



Synpunkter beträffande utformningen av en långsiktig lösning

Sammanfattning

Statskontoret konstaterar att ingen av tidigare verksamheter vid Hundskolan eller av utredningens föreslagna verksamhetsinriktningar för Nya Hundskolan är en självklar inriktning för att uppnå långsiktig lönsamhet. I första hand rekommenderar Statskontoret att förutsättningarna för en svensk avelsverksamhet utreds närmare. Syftet bör vara att klargöra vilka hindren är för import och nyetablering och om en centraliserad avel kan bedrivas med lönsamhet utan statlig långsiktig finansiering.

Det offentliga åtagandet i tjänstehundsverksamheten (avel, hundutbildning och hundtjänster) bör klargöras i en sådan utredning innan ställning tas till ett eventuellt statligt engagemang som finansiär och producent på tjänstehundsmarknaden. Vidare bör det undersökas hur konkurrensvillkoren påverkas för övriga aktörer i tjänstehundsverksamhetens olika led när en statlig eller statsunderstödd privat producent av hundämnen bildas.

I andra hand rekommenderar Statskontoret att vissa åtgärder som minimum måste vidtas för att marknaden ska fungera tillfredsställande och statsförvaltningen ska få en effektiv försörjning av tjänstehundar och därmed förknippade tjänster. Statskontoret menar att privata ägare till tjänstehundsverksamheten är att föredra. Om statliga bidrag är nödvändiga för att bygga upp en högkvalitativ avelsstam bör bidrag utgå på lika villkor till alla aktörer som är intresserade av att delta i avelsarbetet.

Utbetalningen av bidrag får inte innebära någon förpliktelse för statsförvaltningen att köpa hundämnen från bidragsmottagarna. Staten bör enligt Statskontoret kunna upphandla från både bidragsmottagare och sådana som inte mottagit bidrag.

Statskontoret anser att varje statlig myndighet bör upphandla sitt behov på tjänstehundsmarknaden i stället för att det föreslagna kompetenscentrat upphandlar hela statens samlade behov. Statskontoret menar att utrymme för fler säljare och större konkurrenstryck på marknaden kan skapas om upphandlingen delas upp i mindre delar genom att myndigheterna var och en sköter sin upphandling av hundämnen, färdigutbildade hundar och hundtjänster.

Enligt Statskontoret kan staten anses ha avhänt sig viss myndighetsutövning till Synskadades Riksförbund och ger därför bidrag till förbundet för att genomföra uppgifterna. Om så är fallet bör detta regleras i lag. Statskontoret menar att regeringen bör utreda vilka skyldigheter som följer med statsbidraget till Synskadades Riksförbund. En privat aktör som enligt lag



tagit över viss myndighetsutövning och för detta ändamål får statlig finansiering bör enligt Statskontoret även ha en skyldighet att följa lagen om offentlig upphandling. En upphandling ger producenterna möjlighet att konkurrera om leverans av ledarhundar vilket innebär att statsbidraget bör räcka till fler ledarhundar.

1 Bakgrund

Under 1992 beslöt regeringen ombilda Statens hundskola från myndighet till bolag i syfte att ge hundskolan en effektivare företagsform och samtidigt skapa ett öppnare konkurrensläge som på sikt kunde ge en lägre prisnivå. Ett mer utvecklat kostnadsmedvetande skulle därmed också bli styrande i hundskolan, bl.a. i fråga om investeringar och nya marknader (prop. 1991/92:7). Regeringen beslöt sedermera att privatisera det statliga bolaget Sveriges Hundcenter AB. Företaget, Hundskolan i Sollefteå AB, ägdes från mitten av 1990-talet av Synskadades Riksförbund via SRF:s företagsgrupp SRF Iris AB. Den statliga tjänstehundsutbildningen för eget behov hos polisen och försvaret pågick parallellt både före och efter bolagiseringen och privatiseringen av hundskolan.

Hundskolan har under de senaste fyra åren bl.a. genomfört investeringar i en högkvalitativ minhundutbildningsverksamhet som ska motsvara de krav på minhundar som FN kommer att ställa i framtiden. Dessa investeringar har genomförts utan att företaget har haft några konkreta beställningar på sådana högkvalitativa och kostsamma hundar. Hundskolan har också under senare tid haft svårigheter att få tag på lämpliga hundämnen för utbildning till tjänstehundar. Företaget har under våren 2002 hamnat i en finansiell kris och har den 10 juli 2002 begärts i konkurs. SRF Iris har köpt ut delar av Hundskolans verksamhet ur konkursboet. Förvärvad verksamhet består av avel och utbildningsverksamhet med ledar- och rehabhundar och tjänsteverksamhet med rötsökhundar.

Statskontoret har i regeringens uppdrag¹ till Länsstyrelsen i Västernorrlands län getts i uppgift att lämna synpunkter beträffande utformningen av en långsiktig lösning för tjänstehundsverksamheten i Sollefteå. Statskontoret har i en skrivelse till länsstyrelsen daterad 2002-06-20 föreslagit vilka frågeställningar som bör besvaras i utredningen för att det ska vara möjligt att komma fram till en långsiktig och konkurrensneutral lösning för Hundskolan i Sollefteå AB. Statskontoret har också tagit kontakt med vissa kunder till Hundskolan, bl.a. polisen och försvaret, för att få synpunkter på en långsiktig lösning för företaget. Statskontoret har fått ta del av utredningens preliminära resultat under sista veckan i augusti och det slutliga resultatet i slutet av september. Mot bakgrund av den korta tid som har

¹ Uppdrag att utreda den framtida hundskoleverksamheten i Sollefteå m.m., regeringsbeslut 2002-04-25, N2002/4630/RUT



funnits till förfogande efter det att utredningen blivit klar har Statskontoret haft begränsade möjligheter att analysera förslagen.

2 Förutsättningar för fungerande konkurrens

Många statliga myndigheter och bolag säljer varor och tjänster i konkurrens med privata företag. Den statliga verksamheten kan ha en hämmande effekt på särskilt små privata företags möjligheter att etablera sig och växa på marknaden. Orsaken är de i grunden skilda villkor som gäller för statliga och privata aktörer och som gör att de inte konkurrerar på lika villkor.

Den viktigaste skillnaden mellan privata och offentliga aktörer är att en offentlig aktör alltid ytterst garanteras av skattemedel med den följd att den finansiella risken är mindre än i ett privat företag. Utöver att statliga bolag sällan försätts i konkurs har bolagen ofta tillgång till billigare riskkapital med staten som upplånare. Dessa faktorer bör nog övervägas i de fall staten bedriver, avser starta eller överta konkurrensutsatt affärsverksamhet. Staten har också en viktig roll i att skapa förutsättningar för fungerande marknader och fungerande konkurrens genom att se till att konkurrensneutrala villkor gäller för alla aktörer på marknaden.

De politiska ställningstaganden som ligger till grund för offentliga aktörers verksamhet är ytterligare en avgörande skillnad mellan offentliga och privata aktörer. I Hundskolans fall spelar regionalpolitiska skäl in vid statens överväganden om att med olika medel stödja den tidigare statliga och numera konkursdrabbade privata aktören Hundskolan i Sollefteå AB. Här bör beaktas att statligt stöd i olika former kan leda till att konkurrensen snedvrids till nackdel för såväl övriga aktörer på marknaden som för statens möjligheter att upphandla tjänstehundar till förmånliga villkor. Det är därför angeläget att konkurrensförhållandena för övriga privata aktörer på tjänstehundsmarknaden inte försämras genom stöd från EU eller nationellt statligt bidrag, avvikelser från korrekt upphandling eller av den framtida konstruktionen av verksamheten vid Hundskolan.

3 Kundernas syn på verksamheten i Statens hundskola – Hundskolan i Sollefteå AB

Polisen har sedan 1965 bedrivit hundutbildning, i bl.a. Sollefteå (separat från Hundskolan), och har endast kompletteringsköpt hundar från Hundskolan. Hundskolan har aldrig nått upp till att tillfredsställa polisens hela behov. Hundarna från Hundskolan har också betingat ett högt pris. Enligt polisen följer väsentliga merkostnader med en placering av en hundutbildning i Sollefteå. En placering av hundutbildningen i Sollefteå ger jämfört med en i södra Sverige (t.ex. på polisens centrala utbildningsenhet i Tullinge) en 50 procent kortare säsong för utbildning av hundarna. Det innebär att antingen måste utbildningstiden förlängas eller måste hundarna transporteras och utbildas på annan ort. Vidare är efterfrågan på hundar



betydligt större i södra Sverige, dvs. 80 % av landets polishundar är lokaliserade i dessa delar. Den veckovisa lokala fortbildningen som sker efter den centrala utbildningen måste också förläggas till respektive hundekipages tjänstgöringsort för att bli effektiv.

Försvaret har anläggningar och personal som utbildar minhundar och hundförare för försvarets behov. Försvaret har via SWEDEC också till uppgift att bygga upp en pool av ammunitionssökhundsekipage. Syftet med detta är i första hand att försörja Försvarmaktens utlandsstyrka. Minhundsekipagen ska också verka operativt genom Försvarmaktens internationella enheter eller genom bl.a. civila operatörer såsom Statens räddningsverk. Poolen ska således kunna användas för dels mer konventionella minröjningsuppdrag, dels humanitära ändamål. Hundskolan har inte sålt några utbildade minröjningshundar till försvaret. Enligt försvaret räcker myndighetens anslag inte till för att köpa färdigutbildade hundar. För att snabbt kunna täcka behovet av ytsökande hundar för Statens räddningsverks behov under tjänstehundpoolens uppbyggnadsskede 2002-2003 har försvaret dock köpt åtta delvis färdigutbildade minhundar från Hundskolan.

Hundskolans planerade satsning på att i större utsträckning sälja hundtjänster, som komplement till försäljning av färdigutbildade tjänstehundar, är en inriktning som berör Försvarmaktens och polisens myndighetsuppgifter. Enligt försvaret har försvaret till uppgift att utbilda värnpliktiga till att föra hund i olika internationella uppdrag och att underhållsträna hund och förare under mellanperioder. För polisens del är det en polis som blir hundförare och som kontinuerligt utbildas tillsammans med sin hund för att ekipaget ska kunna utföra sina polisiära uppgifter på ett rättssäkert sätt och med hänsyn till personlig säkerhet. Det innebär att både försvaret och polisen anser att de behöver egna instruktörer och hundar, egna hundförare med polis- eller värnpliktsutbildning och egna anläggningar för att kunna fullfölja sina uppgifter.

Statens räddningsverk ska efter regeringsbeslut bli operativ aktör och bedriva humanitär minröjning. Verket avser att skapa en verksamhet som operatör inom minröjning med både mekanisk minröjning/maskiner och hundar. Om finansiering kan erhållas planerar verket att köpa minhundtjänster från Hundskolan.

Enligt polisen och försvaret föreligger en stor brist på högkvalitativa tjänstehundämnen. Hundkennlarna i Sverige verkar inte vara intresserade av att bedriva tjänstehundsavel p.g.a. att inga garantier finns att aveln leder till godkända tjänstehundar samtidigt som de kasserade hundarna blir svårsålda beroende på tjänstehundens respektive tävlings- och sällskapshundens skilda egenskaper. Hundskolan fick fram bra hundämnen innan företaget lade ner sin schäferavel. Verksamheten hade dock höga omkostnader och kassationsandelen var hög. Importen av högkvalitativa hundämnen från Öst- och Mellaneuropa är osäker och omfattar i allmänhet endast enstaka hundar. Ett statligt engagemang i avelsverksamhet vore därför motiverat.

Avelsverksamhet är inte heller lika beroende av klimatförhållandena som utbildningsverksamheten är. En nackdel är dock att antalet fodervärdar är lägre i norra Sverige.

4 Samhällsekonomisk effektiv tjänstehundsverksamhet

Den nuvarande Hundskolan i Sollefteå har under lång tid under olika ägare och i skilda verksamhetsformer bedrivit utbildning av tjänstehundar utan att få långsiktig lönsamhet i rörelsen. Verksamheten har under åren bestått av avelsverksamhet, utbildning av tjänstehundar och tjänster med rötsökhundar. Planer har också funnits på att sälja minhundstjänster där minhundarna efter utfört uppdrag återgår till Hundskolan.

4.1 Långsiktig lönsamhet

Utbildning av tjänstehundar (ledar-, rehabhundar och olika sökhundar)

Lokaliseringen till norra Sverige kan vara en orsak till de merkostnader som varit förknippade med utbildningsverksamhet vid Hundskolan. Polisen som tidigare har bedrivit tjänstehundsutbildning i Sollefteå och numera gör det i Tullinge i Mellansverige redovisar som framgått betydande merkostnader i norra Sverige. Merkostnader gör det enligt Statskontoret oförmånligt att förlägga hundutbildningen i Sollefteå och försvårar för den framtida verksamheten vid Nya Hundskolan att bli lönsam på lång sikt. Av konkurrensskäl kan bidrag inte heller ges för sådana högre kostnader. Merkostnaderna leder till ett högre pris som innebär att kunderna hellre utbildar egna tjänstehundar än att köpa färdigutbildade hundar på den externa marknaden. Nya Hundskolan kommer därför att ha svårigheter att sälja utbildade tjänstehundar till ett konkurrenskraftigt pris vid en fortsatt verksamhetsinriktning med utbildning av tjänstehundar.

Hundtjänster för bl.a. minröjning och rötsökning

Vid försäljning av tjänster med rötsökhundar hade Hundskolan främst privata kunder som avnämare. Denna verksamhet har ekonomiskt varit tillfredsställande. Denna del har konkursboet nu sålt till SFR Iris.

Hundskolan hade dock svårigheter att få lönsamhet i vissa andra hundtjänster eftersom kunderna (t.ex. försvaret och polisen) har egen verksamhet för att tillfredsställa sitt behov av hundtjänster. Försvaret och polisen pekar på ett antal fördelar med att utbilda egna tjänstehundar och hundförare. Myndigheterna anser också att utbildningen ingår i värnpliktig- och polisutbildningen och är en del i deras myndighetsuppgifter. Å andra sidan finns det idag t.ex. minröjningsföretag på marknaden som på liknande sätt som försvarets minröjningscentrum SWEDEC har minhundar för att kunna utföra internationella minröjningsuppdrag med både minhundar, hundförare och minröjningsutrustning. Även Statens räddningsverk kan i framtiden konkurrera med privata minröjningsföretag. Enligt Statskontoret finns det en



risk för konkurrenssnedvridningar när myndigheter är etablerade på marknaden och med hjälp av skattemedel omedvetet konkurrerar med privata aktörer.

För att få klarhet i Nya Hundskolans framtida marknad bör en prövning ske av det statliga åtagandet, bl.a. försvarets, polisens och Statens räddningsverks uppgifter inom hundtjänstområdet. Syftet är att klargöra och renodla vad som är myndighetsuppgifter. Blir resultatet att myndigheternas hundtjänster är ett statligt åtagande och att tjänsten måste bedrivas i egen regi, försvåras Nya Hundskolans möjligheter att få lönsamhet med denna verksamhetsinriktning. Blir resultatet det omvända, och myndigheterna inte längre själva ska producera hundtjänster för eget behov, kommer dessa att få svårigheter att finansiera dessa kostsamma tjänster från Hundskolan. Statens Räddningsverk, som till skillnad från försvaret, skulle vilja köpa färdiga minihundstjänster från Hundskolan har haft svårigheter att hitta finansiering av inköpen.

Avel av tjänstehundar

Ett engagemang i en större avelsverksamhet av tjänstehundämnena än den som Hundskolan tidigare bedrev förutsätter en stor investering och lång uthållighet vad gäller krav på ekonomisk lönsamhet. Avsättningsmöjligheterna för en större centraliserad avelsverksamhet inom landet är osäkra bl.a. mot bakgrund av att priset för hundämnena kommer att behöva höjas betydligt och att de statliga kunderna har begränsade finansiella resurser. Det innebär att kunder sannolikt också måste sökas utomlands. Det kan också finnas nackdelar med en centraliserad avelsverksamhet i form av sjukdomar och stress hos hundarna. Enligt Statskontoret behöver förutsättningarna för en svensk avelsverksamhet utredas närmare. Syftet bör vara att klargöra vilka hindren är för import och nyetablering och om en centraliserad avel kan bedrivas med långsiktig lönsamhet utan statliga bidrag. Det bör också utredas om ett statligt engagemang i aveln av tjänstehundämnena konkurrerar med privat tjänstehundsavel och om en sådan verksamhet därför kan snedvrیدا konkurrensen. Kasserade tjänstehundsämnena från en statligt stödd avelsverksamhet kommer att säljas på den privata marknaden och prissättningen kommer därför även att påverka konkurrensförhållandena på marknaden för övrig hunduppfödning. En statlig avelsverksamhet förutsätter därför att staten skapar konkurrensneutrala villkor vid försäljning av kasserade tjänstehundämnena.

Statens roll som reglerare

Även för ledar- och rehabhundar, som är en del av marknaden för utbildning av tjänstehundar, bör staten skapa konkurrensneutrala villkor och stimulera en sund utveckling av marknaden. Synskadades Riksförbund får årligen bidrag från staten till utbildning av ledarhundar. Förbundet har inte ansett sig skyldigt att tillämpa lagen om offentlig upphandling. Förbundet erhåller visserligen statsbidrag till täckande av kostnaderna för ett allmännyttigt ändamål men förbundets funktioner och sammansättning är inte fastställda i



lag. Styrelsen utses inte av staten. Förbundet står inte heller på annat sätt än som bidragstagare under tillsyn av statliga eller andra offentligrättsliga organ. Staten synes inte heller ha inflytande över de statliga medlens användning. Detta har medfört att förbundet utan upphandling har kunnat anlita sitt eget bolag för att utbilda och leverera ledarhundar. Ett flertal företag har därigenom uteslutits från marknaden. Hundskolan i Sollefteå har blivit en dominerande aktör på marknaden för ledarhundar.

Enligt Statskontoret kan staten anses ha avhänt sig viss myndighetsutövning till Synskadades Riksförbund och ger därför bidrag till förbundet för att genomföra uppgifterna. Om så är fallet bör detta regleras i lag. Statskontoret menar att regeringen bör utreda vilka skyldigheter som följer med statsbidraget till Synskadades Riksförbund. En privat aktör som enligt lag tagit över viss myndighetsutövning och för detta ändamål får statlig finansiering bör enligt Statskontoret även ha en skyldighet att följa lagen om offentlig upphandling. En upphandling ger marknads aktörer möjlighet att konkurrera om leverans av ledarhundar vilket innebär att statsbidraget bör räcka till fler ledarhundar.

Myndigheters upphandling

Den svenska förvaltningsmodellen bygger på självständigt ledda myndigheter. Regeringen har frångått detaljstyrningen för att istället ange mål och följa upp resultat, och myndigheterna har samtidigt fått utökade möjligheter att själva avgöra hur verksamheten ska organiseras och bedrivas. Statskontorets utgångspunkt är därför att varje myndighet normalt själv ska avgöra hur dess inköpsverksamhet ska bedrivas. Myndigheternas inköpsverksamhet ska bedrivas inom ramen för lagen om offentlig upphandling. Innan regeringen utfärdar andra bindande föreskrifter för hur verksamheten ska bedrivas bör dessa prövas utifrån dels kostnadseffektivitet, dels konkurrensaspekter. Det finns därför ingen garanti att Nya Hundskolans största kunder kommer att köpa hundämnen, utbildade tjänstehundar eller hundtjänster från Hundskolan i sådan omfattning att företagets verksamhet kommer att bli långsiktigt lönsam.

Sammanfattningsvis konstaterar Statskontoret att ingen av tidigare verksamheter vid Hundskolan eller av utredningens föreslagna verksamhetsinriktningar för Nya Hundskolan är en självklar inriktning för att uppnå långsiktig lönsamhet. Det största behovet idag är att få fram högkvalitativa tjänstehundämnen genom en större avelsverksamhet. Detta kräver dock stora investeringar i en bransch med osäker avsättning då kraven på tjänstehundar är högt ställda, kassationsandelen är hög och de statliga kundernas finansiella resurser är begränsade.



4.2 Utredningens modell för den framtida tjänstehundsverksamheten

Utredningen föreslår en modell där det bildas dels en ny myndighet som ska fungera som ett kompetenscentra, dels en producent- och leverantörsorganisation (Nya Hundskolan). Staten finansierar förutom kompetenscentrat en uppbyggnad av en avelsstam genom att antingen bedriva avelsarbete i egen regi eller köpa avelsarbetet från en privat huvudleverantör.

Myndigheten ska leda och samordna forskning och utveckling inom tjänstehundsområdet. Den föreslås i stort fungera som ett nätverk som leder och samordnar övriga statliga myndigheters erfarenheter från tjänstehundsverksamhet och bidrar till att gemensamma frågor utvecklas genom gemensamma projekt. Myndigheten ska också ha ett långsiktigt avtal med leverantörsorganisationen om att köpa de statliga myndigheternas tjänstehundsbehov både i de fall staten väljer att producera i egen regi och i det fall en privat aktör bedriver verksamheten.

Producenten och huvudleverantören är antingen ett statligt eller privat företag med en eller fler ägare. Verksamheten byggs upp utifrån främst verksamheten vid Hundskolan i Sollefteå. Kompetenscentrat direktupphandlar hundämnena, färdigutbildade hundar och hundtjänster från denne producent. Det innebär att producenten/Nya Hundskolan skulle fortsätta att bedriva utbildning av tjänstehundar och verksamhet med hundtjänster. Nya Hundskolan skulle dessutom, i det fall staten inte bedriver avelsarbetet i egen regi, få statsbidrag för att bygga upp en högkvalitativ avelsstam och täcka de långsiktigt gemensamma avelskostnaderna. Nya Hundskolan skulle också få långsiktiga avtal med staten om att sköta avelsarbetet och hela hundförsörjningen för statens framtida behov.

Statskontoret saknar i länsstyrelsens utredning en analys av det offentliga åtagandet och de konkurrensrättsliga aspekterna. I regeringens förvaltningspolitiska riktlinjer² framhåller regeringen att statens uppgifter ska renodlas, dvs. statens uppgifter ska avgränsas så långt möjligt. Uppgifter som inte tillhör statens kärnverksamhet bör avvecklas eller överlätas till någon annan aktör. Det offentliga åtagandet inom tjänstehundsverksamheten bör därför klargöras.

De konkurrensmässiga konsekvenserna av modellen har inte heller belysts i utredningen. En analys bör göras av vilka konsekvenser det får för andra aktörer på marknaden om staten inträder som producent i avels- och hundutbildningsbranschen. Staten kan i ett sådant fall negativt påverka de konkurrensvillkor som övriga aktörer arbetar under och därmed slå ut befintliga aktörer eller hindra etablering av nya aktörer. Genom en avelsproduktion och en hundutbildning i egen regi tar staten också en ökad ekonomisk risk i

² "Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst" (proposition 1997/98:136) och "En förvaltning i demokratins tjänst – ett handlingsprogram" (2000).



en verksamhet som Statskontoret menar ligger utanför den statliga huvudverksamheten.

Även alternativet att staten/kompetenscentrat endast agerar som beställare av hundämnen, färdigutbildade hundar och hundtjänster och köper från en privat huvudleverantör kan innebära betydande risker för staten. En sådan risk är att staten blir helt beroende av en enda aktör på marknaden eftersom det inte finns förutsättningar för någon annan uppfödare att utan statlig hjälp finansiera uppbyggnaden av en avelsstam som ska motsvara de statliga myndigheternas höga krav. Detta kan på lång sikt påverka priset och kvaliteten negativt. En enda statsunderstödd producent i avelsledet kan också medföra kompetens- och kostnadsmissiga konkurrensfördelar för denne i produktionen av färdigutbildade tjänstehundar och i produktionen av hundtjänster. Det medför att övriga tjänstehundsaktörer i senare led inte får likvärdiga konkurrensvillkor på marknaden. Vid föreslagna långsiktiga avtal med den statsunderstödde producenten elimineras också statsförvaltningen som kund för övriga aktörer.

En möjlighet till en något förbättrad konkurrenssituation är om flera leverantörer får delta på lika villkor i det statligt finansierade avelsarbetet och var och en sälja hundämnen till statsförvaltningen och andra aktörer. Det finns dock även här en risk för likriktning av försäljningspriset eftersom kostnaden för insatsvaran i huvudsak är densamma. En fungerande konkurrens som kan hålla priset nere kan därigenom inte garanteras.

Även statlig upphandling av färdigutbildade hundar och hundtjänster bör ske från flera leverantörer för att konkurrenstrycket inte ska minska på marknaden och för att staten ska få förmånliga villkor vid inköp.

4.3 Statskontorets rekommendationer

I första hand rekommenderar Statskontoret att förutsättningarna för en svensk avelsverksamhet utreds närmare i syfte att klargöra hindren för import och nyetablering och om avelsverksamheten kan bedrivas med lönsamhet utan statlig långsiktig finansiering. Det offentliga åtagandet i tjänstehundsverksamheten (avel, hundutbildning och hundtjänster) bör klargöras i en sådan utredning innan ställning tas till ett eventuellt statligt engagemang som finansierare och producent på tjänstehundsmarknaden. Offentlig kommersiell verksamhet bör endast bedrivas i de fall där det inte finns en privat marknad och där det saknas förutsättningar för att en sådan skulle uppstå även om tjänsten efterfrågades. Det bör också undersökas hur konkurrensvillkoren påverkas för övriga aktörer i tjänstehundsverksamhetens olika led när en statlig eller statsunderstödd privat producent av hundämnen bildas.

I andra hand rekommenderar Statskontoret att vissa åtgärder som minimum måste vidtas för att marknaden ska fungera tillfredsställande och statsför-



valtningen ska få en effektiv försörjning av tjänstehundar och därmed förknippade tjänster. Statskontoret menar att privata ägare till tjänstehundsverksamheten är att föredra. Om statliga bidrag är nödvändiga för att bygga upp en högkvalitativ avelsstam bör bidrag utgå på lika villkor till alla aktörer som är intresserade av att delta i avelsarbetet. Kompetenscentrat bör kunna leda och samordna avelsarbetet hos de olika aktörerna.

En upphandlande enhet kan inte förbinda sig att teckna ett kontrakt med en bestämd leverantör utan att följa lagen om offentlig upphandling. Utbetalningen av bidrag får därför inte innebära någon förpliktelse för statsförvaltningen att köpa hundämnen från bidragsmottagarna. Staten bör enligt Statskontoret kunna upphandla från både bidragsmottagare och sådana som inte mottagit bidrag. Avtalet kan lämpligen skrivas i form av ett tidsbegränsat avropsavtal (ramavtal). För bidragsmottagarna innebär detta att de kan sälja högkvalitativa hundämnen även till andra aktörer både i Sverige och utomlands för att få avsättning för sin produktion.

Statskontoret menar att utrymme för fler säljare och större konkurrenstryck på marknaden kan skapas om upphandlingen delas upp i mindre delar genom att myndigheterna var och en sköter sin upphandling av hundämnen, färdigutbildade hundar och hundtjänster. När flera myndigheter går samman i en större volymmässig upphandling har små och medelstora företag inte tillräcklig kapacitet för att klara leveranserna till denne store köpare. Gemensam upphandling kan därmed leda till att små och medelstora företag inte kan komma ifråga som anbudsgivare. Detta kan leda till att konkurrensen försvagas och att köparen därigenom får sämre inköpsvillkor än om varje myndighet skulle upphandla själv. Statskontoret anser därför att varje statlig myndighet bör upphandla sitt behov på tjänstehundmarknaden i stället för att det föreslagna kompetenscentrat upphandlar hela statens samlade behov. I kompetenscentrat kan dock gemensamma krav på tjänstehundar utvecklas.