med offentlig sektor
- se till att det företag som säljer de efterfrågade varorna, tjänsterna eller entreprenaderna till de mest förmånliga villkoren vinner.

(Punkterna är ett citat från upphandlingsmyndighetens hemsida). Det står klart att nuvarande upphandlingsförfarande försvårar långsiktighet och äventyrar kvaliteten på hundarna, särskilt om man ser på längre sikt. Om ledarhundsverksamheten skulle ligga på en myndighet skulle det till exempel sannolikt innebära att ledarhundsselar (och eventuellt vissa av de övriga hundtillbehören som i dagsläget delas ut i samband med leveransen av hunden) i teorin dessutom skulle behöva upphandlas.

Selarna som tillverkas och används av ledarhundsförare runtom i Europa är olika. Ställningstaganden gällande val av selar har gjorts utifrån kriterier som handlar om ergonomi för föraren och hunden, funktion och kvalitet och inte till exempel pris eller att producenten ska vara baserad i Sverige. Den nuvarande leverantören av ledarhundsselar är baserad i Schweiz.

Ju längre avstånd, desto högre kostnader. Ledarhunden är ett levande hjälpmedel som inte "går på räls". Den kräver omsorg och insatser som inte gynnas av kortsiktighet och maximal prispress.

När SRF fick myndighetsansvaret 2006 sänktes statsanslaget med 450 000 kronor för att användas av den då upphandlingsansvariga myndigheten, Handisam.

Upphandlingen av ledarhundar sker i dag via MFD. Flera faktorer i upphandlingen har påverkat ledarhundsverksamheten negativt, vilket bekräftat att verksamheten inte lämpar sig för upphandling. Vad gäller MFD specifikt har brister gällande konsekvent tolkning av stipulerade villkor i avtalen, brister i transparens i den praktiska upphandlingsprocessen samt oklarheter kring vem som ansvarar konstaterats. Även dessa brister har, i alla fall delvis, att göra med hög personalomsättning.

MFD uppger att kostnaden för upphandlingen 2018-2021 uppgått till 630 000 kronor.

I årsredovisningen för 2017 framgår att regeringsuppdrag finansierade från utgiftsområde 9 anslag 4:2 och 4:5 har påförts overheadkostnad (baserat på om externrekryterad personal har anlitats). Detta enligt av myndigheten tidigare tillämpad princip. Värt att notera är dock att i stort sett alla uppdrag som myndigheten haft under 2017 belastas med 90 % overheadkostnad, inklusive upphandlingen av ledarhundar (MFD 2018:1).

Figur 1

3.2.2.8 Upphandling av ledarhundar samt service- och signalhundar

Tabell 19 Ledarhundar

Prestationens kostnader	2017	2016
Personalkostnader tkr	84	303
Övriga kostnader tkr	5	80
Overheadkostnader tkr	75	247
Totalt tkr	164	630

Ramanslag Uo 9 3:1.

Kostnadsminskningen beror på att myndigheten under 2016 lade resurser på att upphandla ett ramavtal för ledarhundaravseende perioden 2018-2021. Under 2017 präglades arbetet mer av löpande förvaltning av sista året på det befintliga avtalet.

Tabell 20 Service- och signalhundar (assistanshundar)

Prestationens kostnader	2017**	2016**	2015*
Personalkostnader tkr	239	88	121
Övriga kostnader tkr	970***	1 000	1
Overheadkostnader tkr	214	72	121
Totalt tkr	1 423	1 160	243

* Upphandlingen av den stödfunktion som genomfördes 2015 finansierades med ramanslag Uo 9 3:1 (Förvaltningsanslag).

** Personal och OH-kostnader finansieras under 2017 och 2016 med ramanslag Uo 9 3:1 (Förvaltningsanslag).

***Avser 2017 finansiering av stödfunktion via transferering till Svenska Brukshundklubben på 1 000 tkr enligt avtal (Dnr 2015/0054) med ramanslag Uo 9 4:2 samt återbetalning avseende 2016 på ca 30 tkr.

Bilden är hämtad från MFD:s årsrapport 2017 (MFD 2018:1, sid. 47).

MFD har informerat SRF om att de som statlig myndighet måste följa LOU, vilket innebär att samtliga tjänster ska upphandlas, inklusive veterinärvården som ledarhundarna i dag får på kliniker på eller i närheten av förarnas hemort. Vidare har myndigheten meddelat att man inte avser att ha en anställd veterinär, som har det helhetsansvar som SRF-veterinären i dag har.

SRF-veterinärens centrala roll att förebygga, följa upp och utreda bidrar till friskare ledarhundar, minskade kostnader och att garantitiden fyller en funktion. SRF-veterinären bidrar till uppföljning av enskilda ekipage, veterinärbesök, utredningar och behandlingar samt upptäcker sjukdomar på både individ- och populationsnivå.

3.3 Djurskyddet och den fria rörligheten inom EU

Fri rörlighet är en av EU:s grundprinciper. Vi har också fått indikationer på att MFD har för avsikt att upphandla ledarhundar inom EU, upphandla veterinärtjänster och eventuella övriga produkter och tjänster.

Att köpa in och förvalta tjänstehundar är inte detsamma som att köpa varor eller tjänster över gränserna. Att köpa in och förvalta ledarhundar från andra länder inom EU skulle bland annat innebära långa och påfrestande transporter för hundarna, dyra resekostnader vid till exempel slutprov och dressyruppställning hos leverantör samt risk för att förutsättningarna för att kvalitetssäkra hundarna i samband med slutprov försämras.

I år (2019) kommer en ny djurskyddslag som fastslår att djurvälståndet ska främjas samt att personer som hanterar djur måste ha adekvat kompetens.

Med anledning av att en eventuell verksamhetsflytt från SRF till en annan myndighet/MFD bland annat skulle kunna innebära att upphandlingen av ledarhundar framgent skulle komma att omfatta hela EU, har vi frågat en veterinär med lång yrkeserfarenhet, tillika generalsekreterare på Svenska Djurskyddsföreningen, Johan Beck-Friis, hur han bedömer detta scenario utifrån ett djurskydds- och veterinärmedicinskt perspektiv.

Vad anser du om den eventuella möjligheten att framöver köpa in ledarhundar från andra EU-länder?

Att transportera en hund från ett annat EU-land innebär ett onödigt lidande, onödiga hälsorisker både för djuret i fråga och för andra djur i Sverige. Dessutom kan en lång resa utlösa en vilande smitta. Vad händer om något inte fungerar ute hos föraren? Då riskerar man att hunden återigen behöver transporteras långa sträckor. Det vore inte förenligt med djurskyddslagen, om detta skulle bli ett vanligt inslag i förfarandet med ledarhundar.

Vad tänker du kring ledarhundar och transporter i relation till den nya djurskyddslagen?

I den nya djurskyddslagen som börjar gälla 2019 framhålls att djur ska hållas och skötas på ett sådant sätt att djurvälståndet främjas. I transport är djurets rörelsefrihet begränsat. Ju längre transport, desto större psykisk och fysisk påfrestning för hunden. Dessutom innebär långa transporter ökad risk för sjukdom. Detta i kombination med det arbete ledarhunden förväntas utföra, miljöbytet och eventuellt klimatförändring och ny husse eller matte vid ankomst, innebär enligt min mening en förhöjd risk för onödigt lidande och är inte förenligt med främjande av djurvälståndet.

Tror du att andra veterinärer kan ersätta SRF-veterinärens kompetens och/eller roll?

I lagen förtydligas även kompetenskravet för den som håller djur. Den som håller djur ska ha "tillräcklig kompetens" för att kunna tillgodose djurets behov. Här är den samlade kompetens som finns inom ledarhundsverksamheten, inklusive den veterinärmedicinska kompetensen, oerhört viktig. Erfarenheten och långsiktigheten som SRF-veterinären har kan aldrig ersättas av en utomstående veterinär. SRF-veterinären kan följa både individer och populationer på ett sätt som en utomstående veterinär har dåliga förutsättningar för, framhåller Johan Beck-Friis.

En dom från kammarrätten i Göteborg bekräftar att hänsyn till djurs hälsa motiverar restriktioner, juridiskt.

Djurskyddslagstiftningen inom EU är inte helt harmoniserad utan medlemsstaterna har möjlighet att tillämpa nationella regler. I dessa fall gäller principen om ömsesidigt erkännande. Principen gäller för den offentliga upphandlingen och innebär att en vara som lagligen tillverkats eller saluförts i ett av EU:s medlemsländer skall kunna säljas i alla andra medlemsländer. Enda undantaget är de restriktioner som en stat kan införa om det kan hävdas att det finns särskilda skyddsintressen för bl.a. människors och djurs liv och hälsa (Kammarrätten i Göteborg, mål nr. 2216-2221-10).

Den nya djurskyddslagen syftar inte till att försvaga hundarnas rätt till välbefinnande och hälsa. Tvärtom, ska deras hälsa och välbefinnande främjas. Oss veterligen saknas forskning gällande arbetande hundars hälsa och välbefinnande specifikt. Men med den långa erfarenhet vi själva besitter kan vi konstatera att det bästa utifrån djurskyddsperspektivet torde vara att leverantörer i första hand förser förare med ledarhundar i det egna landet, i andra hand, om transporten delas upp, i grannländer där efterfrågan finns.

Sammanfattningsvis skulle djurskyddet och hundarnas hälsa och välbefinnande både på kort och längre sikt, äventyras av en upphandling som omfattar EU-länderna. Kostnaderna skulle med största sannolikhet öka, samtidigt som kvaliteten på ledarhundarna skulle riskera att försämrans.

Det är inte heller enbart priset på själva hunden som avgör vilken leverantör som i slutänden kan erbjuda de mest förmånliga villkoren. I samband med köpet krävs att hunden samtränas (i dagsläget vanligen 10 eller 14 dagar) hemma hos föraren. Hundar som när de utplaceras hos förare inte fungerar på grund av till exempel hälsoskäl eller dressyrproblematik, kräver kostsamma insatser.

Även vid garantiärenden tillkommer kostnader som ledarhundsverksamheten inte får tillbaka. Priset för ledarhundarna från en leverantör som levererar hundar som efter en kort tid hos föraren inte kan fortsätta, blir högt i relation till inköpspriset. Därför är det helt avgörande att förstå och erkänna helhetsperspektiven, även i upphandling och också inkludera olika former av sanktioner.

3.4 Helheten är större än summan av varje enskild del

Sambandskedjan, som sträcker sig från avelsplaneringen tills dess att ledarhunden tas ur tjänst, är helt avgörande för att ledarhundsverksamheten ska fungera ändamålsenligt och ledarhunden ska fortsätta vara vad den är i dag. Samtidigt konstaterar vi att sambandskedjan nu i ljuset av MFD:s ageranden innan och efter regeringens avsiktsförklaring gällande en flytt av ansvaret för ledarhundsverksamheten hänger på en skör tråd om myndighetens hittills vagt formulerade planer skulle gå i lås.

3.4.1 Aveln

Principerna om förarens säkerhet, hundens hälsa och funktion går som röda trådar genom sambandskedjan som börjar redan vid avelsplaneringen. Om förutsättningarna för avelsplaneringen försämrans kommer

detta, förutom vissa omedelbara konsekvenser för den berörda aktören, även att få negativa konsekvenser långt senare i en helt annan del av sambandskedjan, nämligen hos användaren, med andra ord ledarhundsföraren.

Beslut gällande Polismyndighetens tjänstehundar har fattats mot bättre vetande. Det menar Leif Karlsson, som bland annat var anskaffningsansvarig för polishundar inom västra Götalands län åren 2002-2016. Han påminner om att omorganiseringar som grundas på beslut fattade av personer utan erfarenhet och kompetens om tjänstehundar, får allvarliga konsekvenser. Situationen för tjänstehundarna inom Försvarsmakten och Polismyndigheten utgör talande exempel.

Det måste vara kompetens som styr organiseringen av tjänstehundar. En ledarhund måste ju funka för föraren. Det är ett enormt arbete som ligger bakom en välfungerande tjänstehund. Det tänker utomstående inte på. Det här är verksamheter som inte bara kan föras över någon annanstans eller ändras i grunden utan att det får konsekvenser. Problemet inom Polismyndigheten är att politiker, med lika lite kunnande om hund som jag har om balett, fattat beslut som fått förödande konsekvenser inom Polismyndigheten. Stora hälsoproblem finns idag hos framför allt Schäfer rasen och mentaliteten är kraftigt varierande på samtliga raser som brukas. Så går det när enskilda utredare och oerfarna beslutsfattare ignorerar sakuppgifter från de som är kunniga på området. I värsta fall kan det slå sönder en hel organisation (Leif Carlsson, 2019-02-08).

I SOU-utredningen Behov av och tillgång till tjänstehundar fastslås att särskilda krav måste och bör ställas på avel avseende tjänstehundar.

Det råder "[...] knappast något tvivel om att den privata hundaveln, från vilken de MH-beskrivna hundarna i materialet i allt väsentligt är hämtade, inte har en inriktning som motsvarar de krav som ställs på tjänstehundar inom Polisen och Försvarsmakten eller på ledarhundar för synskadade (SOU 2005:75 sid. 123).

Vilka krav är det då som ställs på en hund för att den ska kunna fungera som ledarhund? En förutsättning för att lyckas med aveln är att ha ingående kunskaper om ledarhundens funktion. Det finns ingen annan samhällsnyttig hund med så specifika beteendemönster som ledarhunden!

Dessa beteendemönster vill man förstärka i aveln och de ligger till grund för hur ledarhundsföraren kan använda sig av ledarhunden som förflyttningshjälpmedel. Beteendemönstren utvecklas från hundens anlag. I generation efter generation ser man individer och familjer från valp till färdig ledarhund. Individer och familjer ska vara friska och

funktionsdugliga. Hundarnas hälsa och beteende är helt avgörande för framtidens ledarhundar.

De individer som man avlar på till exempel i februari 2019 får man ett resultat på i mitten eller slutet av 2020. Bedömningen för varje enskild individ genomförs över tid i liknande situationer hunden försätts i som ledarhund.

Selekteringen av individer och familjer för avel blir nästa generation ledarhundar. Dressören har här en nyckelroll. Därför behöver även dressören vara väl insatt i avelsfrågor. Varje dressör ansvarar för ett antal fodervärdar och har en regelbunden kontakt med dem. Fodervärdens främsta uppgift är att fostra och socialisera valpen och unghunden. Fodervärdarnas insatser fyller en viktig funktion som vi i den här rapporten inte har utrymme att utveckla närmare, men vi kan konstatera att många fodervärdar känner stolthet över att kunna bidra. Informationen från fodervärden dokumenteras och ligger till grund för såväl avel som dressyr och senare i matchnings- och tilldelningsprocesserna.

Ledarhundsverksamheten dokumenterar kontinuerligt hundens liv, bland annat med hjälp av de veterinärfakturor med tillhörande journalkopior, som skickas in från veterinärklinikerna som ledarhundsförare uppsöker. Ifall det rör sig om omfattande veterinärinsatser, misstanke om eller konstaterad allvarlig sjukdom hos hunden, involveras SRF-veterinären i syfte att säkerställa att rätt insatser sker och för att så långt som möjligt förebygga sjukdomsutveckling. Denna dokumentation och feedback till leverantörerna är också viktig för den framtida aveln.

Det finns farhågor om att den relativa kortsiktighet som råder kommer att leda till försämrad hälsa och funktion hos framtidens ledarhundar. 2010 kunde någon försämring avseende kvaliteten på ledarhundarna efter nyordningen med offentlig upphandling inte skönjas (SOU 2010:21). Det vi måste ha i åtanke är att det då hade gått endast fyra år sedan SRF fick myndighetsuppdraget enligt ledarhundslagen och förutsättningarna förändrades. En förnyad kartläggning och analys avseende kvaliteten på de ledarhundar som nu köps in torde vara värdefull, även om eventuella negativa/positiva konsekvenser kan dröja ytterligare och det därmedst än i dag kan vara för tidigt att dra några säkra slutsatser.

Avelsplanering och hundarnas kvalitet gynnas på längre sikt inte av de relativt kortsiktiga upphandlingsperioder som råder. Exakt hur omfattande konsekvenserna kan komma att bli är svårt att sia om. Vi har heller inte haft resurser att göra någon egen fullödlig kartläggning med en jämförelse avseende ledarhundarnas hälsa och kvalitet före och efter nyordningen 2006.

Denna situation får dock inte förvärras av att förändringar sker utan gedigna konsekvensanalyser. SRF:s uppfattning är att kortsiktighet och det sätt på vilket MFD åtagit sig regeringsuppdraget skulle komma att få mycket negativa konsekvenser för framtidens ledarhundsförare och för staten i form av ökade kostnader för veterinärmedicinska insatser, support och hundar som inte fungerar eller klarar av att arbeta fullt ut.

I förlängningen, om säkerheten för ekipagen försämras, kommer ledarhunden inte längre att vara ett tryggt hjälpmedelsalternativ för gravt synskadade och blinda personer. Det är till syvende och sist ledarhundens särskilda egenskaper, gedigna dressyr och att den får en god omsorg som möjliggör den som ett tryggt, säkert och effektivt förflyttningshjälpmedel.

3.4.2 Ledarhundsförarens säkerhet

Säkerhetsaspekten är den absolut viktigaste och mest övergripande principen i alla åtgärder, avväganden och aktiviteter som ledarhundens verksamhet ansvarar för. Varje enskild insats, varje arbetssätt, rutin och uppföljning kräver och grundar sig på noggranna överväganden, ytterst för att i så lång utsträckning som möjligt säkerställa ekipagens säkerhet.

Därför är det högst olämpligt att kompromissa med kvaliteten i ledarhundssammanhang. Kvalitet innefattar hälso- och dressyrkrav (inklusive SRF-veterinärens kontroll av dessa), omfattningen och kvaliteten på utbildningsinsatserna, tillgången till veterinärvård, eller tillgängligheten, dvs. att kunna få tag i en ledarhundskonsulent (främst angående hundens funktion), kansliet (främst angående myndighetsbeslut, hundtillbehör och selar) eller SRF-veterinären (främst angående råd och samordning). Det är även viktigt att kunna få information på det läsmedium som man behärskar och använder, till exempel e-post, Daisyskiva eller punktskrift.

Att renodlat beskriva vad vi menar med säkerhet, hälsa och funktion var för sig låter sig dock inte göras eftersom de hänger samman, är beroende av och påverkar varandra.

3.4.3 Ledarhundens funktion som förflyttningshjälpmedel

Ledarhundens liv präglas från tidig ålder av det ansvarsfulla uppdrag som väntar och som den under många månader ska tränas in i. Under resans gång blir den medveten om allvaret i sitt uppdrag och vill göra allt den kan för att guida människan som håller i bågen på ett så smidigt, snabbt och säkert sätt den kan.

När selen är på har den inget mindre än ett av världens viktigaste uppdrag framför sig och det går inte omärkt förbi. Ledarhundsekipaget drar ofta till sig allmänhetens nyfikenhet. Ledarhunden och ledarhundsekipaget väcker förundran och beundran (Fishman 2003).

Det jobb som ledarhunden utför i människans tjänst är kanske det mest krävande av alla (Meyer 2018). Eller, som dressören Pete i boken *A Matter of Dignity. Changing the world of the disabled*, uttrycker saken: "They know [...] that what they are doing is a matter of life and death, not for them but for the eventual handler, who cannot take the blindfold off" (Potok 2002, sid. 40).

Ledarhunden vet att arbetet de utför är på liv och död, inte primärt för dem själva men för föraren som ju inte kan ta av sig någon ögonbindel.

3.4.4 Ledarhundens hälsa

Tack vare det samlade ansvar som ledarhundsverksamheten har för ledarhunden från det att den köps in och tilldelas en förare, tills dess att den tas ur tjänst, finns möjlighet att skapa förutsättningar för varje enskild förare att kunna leva upp till både allmänna djurskyddskrav och till de specifika krav på stimulans, vila, god omsorg och goda levnadsvillkor som förbindelsen ställer.

Förebyggande och/eller snabba insatser avseende hundens hälsa och välbefinnande är (förutom djurskyddsansvaret som vilar på både föraren och ledarhundsverksamheten), både kostnadseffektivt och en säkerhetsåtgärd. Ju tidigare en hälsorisk kan förebyggas eller åtgärdas, desto mindre risk för efterföljande kostsamma skador av allvarigare slag.

SRF-veterinärens centrala roll i att förebygga, följa upp och utreda bidrar till friskare ledarhundar, minskade kostnader och att garantitiden fyller en funktion. SRF-veterinären bidrar till uppföljning av enskilda ekipage, veterinärbesök, utredningar och behandlingar samt upptäcker sjukdomar på både individ- och populationsnivå. Därför är veterinären en viktig pusselbit när det gäller hundarnas hälsa och ledarhundsverksamhetens förutsättningar att hävda garantitiden i enlighet med avtal.

Som jämförelse, saknas SRF-veterinärfunktionen i Norge (vid behov tar man hjälp av veterinärhögskolan). Det genomförs således ingen veterinärmedicinsk oberoende kontroll av ledarhundarna i Norge. Således har Norge, enligt uppgift från den norska myndigheten NAV, inga eller endast något enstaka garantiärenden per år. Detta trots att garantitiden i Norge omfattar två år, jämfört med ett år här i Sverige. Under 2017 och 2018 har vi haft två garantiärenden per år samt ytterligare ett

fåtal ärenden med bland annat dressyrinsatser från leverantörer under garantiåret.

Ledarhundsverksamheten fångar upp de flesta medicinska bristerna i samband med SRF-veterinärens hälsoutlåtanden på hundar som anmälts till slutprov, så att hundar med hälsomässiga problem inte köps in. Vidare kan åtgärder sättas in tidigt, då SRF-veterinären följer upp alla hundarna efter sex till nio månader i tjänst, i samband med grundkurs 2. Det finns även ett särskilt program för att systematiskt förebygga öroninflammationer, som är den enskilt vanligaste åkomman bland ledarhundarna.

Även i Norge är öroninflammationer den vanligaste åkomman bland ledarhundarna. I Norge saknas dock en samlad statistik över sjukdomar i ledarhundspopulationen. En kritik som Blinddeforbundet lyfter är just det man uppfattar som bristfällig kontroll, uppföljning och krav avseende kvaliteten på de ledarhundar man köper in i Norge.

Ledarhunden kan i många väsentliga avseenden inte jämföras med en privathund. Ett veterinärbesök, misstanke om sjukdom så som allergi, epilepsi eller beteendeförändringar kan vara svårt för föraren att själv ställa rätt frågor kring. SRF-veterinären kan här utgöra ett ovärderligt stöd för föraren.

Sammanfattningsvis är SRF-veterinärens främsta uppgifter att så långt som möjligt säkerställa hundens hälsa och välbefinnande, att upptäcka sjukdomar och sjukdomstillstånd under såväl som efter garantitidens slut, upptäcka eventuella sjukdomsbilder i populationer samt inom ledarhundsverksamheten bidra med sin expertis. Allt som oftast är det dock svårt och icke heller önskvärt, att skilja på funktion, hälsa och säkerhetsaspekter.

Det finns flera viktiga poänger med att ha en helhetssyn på hunden, människan och ekipaget. Uppföljningar, utredningsinsatser och andra beslut kräver ofta att flera olika kompetensområden nyttjas.

3.4.5 Kompetensbasen

I ledarhundssammanhang är en fråga sällan renodlat funktionsmässig, hundrelaterad, förarrelaterad eller veterinärmedicinsk. Olika infallsvinklar behövs ofta för att komma fram till ett väl genomtänkt beslut. Varje kompetens är därför värdefull. Parallellt är det avgörande att ha fingertoppskänsla för bemötande. Den både teoretiska och erfarenhetsbaserade kunskapen som upparbetats inom SRF är en oerhört viktig garant för säkerheten, hälsan och funktionen.

Samtliga anställda: ledarhundskonsulenter, administratör, handlägg-

gare, verksamhetschef och veterinär, har både flerårig erfarenhet och formell utbildning inom respektive område⁴.

Erfarenhetsbaserad kunskap finns inom alla yrkesområden och på alla arbetsplatser, men i vissa sammanhang är den mer central än i andra. Forskning om erfarenhetsbaserad kunskap återfinns inom vårdvetenskapen, där lång erfarenhet ytterst kan innebära skillnaden mellan liv och död för patienten. Ett liknande förhållande uppstår mellan ledarhundskonsulenten och föraren respektive ledarhundsekipaget.

Den erfarenhetsbaserade kunskapen är dock vanligtvis inte verbaliserad och dokumenterad i samma utsträckning som teoretisk kunskap, vilket gör att den kan vara svårare att hävda och till och med beskriva. Kanske är det också därför som den erfarenhetsbaserade kunskapen tenderar att inte erhålla samma erkännande och status som teoretisk kunskap, en situation som dock håller på att förändras (Pilhammar 2011).

Forskning visar att erfarenhet förbättrar bemötande och beslutsfattande, ger ökad trygghet, beredskap att hantera oväntade situationer, bidrar till att utveckla verksamheten, ökade förutsättningar för kritisk utvärdering av teknik och metoder, pedagogisk förmåga och ger även ökad auktoritet (Pilhammar, 2011). Allt detta är ovärderligt.

Framförallt kan ledarhundskonsulenternas erfarenhetsmässiga kunskap inte överskattas. Detta eftersom matchningen kräver hög kompetens både avseende karaktärsbedömning av hunden och god kännedom om förarens och hans behov och förmågor. Här måste samma personal både slutprova hundar och göra bedömningar i samband med hembesök och INFO-kurs.

Sammantaget finns en ambition om att förare ska känna trygghet så långt som möjligt. Återigen är de samlade, samordnade och samverkande kompetenserna A och O för att denna i många avseenden operativa verksamhet ska fungera, så att säkerheten, hälsan och funktionen säkerställs och främjas.

Denna kontinuitet är en del av sambandskedjan. Utan den kontinuitet som möjliggörs av att ledarhundsverksamhetens tjänstemän gör bedömningar och svåra överväganden, äventyras den enskildes säkerhet och även rättssäkerheten.

⁴ I huvudsak inkluderar detta följande områden: ledarhundsdressyr, allmän hundkunskap, kunskaper om funktionsnedsättningar i allmänhet och synnedsättning i synnerhet, bemötande, pedagogik, mänskliga rättigheter, administration, ekonomi, förvaltningsrätt, veterinärmedicin, djurskydd samt organisationsutveckling och ledarskap.

3.4.6 Djurskyddet

Ledarhunden är ett unikt och ovärderligt hjälpmedel. Samtidigt är den en levande individ som kräver adekvat omsorg för att må bra och fungera på ett säkert och adekvat sätt, oavsett yttre omständigheter och påfrestningar.

Att handha en tjänstehund menar vi överlag ställer högre krav på till exempel lagom stimulans, förebyggande hälsoåtgärder och allmän omsorg dagligen, jämfört med en privathund. Tillgänglighet, flexibilitet, information, kompetens och fortbildning är avgörande för att förare ska kunna ges rätt förutsättningar för att leva upp till dessa krav som konkretiseras i den förbindelse som varje ledarhundsförare undertecknat.

Djurskyddsfrågor har en tendens att allt som oftast hamna på undantag. Befintliga lagar och regler tycks inte räcka långt för att skydda djur mot onödigt lidande. Därför finner vi det glädjande att kravet på att djurvälstånd ska främjas har skrivits in i den nya djurskyddslagen som träder i kraft 2019.

Ledarhundsverksamheten har privilegiet att i praktiken kunna följa upp ledarhundarna och agera snabbt när en hund far illa. Återigen är de samlade kompetenser och det oberoende mandat som SRF-veterinären har, med stöd av ledarhundskonsulenter och handläggare, ovärderlig för att vi i praktiken ska kunna göra vårt yttersta för att inte bara säkerställa, utan också främja en god djurvälstånd för ledarhundarna. Detta är ett uppdrag och ett praktiskt arbete som behöver utvärderas och vitaliseras, inte äventyras.

3.5 Finns det någon myndighet med relevant kompetens?

Oss veterligen finns i dagsläget inte någon annan myndighet med den kompetens som vi menar krävs, eller som på ett mer effektivt sätt skulle kunna bedriva ledarhundsverksamheten.

Detta utesluter inte att en myndighet, till exempel en myndighet som har erfarenhet av tjänstehundar, skulle kunna tillskansa sig de kunskaper som finns inom ledarhundsverksamheten på SRF. Ett sådant scenario skulle dock kräva en förutsättningslös kartläggning och konsekvensanalys av verksamheten, samt ett strukturerat, systematiskt och transparent tillvägagångssätt med långsiktiga perspektiv.

En flytt är alltså förknippat med omfattande kostnader, vilket tjänstehundsutredningen fastslog redan 2010 (se även proposition 2004/05:84). Dessutom finns, som den här rapporten visar på, flera andra allvarliga risker, inte minst riskerna som är förknippade med en bruten eller skadad sambandskedja.

3.6 Sammanfattande diskussion

Några nya regler och krav som SRF inte kan leva upp till finns inte och har hitintills inte presenterats, trots att det nu gått ett år sedan regeringens avsiktsförklaring och uppdragsformulering till MFD. Det mest logiska hade varit att förutsättningslöst utreda och kartlägga ledarhundsverksamheten och ge SRF rätt förutsättningar att bistå med kompetens och information till en sådan oberoende utredning. I stället har slutsatserna föregått utredningen och svar på avgörande frågor har alltjämt uteblivit.

Det arbetssätt som hittills präglat processen är sammantaget under all kritik, vilket SRF tydligt framfört både till MFD och till Socialdepartementet. Utlovade beslut uteblir eller skjuts på framtiden, försenas eller kommer hastigt, utan föregående dialog. Det senaste exemplet är regeringens mycket hastiga beslut att överföra ansvaret för den ekonomiska uppföljningen från Socialstyrelsen, som ju är en stabil myndighet med lång erfarenhet och en stark kompetensbas, till nyupprättade MFD.

De starka indikationer som finns på att myndigheten har interna problem med till exempel personalomsättning, styrning, dokumenthantering och arkivvård, ledarhunds kompetens, framförhållning och IT-säkerhet måste föranleda en kursändring från regeringens sida.

De frågor som MFD arbetar med och de sätt på vilka myndigheten (enligt regeringen) ska arbeta, fyller en oerhört viktig funktion. Men den funktionen främjas inte genom att myndigheten tar på sig ett så komplext och operativt ansvar som ledarhundsverksamheten, något som dessutom skulle gå stick i stäv med de funktionshinderpolitiska målen, som betonar mainstreaming och sektorsansvar.

Sammanfattningsvis har det mesta inför och under denna process skett hastigt och dessvärre inte i någon anda av dialog, systematik och transparens. Även om ett relativt litet antal personer i Sverige är beroende av en ledarhund och en fungerande ledarhundsverksamhet, så är ledarhunden ovärderlig för varje ledarhundsförare. Sist men inte minst är ledarhunden också en viktig symbol för allas lika värde och rätt till ett fritt och självständigt liv.

4. Ledarhundsverksamheten

För att ge en bild av den verksamhet som här diskuteras är en beskrivning och analys av den befintliga ledarhundsverksamheten nödvändig. Här ges därför en mycket kortfattad historisk tillbakablick och en beskrivning av SRF:s vision för ledarhundsverksamheten, dess nuvarande organisation, huvudsakliga aktiviteter, ekonomiska förutsättningar och bärande principer. Detta ska dock inte förstås som någon fullödig beskrivning eller verksamhetskartläggning. Här diskuteras även verksamhetens förutsättningar. Men vi inleder med att formulera SRF:s vision med ledarhundsverksamheten.

4.1 Vision

Synskadade personer lever fria och självständiga liv utan diskriminering. Ledarhundsverksamheten bidrar till detta genom att tillhandahålla ledarhundar av god kvalitet, ge nödvändig utbildning och support till ekipage samt kontinuerligt följa upp samtliga ekipage. Ledarhundsverksamheten har den specialkompetens, erfarenhet, vilja, det nätverk och engagemang samt de ekonomiska förutsättningar som krävs för att bibehålla och utveckla verksamheten. Verksamheten drivs utifrån ett helhetsperspektiv, alltid med både människan och hunden i fokus och alltid utifrån principerna om förarens säkerhet, hundens hälsa och hundens funktion som förflyttningshjälpmiddel.

4.2 Ledarhunden i ett historiskt sammanhang

Den första organiserade ledarhundsutbildningen i Europa inleddes under första världskriget, i Oldenburg i Tyskland där det fanns en hundskola som utbildade så kallade sanitetshundar, vars uppgift var att leta fram överlevande. Eftersom många hade blivit av med synen som konsekvens av kriget, började man diskutera möjligheten att utbilda hundar till deras hjälp.

De första ledarhundarna i Sverige dresserades i privat regi, i Göteborg, av Alf Jönsson och Axel Hellgren (de var även involverade i de första försöken som kom att genomföras på dåvarande Arméhundskolan). De Blindas Förening (dåvarande SRF) och Kronprinsessan Margaretas Arbetsnämnd gav bidrag till ett initiativ från Svenska Schäferhundklubben, som köpte in schäferhundar från Tyskland. Hundarna vistades på Tomte Boda Blindinstitut och utfodrades med matrester från skolbespisningen.

I november 1938 var de första professionellt tränade ledarhundarna

redo att gå ut i tjänst, men väntetiden för att få en ledarhund var lång. Efter påtryckningar från De Blindas Förening och en statlig utredning började Arméhundskolan att under slutet 50-talet och början av 60-talet utbilda ledarhundar, vilket hade önskad effekt i form av kortare väntetider.

Efterhand framfördes önskemål om utökat stöd till ledarhundsförarna i arbetet med sina hundar. I mitten av 70-talet bytte De Blindas Förening namn till Synskadades Riksförbund. Genom ökade anslag fick organisationen bättre förutsättningar att tillgodose behovet av ledarhundar och utbildning av förarna. 1969 anställdes Lars Söderberg som ledarhundskonsulent av SRF. Han ledde utbildningen av ledarhundar och förare tillsammans med Ernst Salomonsson. Efter 1971 kom Arméhundskolan att byta namn till Statens hundskola.

Statens hundskola ansvarade tillsammans med SRF för införskaffning av hundar, dressyr av ledarhundar, utbildning av ledarhundsförare, tilldelning, kurser, support på hemorten samt utbildning av personal under åren 1971 fram till tidigt 90-tal. Stor vikt lades vid utbildning av personal. Många av de erfarna ledarhundsförarna har fortfarande en stark relation till Hundskolan. 1993 bytte Statens hundskola namn till Hundskolan i Sollefteå AB.

90-talet var en turbulent period med flera ägar- och namnbyten. 2004 arbetades en promemoria rörande SRF:s kommande myndighetsutövning fram och kontakt togs med Hjälpmedelsinstitutet som i samråd med SRF genomförde den första offentliga upphandlingen av ledarhundar år 2005. Lag (2005:340) om överlämnande av vissa förvaltningsuppgifter till den ideella föreningen Synskadades Riksförbund formaliserade ledarhundsvärksamheten och gjorde det möjligt för förare att överklaga återtagandebeslut gällande hund och/eller dispositionsrätt samt avslagsbeslut på ansökan om dispositionsrätt.

De generella kraven på både hundar och förare har successivt ökat genom åren, bland annat på grund av ökad biltrafik och livsstilsförändringar. Även synen på ledarhunden och dess förare har förändrats, från att hunden sågs som ledare och föraren som en passiv medföljare, till förståelsen för hur avgörande samspelet är mellan hund och förare för att allt ska fungera.

Sedan 2013 är Inspektionen för vård och omsorg tillsynsmyndighet vad gäller utförandet. Socialstyrelsen har till och med 2019 haft ansvar för den ekonomiska uppföljningen. Från och med i år (2019) har MFD även detta uppdrag, enligt regeringsbeslut daterat 2019-01-31.

4.3 Statistik

Det finns omkring 260 aktiva ledarhundsekipage i Sverige. Varje år ansöker ett 30-tal personer om dispositionsrätt till ledarhund. En majoritet av de förare vars hundar tas ur tjänst gör därtill anspråk på en ny ledarhund.

Upphandlingen 2018-2021 omfattar 34 hundar per år. SRF kunde göra ett kompletterande avrop om fem hundar samt avtal om en hund på option med anledning av att statsbidraget höjdes marginellt 2018. Värt att notera är att 2018 togs 41 hundar ur tjänst. Läs mer om detta på sida 45.

I MFD:s rapport Att leva med ledarhund⁵ anges följande:

Många beskriver matchningsprocessen som en av de viktiga bitar där kvalitet måste bibehållas. Man får uppfattningen att den är felfri. Men flera stycken har varit med om en felmatchning, något som ofta slutat med att hunden fått pensioneras alltför tidigt och föraren då står utan hund (MFD december 2018, under rubriken "Matchningsprocessen upplevs vara bra men många har varit med om felmatchning").

Fakta

Av hundar födda 2012-2016 och som gick ut i tjänst 2014-2018, har fyra av 183 hundar tagits ur tjänst på grund av felplacering.

Figur 2



5 Rapporten saknar sidnumrering, varför hänvisning görs till avsnittsrubrik.

I MFD:s rapport Att leva med ledarhund anges följande:

Man ifrågasätter också rättssäkerheten i dagens process. /.../ Systemet idag upplevs uppmuntra och gynna de som tar för sig, är jobbiga, ligger på, hittar bakvägar (ofta på andras bekostnad) (MFD december 2018, under rubriken "Dagens ansvarsfördelning ifrågasätts av många").

Fakta

Av de 171 förare som blev tilldelade hundar födda 2012-2016, fick 26 % en ny hund inom tre månader. För den som inte haft ledarhund tidigare kan det ta ett till två år innan tilldelning av en hund.

I MFD:s rapport Att leva med ledarhund anges följande:

För allergiker är det ett problem att de flesta hundarna är labradorer. Detta minskar chansen ytterligare för att hitta en lyckad matchning (MFD december 2018, under rubriken "Tankar kring hunden. Ras, uppfödning och träning").

Fakta

Ämnen (proteiner) som kan orsaka allergiska reaktioner kallas allergen. Forskning visar att mängden allergen skiljer sig mer mellan individer av hundar än mellan olika hundraser, vilket konstaterats av bland andra Hans Grönlund, som är forskare vid Karolinska Institutet och Medi-Tec.

Ledarhundsverksamheten deltar sedan hösten 2018 i en forskningsstudie, genom att allergentesta alla ledarhundar i samband med slutprov. I dagsläget finns resultat på ett 70-tal ledarhundar. Från 2019 erbjuds också allergiprofiltest till väntande som visar deras profil av IgE-antikroppar mot hundens sex vanligaste allergener. Detta för att åstadkomma bästa möjliga matchning, även ur allergisynpunkt⁶.

Övriga kortfakta - ledarhundsförarna

- 73 % av dagens ledarhundsförare är i arbetsför ålder
- De allra flesta är mellan 24 och 75 år gamla (19 förare är 76-89 år gamla)
- 60 % är kvinnor

⁶ Ledarhundsförare (som redan har en ledarhund) med allergi erbjuds specialsampo som i tester visat sig eliminera allergenhalten i hundens päls vid regelbunden användning.

Övriga kortfakta - ledarhundarna

- 229 ledarhundar är labradorer
- 12 är schäfrar
- 7 är golden/labradorer
- 7 är storpuddlar
- 1 är labradoodle

Ledarhundsekipagen finns för närvarande i Norrbotten, Västerbotten, Jämtland, Västernorrland, Dalarna, Gävleborg, Uppsala län, Stockholms län⁷, Gotland, Värmland, Södermanland, Västmanland, Östergötland, Örebro län, Jönköpings län Bohuslän/ Göteborg, Älvsborg, Skaraborg, Kronoberg, Halland, Kalmar län, Blekinge samt Skåne.

4.4 Organisation

Ledarhundsverksamheten är en komplex, operativ verksamhet, som ställer höga krav på medarbetarnas kompetens, förmåga att arbeta självständigt, samarbeta och leda arbetet framåt. Ledarhundsverksamheten består av sammanlagt åtta anställda, varav verksamhetschef (50 %), handläggare (80-100 %), administratör (100 %) och veterinär (60 %) har SRF:s rikskansli som arbetsplats. De fyra konsulenterna (som arbetar 100 %) arbetar runtom i landet med hemmet som utgångspunkt. Utöver detta arbetar ett antal olika personer, så som externa⁸ instruktörer och synspecialist, vid behov på uppdrag av ledarhundsverksamheten.

All samordning och alla beslut som rör den enskilde, hunden eller ekipaget fattas inom ledarhundsverksamheten. Formellt är verksamhetschefen beslutsfattare. Konsulenter och/eller handläggare är föredragande. Alla som tilldelats en ledarhund måste underteckna ett avtal, som kallas förbindelse⁹. Där framgår vilka krav som ställs på föraren, för att få disponera ledarhunden.

I tillämpningen av ledarhundslagen ingår ansökningsprocess med

7 Omkring 30 % av ledarhundsförarna bor inom Stockholms län.

8 Viktigt att understryka är att samtliga externa uppdragstagare undertecknat sekretessavtal och heller inte har tillgång till information om förare/ekipage (även om de externa instruktörerna via en webbapplikation kan skriva in tjänsteanteckningar och protokoll från samträningar med ekipage).

9 Se förbindelsen m.fl. dokument på www.srf.nu/fördjupningsmaterial.

särskilda ansökningsblanketter, eventuell direktkontakt med intygs-skrivande läkare eller synpedagog, utredning av sökandes behov och förutsättningar, matchning av hund och förare, tilldelning, obligatoriska kurser, support till befintliga ekipage, veterinärkontakt, utredning av anmälningsärenden (såsom djurskyddsärenden), service i form av till exempel intyg till Försäkringskassan eller färdtjänsten, vid behov kontakt med andra myndigheter och informationsgivning om ledarhundar till presumtiva förare, barn och unga med synnedsättning, syncentraler och allmänhet.

I servicen ingår telefon- och mejlkontakt med SRF-veterinären samt fysiskt möte vid Grundkurs 2 (GK2). För förare boende i Stockholms län finns också möjlighet att träffa SRF-veterinären, vanligen vid på mottagningstid som erbjuds en gång per månad samt möjlighet att vid behov få hjälp med till exempel kloklippning eller vägning.

I servicen ingår även att vid behov få utnötta hundtillbehör eller selar utbytta utan kostnad. Exakt hur dessa aktiviteter organiseras och utförs och omfattningen av olika insatser har förändrats genom åren.

Som exempel kan nämnas att innehållet i kurserna och kursstrukturen avseende INFO-kurserna och GK2 delvis förändrades under 2017, dock inte primärt av besparingskäl. Förändringarna gjordes bland annat i syfte att bättre tillvarata möjligheten att följa upp hundarna veterinärmedicinskt efter 6-9 månader, i god tid innan garantitidens slut. Förändringarna gjordes även utifrån att ekipagen skulle få bättre möjligheter att komma tillrätta med eventuella utmaningar innan alltför lång tid hade gått. Detta har fallit väl ut.

För en översikt av de processer som ledarhundsverksamheten i dagsläget innefattar, se Processkartan i bilaga 1.

Översiktlig beskrivning av ansökningsprocessen, krav på den som ansöker, lagtext och allmän information om ledarhundar och ledarhundsverksamheten finns att läsa på SRF:s hemsida: www.srf.nu/ledarhund.

4.5 Ekonomi

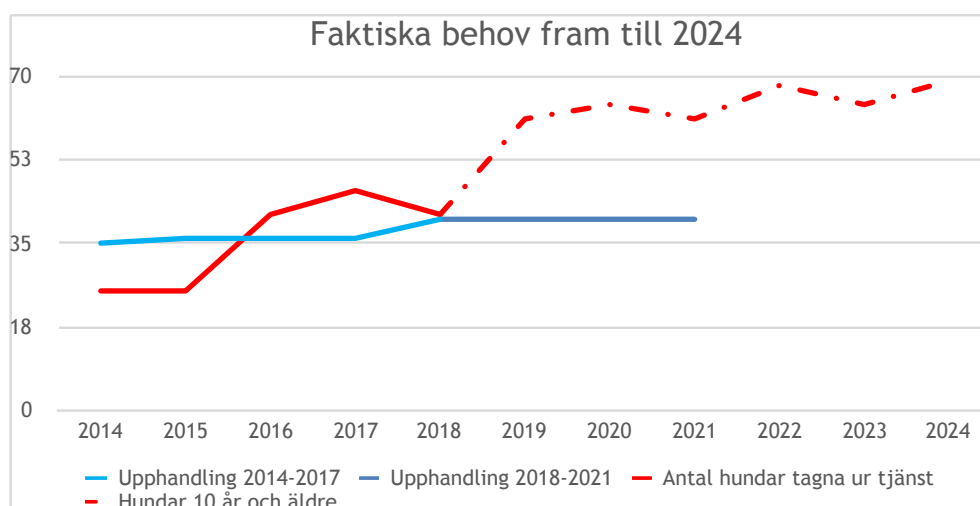
Det statsbidrag som SRF erhållit för Ledarhundsverksamheten har varit oförändrat sedan ledarhundslagen infördes 2006. Lönekostnader, kostnader för tjänster, veterinärbesök, material, resor och boendekostnader har däremot ökat. Det har inneburit att verksamheten tvingats till olika nedskärningar under årens lopp, bland annat på kursverksamhetens omfattning och antalet inköpta ledarhundar.

SRF har skjutit till sammanlagt 8 292 000 kronor under åren 2010-

2017. Först 2018 höjdes statsbidraget med 5 procent för att möjliggöra inköp av ytterligare sex hundar, inklusive omkostnader i form av samträning och utbildning. Ytterligare hundar utöver dessa sex, skulle kräva mer personal.

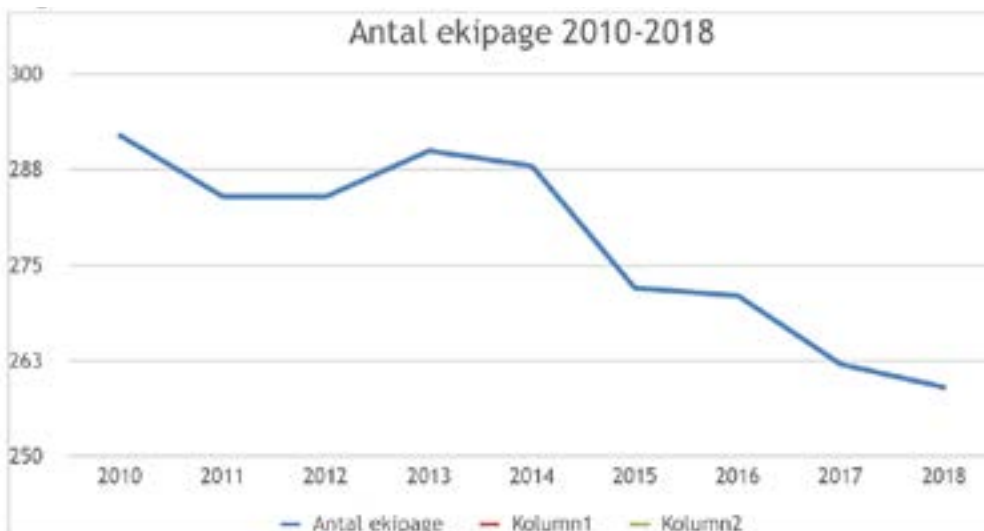
Varje år tas ett antal hundar ur tjänst på grund av ålder. Antalet åldrande hundar ökar eftersom möjligheten till inköp av fler hundar var högre när ekonomin medgav detta för 10 år sedan. Vi är nu därför inne i en period när antalet pensioneringar är högre än antalet nya hundar som kan köpas in. Denna situation har påtalats för Socialdepartementet under flera års tid.

Figur 3



Väntelistan, tillsammans med ansökningar om dispositionsrätt, utgör cirka 70 personer varje år. Många av de förare vars hund pensionerats gör anspråk på en ny ledarhund och registreras på väntelista för att tilldelas en ny ledarhund. Ekvationen med nyinköp och pensioneringar går följaktligen inte ihop. Därför minskar antalet ekipage varje år.

Figur 4



SRF har inte i sitt myndighetsansvar gällande ledarhundsverksamheten haft möjlighet att tillgodogöra sig den kompensation som framgår av förordningen om statliga myndigheters rätt till kompensation för ingående mervärdesskatt (2002:831) som ger er rätt till kompensation för den ingående momsen. Ej heller finns möjligheten att låna pengar från Riksgäldskontoret till förmånlig ränta.

4.6 Rättssäkerheten

4.6.1 Rättssäkerhet eller "fippel och foppel"?

Ofta uppmärksammas den kritik som är negativ. Positiv kritik skapar inte rubriker. Men faktum är att ledarhundsverksamhetens personal ofta får ta emot positiv feedback för snabb och bra hjälp, informativa kurser, värdefull kompetens med mera. Framförallt kurserna är mycket uppskattade för innehåll, pedagogik, upplägg och logistik, med till exempel resebokning och ledsagning. Konstruktiv kritik är ovärderlig för att en verksamhet ska kunna förbättras. Tack vare feedback från såväl ledarhundsförare som ledarhundsverksamhetens personal har relativt genomgripande förändringar genomförts sedan 2006 avseende innehåll och planering av till exempel kurser, val av selar och förbättrade rutiner för veterinärmedicinsk uppföljning med mera.

Annan kritik gäller det faktum att SRF "sitter på två stolar", det vill säga både engagerar sig intressepolitiskt för synskadades rättigheter

och har det formella myndighetsansvaret för ledarhundarna. SRF som ideell förening har kritiserats för att inte ta ett (större) ekonomiskt ansvar¹⁰, när resurserna inte räckt till för att tillgodose behovet av ledarhundar.

Vidare har ledarhundsverksamheten kritiserats för att vara för "fyrkantig" och lägga sig i detaljer, så som utlandsresor med ledarhunden, hur man som ledarhundsförare agerar under första året¹¹ med en ny hund och krav på att årligen förse ledarhundsverksamheten med viktrapporter¹².

MFD har bland annat uttryckt att tillvägagångssättet med väntelistor, som inte är att likställa med ett kösystem där den som väntat längst blir tilldelad en ny ledarhund först, är olämpligt eller till och med rättosäkert. Arbetet med att matcha ihop rätt hund med rätt förare har beskrivits som att ledarhundsverksamhetens personal ägnar sig åt att "fippla och foppla" (Malin Ekman Aldén, 2018-05-27).

När tjänstehundsutredningen offentliggjordes 2010, förelåg inga långa väntetider. Rapporten konstaterade att "väntetiderna för att bli tilldelad en ledarhund efter det att beslut har fattats är tillfredställande" (SOU 2010:21, sid. 13). Därefter har situationen avsevärt försämrats. Anledningarna till det är flera. Andelen äldre hundar har de senaste åren varit större, jämfört med 2010, lönekostnader, kostnader för tjänster, veterinärbesök, material, resor och boendekostnader har ökat samtidigt som det statliga anslaget inte förändrats under denna period.

Vad som är att betrakta som "orimligt lång väntetid" för att tilldelas en ledarhund har inte fastställts. Totalt väntar ca 50 personer på en ledarhund. 24 personer hade 2018 väntat ett år eller längre. Det kan även ta upp till ett år från att ansökan kommer in till beslut om dispositionsrätt.

Skälen till att väntelistorna är långa är flera. Ledarhundsverksamheten har på grund av kombinationen av ett oförändrat statsanslag, ökade kostnader samt en stor kull äldre ledarhundar inte kunnat tilldelat tillräckligt många hundar i förhållande till behoven. Detta är ingen ny situation, däremot har den pga. den stora gruppen äldre hundar kommit att förvärras, år efter år.

10 SRF har täckt underskott om sammanlagt 8 292 000 åren 2010-2017.

11 Första året rekommenderas inga längre resor med hunden, som behöver tid att landa hos sin nya matte eller husse. Vidare behöver ekipaget i lugn och ro bli samspelt på hemmaplan, i vardagen. Detta för att motverka onödigt stresspåslag hos hunden (vilket i sin tur kan leda till sjukdom) samt förebygga säkerhetsrisker och dressyrproblem.

12 Många har dock uttryckt sig positiva till dessa förtydligade krav och förbättring avseende obligatorisk uppföljning.

De otillfredsställande väntetiderna för att tilldelas en ledarhund har förutom det lidande som orsakas de berörda, även fått en rad andra negativa konsekvenser som ofta kommer till uttryck som kritik mot ledarhundsverksamheten som helhet och kritik mot att SRF inte skjutit till (mer) egna medel till ledarhundsverksamheten. Det går nu inte att dra ner mer på obligatoriska kurser och supportinsatser utan att samtidigt äventyra förarnas säkerhet och hundarnas hälsa. Denna situation försvagar rättssäkerheten för den enskilde, eftersom det inte går att överklaga en väntetid som man anser är orimligt lång. Däremot kan den enskilde klaga på utförandet hos Inspektionen för Vård och Omsorg.

Om förhållandena vore annorlunda, det vill säga att antalet slutprovade ledarhundar bättre skulle motsvara behoven, så skulle väntetiden kunna minskas. I Norge föreligger till exempel i princip inga väntetider, annat än om en förare har särskilda önskemål om leverantör eller hundras, eftersom behoven helt och hållet får styra. Visserligen går matchningsprocessen i Norge till annorlunda jämfört med i Sverige. I Norge får varje förare chans att prova två eller fler hundar som leverantören utifrån karaktärsbedömning av hunden och bakgrundsinformation om människan tror kan passa. Därefter tilldelas föraren en hund¹³.

Detta menar vi ändå talar för att långa väntetider inte skulle förekomma, om verksamheten hade de ytterligare resurser som skulle krävas i form av personal, hundar och medel för att genomföra kurser och samträning. Ytterligare personal med rätt kompetens skulle dock krävas, vilket i sin tur innebär att personal skulle behöva läras upp. Ett traineeprogram är därför inte bara önskvärt, utan nödvändigt och hade redan behövt vara sjosatt. Ett kompetensutbyte med Ledarhundsverksamheten på Island har påbörjats 2019.

Till rättssäkerhetsbegreppet hör även principen om transparens, vilket tyvärr saknats i kontakten med MFD. SRF har via hemsidan kontinuerligt uppdaterat information kring de senaste händelserna avseende en möjlig verksamhetsflytt under rubriken "Vad händer nu?". MFD har i stället kommunicerat hur lyckat samarbetet med SRF varit och att reaktionerna över ett kommande övertagande av ledarhundsverksamheten varit genomgående positiva (MFD:s hemsida). Detta är felaktigt.

13 Ekipaget ska även klara av ett praktiskt prov, innan föraren får åka hem från kursorten, där samträningens första del sker.

4.6.2 Utredningskravet och "matchningen" mellan förare och hund

Vi börjar med att redogöra för de relativt omfattande utredningar som görs dels innan beslut om dispositionsrätt och dels innan tilldelningen av en ledarhund. Först och främst ska en ansökan med en mängd olika frågor fyllas i, dels av den sökande, dels av den sökande tillsammans med en synpedagog eller Anpassningslärare vid Syncentralen och dels ska ett läkarintyg bifogas, i de fall personen har synrester.

Utöver tydligt formulerade krav på avsaknad av ledsyn, krävs att vi, utifrån bästa förmåga, bedömer en persons specifika behov, förutsättningar och behov samt även tar hänsyn till eventuella önskemål.

Utredningar i form av hembesök och INFO-kurs innan beslut om dispositionsrätt syftar till att så långt det är möjligt utreda lämplighet och behov hos den sökande. Med andra ord innebär officialprincipen för ledarhundsverksamheten jämförelsevis andra verksamheter, relativt omfattande insatser och processer för att kartlägga varje persons behov, förutsättningar och önskemål. Dessutom måste informationen vara aktuell.

Förutom att avsaknad av ledsyn måste styrkas med ett undertecknat läkarintyg och beskrivning av synskadan, krävs även att personens lämplighet och förmåga att självständigt ta hand om ledarhunden utreds och i vissa fall styrks med intyg. Även detta finns rutiner kring.

Det finns flera exempel på hur allvarliga konsekvenserna av att inte ha uppdaterad förstahandsinformation kan bli. Ett exempel är från några år tillbaka då en aktiv, liten och smidig person tilldelades en ledarhund. När hunden sedan levererades till föraren hade denne helt andra förutsättningar än tidigare. Personen i fråga hade gått upp kraftigt i vikt och klarade inte längre av att använda hunden på ett adekvat sätt.

För en icke insatt kan allt detta uppfattas som mycket omfattande insatser. Kritik mot alltför många frågor och obligatoriska moment har också riktats mot ledarhundsverksamheten. Men insatserna härrör i de mycket speciella omständigheter som följer av att ledarhunden är ett levande hjälpmedel som måste fungera på ett tryggt sätt för den enskilde och tas omhand på bästa möjliga sätt livet igenom.

Ledarhundsverksamheten menar att det är en skyldighet enligt lag att genomföra dessa steg och moment.

Alla personer med dispositionsrätt har rätt att bli tilldelad en ledarhund, men alla hundar passar inte alla människor. Tvärtom, behöver en rad olika faktorer beaktas. All utredning som genomförs innan beslut om dispositionsrätt fattas, samt i samband med att en förare gör

anspråk på en ny ledarhund, syftar till att så småningom leda fram till matchningen.

Matchning är något som alla ledarhundsansvariga världen över ägnar sig åt, i någon form. I vissa länder påbörjas matchningsprocessen redan under dessyrtiden och en specifik hund väljs ut och dresseras för en specifik förare.

Matchningen innebär att de personer som har dispositionsrätt och som står på väntelista för att tilldelas en ledarhund, respektive de hundar som slutprovats (samt eventuella omplaceringshundar) diskuteras utifrån all den samlade information som finns om personen respektive hunden.

Den samlade dokumentation som ligger till grund för matchningen innefattar följande:

- ansökningshandlingar samt vid behov kompletterande information och/eller intyg

- hembesök (med både samtal och praktiska moment) och hembesöksprotokoll

- INFO-kurs (direktkontakt och möjlighet att iaktta personen i olika situationer och med olika hundar) och INFO-kursprotokoll

- eventuell övrig kontakt och inkomna handlingar

Liksom ansökningsprocessen, som föregår beslutet om dispositionsrätt, är matchningsförfarandet grundat i legalitets-, objektivitets- och officialprinciperna (Förvaltningslagen 5 §, 23 §), det vill säga det långtgående utredningskrav som åligger myndigheter att fatta välgrundade beslut. Syftet med matchningsförfarandet är att minimera förekomsten av såväl ekonomiskt kostsamma som känslomässigt påfrestande felplaceringar.

Vid hembesöket kan en rad viktiga omständigheter, som inte framgår i ansökan, framkomma. Hembesöket utgör därför en ytterst väsentlig del i utredningen kring den sökandes lämplighet, praktiska orienteringsförmåga, närområdet, hemmiljö och specifika behov och eventuella önskemål. Vad gäller förare som väntar på en ny ledarhund, utgör hembesöket ett viktigt underlag i form av uppdatering exempelvis kring boendemiljö och personens kondition, som i vissa fall kan

ha förändrats avsevärt, som i exemplet ovan. Det kan handla om den sökandes hemmiljö, eventuella sociala problem, såsom misstanke om missbruksproblematik, kondition och specifika behov som inte redan framkommit.

I vissa fall är den information som lämnas i ansökan direkt felaktig (vanligen oavsiktligt ska tilläggas), vilket kan upptäckas vid hembesöket eller på INFO-kursen. Med tanke på de högt ställda kraven som gäller för att kunna inneha dispositionsrätt och att praktiskt klara av att använda sig av och ta hand om en ledarhund är det helt avgörande att all viktig information om en sökande/väntande är korrekt. I annat fall äventyras personens säkerhet, hundens hälsa, välmående och funktion (dressyr, arbetslust m.m.). Risken för att matchningen blir felaktig ökar också om underlaget innehåller felaktig information.

Det är viktigt att minimera men omöjligt att helt eliminera felmatchningar.

De ekonomiska, personella, djurvälståndsmässiga och, för den enskilde, känslomässiga kostnaderna för felaktiga beslut, eller "mismatching" som det kallas på engelska, är betydande (Meyer 2018; Lloyd 2016 m.fl.). I de flesta fall är dessa kostnader dessutom oåterkalleliga.

Organisationen Guide Dogs for the Blind i USA har på ett pedagogiskt sätt kategoriserat och listat de områden och många av de konkreta frågor som den enskilde har att ta ställning till och som ledarhundsverksamheten behöver ha svar på innan beslut om dispositionsrätt och eller/tilldelning av en specifik ledarhund till en väntande förare.

Det gäller motivation, psykisk, kognitiv, känslomässig, fysisk, miljömässig (hemma/arbete/skola) förutsättningar och behov, handhavande och hundvana samt förmåga att ta till sig information och omsätta den i praktiken. Men det räcker inte med att svara "ja" på en fråga i ansökan. Vi måste följa upp hur det förhåller sig i praktiken, hemma hos den sökande. Detta, i kombination med den enskildes specifika behov och egenskaper, utgör grunden för matchningsprocessen.

En hundra procentig matchning är dessvärre omöjlig att åstadkomma. I en internationell studie som inkluderar 50 personer och sammanlagt 118 olika matchningar mellan ledarhund och förare, framkommer att:

- **56.8 %** av matchningarna ansågs lyckade och föraren behöll hunden till pensionering
- **17 %** av matchningarna ansågs lyckade, men förarna återlämnade hunden av andra skäl
- **6.8 %** av matchningarna ansågs av förarna som misslyckade, men förarna bestämde sig ändå för att behålla hunden
- **19.5 %** av matchningarna ansågs misslyckade och förarna återlämnade därför hunden (Lloyd m.fl. 2016).

Dessa siffror indikerar den komplexitet som omgärdar matchning och tilldelning. Den erfarenhetsbaserade kunskapen och det samlade ansvaret som ledarhundsverksamheten har, innebär att förutsättningarna för matchning och tilldelning är goda.

Att omkring en tredjedel av alla placeringar av olika skäl (varav några var felmatchningar) inte leder till önskvärda resultat i form av välfungerande ekipage, bekräftas i flera andra studier (se till exempel Meyer m.fl., 2018).

Det är dock riskabelt att rakt av jämföra till exempel andel felmatchningar från forskningsstudier eller andra länder, eftersom så många olika faktorer spelar in, så som till exempel variationer i kvalitetskraven på hundarna, krav på förarna, beslutsunderlag för matchningen med mera. Exempelvis är kraven avseende synnedläggning inte desamma i Norge, som har något generösare tolkning jämfört med här i Sverige, av när en person kan bedömas ha behov av en ledarhund.

Ledarhundsverksamheten har cirka 15 % omplaceringar, inklusive förare som helt enkelt ändrat sig och inte längre gör anspråk på någon ledarhund. Det är en högst rimlig omfattning, helt i linje med internationella uppskattningar. 8 % av omplaceringarna har kunnat härledas direkt till brister i matchningen mellan ledarhund och förare. Genom ett gediget, systematiskt och väl samordnat arbete inom ledarhundsverksamheten, kan antalet felmatchningar minimeras. På så sätt kan ledarhundens funktion som förflyttningshjälpmedel maximeras och kostnaderna minimeras.

Den främsta anledningen till att det är så viktigt att rätt hund tilldelas rätt person från början är dock att det är oerhört känslomässigt påfrestande och tidskrävande att påbörja samträning eller att inneha en ledarhund under en kort period, för att sedan behöva återlämna den och på nytt invänta tilldelning.

4.6.3 Laglig grund

Allt som ledarhundsverksamheten gör har stöd i ledarhundslagen¹⁴. Lagen tillämpas genom framarbetade arbetssätt, rutiner och policyer som syftar till att säkerställa både människans rättigheter och bästa möjliga djurvälstånd för hundarna. Dessa arbetssätt, rutiner och policyer beskrivs närmare här nedan.

4.6.4 Likformighet och saklighet

Ledarhundsverksamhetens egna tjänstemän ansvarar för hela ansökningsprocessen, från det att ansökan inkommer till hembesök, INFO-kurs, till det att personen ifråga eventuellt beviljas dispositionsrätt och tilldelas en ledarhund och därefter för all slags bedömning och samordning av uppföljningen (även om enskilda praktiska insatser kan utföras av externa instruktörer eller veterinärer).

Samtliga kompetenser involveras i varje ärende, förutom i ansökningsprocessen, då den veterinärmedicinska kompetensen av förklarliga skäl inte är aktuell. Vid behov kan däremot den externa synspecialistkompetensen involveras. Allt detta syftar till att säkerställa ett likformigt och sakligt förfarande.

4.6.5 Opartiskhet

Bedömningar med betydande konsekvenser för den enskilde, såsom avslag eller återtagande av dispositionsrätt eller hund, görs aldrig av en enskild tjänsteman inom ledarhundsverksamheten. Redan 2010 konstaterades att ledarhundsverksamheten levde upp till krav om opartiskhet.

Vad gäller SRF:s uppgifter vid tilldelning, återtagande och kontroll av hundarna och deras förare har jag inte funnit några tecken på konflikt i förbundets roll som intresseorganisation och dess myndighetsutövning. Det finns heller inga tecken på att personkännedom och därmed eventuellt förutfattade meningar spelat någon roll vid myndighetsutövningen (SOU 2010:21 s. 77).

Snart tio år har passerat sedan tjänstehundsutredningen, varför en ny förutsättningslös kartläggning och analys av verksamheten självklart är välkommen inom några år. Sedan 2010 har en rad olika insatser inneburit att rättssäkerheten förstärkts, så att verksamheten lever upp till kraven i den nya förvaltningslagen (2018), de utökade krav avseende personlig integritet som GDPR ställer samt den nya djurskyddslagen (2019).

¹⁴ De paragrafer i förvaltningslagen som ledarhundsverksamheten omfattas av framgår av ledarhundslagen.

Dessa åtgärder stärker opartiskheten i rättstillämpningen. Även ökad systematik i handläggningen, förutsägbarhet, transparens och skärpta dokumentationsrutiner är viktiga åtgärder som vidtagits de senaste åren. Dessa beskrivs närmare här nedan.

4.6.6 Genomförda och planerade verksamhetsförändringar

Ingen verksamhet fungerar perfekt, inte heller ledarhundsverksamheten. Två enskilda händelser under 2016 och 2017 gav upphov till vissa konkreta åtgärder avseende rutiner och arbetssätt inom ledarhundsverksamheten.

I samband med handläggning av ett ärende uppmärksammades ledarhundsverksamheten på vissa brister avseende handläggningstider, dokumentation, systematik och tydliga rutiner som behövde ses över och som främst berodde på tidigare personalomsättning (handläggargollen), otydliga rutiner för löpande dokumentation samt bristfälligt IT-mässigt stöd.

I samband med en inkommen anmälan som kom in gällande en kraftigt överviktig hund, som fick hämtas och därefter behövde avlivas på grund av extrem övervikt och sjukdom¹⁵, uppdagades brister vissa avseende uppföljning och regelbunden kontroll av hundarnas vikt.

I förbindelsen står visserligen att viktuppgifter ska lämnas in till SRF årligen, men rutiner och system för att i praktiken kontrollera att samtliga viktrapporter kom in, bedömning av dessa samt förmågan att fånga upp de som befann sig i riskzonen för över- eller undervikt var bristfälliga.

Som resultat utvecklades vissa arbetssätt och rutiner, framförallt i syfte att stärka verktygen för uppföljning, till exempel rutinerna för att följa upp hundarnas vikt och funktion vid stigande ålder¹⁶ under 2017 och 2018. Här nedan beskrivs de viktigaste åtgärderna kortfattat.

15 Hunden hämtades inom en vecka från det att anmälan kom in till SRF. Den behövde därefter, på veterinärs inrådan, avlivas på grund av den extrema övervikten och till den relaterade sjukdomar.

16 Från åtta år räknas hunden som "äldre". Från det år hunden fyller tio år ska en obligatorisk veterinärbesiktning göras som en del i att bedöma hundens allmäntillstånd (därefter görs vid behov så kallad "funktionskontroller" av ledarhundskonsulenterna). Ofta leder detta till pensionering, alternativt arbetar hunden i sex till tolv månader till, innan en ny besiktning genomförs.

Sammanfattningsvis har ledarhundsverksamheten genomfört följande justeringar och förändringar under 2017 och 2018:

- Utvecklat rutiner för att begära in aktuella medicinska underlag, även vid anspråk på ny hund, då synrester finns (primärt ansvar: ledarhundskonsulenter och handläggare).
- Genomfört innehållsmässiga uppdateringar av ansökningshandlingar och läkarintyg¹⁷, i syfte att förtydliga information om personuppgiftsbehandling, skyldigheter och rättigheter för den sökande, samt för att säkerställa avsaknad av ledsyn (primärt ansvar: handläggare).
- Etablerat kontakt med synspecialist, som vid behov konsulteras (primärt ansvar: handläggare).
- Ansvar för slutprov och därtill kopplad matchning och tilldelning delas av tre ledarhundskonsulenter i stället för som tidigare, två. Detta som resultat av omorganisering och kompetensutvecklingsinsatser under 2017.
- Utvecklat tydligare rutiner för uppföljning av anmälningsärenden (samordnande ansvar: handläggare).
- Sett över och omarbetat rutiner för uppföljning av vikt, generellt och för hundar med övervikt specifikt (samordnande ansvar: veterinär).
- Moderniserat "hälsoboken", som medföljer varje ledarhund, ut till föraren, och förtydligat informationen till veterinärkliniker och apotek på denna. Som resultat får ledarhundsverksamheten med utförlig löpande information om hundarnas hälsostatus, vilket inte minst bidrar till bättre förutsättningar att förebygga sjukdom och ohälsa bland hundarna (ansvar: administratör).
- Startat allergentester av alla nya ledarhundar som köps in.
- Delegationsordningen har uppdaterats och ledarhundsdelegationens roll som intern omprövningsenhet har förtydligats (ansvar: förbundsstyrelsen).

17

Läkarintygsgdelen omarbetades i samråd med synspecialist.

- Rutiner för att omgående skriva tjänsteanteckningar, dokumentera avvikelser och systematisk uppföljning i aktuella ärenden har utvecklats (ansvar: samtliga). Dokumentationen ska vara nödvändig, tydlig, kortfattad och relevant. Dokumentationen ska ske så snart som möjligt efter genomförd insats/kontakt.
- Beslutsbrevens innehåll har setts över, så att föredragande, motivering och överklagandeprocesser tydliggjorts ytterligare, i enlighet med Förvaltningslagens krav (ansvar: handläggare och verksamhetschef).

Följande förändringar tillkommer 2019:

- Alla hundar ska årligen besiktigas hos veterinär. Föraren avgör när under året detta ska ske. Brev med information skickas ut till samtliga förare i början av året.
- Tilldelningsbesluten förtydligas med en motivering. Detta för att öka transparensen och bekräfta vad som ligger grund för tilldelningsbeslutet¹⁸.
- Allergitester på personer med dispositionsrätt som angivit allergi i sin ansökan.
- Införskaffande av ett ärendehanteringssystem som kan ersätta nuvarande informationsutbytesystem.
- Ett embryo till ett kompetensförsörjningsprogram inleds under våren 2019.

4.6.7 Transparens och information

Arbetet med att öka transparens och förutsägbarhet fortgår, men återigen krävs resurser för att följa upp varje enskilt ekipage. Sökande och förare ska få information om vad som händer i deras ärende, hur vi arbetar, tydlig motivering av beslut samt information om och vid behov hjälp med att överklaga beslut. Förarnas upplevelse av transparens och information vore ett angeläget område att undersöka närmare. En kartläggning torde innehålla hur den information som ledarhundsverksamheten skickar ut och hur vår kommunikation uppfattas, samt i vilken utsträckning förarna tar del av den information som går ut, framförallt

18 Se beslutsmall: www.srf.nu/fordjupningsmaterial

via ledarhundsverksamhetens informationstidningen I Selen.

I samband med kurser efterfrågas alltid feedback kring just information. Responsen är genomgående mycket positiv, men ger inte en fullständig bild. Den kritik som framförts har vanligtvis gällt brister i detaljer kring resor till och från kursgård, praktisk information om ledsagning samt oklarheter kring intyg för att ansöka om förebyggande sjukpenning hos Försäkringskassan. Åtgärder har vidtagits på ovan nämnda områden.

Det är en utmaning att nå ut till alla ledarhundsförare med viktig och generell information. Det beror bland annat på att allt färre använder Daisy som läsmedia. Ledarhundsverksamhetens enda riktade och generella informationskanal (utöver hemsidan) är tidningen I Selen. I Selen skickas ut på Daisyskiva till samtliga personer med dispositionsrätt, men då allt färre använder Daisy är risken större att informationen inte når fram till alla. I Selen finns dock även att läsa via hemsidan och att lyssna på som podd, men det är lätt att det glöms bort. Åtgärder för att öka antalet lyssnare/läsare diskuteras i skrivande stund.

En annan stor utmaning är att motverka att desinformation sprids, till exempel via sociala medier.

En informationssida om regeringens planer på verksamhetsförändringar har upprättats på SRF:s hemsida och uppdateras kontinuerligt. I relation till den eventuella framtida verksamhetsflytten har det dock varit besvärligt, då regeringens och MFD:s tidsramar, avsikter, avsiktstolkningar och ställningstaganden har skiftat och deadlines har flyttats fram.

Som exempel kan nämnas brukarperspektivet, som inledningsvis saknades helt, men som sedan fick en central roll i MFD:s arbete. Ett annat exempel är definitionen av "konsekvensanalys" samt avsaknaden av konkreta och tydligt formulerade skäl, till exempel juridiska, för en verksamhetsförändring av så drastiska proportioner som det är fråga om.

4.7 Sammanfattande diskussion

Inköp av en ledarhund, samträning och uppföljningsinsatser är oerhört kostsamma och tidskrävande, men helt nödvändiga för att det utomordentliga hjälpmedel som ledarhunden är, ska fungera. Ledarhunden ska vara till nytta och glädje för föraren i uppemot åtta år. Därför krävs en grundlig kartläggning av den enskildes förutsättningar, behov och förmåga att använda och ta hand om ledarhunden på ett adekvat sätt.

En del av de ovan nämnda verksamhetsförändringarna har syftat till

att på ett än mer resurseffektivt sätt genomföra dessa insatser. Tidiga och väl genomtänkta insatser sparar också resurser och ökar tryggheten för ledarhundsekipagen på lång sikt. Men ytterst kräver Förvaltningslagen att tillräckliga utredningar görs innan beslut, som påverkar den enskilde, fattas. Det är en av flera viktiga rättssäkerhetsfrågor.

Utan en välfungerande sambandskedja riskeras förarnas säkerhet, hundarnas hälsa och funktion som förflyttningshjälpmedel, om inte omedelbart så i ett längre perspektiv. Just behovet av att förstå de långsiktiga perspektiven är avgörande för framtiden. Att förvalta tjänstehundar är inte jämförbart med att förvalta icke levande hjälpmedel. Det är heller inte lämpligt att jämföra eller blanda ihop ledarhunden med assistanshundar.

Sist men inte minst, nämns här några av de utmaningar som ledarhundsverksamheten står inför, men det finns mycket mer att säga om framtidsvisionerna och hur verksamheten skulle kunna utvecklas med bibehållen sambandskedja. Dessa frågor går bortom ramarna för den här rapportens fokus, men SRF ämnar återkomma till att utforska dessa närmare i dialog med ledarhundsförare, personal och andra berörda externa aktörer.

Vad krävs för att tillgången på ledarhundar ska säkras och väntetiderna för att tilldelas en ledarhund inte ska vara orimligt långa, för någon? Hur kan ny teknik integreras i vidareutbildningen av ledarhundsekipage? Hur kan vi bli ännu bättre på att stötta ledarhundsförarna? Hur kan vi fortsätta arbetet med att främja ledarhundarnas hälsa och välmående? Hur ska vi utarbeta nya former för mer aktivt brukarinflytande och dialog? Hur säkrar vi kompetensen som finns inom ledarhundsverksamheten i dag, framöver? Hur kan vi ytterligare öka transparensen och tydligheten i kommunikationen till befintliga och blivande ledarhundsförare, Syncentraler och allmänhet?

Som ett resultat av allt detta har vi också tvingats ta oss tid till att reflektera över vad alla vi inom och i anslutning till ledarhundsverksamheten i dag faktiskt gör och åstadkommer. Dagligen. Vecka för vecka. Månad för månad. År efter år. Mötena med alla dessa färgstarka, fenomenala människor och hundar. Samtalen. De svåra övervägandena. Hur sällan en situation är svart eller vit. Hur vi är organiserade. Varför vi gör som vi gör. Vad vi borde göra mer eller mindre av. Vad vi aldrig kan prioritera bort. Hur många ledarhundsekipage vi träffat, stöttat och peppat genom åren. Hur vårt praktiska arbete bidrar till hela SRF:s vision om ett samhälle fritt från diskriminering och där varje människa är fri och lever självständiga liv. Hur vi bidrar till gemen-

skap och ökade kunskaper.

Vi har reflekterat över våra visioner, vår kompetens, våra begränsningar och vårt outtröttliga engagemang att trots alla hinder på vägen fortsätta framåt och gång på gång tillsammans spränga gränserna för vad som är möjligt. Vad är möjligt? Vad är önskvärt? Vad vore det bästa för framtiden? Det är några av de frågor som väckts.

5. Slutsatser och uppmaningar

Med en lika unik som skör kompetensbas som grundar sig i erfarenhet av ledarhundar sedan 1930-talet, har SRF de bästa förutsättningarna för att förvalta och utveckla ledarhundsverksamheten i Sverige. Det helhetsgrepp som SRF har är unikt och värt att värna om. Ledarhunden är en del av denna helhet. Ledarhundsverksamheten i sin tur, är beroende av en väl genomtänkt sambandskedja.

En förståelse för sambandskedjan är en insikt om att helheten är större än summan av varje enskild del, vilket beskrivits i den här rapporten. Centrala frågor som dessa har i samband med regeringens avsiktsförklaring gällande ett så kallat ”överfört ansvar” för ledarhundsverksamheten till MFD, ställts på sin spets. Det sätt på vilket intentioner och beslut förmedlats till SRF i kombination med övriga tillvägagångssätt, har gjort oss på SRF djupt bekymrade. Därtill har vi tagit del av oro-väckande information gällande bland annat arkiv- och IT-säkerhetsmässiga brister vid MFD, liksom vi erfarit konsekvenserna av den stora personalomsättningen på myndigheten. En av flera farhågor är därmed att rättssäkerheten skulle äventyras om ledarhundsverksamheten flyttar till MFD i enlighet med uttalade avsikter.

Den här rapporten visar dock på att det finns brister och förbättringsområden även inom ledarhundsverksamheten. En av de mest allvarliga bristerna, menar vi, är att ledarhundsförare riskerar orimligt lång väntetid för att tilldelas en (ny) ledarhund. Även om vad som är orimligt lång tid inte definierats, råder inga tvivel om att många, erfarna såväl som nya ledarhundsförare väntat orimligt länge. Detta är inte i enlighet med lagens avsikter.






Situationen beror dock inte på att ledarhundsverksamhetens personal agerar godtyckligt, utan på en situation där behovet överstiger de resurser som finns för att köpa in och tilldela ledarhundar, i enlighet med lagen. Detta grundar sig i sin tur på kostnadsökningar som inte täckts av ökade statsanslag. I kombination med en växande kull äldre ledarhundar har situationen blivit alltmer ohållbar. Samtidigt har SRF som ideell förening genom åren bidragit med sammanlagt över 8 miljoner kronor för att täcka underskotten i ledarhundsverksamheten.

MFD har inte genomfört varken någon kartläggning av ledarhundsverksamheten eller någon konsekvensanalys värd namnet. Motiven till verksamhetsförändringen har varit luddigt formulerade. Svar på ytterst centrala frågor, så som exakt vilka juridiska förändringar som skett sedan 2006 och som motiverar regeringens avsikter och tillväga-

gångssätt, har uteblivit. Tillvägagångssätten har till sist fått oss att ifrågasätta motiven. Vad handlar allt detta om, egentligen?

Utifrån dessa slutsatser är det enda rimliga att regeringen tar om frågan om ledarhundsverksamhetens framtid samt avblåser det uppdrag som MFD fått. Om så inte sker sätter vi härmed vår förhoppning till riksdagens ledamöter.

SRF uppmanar riksdagens ledamöter att skaka tass på att:

-  Avblåsa planeringen att flytta ledarhundsverksamheten från SRF till MFD
-  Inte riva upp eller ändra ledarhundslagen
-  Avsätta tillräckliga resurser för ledarhundens framtid och därmed även för en väl fungerande ledarhundsverksamhet, inklusive framtida kompetensförsörjning
-  Om MFD ska kvarstå som upphandlande myndighet gällande ledarhundar måste regeringsuppdraget breddas till att även inkludera den obligatoriska samträningen av ekipagen
-  Genomför gärna en förutsättningslös kartläggning och analys av ledarhundsverksamheten inom några år, i syfte att säkerställa kvalitet, rättssäkerhet, transparens och djurskydd i praktiken

6. Referenser

6.1 Tryckt material och webbaserade källor

Arbetsmiljöverket 2015.

Riskbedömning inför ändringar i verksamheten.

Eraut, Michael, 1994.

Developing Professional Knowledge and Competence. Routledge Falmer.

Finansdepartementet 2016.

Nationella upphandlingsstrategin.

Finansdepartementet 2002.

Förordning (2002:831) om myndigheters rätt till kompensation för ingående mervärdesskatt.

https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-2002831-om-myndigheters-ratt-till_sfs-2002-831

Fishman, Gerald A (2003).

"When Your Eyes Have a Wet Nose: The Evolution of the Use of Guide Dogs and Establishing The Seeing Eye" i Survey of Ophthalmology, vol. 48, nr. 4, 2003.

Förvaltningslag (2017:900).

Guide Dogs for the Blind, USA.

O&M Client Readiness. Is your client ready for the guide dog lifestyle?

<https://www.guidedogs.com/explore-resources/information-for-orientation-and-mobility-specialists/o-m-client-readiness> (hämtad 2018-10-29).

Kammarrätten i Göteborg.

Mål nr. 2216-2221-10.

Lag (2005:340) om överlämnande av vissa förvaltningsuppgifter till den ideella föreningen Synskadades Riksförbund, med **SFS 2018:821.**

Lloyd, Janice, Budge, Claire, La Grow, Steve och Stafford, Kevin.

"An Investigation of the Complexities of Successful and Unsuccessful Guide Dog Matching and Partnerships" i Frontiers in Veterinary Science: vol. 3 (2016), artikel 114.

Meyer, Denny, Bhowmik, Jahar, Amirul, Fakir M. och Deverell, Lil 2018.

"Profiling guide dog handlers to support guide dog matching decisions" i Disability and Rehabilitation, 28 september, sid. 1-10.

Myndigheten för delaktighet:s hemsida.

<http://www.mfd.se/om-mfd/nyheter-och-press/nyheter/nyheter-2018/mfds-kartlaggning-av-ledarhundsverksamheten-mot-stort-engagemang/> samt <http://www.mfd.se/om-mfd/nyheter-och-press/nyheter/nyheter-2018/konsekvensanalys-om-ledarhundar-pa-gang/> (hämtade 2019-02-20).

Myndigheten för delaktighet, december 2018.

Rapport. Att leva med ledarhund.

Myndigheten för delaktighet 2018:1.

Årsredovisning 2017.

Naturvårdsverket 2003.

Konsekvensanalys steg för steg.Handledning i samhällsekonomisk konsekvensanalys för Naturvårdsverket.

<http://www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer/620-5314-0.pdf?pid=2959> (hämtad 2018-10-31)

Potok, Andrew 2002.

A Matter of Dignity. Changing the world of the disabled. Random House Publishing Group (e-bok).

Regeringen 2018-01-11.

Lagrådsremiss: ny djurskyddslag.

<https://www.regeringen.se/48e156/contentassets/4fd98800f4764cf4ae2b4935d58bf66e/lagradsremiss-ny-djurskyddslag-slutlig-080111.pdf> (hämtad 2019-02-19).

Regeringens hemsida, om statsstöd.
<https://www.regeringen.se/regeringens-politik/naringspolitik/statsstod/> (hämtad 2019-02-19).

Regeringens proposition 2004/05:84.
Ledarhundar.

Regeringsbeslut 2019-01-31.
Ändring av regleringsbrev för budgetåret 2019 avseende anslag 4.2.

Regeringsbeslut 11:3 (2018).
Uppdrag om konsekvensanalys av ett förändrat ansvar för verksamheten med ledarhundar. Socialdepartementet.

Riksarkivet 2018-11-20.
Beslut efter inspektion av arkivvården vid Myndigheten för delaktighet (MFD) den 5 september 2018.

Riksarkivet 2018-11-19.
Inspektionsrapport, inspektion vid Myndigheten för delaktighet den 5 september 2018.

Riksarkivet 2018-11-18.
Beslut efter inspektion av arkivvården vid Synskadades riksförbund (SRF) den 13 november 2018.

SOU 2010:21.
Bättre marknad för tjänstehundar.

SOU 2005:75.
Behov av och tillgång till tjänstehundar.

Statskontoret 2016:18.
Myndighetsanalys av myndigheten för delaktighet. Statskontoret: Stockholm.

Synskadades Riksförbund.
Ledarhundsverksamheten, ansökningsblankett inklusive läkarintyg (reviderad 2018).

Synskadades Riksförbund.

Brevmall för beslut om tilldelning (reviderad. 2019).

Synskadades Riksförbund.

Ledarhundsverksamheten, hembesöksprotokoll (reviderad. 2017).

Synskadades Riksförbunds hemsida.

"Vad händer nu?"

<http://www.srf.nu/det-har-gor-vi/ledarhundar/vad-hander-nu/>

Upphandlingsmyndighetens hemsida.

Om regler för upphandling.

<https://www.upphandlingsmyndigheten.se/upphandla/om-upphandlingsreglerna/>

(hämtad 2018-10-23).

6.2 Muntliga källor

Blindeforbundet, Oslo, Norge.

Anteckningar från möte med sakkunniga den 1 oktober 2018.

Beck-Friis, Johan, Svenska Djurskyddsföreningen.

Anteckningar från telefonmöte den 12 november 2018.

Carlsson, Leif, anskaffningsansvarig för polishundar inom västra Göta-lands län 2002-2016.

Telefonintervju den 8 februari 2019.

Ekman Aldén, Malin, generaldirektör, Myndigheten för delaktighet.

Citerad under föreningen Sveriges ledarhundsföräres (SLHF) årsmöte den 27 maj 2018.

Grönlund, Hans, forskare vid Karolinska Institutet och Medi-Tec. **Anteckningar från föreläsning för ledarhundsverksamhetens personalgrupp, Almåsa konferens den 4 april 2018.**

Johansson, Bo, inspektör, Riksarkivet.

Uttryckt i rapportutkast samt vid inspektion genomförd på SRF i Enskede den 13 november 2018.

Johansson, Klara, sjukvårdsupplysningen 1177.
Mail skickat till ledarhundsverksamheten den 10 oktober 2017.

Möte.
Anteckningar från möte mellan SRF och MFD, den 12 december 2017.

NAV, Elverum, Norge.
Anteckningar från möte med sakkunniga den 2 oktober 2018.

Pettersson, Andreas, lektor i offentlig rätt vid Södertörns högskola.
Citerad i samband med föreläsning om offentlig upphandling, SRF-salen, Enskede, den 15 januari 2019.

Riskanalys.
Anteckningar från riskanalys inom ledarhundsverksamhetens personalgrupp, genomförd i Jönköping den 11 december 2018.

Bilaga

Processkarta över ledarhundsverksamheten (uppdaterad i februari 2019)

Sammanfattning

Synskadades Riksförbund (SRF) har sedan 1930-talet erfarenhet av att arbeta med ledarhundar i Sverige, sedan 2006 genom ledarhundsverksamheten enligt ledarhundslagen (lag 2005:340). Ledarhundsverksamhetens arbete inkluderar en mängd olika aktiviteter, såsom kurser och utbildningar, slutprov av blivande ledarhundar, hembesök hos sökande/ledarhundsförare samt en hel del logistik, koordinering, dokumentation, planering, både internt och i relation till olika externa aktörer.

Ytterst syftar ledarhundsverksamhetens arbete till att säkerställa:

- ledarhundsförarens personliga säkerhet
- hundens hälsa och välbefinnande
- hundens funktion som förflyttnings- och orienteringshjälpmedel.

Det är en komplex och operativ verksamhet, som innefattar flera olika kompetensområden, varav vissa unika i Sverige. Dessa processer och deras innehåll kan beskrivas som "sambandskedjan", där helheten är större än summan av varje enskild del. Förändringar i en del av sambandskedjan kan få oväntade konsekvenser i en helt annan del av kedjan, omedelbart, år eller till och med årtionden senare.

Syftena med den här rapporten är att:

- översiktligt beskriva ledarhundsverksamhetens funktion och utveckling, inklusive våra erfarenheter av den offentliga upphandlingen av ledarhundar, via Myndigheten för delaktighet (MFD)
- analysera identifierade konsekvenser av en eventuell överföring av ansvaret för ledarhundsverksamheten, från SRF till MFD, enligt regeringens uttryckta avsikter
- specificera SRF:s uppmaningar till regering och riksdag.

Den statliga tjänstehundsutredningen från 2010 fastslog att ledarhundsverksamheten vid SRF fungerade väl. Sedan dess har arbetsätt, rutiner och policyer utvecklats för att än bättre leva upp till ledarhunds-

förarnas krav samt till befintliga lagar och regler, inklusive GDPR. Verksamheten har dock även förändrats som resultat av minskande ekonomiska resurser i kombination med en stor kull äldre hundar. Support och utbildningsinsatser har minskat och väntetiderna för att kunna tilldelas en ny ledarhund har ökat. Detta är en bidragande orsak till kritiken som riktats mot SRF som ansvarig organisation.

Vid årsskiftet 2017/2018 aviserade regeringen att man av (ospecificerade) juridiska skäl, avsåg att flytta ansvaret för ledarhundsverksamheten från SRF till MFD. Men MFD har varken kompetens om ledarhundar eller om specifikt stöd till människor med synskada eller blindhet. Ändå var det just MFD som regeringen, via Socialdepartementet, gav uppdraget att utreda konsekvenserna av en sådan flytt och i samarbete med SRF leverera en rapport till regeringen.

Utredningen för ovan nämnda rapport påbörjades i januari 2018 i samarbete med SRF, främst genom ett antal gemensamma möten och föreläsningar av ledarhundsverksamhetens personal. Dock framkom att SRF och MFD har olika syn på flera centrala frågor, inklusive utredningsmetoder. Dessutom har organisationerna tolkat innebörden av konsekvensanalys helt olika. SRF menar att denna typ av analys utgör underlag för det slutliga beslutet om en eventuell verksamhetsflytt, inte att slutsatser och beslut föregår konsekvensanalysen.

Tillvägagångssättet för utredningen är under all kritik. De tjänstemän som arbetat med utredningen och med upphandling av ledarhundar har inte haft några förkunskaper om ledarhundens funktion och flera nyckelpersoner har slutat sina anställningar vid myndigheten. Vidare är MFD en nyligen etablerad sektorsmyndighet som, enligt en statlig utredning från 2016, bör fokusera på kunskap och utvärdering snarare än utförande. MFD saknar nödvändig systematik, transparens och specifik kompetens för att kunna ta över ansvaret för ledarhundsverksamheten. Dessutom har brister i myndighetens kompetens kring arkivfrågor och IT-säkerheten uppdagats, vilket är allvarligt inte minst ur rättssäkerhets- och sekretessynpunkt.

Ledarhundsverksamheten behöver givetvis utvecklas vidare för att möta befintliga och kommande behov och krav. I dagsläget är dock SRF den enda organisation med adekvat kunskap och en etablerad och fungerande sambandskedja för att ansvara för ledarhundsverksamheten. Därför vore det högst obefogat att flytta ansvaret för ledarhundsverksamheten till någon annan organisation.

Därför uppmanar SRF regering och riksdag att ta om frågan om ledarhundsverksamhetens framtid och avblåsa det uppdrag som MFD

fått, att inte ändra i ledarhundslagen, att avsätta tillräckliga resurser för att ledarhundsverksamheten ska kunna utvecklas framgent, att se till att även samträningen inkluderas i upphandlingen av ledarhundar i framtiden, samt att inom några år kartlägga hur ledarhundsverksamheten fungerar, i syfte att säkerställa kvalitet, rättssäkerhet, transparens och djurskydd i praktiken.

Summary

The Swedish Association of the Visually Impaired, SRF, is the main member-based organization of the blind and partially sighted in Sweden. SRF has a long history of guide dog experience and involvement. Since 2006, SRF has official responsibility, similar to that of a governmental agency, for buying, administrating and allocating guide dogs to handlers who have been granted the right of handling a guide dog, in accordance with the Swedish law governing guide dogs (Law 2005:340). The main purpose of the law was to strengthen legal security for the applicant/guide dog handler.

The work of the guide dog unit at SRF involves various operational activities, such as carrying out guide dog team training activities, guide dog training field examinations and home visits to applicants and handlers. The work includes a large proportion of coordination and logistics, administration, documentation, planning and decision making, both internally and in relation to various external actors.

Ultimately, all activities carried out aim at ensuring the following:

- the personal security of the handler,

- the health and wellbeing of the guide dog, and

- the function of the guide dog as a mobility aid and orientation assistant.

This work is exceedingly complex and involves several areas of expertise, some of them unique in a Swedish context. These complex processes and their content are sometimes best described as the incidence chain. Changes in one link of the chain may result in unpredictable consequences in another link, either immediately, years or even decades later.

The overall aims of this report are to:

- analyze possible consequences of a potential transfer of the responsibility for the guide dog unit to MFD, as proposed by the Swedish government;
- briefly describe the function and development of the guide dog unit, including hitherto experienced consequences from public procurement processes regarding the purchase of dogs (led by the Swedish Agency for Participation, MFD);
- specify important issues for the future, regarding guide dogs and the guide dog unit.

In 2010, a governmental report regarding dogs in service and owned by the government in Sweden, stated that the guide dog unit at SRF functioned well. Since then, procedures, policies and working methods within the guide dog unit have been developed further in order to correspond with the demands of the users and in accordance with existing regulations, such as GDPR, but also as an effect of financial restrictions in combination with a growing number of aging guide dogs. Decreasing support and training time for guide dog teams, as well as substantially longer waiting periods for those in need of a guide dog, have resulted in criticism towards SRF in its role as accountable institution and thereby causing discontent among some handlers.

In 2017/2018, the government announced its intention to transfer the guide dog unit to MFD. The loosely defined reason for this was said to be judicial. However, MFD is primarily a sector-oriented agency which has no prior experience of guide dog training or of guide dog administration. In addition to this, MFD does not have experience with the special competence required regarding specific support for blind or visually impaired persons. Despite this, MFD was given the mandate by the Swedish government, via the Ministry of Health and Social Affairs to investigate the possible consequences of such a transfer and, in cooperation with SRF, deliver an ex ante consequence analysis to the government.






Research for the above-mentioned report was initiated in January 2018 in cooperation with SRF, mainly through joint meetings and lectures held by the staff of the guide dog unit. However, SRF and MFD have essentially different views on several important issues, among which include research methodologies and preliminary results.

In addition to this, SRF and MFD have interpreted the aim of an ex ante consequence analysis in different ways. SRF maintains that this type of analysis must serve as a basis for, and not a forestallment of, the final decision regarding the future responsibility for and organizing of the guide dogs in Sweden.

Data for the MFD report has been collected by administrative officers without prior involvement or understanding of the issues at stake. Since the research was initiated at the beginning of 2018, many of these officers have now, unfortunately, resigned or shifted focus to other areas. Furthermore, MFD is a recently established sector-orientated governmental agency, with a remit to concentrate on monitoring rather than undertaking operational activities, as pointed out in a governmental report from 2016.

SRF represents the only organization in Sweden with adequate knowledge and experience to run and develop the guide dog unit.

Hereby, SRF urges the government and members of parliament to:

-  - halt the ongoing process, led by MFD;
-  - not change the law (2005:340);
-  - ensure adequate financial resources for the guide dog unit;
-  - ensure that the training for new guide dog teams are included in future procurement processes;
-  - within a few years' time, evaluate the work of the guide dog unit at SRF, in order to ensure the legal security and animal welfare etc.



Synskadades Riksförbund · 122 88 Enskede
tel: 08-39 90 00 · fax: 08-39 93 22
info@srf.nu · www.srf.nu



Stöd gärna vårt arbete.
Pg 90 00 90-2