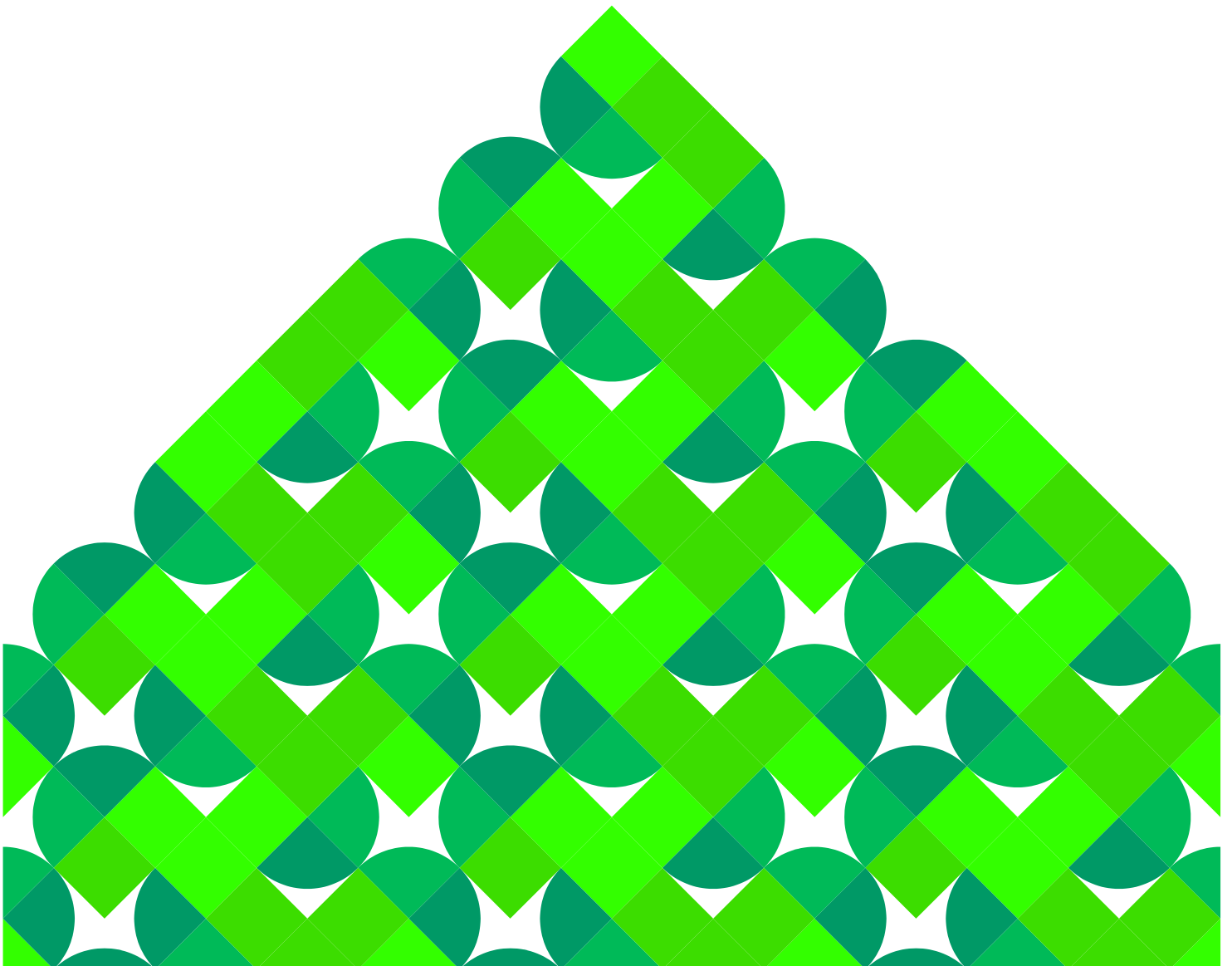


# Konsekvensanalys av ett förändrat ansvar för verksamheten med ledarhundar

Redovisning av ett regeringsuppdrag



Myndigheten för delaktighet är en kunskapsmyndighet som arbetar inom funktionshindersområdet. Vi arbetar för att alla, oavsett funktionsförmåga, ska kunna vara fullt delaktiga i samhället.

Myndigheten för delaktighet, 2019

Konsekvensanalys av ett förändrat ansvar för verksamheten med ledarhundar

Nummer 2019:6

ISBN: 978-91-87883-56-9 (pdf)

Publikationen finns att ladda ner från myndighetens webbplats [www.mfd.se](http://www.mfd.se).

Alternativa format kan beställas från Myndigheten för delaktighet.

Postadress: Myndigheten för delaktighet, Box 1210, 172 24 Sundbyberg

E-post: [info@mfd.se](mailto:info@mfd.se)

Telefon: 08-600 84 00

# Innehåll

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Förord</b> .....   | <b>4</b>  |
| <b>Ordlista</b> .....   | <b>5</b>  |
| <b>Inledning</b> .....  | <b>7</b>  |
| Genomförande av uppdraget .....   | 9         |
| Kort historik om ledarhundsverksamheten .....   | 10        |
| SRF:s ansvar för ledarhundsverksamheten .....   | 12        |
| <b>Processen för att få och inneha en ledarhund</b> .....   | <b>14</b> |
| Process med flera steg .....  | 15        |
| <b>Förutsättningar för att driva ledarhundsverksamhet inom statlig myndighet</b> .....  | <b>18</b> |
| Effektivitet .....  | 18        |
| Rättssäkerhet .....   | 19        |
| Öppenhet och transparens .....  | 20        |
| Service, tillgänglighet, samverkan och delaktighet .....  | 21        |
| Lagen om offentlig upphandling och andra lagar.....   | 22        |
| <b>Konsekvenser av ett överfört ansvar för ledarhundsverksamheten från SRF till MFD</b> .....   | <b>23</b> |
| Praktiska konsekvenser .....  | 24        |
| Budgetära konsekvenser .....  | 27        |
| Personalpolitiska konsekvenser .....  | 30        |
| Juridiska konsekvenser.....   | 30        |
| Konsekvenser för ledarhundsförare .....   | 31        |
| Konsekvenser för leverantörer .....   | 32        |
| Konsekvenser för jämställdhet .....   | 33        |
| Konsekvenser för barn.....  | 33        |
| <b>Sammanställning av ledarhundsfakta</b> .....   | <b>34</b> |
| <b>Bilaga 1</b> .....   | <b>35</b> |
| Synskadades Riksförbunds (SRF) yttrande över Myndigheten för delaktighets (MFD) regeringsuppdrag gällande ledarhundsverksamheten..... | 35        |

# Förord

Denna rapport är en redovisning av ett regeringsuppdrag som handlar om att Myndigheten för delaktighet, MFD, ska 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.

Med utgångspunkt i de förutsättningar och krav som gäller för statliga myndigheter beskrivs konsekvenserna av att överföra ledarhundsverksamheten till MFD. I rapporten beskrivs bland annat de praktiska, budgetära, personalpolitiska och juridiska konsekvenserna av att ansvaret för ledarhundsverksamheten överförs från Synskadades Riksförbund till Myndigheten för delaktighet samt konsekvenserna för ledarhundsförarna.

Rapporten är skriven av utredarna Lila Ericsson och Monica Rydén.

Vi vill tacka Synskadades Riksförbund, ledarhundsförare, leverantörer samt andra aktörer som har bidragit med erfarenheter och synpunkter inför denna rapport.

Sundbyberg i mars 2019

Malin Ekman Aldén  
Generaldirektör

# Ordlista

|                   |  |
|-------------------|--|
| Dispositionsrätt  | En synskadad persons rätt att få disponera ledarhund enligt lagen (2005:340) om överlämnande av vissa förvaltningsuppgifter till den ideella föreningen Synskadades Riksförbund.   |
| Ekipage           | Ledarhundsföraren och ledarhunden utgör tillsammans ett ekipage.   |
| Hundförare/förare | Synskadad person som fått dispositionsrätt och blivit tilldelad en ledarhund.  |
| Hundinstruktör    | Person som utbildar och tränar hund.   |
| Hundleverantör    | Företag som, efter genomförd upphandling, har till uppgift att tillhandahålla certifierade ledarhundar.  |
| Konsulent         | Person anställd hos SRF med hundkompetens. Utgör stöd till hundförarna, deltar i handläggningen av ärenden, m.m.   |
| Matchning         | Det moment i handläggningen där man utifrån kvalifikationer hos hunden respektive den sökande gör en bedömning av vilken hund som passar ihop med en specifik sökande.   |
| MFD               | Myndigheten för delaktighet  |
| Samträning        | När ledarhunden för första gången kommer hem till ledarhundsföraren behöver ekipaget träna med stöd av en instruktör för att hunden ska bli ett fungerande stöd till ledarhundsföraren. SRF kallar denna inledande träning för samträning. |
| Slutprov          | De upphandlade ledarhundarna ska genomgå ett slutprov innan de blir godkända som ledarhundar. Slutprovet består av fyra delprov: 1) Lydnadsprov, 2) Bruksprov i  |

stadsmiljö och under frikörning, 3) Prov i landsvägsmiljö, 4) Prov av hindertagning.

|             |   |
|-------------|---|
| SRF         | Synskadades Riksförbund   |
| Support     | Samlingsbeteckning för det stöd som SRF erbjuder hundförare. Kan till exempel handla om rådgivning och dressyrinsatser. |
| Syncentral  | Landstingens/regionernas verksamheter som arbetar för personer med synnedsättningar.                                    |
| Sökande     | Person med synskada som ansöker om att få dispositionsrätt till ledarhund.  |
| Tilldelning | Beslut att tilldela sökande en specifik ledarhund.  |

# Inledning

I budgetpropositionen för 2018 aviserade regeringen sin avsikt att överföra ansvaret för ledarhundsverksamheten från Synskadades Riksförbund, SRF, till Myndigheten för delaktighet, MFD. I februari 2018 fick MFD i uppdrag av regeringen att göra en konsekvensanalys av ett förändrat ansvar för verksamheten med ledarhundar. Bakgrunden till konsekvensanalysen beskrivs i uppdraget på följande sätt:

”Riksdagen beslutade den 12 maj 2005 att bifalla regeringens proposition 2004/05:84 om att i lag reglera fördelningen av ledarhundar. Detta innebar att verksamheten stramades upp och att insyn och rättssäkerhet ökade. Den ideella föreningen Synskadades Riksförbund har sedan dess haft det myndighetsutövande uppdraget att pröva frågor om vem som ska få en ledarhund. Riksdagen konstaterade i sin behandling av propositionen att det är mycket ovanligt att myndighetsutövning överlämnas till en ideell förening då det ytterst är uttryck för samhällets maktbefogenheter i förhållande till medborgarna. Riksdagen tillkännagav därför att regeringen ska följa verksamheten och efter två år utvärdera den och lämna en redovisning till riksdagen över hur den beslutade ordningen har fungerat. Regeringen gav den 2 april 2009 Tjänstehundsavelsutredningen (Jo 2009:01) uppdraget att utvärdera verksamheten. Utredningen lämnade den 31 mars 2010 sitt slutbetänkande Bättre marknad för tjänstehundar (SOU 2010:21). Utredningen konstaterade att det nya systemet för upphandling och placering av ledarhundar fungerar väl och att några vidare åtgärder inte behövs. Regeringen delade då ställningstagandet och redovisade detta till riksdagen i skrivelsen med redogörelse för behandlingen av riksdagens skrivelser (skr. 2010/11:75).

Vid tidpunkten för regleringen av ledarhundsverksamheten 2006 och utvärderingen av verksamheten 2010 bedömde regeringen att Synskadades Riksförbund, trots att det är en ideell förening, var bäst lämpad att pröva frågor om vem som ska få en ledarhund eftersom de tidigare varit ansvarig för verksamheten trots avsaknad av lagstöd. Att lägga uppdraget på en myndighet eller i anslutning till landstingens hjälpmedelsverksamhet bedömdes kräva omfattande tid och resurser.

Den 1 maj 2014 inordnades de av Hjälpmedelsinstitutets uppgifter som ansågs vara ett statligt åtagande i Myndigheten för handikappolitisk samordning (Handisam). Bland annat övertogs ansvaret för att genom

upphandling omhändertade Synskadades Riksförbunds inköp av ledarhundar. För att markera det mer samlade uppdraget, det tvärsektoriella perspektivet och uppgiften att stimulera och utveckla kunskapsbildningen vad gäller bl.a. tillgänglighet, funktionshinder och förutsättningar för delaktighet bytte Handisam samtidigt namn till Myndigheten för delaktighet.

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. För detta behöver regeringen ett beslutsunderlag som innefattar en konsekvensanalys av en sådan överföring.”<sup>1</sup>

MFD har således fått i uppdrag att göra en konsekvensanalys av ett överfört ansvar till MFD av de förvaltningsuppgifter som SRF har i dag enligt lagen (2005:340) om överlämnande av vissa förvaltningsuppgifter till den ideella föreningen Synskadades Riksförbund.

Redovisningen av uppdraget ska innehålla en analys av praktiska, budgetära, personalpolitiska och juridiska konsekvenser av att ansvaret överförs från SRF till MFD. Där det är tillämpligt ska myndigheten lämna förslag. Myndigheten ska även göra konsekvensanalys av hur brukarna påverkas av det överförda ansvaret och säkerställa att det överförda ansvaret sker så friktionsfritt som möjligt. Uppdraget ska redovisas till regeringen senast den 15 mars 2019.<sup>2</sup>

Denna rapport innehåller den konsekvensanalys som efterfrågas i uppdraget. Inom MFD fortsätter dock arbetet med att planera för hur ledarhundsverksamheten i dess olika delar kan utformas under MFD:s ansvar. Det är inte känt vid vilken tidpunkt en ansvarsövergång kommer att ske. Efter att ett formellt beslut har fattats om att flytta anslag och

---

<sup>1</sup> Uppdrag om konsekvensanalys av ett förändrat ansvar för verksamheten med ledarhundar, regeringsbeslut 2018-02-22, Socialdepartementet, S2018/01254/FST (delvis).

<sup>2</sup> Uppdraget skulle ursprungligen redovisas den 15 december 2018 men redovisningstidpunkten har senarelagts enligt regeringens beslut, regeringsbeslut 2018-10-18, Socialdepartementet, S2018/05295/FST.



ansvar för ledarhundsverksamheten till MFD kan ett mer praktiskt inriktat arbete påbörjas för att genomföra ansvarsövergången.

Inom Regeringskansliet pågår ett arbete med att utreda vilka lagändringar som krävs för att flytta ansvaret för ledarhundsverksamheten från Synskadades Riksförbund till en förvaltningsmyndighet under regeringen. De lagändringar som regeringen framöver kommer att presentera kan komma att påverka hur ansvarsövergången genomförs.

## **Genomförande av uppdraget**

För att inhämta information om hur ledarhundsverksamheten bedrivs i dag har MFD varit i kontakt med de aktörer som berörs av ledarhundsverksamheten. MFD har i första hand haft återkommande kontakt med SRF för att få information och kunskap om hur verksamheten fungerar i sina olika delar vad avser handläggning, uppföljning, certifiering, matchning, samträning, utbildning, uppföljning, certifiering, m.m. SRF har bistått med olika underlag, hjälpt till att svara på olika frågor och beskrivit hur ledarhundsverksamheten bedrivs och finansieras i nuläget. För att MFD ska kunna bedöma konsekvenserna av en ansvarsövergång i förhållande till det regelverk som gäller för statliga myndigheter har det också varit angeläget att få information och underlag om rutiner för handläggning och ärendehantering från SRF. Utifrån tillgänglig information har MFD gjort en kartläggning av nuvarande process för ledarhundsverksamheten, vilken har utgjort grunden för denna rapport och det fortsatta arbetet.

Till denna konsekvensanalys har SRF valt att lämna ett särskilt yttrande.

För att bedöma hur sökande och hundförarna påverkas av ett överfört ansvar från SRF till MFD har möten hållits med företrädare för ledarhundsförarna. Föreningarna har bidragit med synpunkter på hur ledarhundsverksamheten kan utvecklas. De utvecklingsområden som MFD identifierat har presenterats för organisationerna under ett möte i oktober 2018 och i mars 2019 har konsekvensanalysen presenterats.

MFD har även inhämtat hundförarnas synpunkter på processen för ledarhundsverksamheten genom intervjuer som gjorts utifrån metoden

Tjänstedesign.<sup>3</sup> De synpunkter som framkommit i dessa intervjuer har använts som underlag i analysarbetet.<sup>4</sup>

MFD har även träffat de hundleverantörer som har upphandlats för att tillhandahålla certifierade ledarhundar. MFD har även varit i kontakt med Inspektionen för vård och omsorg som har till uppgift att utöva tillsyn över ledarhundsverksamheten. Vidare har MFD haft kontakt med ett par syncentraler. För att öka förståelsen för ledarhundsverksamheten och hur den kan organiseras har MFD även inhämtat information om ledarhundsverksamheten i Norge.

## Kort historik om ledarhundsverksamheten

För att sätta in ledarhundsverksamheten i ett sammanhang lämnas här en kort historisk redogörelse av hur verksamheten kom till och hur den har utvecklats fram till idag.

Sedan långt tillbaka finns berättelser om hur hundar har agerat stöd och ledsagare till blinda personer. Utbildning av ledarhundar i en mer organiserad form påbörjades dock först efter första världskriget. Den första ledarhundsutbildningen startades i Oldenburg i Tyskland under senare delen av 1910-talet. Verksamheten utgick då från en existerande utbildning av så kallade sanitetshundar. Det var hundar som utbildades för att söka efter sårade människor och soldater i krigsruiner.

I militärmaktens sökande efter bra rehabilitering och stöd till de många krigsveteraner som förlorat synen i kriget, väcktes idén om att utbildning av hundar även kunde omfatta ledarhundar för blinda personer.

Dressyren av ledarhundar föll väl ut och år 1919 hade 539 krigsblinda i Tyskland fått en hund. Efter detta spred sig idén och kunskapen snabbt till flera andra länder. Däribland Frankrike, Schweiz, Storbritannien och USA. I Sverige bildades Svenska Kennelklubben 1889. Det var den första organisationen som mer systematiskt organiserade svenska

---

<sup>3</sup> **Tjänstedesign**, även kallat **service design**,<sup>[1]</sup> innebär att planera och organisera både människor, infrastruktur, kommunikation och andra komponenter kring en tjänst för att förhöja kundens upplevelse av tjänsten. Genom att utforma en tjänst efter kundens behov blir den användarvänlig, konkurrenskraftig och relevant utifrån kundens perspektiv. Källa: Wikipedia.

<sup>4</sup> Rapporten Att leva med ledarhund, dr.nr 2018/070, finns att läsa på MFD:s webbplats: <http://www.mfd.se/globalassets/dokument/ovriga-dokument/2019/att-leva-med-ledarhund.pdf>.

brukshundar. Svenska Kennelklubben organiserade utställningar och tävlingar. Detta stimulerade i sin tur till organiserad dressyr och utbildning av hundar. I början av 1900-talet började också hundar tränas organiserat för polisen och armén. 1936 startade Arméhundskolan.

Före 1930 var det sällsynt att blinda personer i Sverige använde hundar som ledsagningshjälp. Några få exempel finns dock på gravt synskadade personer som själv utbildade hundar. I mitten på 1930-talet började fler synskadade personer ställa krav på att De blindas förening, DBF skulle ta initiativ till en svensk ledarhundsutbildning. Under 1937 publicerade Svenska dagbladet och De blindas veckoblad en artikel om ledarhundsverksamheten. Den väckte stort intresse också hos allmänheten. Som ett svar på det nyvaknade intresset i Sverige erbjöd sig en professionell tysk hunddomare att utbilda några svenska dressörer och ledarhundar. Fem schäferhundar köptes in och hölls på Tomtebodas Blindinstitut. DBF erbjöd synskadade att köpa hundarna och intresserade spekulanter fick kontakta DBF:s styrelse. Den första utbildningen omfattade sex veckors dressyr av hunden och två veckors samträning med de synskadade förarna. Efter detta genomfördes ett slutprov som dels skedde på skolans område, dels i okänd stadsmiljö.

DBF inledde ett samarbete med Svenska Kennelklubben och Kronprinsessan Margaretas Arbetsfond kring ledarhundsverksamheten. Intresserade förare kunde ansöka om hund och finansiering från dessa organisationer och även andra privata fonder. Inledningsvis var verksamheten mycket begränsad, inte minst på grund av att tillgången på hundar under 1940-talet och början av 1950-talet var liten som en konsekvens av andra världskriget. Från denna tid och ända fram till början av 1970-talet utbildades också samtliga hundar främst av två hundinstruktörer. Under 1950-talet genomfördes ett visst reformarbete kring dressyr och testkriterier. I en överenskommelse med Svenska Brukshundsklubben beslutade man också att utbilda ytterligare ett par instruktörer. Schäfer var inledningsvis den enda ras som utbildades. Nya raser testades för att få in fler lämpliga hundar, bland dessa golden retriever, boxer och pudel. Även om ledarhundar ännu inte ingick i deras uppdrag gjorde Statens arméhundskola begränsade försök med dressyr och avel av ledarhundar redan i slutet på femtiotalet. Efter en statlig utredning fick dock arméns hundskola under 1960-talets slut uppdraget att även omfatta ledarhundsavel och dressyr.

Länge var finansieringen av ledarhundsverksamheten helt beroende av privata medel. På 1950- och 1960-talet började dock kommunerna gå in

som delfinansiär vid sidan om ideella föreningar och privata medel. Utbildningen gjordes av deltidsarbetande instruktörer. Genom att ledarhundsverksamheten blev en del av arméns hundskola på 1960-talet övergick finansieringen i försvarsmaktens regi. Skolan bytte flera gånger namn och slutligen hette den Statens hundskola. 1990 drog sig försvarsmakten ur verksamheten och Socialdepartementet blev huvudman. Verksamheten ombildades till ett aktiebolag som samägdes av staten och Sollefteå kommun. Staten drog sig så småningom ur bolaget och det försattes i konkurs. Synskadades stiftelse köpte då konkursboet och drev självständigt vidare verksamheten i egen regi, dock med bidrag från staten. I samband med att även denna konstruktion gick i konkurs beslutade riksdagen om en nyordning för ledarhundsverksamheten.

Sedan den 1 januari 2006 regleras Synskadades Riksförbunds verksamhet med tilldelning och återtagande av dispositionsrätt till ledarhund samt tilldelning och återtagande av ledarhund i lagen (2005:340) om överlämnande av vissa förvaltningsuppgifter till den ideella föreningen Synskadades Riksförbund. Ansvaret för att upphandla ledarhundar ligger sedan den 1 maj 2014 på Myndigheten för delaktighet.<sup>5</sup>

## **SRF:s ansvar för ledarhundsverksamheten**

Synskadades Riksförbund, SRF, är en intresseorganisation för personer med synnedsättning. SRF har flera verksamhetsgrenar, varav ledarhundsverksamheten är den som SRF utför i enlighet med lagen (2005:340) om överlämnande av vissa förvaltningsuppgifter till den ideella föreningen Synskadades Riksförbund.

I sin myndighetsutövande roll enligt denna lag är SRF skyldig att följa vissa delar i förvaltningslagen och regler rörande handlingsoffentlighet såsom registrering, diarieföring, upplysningsplikt, arkivering, förfarande vid utlämnande av allmänna handlingar, m.m. För att praktiskt utföra denna uppgift har SRF upprättat policyer, rutinbeskrivningar, protokoll (med "checklistor" för att kunna göra likvärdiga bedömningar), teoridokument, ansökningsblanketter och andra dokument samt utarbetat tekniska och administrativa verktyg och arbetsätt.

---

<sup>5</sup> Se 4 § 8 p. i förordning (2014:134) med instruktion för Myndigheten för delaktighet.

SRF har (2018) åtta anställda som arbetar med ledarhundsverksamheten, fördelade enligt följande:

- Chef/ansvarig för verksamheten, en person som arbetar 50 % av heltid med ledarhundsuppdraget, Stockholm.
- Handläggare, en person som arbetar 80 % av heltid, Stockholm.
- Administratör, en person som arbetar heltid, Stockholm.
- Veterinär, en person som arbetar 60 % av heltid (visstidsanställning), Stockholm.
- Konsulenter, fyra personer som arbetar heltid, varav en visstidsanställning.

Konsulenterna arbetar utifrån sina hemorter och har olika geografiska ansvarsområden. Konsulenterna planerar och genomför olika utbildningsinsatser samt ger stöd till hundförarna. Konsulenter som har tillräcklig kompetens fungerar även som slutprovsbedömare. Utöver den anställda personalen anlitar SRF hundinstruktörer på konsultbasis. Det rör sig om fem till sju personer som ersätts separat för varje utfört uppdrag. Även en ögonläkare anlitas på konsultbasis.

Verksamheten finansieras via statsbidrag. Staten har under många år anslagit 23,9 miljoner kronor per år till ledarhundsverksamheten. Knappt hälften går till inköp av ledarhundar, andra hälften går till finansiering av handläggning, träning, utbildning, m.m.<sup>6</sup> För att öka tillgången till ledarhundar har regeringen från och med 2018 utökat anslaget till ledarhundar med två miljoner kronor per år, till 25,9 miljoner kronor.<sup>7</sup>

Det finns idag cirka 260 aktiva ledarhundsekipage i Sverige. De senaste två åren har antalet personer som väntar på att få ledarhund uppgått till i snitt 55 per år. Antalet nya ledarhundar har de senaste två åren uppgått till 36 hundar per år, medan antalet ledarhundar som tagits ur tjänst uppgått till i snitt 44 hundar. På sid 34 finns en sammanställning av ledarhundsfakta.

---

<sup>6</sup> Redovisning av statsbidrag till Synskadades riksförbund 2017, 2017-02-21, Dnr 9.2-6246/2017 (SRF skickar årligen en redovisning till Socialstyrelsen).

<sup>7</sup> Budgetpropositionen för 2018, utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg, anslag 4:2.

# Processen för att få och inneha en ledarhund

Ledarhundsverksamheten regleras i lagen (2005:340) om överlämnande av vissa förvaltningsuppgifter till den ideella föreningen Synskadades Riksförbund. För att kunna tilldelas dispositionsrätt till en ledarhund ska sökanden uppfylla de krav som ställs i 2 § i denna lag. Den sökande ska:

1. vara minst 18 år,
2. ha en synskada, som innebär avsaknad av ledsyn,
3. ha behov av samt kunna använda ledarhund som förflyttningshjälpmedel,
4. ha en stabil social situation,
5. ha förmågan att ge hunden god omsorg och goda levnadsvillkor, samt
6. vara bosatt i Sverige.

SRF prövar ansökningar om dispositionsrätt till ledarhund. Om förutsättningarna enligt 2 § är uppfyllda ska SRF bifalla ansökan. Den som har fått en dispositionsrätt till en ledarhund ska genom ett särskilt beslut tilldelas en ledarhund inom rimlig tid. Härvid ska hänsyn tas till tillgången på ledarhundar, antalet sökande och den enskildes önskemål.

Den som tilldelats en ledarhund ska tillsammans med hunden genomgå fortlöpande utbildning och se till att ledarhunden får den veterinärvård som behövs.

En dispositionsrätt till ledarhund ska tas tillbaka om den som tilldelats ledarhunden inte längre uppfyller kraven i 2 eller 4 § i ovan nämnda lag och detta beror på en omständighet som inte är tillfällig eller obetydlig. Frågor om att ta tillbaka dispositionsrätt till ledarhund prövas av SRF efter ansökan, anmälan eller på eget initiativ. Beslutar SRF om att ta tillbaka dispositionsrätt ska förbundet samtidigt besluta att hunden ska återlämnas. I beslutet ska anges när hunden senast ska vara återlämnad till förbundet.

En ledarhund som inte längre är tjänstduglig får återtas utan att dispositionsrätten till ledarhunden tas tillbaka.

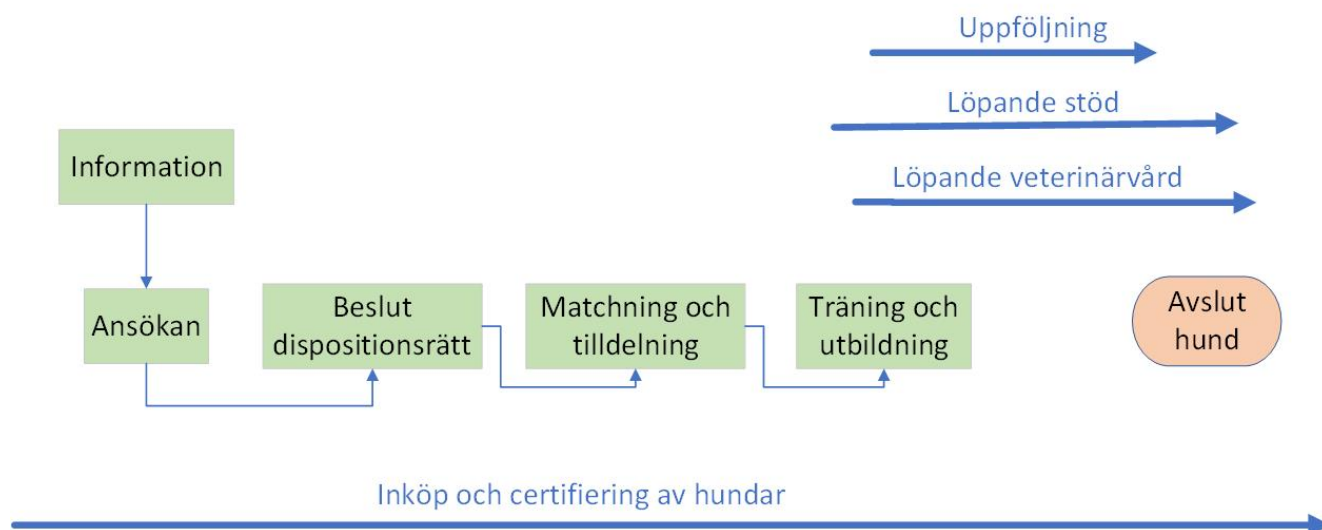
Beslut om tilldelning eller återtagande av dispositionsrätt till ledarhund samt tilldelning eller återtagande av ledarhund får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

## Process med flera steg

Processen för att få och inneha en ledarhund kan illustreras genom nedanstående bild. Processen innehåller flera steg. Vid sidan av stegen för information, ansökan, tilldelning, träning/utbildning och avslut finns några processer som löper parallellt. Det handlar om processen för det löpande stödet till hundföraren, processen för löpande veterinärvård till hunden och processen för uppföljning av hela ledarhundsverksamheten. Processen för inköp och certifiering av ledarhundar är en separat process, men den har nära koppling till den övriga ledarhundsverksamheten.

De olika stegen i processen utgår från lagstiftningen och är således givna. Varje steg består i sin tur av olika moment. Innehållet i de olika momenten kan variera beroende på hur den som är ansvarig för ledarhundsverksamheten väljer att organisera och genomföra verksamheten.

**Bild 1. Processen för ledarhundsverksamheten i stora drag**



**Information:** I informationssteget förbereder sig den sökande inför ansökan genom att inhämta information om vad det innebär att vara ledarhundsförare. Ansvarig för ledarhundsverksamheten (SRF eller myndighet) har en skyldighet att tillhandahålla information på ett tillgängligt sätt.

**Ansökan:** I ansökningssteget bestämmer sig den synskadade personen att ansöka om dispositionsrätt till ledarhund. Ansökan sker på det sätt som SRF/ansvarig myndighet föreskriver. SRF/myndigheten gör en utredning för att kunna bedöma om den sökande uppfyller lagens krav.

**Beslut om dispositionsrätt:** Om utredningen visar att den sökande uppfyller kraven beviljas han eller hon dispositionsrätt till ledarhund. Om utredningen visar att den sökande *inte* uppfyller kraven avslås ansökan. Beslutet att avslå ansökan kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

**Matchning och tilldelning:** Den som blivit tilldelad dispositionsrätt till ledarhund ska få en ledarhund tilldelad inom rimlig tid. Arbetet med att hitta en lämplig ledarhund till dem som fått dispositionsrätt kallas matchning. Lämplig ledarhund väljs bland de hundar som blivit godkända som ledarhundar<sup>8</sup>. Även om alla hundar blivit godkända kan de skilja sig åt i vissa egenskaper. Även de blivande ledarhundsförarna kan ha olika behov och förutsättningar vilket kräver att deras ledarhund bör ha vissa egenskaper. När matchningen är klar fattar SRF/myndigheten ett beslut om tilldelning av ledarhund. Den som tilldelats en ledarhund förbinder sig bland att tillsammans med hunden genomgå fortlöpande utbildning och se till att ledarhunden får den veterinärvård som behövs.

**Träning och utbildning:** När den synskadade personen fått en ledarhund tilldelad börjar en period av träning och utbildning. Den inledande träningen sker hemma hos hundföraren och på dennes arbetsplats. Träningen sker under ledning av en hundinstruktör. Utbildning på kursgård sker i dagsläget ungefär 6-8 månader efter att en sökande fått en ledarhund tilldelad.

---

<sup>8</sup> För att bli godkända (certifierade) som ledarhund ska hundarna genomgå ett s.k. slutprov där deras färdigheter testas och bedöms. Vilka färdigheter och egenskaper ledarhundarna ska ha bestäms inför en upphandling av ledarhundar.



**Avslut:** När ledarhunden blivit gammal och inte längre kan fullgöra sin uppgift, avslutas dess uppdrag som ledarhund. Ledarhundsuppdraget kan avslutas även tidigare om det framkommer att hunden är olämplig som ledarhund.

**Löpande stöd:** Under hela den tid som ledarhunden finns hos den synskadade personen har denne möjlighet att få stöd (support). Den som är ansvarig för ledarhundsverksamheten har ansvar för att tillhandahålla stöd.

**Löpande veterinärvård:** Ledarhundsföraren har en skyldighet att se till att ledarhunden får den veterinärvård den behöver. Djurläkemedel och veterinärvård är kostnadsfria för hundföraren. I dagsläget väljer hundföraren själv vilken djurklinik som ska ge hunden veterinärvård.

**Uppföljning:** Verksamheten ska följas upp löpande för att säkerställa att ledarhundarna inte far illa, att den som innehar ledarhund fortfarande uppfyller kraven för att inneha ledarhund m.m. Utöver den individinriktade uppföljningen ska verksamheten även följas upp för att kunna säkerställa en god intern styrning och kontroll av myndighetens verksamhet.

**Inköp och certifiering av ledarhundar:** Att köpa in ledarhundar är en egen process. Myndigheten för delaktighet har sedan 2014 till uppgift att upphandla ledarhundar, vilket görs i samarbete med SRF. Godkännandet (certifieringen) av ledarhundarna görs vid ett s.k. slutprov. När hundarna blivit godkända är de klara för matchning.

# Förutsättningar för att driva ledarhundsverksamhet inom statlig myndighet

I de allra flesta länder drivs ledarhundsverksamheten som en privat verksamhet finansierad av stiftelser eller andra privata fonder. Det finns också en stark koppling till, eller ägarskap av, någon organisation som företräder synskadade personer. Kopplingen mellan driften och utvecklingen av verksamheten och de som använder den är således direkt. I Sverige, men också i Norge, går däremot staten in som enda finansiär. Detta skapar i sig helt andra förutsättningar. Som offentligt driven och skattefinansierad verksamhet följer en rad formella regelverk och åtaganden. Det avkräver i sin tur verksamheten tydligt beskrivna processer, diarieförda och dokumenterade beslut för olika moment i handläggningen, transparenta, rättssäkra och likvärdiga bedömningar, ekonomisk transparens och god intern styrning och kontroll, normering och tillsyn, konkurrensutsättning, samverkan, aktiv involvering, med mera.

Nedan beskrivs några av de krav som statliga myndigheter har att följa. Dessa krav påverkar hur ledarhundsverksamheten kan utformas och bedrivs i statlig regi.

## Effektivitet

Både budgetlagen (2011:203) och myndighetsförordningen (2007:515) föreskriver att statlig verksamhet ska vara effektiv och iaktta god hushållning av statens resurser. Kraven innebär att statsförvaltningen utnyttjar skattemedel ändamålsenligt och att den inte använder mer resurser än vad som krävs för att uppnå avsedda resultat med tillräckligt god kvalitet. Varje myndighet har att sträva efter en hög effektivitet men bör samtidigt beakta statens samlade effektivitet.<sup>9</sup>

För att veta att en verksamhet är kostnadseffektiv krävs att man har god kännedom om de olika kostnader som verksamheten genererar och kan följa kostnadsutvecklingen över tid. Då har man också underlag för att

---

<sup>9</sup> Prop. 2009/10:175 *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, sid. 29.

kunna vidta åtgärder om det behövs. Enligt myndighetsförordningen ska myndighetens ledning säkerställa att det vid myndigheten finns en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt. En fungerande uppföljning är en förutsättning för både kostnadskontroll och effektivitet.

Effektivitet och service hänger ihop och måste balanseras. Statliga verksamheter arbetar på medborgarnas uppdrag. Statliga tjänstemän ska därför utföra sina uppgifter på ett effektivt sätt samtidigt som de ger god service till medborgarna.<sup>10</sup>

## Rättssäkerhet

I den förvaltningspolitiska propositionen<sup>11</sup> beskrivs rättssäkerhet på följande sätt: ”För att leva upp till övergripande demokratimål måste förvaltningen fullgöra sina uppgifter i enlighet med de beslut som har fattats av riksdagen och regeringen. Arbetet utövas under lagarna och de statsanställda har att iaktta saklighet och opartiskhet. Krav på rättssäkerhet innebär att förvaltningen fattar materiellt riktiga beslut på grundval av gällande lagar och andra författningar samt att enskilda har möjlighet att få sin sak prövad i domstol. Förutsägbarhet och likabehandling är också viktiga delar av rättssäkerheten.”

Den s.k. legalitetsprincipen är en grundläggande princip som alla statsanställda ska följa. Legalitetsprincipen innebär att statsanställda är bundna av rättsordningens regler. Det måste finnas stöd i lag för verksamheten och de beslut som fattas. En statsanställd måste alltid överväga vilket författningsstöd han eller hon har för den tjänsteåtgärd som ska vidtas.

En annan grundläggande princip är den s.k. objektivitetsprincipen. Objektivitetsprincipen innebär att domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet.<sup>12</sup> Den statsanställda ska agera på ett sådant sätt att

---

<sup>10</sup> Den statliga värdegrunden – professionella värderingar för en god förvaltningskultur, Statskontoret 2018.

<sup>11</sup> Prop. 2009/10:175 *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, sid. 29.

<sup>12</sup> 1 kap. 9 § regeringsformen.

förtroendet för den enskilde anställdes eller myndigheternas saklighet och opartiskhet aldrig kan rubbas. En anställd ska inte ens kunna misstänkas för att låta sig påverkas av ovidkommande önskemål eller hänsyn i sitt arbete. Lika fall ska behandlas lika. Rättvisa och konsekvens ska utmärka verksamheten. Beslut ska grundas på sakskäl och inte på subjektivt gillande eller ogillande. De åtgärder som den statligt anställda vidtar ska också vara proportionerliga, dvs. den anställda får inte ställa högre krav på en enskild än som står i rimlig proportion till behovet av åtgärden. Också åtgärden måste avvägas så att den framstår som proportionerlig till syftet med den.<sup>13</sup>

Den ansvariga myndigheten måste säkerställa att det finns rätt förutsättningar för de anställda att utföra uppgifterna på ett rättssäkert sätt. Myndigheten måste också säkerställa att allmänheten och de som är beroende av myndigheten har förtroende för verksamheten, till exempel genom att processen är förutsägbar och att det finns möjligheter att överklaga beslut.

## Öppenhet och transparens

Att en verksamhet ska vara transparent hänger nära ihop med att den ska vara effektiv och rättssäker. I den förvaltningspolitiska propositionen uttrycks detta på följande sätt: ”Rättssäkerheten och effektiviteten främjas genom öppenhet och insyn. // Myndigheters öppenhet är en grundläggande förutsättning för en demokrati. Medborgarnas rätt att på olika sätt få inblick i myndigheternas arbete garanteras i Sverige genom ett unikt regelverk. En allmän strävan är så stor öppenhet som möjligt.”

Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) reglerar vad som är offentligt och vad som är sekretessbelagt inom en myndighet. Allmänna handlingar är offentliga, vilket till exempel möjliggör att tillhandahålla information om hur ärendehandläggningen är utformad, att vara öppen med vad olika beslut baseras på och hur verksamheten redovisas och följs upp.

Uppgifter om en enskilds personliga förhållanden är inte offentliga utan skyddas av sekretess. Sekretess innebär förbud att röja en uppgift, vare sig det sker muntligen eller skriftligen, genom utlämnande av en

---

<sup>13</sup> Den statliga värdegrunden – professionella värderingar för en god förvaltningskultur, Statskontoret 2018.

handling eller på något annat sätt. En bestämmelse om sekretess medför således både tystnadsplikt för de personer som har en skyldighet att följa bestämmelsen och handlingssekretess för de handlingar som omfattas av bestämmelsen. Utöver sekretessbestämmelserna ska myndigheterna även följa EU:s dataskyddsförordning<sup>14</sup> som syftar till att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks när personuppgifter behandlas. Dataskyddsförordningen ställer höga krav på hur personuppgifter ska hanteras.

## **Service, tillgänglighet, samverkan och delaktighet**

Förvaltningslagen föreskriver att statliga myndigheters verksamheter ska utformas så att ärenden kan handläggas så enkelt, snabbt och kostnads-effektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts. En myndighet ska se till att kontakterna med enskilda blir smidiga och enkla och på annat sätt ge en service som innebär att den enskilde kan ta till vara sina intressen. Myndigheterna ska vara tillgängliga.

Myndigheterna ska också samverka med andra myndigheter. För att utforma en effektiv verksamhet kan myndigheten också behöva samverka med andra aktörer än myndigheter.

En av de bärande principerna i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning rör bestämmelsen om aktiv involvering.<sup>15</sup> Detta betyder att personer med funktionsnedsättning som rättighetsbärare alltid ska involveras i beslut och åtgärder som rör deras situation.

---

<sup>14</sup> EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

<sup>15</sup> Artikel 4.3 Konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning, SÖ 2008:26.

## Lagen om offentlig upphandling och andra lagar

Utöver de lagar som styr myndigheters verksamhet på ett övergripande plan finns även lagar som är styrande i mer specifika situationer. Några exempel är lagen om offentlig upphandling (2016:1145) som reglerar statliga myndigheters inköp av varor och tjänster samt arkivlagen (1990:782) som reglerar myndigheternas arkivering, gallring, m.m.

Utöver de lagar som direkt riktar sig till statliga myndigheter finns också andra lagar som måste beaktas vid en ansvarsövergång. Hit hör till exempel lagen om anställningsskydd (1982:80) och MBL (1976:580) som reglerar vad som gäller för personalen vid en verksamhetsövergång. Även djurskyddslagen (1988:534)<sup>16</sup> har stor påverkan i fråga om ledarhundar. Det primära ansvaret för att följa djurskyddslagen ligger hos den som har ledarhunden hos sig och har hand om den. Staten som ägare av hunden kommer dock att ha ett övergripande djurskyddsansvar vid ett överfört ansvar för ledarhundsverksamheten.

Samtliga lagar som styr de statliga myndigheterna behöver beaktas vid ett överförande av ansvar för ledarhundsverksamheten.

---

<sup>16</sup> En ny djurskyddslag (2018:1192) träder ikraft den 1 april 2019.

# Konsekvenser av ett överfört ansvar för ledarhundsverksamheten från SRF till MFD

Att flytta ansvaret från SRF till MFD innebär att förutsättningarna för att driva ledarhundsverksamheten kommer att ändras och att verksamheten i alla delar inte kan genomföras på samma sätt som tidigare. De olika krav och regelverk som statliga myndigheter har att följa kommer att påverka verksamhetens utformning. I detta avsnitt beskrivs vilka konsekvenserna blir av ett överfört ansvar för ledarhundsverksamheten från SRF till MFD.

MFD är en sektorsövergripande kunskapsmyndighet inom funktionshindersområdet. Myndigheten har ett brett uppdrag som syftar till att stödja genomförandet av det funktionshinderspolitiska målet och implementeringen av FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Myndighetens huvudsakliga arbete handlar om att sprida och utveckla kunskap om funktionshinderspolitiken och rättigheter för personer med funktionsnedsättning, samt erbjuda stöd för ett effektivt genomförande av funktionshinderspolitiken. Myndigheten ska också följa utvecklingen av levnadsvillkoren för personer med funktionsnedsättning samt identifiera och belägga hinder för delaktighet.

En allmän utgångspunkt för MFD inför ett ansvarsövertagande av ledarhundsverksamheten är att ledarhundar är en grundläggande möjlighet för synskadade människors delaktighet och tillgänglighet i samhället. Utifrån principen om universell utformning arbetar myndigheten för att samhället ska utformas så att så många som möjligt kan ta del i samhällsgemenskapen. Vidare arbetar myndigheten för att de hinder för delaktighet som redan finns måste identifieras och elimineras och att ansvariga huvudmän utöver detta också har ansvar för att säkerställa att, det när det krävs, finns individuella stöd och anpassningar som kan kompensera för en funktionsnedsättning. I detta sammanhang kommer därför ledarhundsverksamheten att nära hänga ihop med utgångspunkterna för funktionshinderspolitiken och myndighetens uppdrag och verksamhetsområden.

## Praktiska konsekvenser

Att flytta ansvaret för ledarhundsverksamheten från SRF till MFD får en rad praktiska konsekvenser. MFD har identifierat vilka delar av verksamheten som behöver övergå till MFD vid en ansvarsövergång och det kommer att krävas ett praktiskt arbete för att genomföra flytten. Det praktiska genomförandet kräver att MFD och SRF tillsammans kommer överens om hur övergången ska gå till och vilka förberedelser som behövs. Det kan handla om att SRF behöver avveckla/avsluta vissa åtaganden för att MFD ska kunna bygga upp en ny verksamhet eller det kan handla om att MFD ska överta ärenden/åtaganden som SRF har idag.

Bland annat följande områden kräver samarbete för att säkerställa att ledarhundsverksamheten kan fortsätta så smidigt som möjligt vid en övergång:

- Verksamhetsövergång för personal.
- Flytt av ärenden.
- Utformning av reviderad process för ledarhundsverksamheten.
- Ekonomihantering.
- Avslut eller flytt av avtal.
- Avslut och flytt av arkiv.
- Flytt av hunddatabas (eventuellt).

För att ansvarsövergången ska ske så friktionsfritt som möjligt för ledarhundsförarna krävs att det finns övergångsregler som styr handläggningen under övergångsfasen. Övergångsreglernas utformning styr hur ansvarsövergången kommer att genomföras. Den viktigaste utgångspunkten är att övergången ska ske så sömlöst som möjligt för ledarhundsförarna, till exempel bör ärenden inte läggas på hög.

## MFD får myndighetsutövande uppgift

Ett ansvarsövertagande av ledarhundsverksamheten från SRF kommer innefatta myndighetsutövande uppgifter som bland annat avser tilldelning och återtagande av ledarhund samt uppföljning av ledarhundsekipage. Som kunskapsmyndighet inom funktionshindersområdet kommer dessa uppgifter att vara helt nya för MFD.

Detta innebär att MFD behöver säkerställa att myndighetens styrning och organisering är anpassad till att omhänderta de krav och behov som följer



av ledarhundsverksamheten. Det handlar till exempel om att säkerställa en god tillgänglighet för användarna och att redovisningssystem och ärendehanteringssystem är anpassade till att uppfylla de krav som ställs avseende bland annat styrning, kontroll och sekretess. Det krävs också att personalen har nödvändig kompetens.

En stor del av den administrativa hanteringen kring ledarhundar sker idag manuellt. När ansvaret för en verksamhet flyttas är det nödvändigt att göra en översyn av handläggningsprocessen. Ambitionen bör då vara att utforma en process som är så effektiv som möjligt och att den utgör ett stöd både för ledarhundsförarna, leverantörer och andra aktörer och för den handläggande myndigheten.

MFD måste också säkerställa att det finns rutiner som säkerställer att handläggningen lever upp till kraven på effektivitet och rättssäkerhet.

## **Inköp genom Lagen om offentlig upphandling**

Som statlig myndighet är MFD skyldig att vid inköp av varor och tjänster följa lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU), vilket i normalfallet innebär att MFD tecknar ramavtal med leverantörer efter upphandling i konkurrens. MFD behöver därför genomföra upphandlingar för att köpa in de varor och tjänster som behövs i ledarhundsverksamheten och avser ta fram rutiner som säkerställer att dessa inköp sker i enlighet med LOU. Upphandlingsregelverket bygger på fem grundläggande principer<sup>17</sup> som syftar till att säkerställa kvalitet och kostnadskontroll och att leverantörer behandlas lika.

Vilka tjänster som MFD behöver upphandla beror på hur ledarhundsverksamheten organiseras. Genom upphandling av tjänster kan myndigheten säkerställa nödvändig kompetens för att verksamheten ska utvecklas och fungera långsiktigt.

Upphandling möjliggör även kostnadskontroll och att inköpen görs på ett planerat och strukturerat sätt. Även för de tjänster där marknaden idag är liten kan en upphandling bidra till att befintliga aktörer kan vidga sitt utbud och åtagande och att fler aktörer tillkommer och kan lämna anbud.

---

<sup>17</sup> Dessa principer är: icke-diskriminering, likabehandling, proportionalitet, öppenhet och ömsesidigt erkännande. Se närmare info på Upphandlingsmyndighetens hemsida [www.upphandlingsmyndigheten.se](http://www.upphandlingsmyndigheten.se).

Upphandlingarna bör så långt möjligt utformas i syfte att möjliggöra valfrihet och individuellt utformade lösningar för ledarhundsförarna.

## **Service, delaktighet och samverkan**

Förvaltningslagens (2017:900) krav på service och tillgänglighet innebär att MFD måste säkerställa att ledarhundsförarna har tillgång till information och service på ett tillgängligt sätt. Ledarhundsförarna ska också ges möjlighet att vara aktivt involverade i frågor som rör ledarhundsverksamheten. MFD kommer därför att eftersträva att i dialog med användarna utforma bästa möjliga system för största möjliga valfrihet och individualisering.

Utöver behovet av användardialog ser MFD även behov av fördjupad samverkan med leverantörer och andra intressenter. Leverantörer och andra intressenter bidrar till utvecklingen av ledarhundsverksamheten. Leverantörsdialogen behöver utvecklas för att säkerställa en bra inköpsverksamhet. MFD ser behov av fortsatt dialog för att utveckla läkarintygen och den synmedicinska bedömningen för att säkerställa en likvärdig och effektiv bedömning av ledarhundsansökan.

## **Öppenhet**

MFD:s ambition är att ledarhundsverksamheten ska vara så transparent som möjligt. Det ska vara enkelt för ledarhundsförarna och andra berörda att få insyn i verksamheten. Det ska vara tydligt vilka regler som styr verksamheten och hur dessa tillämpas. Det är en mycket viktig förtroendefråga att MFD kan värna ledarhundsförarnas personliga integritet. MFD avser ta fram rutiner som säkerställer både öppenhet och sekretess.

## **SRF:s roll renodlas**

Den största förändringen för SRF av ett överfört ansvar för ledarhundsverksamheten är att föreningen inte längre kommer att ha det myndighetsutövande uppdraget för ledarhundsverksamheten. Förbundets roll renodlas därmed till det förenings- och intressepolitiska området. SRF har ett långt engagemang i ledarhundsverksamheten och har byggt upp och utvecklat den verksamhet som finns idag. SRF äger en unik kompetens och kunskap om hur det är att leva med en synnedsättning i samhället. Den egna kunskapen, förståelsen och engagemanget ger SRF

en legitimitet i förhållande till ledarhundsförarna på ett sätt som inte MFD kommer att ha. Vid en ansvarsövergång kommer det således att finnas en risk för att verksamheten kommer längre ifrån den verklighet och det sammanhang ledarhundsförarna lever i, liksom att kunskapen om hur det är att leva med en synskada inte längre är lika en naturlig del i verksamheten. Det kommer därför vid en ansvarsövergång att vara viktigt för den fortsatta ledarhundsverksamheten att det finns en oberoende och självständig aktör som bevakar ledarhundsverksamhetens utveckling och kvalitet. Det kommer att tillföra MFD viktig kunskap. MFD kommer eftersträva att på ett ändamålsenligt sätt hitta processer, verktyg och system för att få in denna kunskap och kompetens i verksamheten.

Som ovan nämnts har MFD att efterleva en mängd olika regler och krav som ställs på en statlig myndighet. När en myndighet tar över en verksamhet som tidigare har legat hos en huvudman med nära samhörighet med och kunskap om sina användare riskerar förändringen att upplevas som fyrkantig, oflexibel och byråkratisk. MFD kommer därför att eftersträva att i dialog med användarna utforma bästa möjliga system för största möjliga valfrihet och individualisering.

## **Budgetära konsekvenser**

Vid ett övertagande av ansvar för ledarhundsverksamheten är MFD:s målsättning att alla synskadade personer som är berättigade till en ledarhund och önskar en sådan ska få tillgång till en hund inom en rimlig tid. Samtidigt ska myndigheten bedriva verksamheten rättssäkert, effektivt och transparent. MFD:s ambition är att skapa en rimlig balans mellan kostnaderna för inköp av ledarhundar och övriga kostnader.

Från och med 2018 avsätter regeringen 25,9 miljoner kronor årligen till ledarhundsverksamheten. SRF erhåller beloppet i form av ett statsbidrag. Myndigheter finansieras i normalfallet genom anslag. För investeringar i anläggningstillgångar som ska användas i myndighetens egen verksamhet ska myndigheten låna pengar hos Riksgäldskontoret och regeringen möjliggör detta genom att bevilja myndigheten en låneram. Ett överflyttat ansvar för ledarhundsverksamheten innebär således att finansieringsformen ändras, från statsbidrag till anslagsfinansiering.

## Val av finansieringsformer påverkar myndighetens förutsättningar

Det finns idag en del osäkerheter i hur finansieringsformen kommer att utformas vid en ansvarsövergång och därmed även hur bokföringen av ledarhundsverksamheten kommer att påverkas. Osäkerheterna påverkar myndighetens förutsättningar att ta över verksamheten, varför frågorna behöver redas ut innan övertagandet. Det rör bland annat frågan om finansiering av indirekta kostnader som kan kopplas till ledarhundsverksamheten samt finansiering av hundinköp.

SRF finansierar idag OH-kostnader med statsbidraget. Huruvida myndigheten tilldelas medel för ledarhundsverksamheten genom utökat förvaltningsanslag eller sakanslag kan få konsekvens för finansiering av OH-kostnader. Om myndigheten skulle få finansiering via sakanslag behöver det framgå om indirekta kostnader får finansieras med detta anslag.

En annan bokföringsmässig konsekvens av övertagandet som har påverkan på myndighetens medelsbehov samt låneram de närmsta åren är bokföring och finansiering av inköp av ledarhundar. Ett ansvarsövertagande innebär att myndigheten ansvarar för att köpa in samt besluta om tilldelning och återtagande av ledarhundar. Det innebär att ledarhundarna behöver redovisas som anläggningstillgång. Andra myndigheter som redovisar hundar som anläggningstillgång är Tullverket och Polisen.

Anläggningstillgångar ska i normalfallet finansieras med lån hos Riksgäldskontoret i enlighet med 2 kap. 1 § kapitalförsörjningsförordningen (2011:210), vilket förutsätter att myndigheten har en låneram som inrymmer anskaffningsvärdet av hundarna. Kostnader för anskaffningen ska sedan anslagsavräknas linjärt under hundarnas livslängd. SRF lånefinansierar inte hundarna utan avräknar istället hela kostnaden i samband med inköp. Givet att myndigheten övertar de hundar som SRF köpt in utan köpeskilling bedöms myndigheten inte behöva finansiera dessa redan inköpta hundar. Låneupptag och årliga avskrivningskostnader för hundarna kommer därmed endast bli aktuellt för myndighetens nyanskaffningar efter ett ansvarsövertagande. Om MFD efter ansvarsövertagande ska tillämpa lånefinansieringsprincipen innebär det att myndighetens behov av låneram samt årliga avskrivningskostnader successivt kommer att öka från en initialt låg nivå till slutlig nivå när hela hundstallet har anskaffats efter samma

finansieringsprincip. Regeringen kan dock välja att i likhet med idag istället finansiera inköpen av ledarhundar direkt på ett anslag. Vilken finansieringsmodell som regeringen väljer kommer att påverka MFD:s redovisning, medelsbehov samt investeringsmöjligheter.

MFD avser utreda hur redovisningen av ledarhundsverksamheten ska utformas. I detta ingår även att utreda hur ett övertagande av befintlig redovisning, tillgångar och avtal ska gå till för att säkerställa en friktionsfri övergång.

## **Kostnader för förberedelser**

Ett ansvarsövertagande av ledarhundsverksamheten från SRF kommer innefatta myndighetsutövande uppgifter som bland annat avser tilldelning och återtagande av ledarhund samt uppföljning av ledarhundsekipage. Som sektorsövergripande kunskapsmyndighet inom funktionshindersområdet kommer dessa uppgifter att vara helt nya för myndigheten. En ansvarsövergång ska ske så friktionsfritt som möjligt. MFD:s mål är därför att utföra ledarhundsverksamheten på ett modernt och användarvänligt sätt samtidigt som rättssäkerhet, effektivitet och transparens upprätthålls. Inför ett ansvarsövertagande innebär detta bland annat behov av att komplettera MFD:s ärendehanteringssystem, inklusive dokumenthanteringen, för att motsvara kraven på säkerhet och tillgänglighet kopplat till ledarhundsverksamheten och användarna. Vidare kommer det att uppstå engångskostnader kopplade till exempelvis kostnader för verksamhetsövergång av personal, övertagande av ekonomiredovisning och ärenden samt upphandling av diverse tjänster kopplade till ledarhundsverksamheten. Utöver detta ser MFD idag ytterligare kostnader för kompletterande expertis. Det kan handla om förberedelse av upphandling, veterinär och synmedicinsk kompetens. Med myndighetens nuvarande inriktning för verksamheten kommer dessa kostnader inte rymmas inom ramen för myndighetens förvaltningsanslag.

## **Myndighetens löpande kostnader för ledarhundsverksamheten**

Ett överfört ansvar för ledarhundsverksamheten kommer innebära att vissa kostnader minskar medan andra kostnader ökar. SRF betalar i dagsläget moms för de hundar som köps in från Sverige. MFD har som myndighet avdragsrätt för svensk moms och kommer därmed att kunna

dra av momsens på de hundar som köps in i Sverige. Avdragsrätten gäller även för övriga varor och tjänster som köps in. Möjligheten att dra av momsens innebär att kostnaden för inköp av varor och tjänster kommer att vara lägre för MFD. Ett överfört ansvar för ledarhundsverksamheten innebär också att andra kostnader ökar.

Vilka löpande kostnader MFD kommer att ha för ledarhundsverksamheten beror på hur verksamheten utformas i sina olika delar. En del av de krav och regler som gäller för statliga myndigheter kommer dock att medföra ökade kostnader. Bland annat är det i dagsläget svårt att överblicka de löpande kostnader som kommer att identifieras i informationsförfrågningar (RFI) och upphandlingar. Detta kan omfatta exempelvis IT-säkerhet samt kostnader för ärende- och dokumenthantering relaterat till ledarhundsverksamheten.

## **Personalpolitiska konsekvenser**

Ett överfört ansvar för ledarhundsverksamheten påverkar både den personal som idag arbetar med ledarhundsverksamheten inom SRF och personalen inom MFD. Skulle verksamheten flyttas till MFD aktualiseras frågan om verksamhetsövergång för de anställda enligt 6 b § lag om anställningsskydd (LAS). MFD avser vidta de förberedelser som krävs för att genomföra verksamhetsövergången. Arbetet kommer att utgå från Arbetsgivarverkets råd och stöd för verksamhetsövergång. Nödvändig risk- och konsekvensanalys ska genomföras inför övergången. Kompetens som finns i ledarhundsverksamheten idag är viktig att ta tillvara vid en verksamhetsövergång till MFD.

Ledarhundsverksamheten kommer att påverka befintlig verksamhet vid MFD. Till exempel kommer behovet av kompetens inom upphandling, förvaltningsjuridik och information/kommunikation att öka.

## **Juridiska konsekvenser**

Flera av de krav som statliga myndigheter har att följa syftar till att skapa en rättssäker verksamhet. Vid en ansvarsövergång är det därför centralt att säkerställa att ledarhundsverksamheten lever upp till de krav som ställs. Den som genomgår en utredning måste kunna lita på att utredningen sker korrekt, dvs. att den utgår från lagens krav och att den genomförs på ett rättvist sätt så att likabehandling, objektivitet och icke-diskriminering garanteras. Kraven på rättssäkerhet måste gälla även i

övriga delar av ledarhundsverksamheten, till exempel inom matchning och tilldelning av ledarhund, överklagandeprocessen, djurskyddsärenden, m.m. MFD avser att göra en genomgång av alla delar i ledarhundsprocessen, inklusive samtliga styrdokument och riktlinjer, för att säkerställa att verksamheten uppfyller de krav som ställs.

MFD har identifierat ett behov av att kunna utfärda föreskrifter riktade till enskilda, något som lagen inte ger utrymme för i nuläget. MFD utgår från att regering och riksdag ger MFD rätt att utfärda föreskrifter i samband med att ansvaret för ledarhundsverksamheten flyttas.

För att säkerställa att myndigheten lever upp till bland annat kraven på rättssäkerhet, tillgänglighet och insyn krävs även att det finns en systematiserad uppföljning av verksamheten. Det handlar till exempel om att följa upp att ärendehandläggningen är användarvänlig, effektiv, transparent och förutsägbar. Det handlar också om att följa upp ledarhundsekipagen och behovet av stöd samt att externa leverantörer tillhandahåller varor och tjänster i enlighet med uppgjorda avtal. Det handlar dessutom om att den ekonomiska redovisningen är rättvisande och möjliggör kostnadskontroll. MFD avser att utforma en uppföljning som stödjer detta och en fortlöpande kvalitetsutveckling av verksamheten.

## **Konsekvenser för ledarhundsförare**

Att överföra ansvaret för ledarhundsverksamheten till MFD innebär att det finns många praktiska frågor som behöver lösas. Det krävs ett nära samarbete mellan MFD och SRF för att övergången ska bli så friktionsfri som möjligt för ledarhundsförarna. Det handlar bland annat om att säkerställa att dokumentation och ärenden förs över, att inte handläggningstider förlängs, att ledarhundsförarna fortsättningsvis har tillgång till träning, utbildning och stöd, osv.

I arbetet med en reviderad process för ledarhundsverksamheten kommer ledarhundsförarna aktivt involveras. Av de förarbeten som har gjorts inom ramen för denna konsekvensanalys har det framkommit synpunkter som är viktiga att beakta i det fortsatta utvecklingsarbetet.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> Se rapporten Att leva med ledarhund, 2018.

En del av ledarhundsverksamheten är att tillhandahålla nödvändig veterinärvård, förebyggande och rehabiliterande insatser. Upphandlingsregelverket för statliga myndigheter medför att veterinärvård och andra insatser kommer att tillhandahållas på ett annat sätt än idag. MFD:s ambition är att utforma upphandlingen på ett sätt som ska ge en så bred geografisk tillgänglighet som möjligt till veterinärtjänster och andra insatser. Utöver tillgänglighet kommer det att vara centralt att skapa förutsättningar för kontinuitet i de veterinära tjänsterna, så långt regelverket möjliggör detta.

För att ledarhunden ska kunna vara ett välfungerande hjälpmedel till hundföraren krävs, förutom att hunden har en bra grundutbildning, att ekipaget kan träna och utbildas tillsammans och att ledarhundsföraren har tillgång till stöd. Det kommer att ingå som en del i myndighetens verksamhet att säkerställa att det ges utbildning och finns ett kontinuerligt stöd till förarna i en lämplig form och omfattning, och som så långt möjligt respekterar valfrihet och individualisering. I den uppföljning/tillsyn som följer av myndighetsutövningen i ledarhundsverksamheten kommer att ingå en löpande uppföljning av ledarhundsekipagen och en löpande hälsokontroll av hundarna. MFD avser att säkerställa att det finns lämplig kompetens för dessa uppgifter.

För att säkerställa att ledarhundsverksamheten utformas på ett sätt som beaktar användarnas behov är det viktigt att befintliga och blivande ledarhundsförare aktivt involveras i verksamheten. MFD avser att säkerställa att det finns lämplig kompetens för dessa uppgifter.

## **Konsekvenser för leverantörer**

MFD kommer att behöva upphandla externa leverantörer av varor och tjänster i ledarhundsverksamheten, såsom veterinärer, instruktörer, tränare, utbildare samt annat typ av stöd till ledarhundsförarna. Det kommer därför vara viktigt att upphandlingarna utformas på ett sätt som ger de externa leverantörerna bra förutsättningar att verka på marknaden och utveckla hållbara och kvalitativa tjänster, med god kostnadskontroll. På så vis kan både den privata tjänstemarknaden och den statliga ledarhundsverksamheten tillsammans utvecklas på ett sätt som gynnar ledarhundsverksamheten som helhet.

Leverantörerna av ledarhundar spelar en viktig roll i ledarhundsverksamheten. Utöver att tillhandahålla utbildade ledarhundar har MFD



identifierat att hundleverantörerna skulle kunna ha en större roll i ledarhundsverksamheten än vad nuvarande ramavtal ger utrymme för, bland annat vad avser att erbjuda olika tjänster som krävs inom ledarhundsverksamheten. Det kan till exempel handla om att fler tjänster som har nära samband med ledarhundsekipagens behov av förberedelse, stöd och utbildning skulle kunna utföras av hundleverantörer, såsom samträning och matchning. Om detta är möjligt att genomföra på kort sikt och hur ett genomförande i så fall kan ske behöver undersökas ytterligare. MFD avser att ha en dialog med nuvarande hundleverantörer för att utröna intresse och möjlighet till utökat samarbete.

## **Konsekvenser för jämställdhet**

Idag är det ungefär lika många kvinnor som män som innehar ledarhund. Vid ett ansvarsövertagande avser MFD att, i enlighet med sitt arbete med jämställdhetsintegrering, säkerställa och följa upp att ledarhundsverksamheten utformas och bedrivs på ett jämställt sätt.

## **Konsekvenser för barn**

I arbetet med denna konsekvensanalys har MFD övervägt huruvida barn under 18 år skulle kunna omfattas av ledarhundsverksamheten framöver. I vissa europeiska länder äger även barn under 18 år rätt till ledarhund och en avtalskonstruktion görs med vårdnadshavarna. Efter övervägande av för- och nackdelar är MFD:s bedömning att inte föreslå ett borttagande av nuvarande 18-årsgräns, vilket också har kommunicerats till Regeringskansliet.

## Sammanställning av ledarhundsfakta

|   | 2010       | 2011       | 2012       | 2013       | 2014       | 2015       | 2016       | 2017       |
|---|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Nya placerade hundar                          | 40         | 39         | 39         | 38         | 35         | 36         | 36         | 36         |
| Hundar tagna ur tjänst*                       | 16         | 27         | 26         | 18         | 25         | 25         | 41         | 46         |
| Återtagna hundar + återtagen dispositionsrätt | 2+2        | 0+0        | 0+2        | 0+1        | 1+1        | 1+1        | 0+0        | 0+8        |
| Totalt antal ledarhundar i tjänst per 31/12** | 292        | 284        | 282        | 290        | 288        | 272        | 271        | 260        |
| Antal personer som står i kö per 31/12**      | 42         | 53         | 38         | 52         | 46         | 59         | 54         | 56         |
| Statsbidrag, avsatta medel                    | 23 903 000 | 23 903 000 | 23 903 000 | 23 903 000 | 23 903 000 | 23 903 000 | 23 903 000 | 23 903 000 |
| Statsbidrag, förbrukat                        | 25 830 000 | 25 696 000 | 24 257 000 | 24 644 000 | 24 288 000 | 24 406 000 | 24 926 000 | 25 469 668 |

\*I huvudsak åldersrelaterat

\*\*Dessa siffror varierar från månad till månad

Källa: Redovisning av statsbidrag till Synskadades Riksförbund 2017, 2017-02-21, Dnr 9.2-6246/2017.

## **Bilaga 1**

### **Synskadades Riksförbunds (SRF) yttrande över Myndigheten för delaktighets (MFD) regeringsuppdrag gällande ledarhundsverksamheten**

SRF ska enligt överenskommelse med MFD bidra med ett yttrande till den här rapporten, som MFD ska överlämna till regeringen senast den 15 mars 2019. Rapporten ska enligt uppdraget som MFD fått av regeringen innehålla en konsekvensanalys av ett överfört ansvar för ledarhundsverksamheten, från SRF till MFD.

För att kunna genomföra en välgrundad konsekvensanalys ex ante krävs, menar vi, en kartläggning av den befintliga ledarhundsverksamheten. Det krävs att man tar reda på hur den fungerar, på vilka områden den skulle behöva utvecklas och förändras osv. För att göra detta krävs i sin tur ingående kunskaper om ledarhunden som tjänstehund och förflyttningshjälpmedel för personer med synskada eller blindhet.

För att genomföra allt detta krävs att adekvat tid och resurser avsätts för genomförande av research. Vidare krävs en preliminär plan för hur man bör gå tillväga. Berörd personal, brukare och andra intressenter bör involveras tidigt och deras kunskaper och erfarenheter tillvaratas vid en sådan kartläggning och konsekvensanalys. Inget av detta har varit självklart i det tillvägagångssätt som präglat MFD:s utredning.

Tvärtom, är tillvägagångssättet i MFD:s utredningsförfarande under all kritik. Exempelvis saknades brukarperspektivet helt, inledningsvis. Efter påtryckningar från SRF fördes det senare in i processen in i uppdraget. Personalens kompetens och perspektiv har dock över huvud taget inte ägnats någon uppmärksamhet. I stället har personalen behövt arbeta med att förse MFD med

information i form av presentationer, dokument, möten, granskning av myndighetens utkast (med flertalet faktafel) samt mailsvar på frågor.

Ett bättre angreppssätt hade varit att genomföra en sedvanlig, förutsättningslös kartläggning och analys av ledarhundsverksamheten vid SRF, utan på förhand bestämda slutsatser. Som rapporten nu är skriven baseras luddigt formulerade slutsatser på förutfattade meningar och ofullständig information.

Rapporten innehåller svepande resonemang och är allmänt hållen. Det är kort sagt oklart vad MFD egentligen har kommit fram till. Hur ska de lagar och regler som beskrivs tillämpas, i praktiken? Exakt vad menas med manuell hantering? På vilket sätt skulle hanteringen vara mindre manuell hos MFD? På vilket sätt lever läkarintyget i ansökan och bedömningen av en sökandes synstatus inte upp till de krav som lagen ställer? Ansökningsblanketterna uppdaterades så sent som 2018 (läkarintygsdelen uppdaterades i samråd med docent/synspecialist).

Hur ska rättssäkerheten säkras när processerna och servicen förändras i grunden? Hur ska den helt avgörande sambandskedjan, som för övrigt inte nämns i rapporten, förvaltas vid ett eventuellt övertagande? Hur ska förarnas säkerhet, ledarhundens hälsa och kvalitet som förflyttningshjälpmedel samt den unika kompetensbasen som finns inom ledarhundsverksamheten tillvaratas, utvecklas och främjas?

På vilket sätt skulle MFD på ett mer resurseffektivt, säkert och ändamålsenligt sätt driva ledarhundsverksamheten? Hur ska "en god tillgänglighet för användarna" säkerställas, i praktiken? Hur ska den personliga integriteten värnas (exempel)? Hur mycket större beräknas de administrativa kostnaderna att bli på MFD? På vilka punkter presterar MFD bättre än SRF vad gäller dokumenthantering? Vilka är de "oberoende personal" som nämns i rapporten? Exempel saknas. Hur ska verksamheten bedrivas på ett jämställt sätt? Exempel saknas.

Vilka oklarheter menar MFD finns kring SRF:s bokföring och finansieringsform? Konkret hänvisning saknas. Hur ser MFD på ledarhunden som den tjänstehund det ställs allra högst krav på, av alla tjänstehundar? Vilka konsekvenser får det, om MFD vidhåller att ledarhunden bör benämnas som en assistanshund, inte tjänstehund? Dessa med flera frågor står obesvarade.

Vi vill påminna om proposition 2004/05:84 där den dåvarande regeringen bedömde att varken landstingen eller någon myndighet hade den kompetens som krävs för att driva ledarhundsverksamheten. Man konstaterade att om ansvaret skulle läggas på en annan organisation eller myndighet skulle detta kräva omfattande tid och resurser. Man konstaterade vidare att SRF har mycket lång erfarenhet och stor kunskap av handläggning av denna typ av ärenden. Regeringens samlade bedömning var att det mest lämpliga därför var att just SRF fick ansvar för att driva ledarhundsverksamheten.

Sedan dess har ledarhundsverksamheten utvecklats på en rad olika områden, som beskrivs närmare i den rapport som SRF nu sammanställt och som analyserar möjliga konsekvenser av en eventuell verksamhetsflytt samt översiktligt beskriver ledarhundsverksamheten, de principer och den sambandskedja som hela verksamheten vilar på.

MFD:s rapport styrker det faktum att om ansvaret skulle läggas på MFD skulle det kräva omfattande tid och oförsvarligt stora resurser, samtidigt som viktiga funktioner i verksamheten skulle äventyras. MFD:s rapport talar sitt tydliga språk. Den visar på bristande kompetens, minimalt engagemang för sakfrågorna och dessutom allvarliga brister i genomförande (utredningsmetodik) och transparens om processer, tillvägagångssätt och informella kontaktvägar.

Vi som verksamhetsansvariga understryker det olämpliga i att MFD ämnar (?) starta upp dialog med nuvarande leverantörer i syfte att utröna deras intresse och möjlighet

till utökad samarbete, utifrån MFD:s trevande slutsatser. Detta skulle ytterligare försvåra ledarhundsverksamhetens förutsättningar att utföra gällande uppdrag. Den ovisshet som den sedan drygt ett år rådande situationen gett upphov till har skapat stress och oro i en redan skör personalgrupp, bestående av endast sammanlagt åtta personer, var och en med specialkunskaper som inte finns någon annanstans.

Slutligen vill vi poängtera att MFD:s resonemang och slutsatser kring hur SRF:s framtida roll kan eller bör se ut är olämpliga. SRF är en demokratiskt uppbyggd förening där medlemmarna, inga andra, ytterst fattar beslut om organisationens roll och inriktning.

Enskede den 4 mars 2019

Ulrika Norelius Centervik

Kanslichef

# Konsekvensanalys av ett förändrat ansvar för verksamheten med ledarhundar

## Redovisning av ett regeringsuppdrag

Denna rapport är en redovisning av ett regeringsuppdrag som handlar om att Myndigheten för delaktighet, MFD, ska 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.

I rapporten beskrivs bland annat de praktiska, budgetära, personalpolitiska och juridiska konsekvenserna av att ansvaret för ledarhundsverksamheten överförs från Synskadades Riksförbund till Myndigheten för delaktighet samt konsekvenserna för ledarhundsförarna.

Myndigheten för delaktighet  
Box 1210, 172 24 Sundbyberg  
08-600 84 00

[info@mfd.se](mailto:info@mfd.se)

[www.mfd.se](http://www.mfd.se)

Nummer: 2019:6