

Nytt djurhälsoregister – bättre nytta och ökad säkerhet

Betänkande av Utredningen om översyn av djursjukdata

Stockholm 2005



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2005:74

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Tryckt av Elanders Gotab AB
Stockholm 2005

ISBN 91-38-22419-4
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Jordbruksdepartementet

Regeringen beslutade den 17 juni 2004 att tillkalla en särskild utredare med uppgift undersöka och redovisa djursjukdataregistret fungerar i dag. Uppdraget innefattade en redovisning av eventuella brister i djursjukdata, liksom deras orsaker och följder för registrets användbarhet. Med utgångspunkt i redovisningen skulle utredaren föreslå hur bristerna kunde åtgärdas, för att uppnå ett väl fungerande, kostnadsneutralt och kostnadseffektivt registrerings-system för sjukdoms- och läkemedelsövervakning på djurområdet. Utredaren skulle beräkna kostnaderna för de åtgärder som föreslås, både för det allmänna och för berörda näringsidkare samt föreslå finansiering av eventuella offentliga åtgärder, liksom beakta de administrativa konsekvenserna för näringsidkarna (dir. 2004:82).

Med stöd av bemyndigandet förordnade chefen för Jordbruksdepartementet samma dag generaldirektören Inger Andersson, Statens livsmedelsverk, som särskild utredare. Avdelningsdirektören Mikael Cullberg, Fiskeriverket, förordnades som sekreterare till utredningen från den 1 oktober 2004. Hovrättsassessorn Märit Bergendahl förordnades som utredningssekreterare från den 1 april 2005.

Som sakkunnig förordnades från den 6 december 2004 ämnesrådet Urban Johnson, Jordbruksdepartementet. Samma dag förordnades som experter: leg. veterinären Torkel Ekman, Sveriges veterinärförbund, veterinärspektören Nils-Åke Fag, Statens jordbruksverk, leg. veterinären Bengt Johansson, Sveriges veterinärförbund, djurhälsoveterinären Anita Jonasson, Svenska djurhälsovården AB, länsveterinären Per Jonsson, länsstyrelsen i Södermanlands län, leg. veterinären Örjan Ljungvall, föreningen Veterinärer i Sverige, doktoranden Marie Mörk, Sveriges lantbruksuniversitet, leg. veterinären Katarina Roth, Svensk Mjölk och agronomen Gunnela Ståhle, Lantbrukarnas riksförbund.

Den 17 januari 2005 förordnades biträdande avdelningschefen Olle Johansson, Statens jordbruksverk, som expert. På egen begäran till följd av föräldraledighet entledigades Marie Mörk den 8 mars samma år. Samtidigt förordnades docent Agneta Egenvall, Sveriges lantbruksuniversitet, som expert.

Slutligen förordnades den 22 april 2005 statsepizootologen Ulla Carlsson, Statens veterinärmedicinska anstalt, som expert.

Den 13 januari 2005 beslutade regeringen att till utredningen överlämna en ”framställning angående vissa veterinära frågor” från Statens jordbruksverk, såvitt avsåg frågan om djursjukdata. Jordbruksverket föreslog att det skulle införas sanktionsmöjligheter vid brister vad gäller veterinärers inrapportering av djursjukdata, så att tillsynsmyndigheten skulle få möjlighet att utfärda de förelägganden som behövs för att bestämmelserna om bland annat inrapportering skall efterlevas.

Utredningen antog namnet Utredningen om översyn av djursjukdata (Jo 2004:03). Utredningens övervägande och slutsatser redovisas i detta betänkande.

Utredningen yttrade sig vidare den 29 april 2005 över Statens jordbruksverks rapport *Identifiering och registrering av hästar*, med anledning av en remiss från Jordbruksdepartementet den 1 februari 2005.

Härmed överlämnas betänkandet *Nytt djurhälsoregister – bättre nytta och ökad säkerhet* (SOU 2005:74). Utredningsuppdraget är därmed slutfört.

Uppsala i september 2005

Inger Andersson

*/Mikael Cullberg
Märit Bergendahl*

Innehåll

Sammanfattning	13
Författningsförslag	17
1 Utredningens förslag och överväganden	23
1.1 Insamlingen och bearbetningen av data organiseras om, grunden för ett epidemiologiskt centrum läggs	24
1.1.1 Ny organisation skiljer olika verksamheter åt	26
1.1.2 Problemet med dubbla roller måste beaktas	27
1.1.3 Att föra över djurhälsoregistret till en annan myndighet innebär ökade kostnader	28
1.1.4 En självständig verksamhetsgren krävs för inre sekretess vid myndigheter	30
1.2 Rapporteringen begränsas till lantbruksdjur och vissa behandlingar av häst.....	32
1.2.1 Samma slags uppgifter som i dag samlas in	33
1.2.2 Rapporteringen bör tills vidare avse lantbruksdjur och vissa behandlingar på häst	34
1.3 Skyddet av den personliga integriteten och ekonomiska förhållanden förbättras	36
1.3.1 Det finns behov av personuppgifter i djursjukdatabasen	38
1.3.2 Det finns inget behov av en särskild registerförfattning	39
1.3.3 Djurhälsoregistrets ändamål och innehåll klargörs	39
1.3.4 Förändringar i tillämpningen av sekretessbestämmelserna vid Jordbruksverket	40
1.4 Fler främjandeåtgärder tas fram av de berörda.....	43

1.4.1	Återkoppling till uppgiftslämnarna	44
1.4.2	Främjande, förenkling och kvalitet.....	44
1.4.3	Förslag från de rapporterade veterinärerna	47
1.5	Officiell statistik om djurhälsa utreds.....	48
1.5.1	Syftena för den officiella statistiken stämmer med behoven inom djurens hälso- och sjukvård.....	49
1.5.2	Uppgifter som enskilda måste lämna in för statistikändamål bör redovisas i Sveriges officiella statistik	50
1.5.3	Officiell statistik ger kvalitet, tillgänglighet och säkerhet.....	51
1.6	Systemet för djurhälsodata följs upp och kan omprövas	52
1.6.1	Grunderna för det allmännas åtagande är i dag inte helt tillräckliga	54
1.6.2	Ett bakomliggande skäl är problemen med bristande kvalitet.....	55
1.7	Veterinärerna bör fortsätta att rapportera djurhälsouppgifter	56
1.7.1	Djurhållaren måste registrera uppgifter om smittsamma djursjukdomar och viss läkemedelsbehandling	57
1.7.2	Veterinärerna måste föra journaler över alla behandlingar och diagnoser.....	58
1.7.3	Framtida utveckling inom livsmedelsområdet kan förändra bilden	59
1.7.4	Författningsreglering av djurhälsodata införs.....	59
1.7.5	Veterinärerna får rätt att lämna ut uppgifter till djurhälsoregistret som täcks av tystnadsplikten	65
2	Ekonomisk bedömning och konsekvensbeskrivning.....	67
2.1	En samhällsekonomisk lönsamhetsanalys	67
2.1.1	Kort beskrivning av metoden; kostnads- nyttoanalys tillämpad på djurhälsodata	68
2.1.2	Utvärdering av nuläget	70
2.1.3	Utvärdering av förslagen	73
2.1.4	Analys av förändrat ansvar för djurhälsoregistret.....	77
2.2	Kostnader och administrativa följder.....	80

2.3	Finansieringsförslag.....	81
2.4	Följder för näringen och dess organisationer.....	82
2.5	Skyddet för den personliga integriteten	83
3	Mål och syften med djursjukdata, behovsanalys.....	85
3.1	Sammanfattning	86
3.1.1	Målen för djurens hälso- och sjukvård	86
3.1.2	Målen med djurpolitiken av betydelse för djursjukdata.....	86
3.1.3	Syften och användningsområden för djursjukdata	86
3.2	Målen för djurens hälso- och sjukvård samt mål inom djurpolitiken med betydelse för djursjukdata	88
3.2.1	Djurhälsa	89
3.2.2	Djurskydd	90
3.2.3	Smittskydd	90
3.2.4	Säkra livsmedel.....	91
3.2.5	Omsättning av målsättningarna i den statliga verksamheten	92
3.3	Analys av tänkbara syften med djursjukdata.....	94
3.3.1	Livsmedelssäkerhet är sannolikt inte ett användningsområde i nuläget.....	96
3.3.2	Övervakning av läkemedelsanvändningen till djur kräver rapportering från veterinärerna	97
3.3.3	Övervakningen av smittsamma djursjukdomar kan dra mer nytta av kliniska data i framtiden.....	100
3.3.4	Djurhälsa – för nötkreatur i dag, kanske andra djur i framtiden	103
3.3.5	Djurskyddet bygger inte på djursjukdata.....	108
3.3.6	I tillsynen över veterinärerna används sjukdoms- och behandlingsuppgifter.....	109
3.3.7	Näringsens utveckling – endast för nötkötts- och mjölkproduktionen i dag.....	111
3.3.8	Forskning och utredningsverksamhet – användningen kan bli större	113
4	Problemanalys	117
4.1	Sammanfattning	117

4.2	Brister i djursjukdatasystemet och dess funktion	119
4.2.1	Uppskattningar av bristerna i rapporteringen av djursjukdata	120
4.2.2	Bristerna i djursjukdatabasen	125
4.3	Bakomliggande orsaker till bristerna.....	128
4.3.1	Vissa orsaker återfinns i samband med själva uppgiftsinsamlingen och –bearbetningen, men andra finns inom veterinärväsendet generellt.....	129
4.3.2	Jordbruksverkets bedömning av felkällorna samt av möjliga förbättringar	131
4.3.3	Vissa länsstyrelser, liksom Svensk Mjök, ser problem med registreringen av uppgifterna	133
4.3.4	Veterinärernas uppfattning om orsakerna till problemen kring djursjukdata	134
4.3.5	Stordjursveterinärernas uppfattning om nyttan med sjukdomsrapportering och sjukdomsstatistik...	139
4.3.6	Har rapporteringskoderna någon betydelse för kvaliteten?.....	143
4.3.7	Finns det andra praktiska skäl till att rapporteringen brister?	146
4.4	Följder för registrets användbarhet.....	147
5	Reglering av djursjukdata och närliggande områden	149
5.1	Föreskrifterna om journalföring och uppgiftslämnande m.m.	149
5.1.1	Veterinären skall föra journal i anslutning till konsultationen.....	150
5.1.2	Veterinären skall lämna uppgifter om läkemedelsbehandling till djurhållaren	150
5.1.3	Veterinären skall rapportera förrättningar till Jordbruksverket	151
5.1.4	Djurägaren skall föra journal.....	151
5.1.5	Den författningsmässiga grunden för föreskrifterna.....	152
5.1.6	Sanktioner när föreskrifterna inte följs	153
5.2	Regleringar om djurens hälso- och sjukvård, avel samt läkemedel	154
5.2.1	Lagen om kontroll av husdjur	155

5.2.2	Lagen om provtagning på djur	156
5.2.3	Sjukdomar hos djur som kan spridas till människor.....	159
5.3	Regleringar av vissa register på hälso- och sjukvårdens område	160
5.3.1	Ändamål och innehåll	161
5.3.2	Uppgiftsskyldighet	161
5.3.3	Åtkomst till uppgifterna och sekretess	162
5.3.4	Sammanfattning.....	163
5.4	Offentlighetsprincipen, sekretess och behandling av personuppgifter.....	163
5.4.1	Sekretesslagen	164
5.4.2	Personuppgiftslagen	164
5.4.3	Sekretess- och personuppgiftsbestämmelsernas förhållande till varandra.....	165
5.4.4	Tystnadsplikten för veterinärer regleras olika i allmän verksamhet och privat	166
5.4.5	Sekretess hos Jordbruksverket.....	167
5.4.6	Sekretessbestämmelserna i förhållande till djursjukdata.....	171
5.5	Officiell statistik	173
5.6	Livsmedels säkerhet – EG-reglering av spårbarheten	174
5.6.1	Spårbarhetens syfte.....	175
5.6.2	Livsmedelsföretagarnas skyldighet är att garantera spårbarheten, särskilt för animaliska livsmedel.....	176
5.6.3	Kontroll av informationen från livsmedelskedjan: officiella veterinärer	179
5.6.4	Tillämpningsföreskrifter: kommissionens och svenska.....	180
5.6.5	Slutsatser om livsmedelsregleringen i förhållande till djursjukdata	181
6	Vad är djursjukdata? – nulägesbeskrivning och bakgrund.....	183
6.1	Djursjukdatasystemet i dag	183

6.1.1	Jordbruksverkets föreskrifter reglerar djursjukdata	184
6.1.2	Hur går rapporteringen till i praktiken?	185
6.1.3	Beskrivning av djursjukdatahanteringen inom Jordbruksverket	187
6.2	Uppgiftslämnare och uppgiftslämning	192
6.2.1	Uppgiftslämnarna: den kliniskt verksamma veterinärkåren.....	192
6.2.2	Rapporteringen av djursjukdata de senaste åren	195
6.3	Andra rapporteringssystem för djursjukdomar.....	205
6.3.1	Anmälningspliktiga djursjukdomar måste rapporteras omgående.....	205
6.3.2	Djurhälsovården har också tillgång till sjuklighetsuppgifter	206
6.3.3	Slaktdata – sjukdomsregistrering vid slakt	207
6.3.4	Särskild rapportering för hästar	208
6.4	Utvecklingen av djursjukdata	210
6.4.1	Det första systemet åren 1982-1999	210
6.4.2	Förändringar av systemet år 1999	213
6.5	En jämförelse med andra nordiska länder.....	214
6.5.1	Sjukdomsregistrering i övriga Norden	214
6.5.2	Läkemedelsanvändning – danska VetStat	215
6.6	Datainsamling inom humanmedicinen – hälso- och läkemedelsregister	219
6.6.1	Socialstyrelsens hälsodataregister	220
6.6.2	Patientregistret	220
6.6.3	Hälso- och sjukvårdens läkemedelsregister.....	221
6.6.4	Jämförelse med djursjukdata	223
7	Utredningens arbete, metodval m.m.	225
7.1	Bakgrunden till utredningen (ärendets beredning)	225
7.2	Uppdragets genomförande	226
7.3	Avgränsning av uppdraget	228
7.4	Val av arbetsmetoder.....	229

7.5	Statistik från Vet@-systemet	231
8	Författningskommentar	233
8.1	Förslaget till lag om ändring i lagen (1992:1683) om provtagning på djur, m.m.	233
8.2	Förslaget till ändring i förordningen (1998:134) om provtagning på djur, m.m.	234
8.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:844) om behörighet att utöva veterinäryrket	234
	Bilagor.....	235
	Bilaga 1 Kommittédirektiv.....	235
	Bilaga 2 SLU-enkät till stordjursveterinärer.....	243
	Bilaga 3 Vet@-systemen.....	279
	Referenser	283

Sammanfattning

Vår slutsats är att bristerna i djursjukdata i dag är stora nog för att negativt påverka användbarheten av djursjukdata, trots svårigheter att mäta bristernas omfattning. Slutsatsen bygger på en enkät bland landets alla stordjurspraktiserande veterinärer, tillsammans med bedömningar från länsveterinärerna, experternas kunskap, intervjuer hos övriga berörda aktörer samt en referensgrupp.

En osäkerhetsfaktor är att djursjukdata ännu inte validerats vetenskapligt. En sådan validering avseende nötkreatur ingår i ett forskningsprojekt vid SLU, men kommer inte att redovisas förrän tidigast inom två år.

Inrapporteringen till Jordbruksverket bedöms som bristande i olika stor utsträckning. SVA bedömer att djursjukdatabasen inte håller tillräcklig kvalitet för att kunna användas till sjukdomsövervakning.

De bakomliggande orsakerna till bristerna finns dels inom systemet självt, dess införande och utformning, dels hänger de samman med veterinärväsendets organisation i allmänhet. Den senare påverkar negativt vissa privatpraktiserande veterinärers förtroende för sekretessen kring djursjukdatabasen. Utöver de mer övergripande problemorsakerna, finns praktiska sådana. Mycket tyder på att vissa uppgifter inte registreras korrekt hos verket. Utformningen av rapporteringssystemet kan förbättras. Vissa privatveterinärer upplever att systemet inte är tillräckligt användarvänligt och leder till tidskrävande inrapportering. Ingen återkoppling av inrapporterade data ges och den samhällliga nyttan upplevs som låg bland privatveterinärerna, vilket medför minskad motivation att rapportera.

Följden blir att en betydande del av den nytta som samhället skulle kunna dra av registret inte förverkligas. Uppgifterna i systemet används i dag huvudsakligen av Svensk Mjolk och Lantbruksuniversitetet för avel, rådgivning och forskning med

avseende på mjölkdjur. Viss annan användning av utredningskaraktär förekommer, främst vid Jordbruksverket.

Våra förslag skall samverka till att uppnå målet med ett väl fungerande system för övervakning av djurhälsa, djursjukdomar och läkemedel. Systemet skall vara användarvänligt, för såväl rapporterande som användare. Avsikten är att datakvaliteten skall öka i alla led, att inrapporteringen skall bli tillfredsställande och att användandet av djursjukdata skall öka.

Syftet är att djurhälsoregistret i framtiden skall komma till nytta inom de olika användningsområden som utredningen identifierat. En ökad användning är en förutsättning för att det allmännas åtagande skall kunna motiveras. Syftena är:

- sjukdoms- och läkemedelsövervakning,
- uppföljning, utvärdering och kvalitetssäkring av djurens hälso- och sjukvård,
- forskning och epidemiologiska undersökningar,
- framställning av statistik.

Grunden för våra förslag är att insamlingen, bearbetningen och användningen av uppgifterna skall organiseras på ett sätt som inger förtroende och borgar för kvalitet. Principiellt anser vi att en myndighet inte skall bedriva uppgiftsinsamling för övervakning och samtidigt kommersiell verksamhet inom ett och samma område. Vi föreslår därför att den nyligen tillsatta veterinärutredningen¹ får i uppdrag att, beroende på hur dess förslag ser ut, pröva om Jordbruksverket fortsättningsvis är lämplig som ansvarig myndighet.

Våra övriga förslag innebär förbättringsinsatser av långsiktig karaktär. Uppnått resultat kan överföras till en annan ansvarig myndighet om det skulle bli aktuellt. Förslagen är utformade så att de skall kunna genomföras omgående och så att givna medel skall få en god användning, oavsett kommande förändringar. De bör verkställas fort som möjligt; det är inte lämpligt att invänta övrigt utredningsarbetet kring veterinärfrågorna. Förslagen är:

- Insamlingen och bearbetningen av data läggs i en särskild verksamhetsgren inom Jordbruksverket och systemet utvecklas till ett djurhälsoregister. Grunden till ett epidemiologiskt centrum för djurhälsa läggs.

¹ Veterinär fältverksamhet och viss veterinär myndighetsutövning (dir. 2005:71).

- Rapporteringen begränsas till lantbruksdjur och vissa behandlingar av häst. Den årliga summarapporteringen för hästar och sällskapsdjur avskaffas, eftersom nyttan av inrapporterade uppgifter är liten. Utökad rapportering måste utredas vidare, men först skall systemet fungera tillfredsställande.
- Skyddet av djurhållarnas och rapporterande veterinärens personliga integritet och ekonomiska förhållanden förbättras. Syftena med registret slås fast och tillämpningen av sekretessreglerna klargör.
- Främjandeåtgärder tas fram av de berörda: Inrapporterande veterinärer skall få återkoppling, såväl av vad de själva rapporterat in som i form av den sammanställda sjukdomsstatistiken. Inrapporteringen skall förenklas.
- Officiell statistik om djurhälsa utreds. Djurhälsoregistret kan bli en viktig källa för denna statistik, men det samlas också in andra uppgifter som bör kunna komma till nytta. Arbetet skulle kunna samordnas med utvecklingen av ett epidemiologiskt centrum för djurhälsa.
- Systemet för djurhälsodata följs upp och kan omprövas. Utvecklingen skall följas årligen, genom att kvalitetsindikatorer redovisas. Om inte tillräcklig nytta inom rimlig tid har uppnåtts i form av ett väsentligt breddat användningsområde och en god kvalitet, bör det statliga åtagandet för djurhälsoregistret omprövas.
- Veterinärerna skall även fortsättningsvis vara de som rapporterar djurhälsouppgifter. En författningsreglering införs av registrets syften och ändamål, liksom av skyldigheten att lämna uppgifter. Samtidigt får veterinärerna rätt att även lämna ut sådana uppgifter till djurhälsoregistret som täcks av tystnadsplikten. Författningsförslagen är nödvändiga för att djurhälsouppgifter skall få samlas in.

Våra förslag innebär inga större förändringar av systemets omfattning. För de allra flesta veterinärer kommer således förslagen inte att innebära några ökade kostnader i form av inrapportering och administration. Endast de veterinärer som i dag inte rapporterar in djursjukdata, vilket är ett mindre antal, kommer att få ökade kostnader.

Det är ofrånkomligt att en höjd ambitionsnivå kring användningen av djurhälsodata måste leda till en ökat resursbehov vid de

berörda myndigheterna. Emellertid rör det sig här om beslut som inte täcks av vårt uppdrag.

Övergångsvis kommer Jordbruksverket att ha kostnader för utvecklingsarbete kring systemen och inrapporteringen. Det är dock ett arbete som delvis redan pågår och som i princip har en finansiering.

En förändrad organisation av statistikhanteringen vid verket kommer säkerligen också att innebära något ökade kostnader och en höjd ambitionsnivå.

Förslagen bör finansieras inom givna anslag, dels den särskilda anslagsposten för djursjukdata dels berörda förvaltningsanslag, främst Jordbruksverkets. Det rör sig i samtliga fall om löpande förvaltning av uppgifter inom myndigheternas befintliga ansvarsområden.

I den mån utlämnandet och hanteringen i övrigt av uppgifter, som specifikt beställs av enskilda och som inte är statistik som framställts för allmänt bruk, ger upphov till merkostnader, bör de finansieras genom avgifter.

Författningsförslag

1 Förslag till lag om ändring i lagen (1992:1683) om provtagning på djur, m.m.

Härigenom föreslås i fråga om lagen (1992:1683) om provtagning på djur, m.m.

dels att 1 och 7 §§ skall ha följande lydelse

dels att det i lagen skall införas en ny paragraf, 3 b § av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

Denna lag avser

1. kartläggning och kontroll av smittsamma djursjukdomar,
2. kontroll av vissa ämnen och rests substanser i djur och djurprodukter,
3. märkning och registrering av djur,
4. åtgärder för att förebygga och hindra spridning av smittsamma djursjukdomar.

5 övervakning och kontroll av djurbälsa

Vad som sägs i denna lag om djursjukdomar gäller även förekomsten av smittämnen hos djur.

3 b §

En veterinär som vid en förrättning vidtar eller föreskriver åtgärder i samband med undersökning eller behandling i syfte att förebygga, påvisa, lindra eller bota sjukdom, skada eller därmed jämförligt tillstånd hos djur, skall,

i den utsträckning som regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, rapportera förrättningen.

Rapporteringskyldigheten får avse

- 1. diagnos,*
- 2. vidtagen eller föreskriven åtgärd,*
- 3. läkemedel som förskrivits eller använts.*

Regeringen meddelar föreskrifter om omfattningen av rapporteringskyldigheten.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om insamling, bearbetning och registrering av de uppgifter som rapporteras.

7 §

Om inte regeringen föreskriver något annat, utövar Statens jordbruksverk tillsynen över att föreskrifter meddelade med stöd av 2 och 4–6 §§ följs. Detsamma gäller beslut meddelade med stöd av 2, 4 eller 4 a–4 c §. Jordbruksverket får överlåta åt länsstyrelsen att utöva viss tillsyn inom länet. Verket får också överlåta åt en kommun att inom kommunen kontrollera att föreskrifter eller beslut meddelade med stöd av 4 c eller 6 § följs.

En tillsynsmyndighet får meddela de förelägganden och förbud som behövs för att föreskrifter som har meddelats med stöd av 2 och 4–6 §§ skall

Om inte regeringen föreskriver något annat, utövar Statens jordbruksverk tillsynen över att föreskrifter meddelade med stöd av 2, 3 b och 4–6 §§ följs. Detsamma gäller beslut meddelade med stöd av 2, 4 eller 4 a–4 c §. Jordbruksverket får överlåta åt länsstyrelsen att utöva viss tillsyn inom länet. Verket får också överlåta åt en kommun att inom kommunen kontrollera att föreskrifter eller beslut meddelade med stöd av 4 c eller 6 § följs.

En tillsynsmyndighet får meddela de förelägganden och förbud som behövs för att föreskrifter som har meddelats med stöd av 2, 3 b och 4–6 §§

följas. Detsamma gäller beslut meddelade med stöd av 2, 4 eller 4 a–4 c §. I beslut om föreläggande eller förbud får tillsynsmyndigheten sätta ut vite.

skall följas. Detsamma gäller beslut meddelade med stöd av 2, 4 eller 4 a–4 c §. I beslut om föreläggande eller förbud får tillsynsmyndigheten sätta ut vite.

Det som sägs i första och andra styckena om tillsyn över efterlevnaden av föreskrifter eller beslut som har meddelats med stöd av denna lag gäller också för tillsyn över efterlevnaden av de EG-bestämmelser som avses i 1 a §.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om hur tillsynen skall bedrivas.

2 Förslag till ändring i förordningen (1998:134) om provtagning på djur, m.m.

Härigenom föreslås att det i förordningen (1998:134) om provtagning på djur, m.m. skall införas en ny paragraf, 3 a § av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 a §

Sådan rapporteringskyldighet som avses i 3 b § lagen (1992:1634) om provtagning på djur, m.m. får omfatta

1. samtliga förrättningar som avser nötkreatur, får, getter, renar, svin, fjäderfän och hägnat vilt,

2. förrättningar som avser behandling av häst med antibakteriella läkemedel för allmänbehandling eller läkemedel som innehåller hormonella substanser.

Statens jordbruksverk får meddela föreskrifter om vad veterinärer skall iaktta i fråga om rapporteringen.

Jordbruksverket skall föra ett automatiserat register över de inrapporterade uppgifterna. Registret får användas för sjukdoms- och läkemedelsövervakning, uppföljning, utvärdering och kvalitetssäkring av djurens hälso- och sjukvård, forskning och epidemiologiska undersökningar, samt för framställning av statistik.

3 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:844) om behörighet att utöva veterinäryrket

Härigenom föreslås att 9 § lagen (1994:844) om behörighet att utöva veterinäryrket skall ha följande lydelse

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 §

En veterinär får inte obehörigen röja eller utnyttja vad veterinären i sin yrkesutövning har fått veta om enskildas affärs- eller driftsförhållanden.

Som obehörigt röjande anses inte att någon fullgör sådan uppgiftsskyldighet som följer av lag eller förordning.

I det allmännas verksamhet gäller bestämmelserna i sekretesslagen (1980:100).

1 Utredningens förslag och överväganden

Syftet med våra förslag är att de skall samverka till att uppnå målet med ett väl fungerande system för sjukdoms- och läkemedelsövervakning. Det skall ske genom att mål, syften och användning tydliggörs. Insamlingen, bearbetningen och användningen av uppgifter avseende djursjukdomar, behandlingar och läkemedelsanvändning skall organiseras på ett sätt som inger förtroende och borgar för kvalitet. Systemet skall även vara användarvänligt, för såväl rapporterande som avnämare, och ge god tillgänglighet till statistik om djurhälsa och om djursjukdomar. Avsikten är att datakvaliteten skall öka i alla led, att inrapporteringen skall bli tillfredsställande och att användandet av djursjukdata skall öka. Inrapporterande veterinärer skall få återkoppling, såväl av vad de själva rapporterat in som i form av djurhälsostatistik.

Alla våra förslag är av långsiktig karaktär och skall kunna genomföras och tillämpas oavsett om det i framtiden beslutas om förändringar av hur veterinärväsendet är organiserat. Det skall också vara möjligt att börja genomföra dem i stort sett omgående.

Vi instämmer i regeringens bedömning att det samtidigt för att nå ett väl fungerande djursjukdatasystem är viktigt att systemet utformas på ett för veterinärerna användarvänligt sätt. På så vis hålls administrativa kostnaderna till följd av inrapporteringskraven nere, till förmån för veterinärerna och dem som använder deras tjänster.

Förslagen beaktar de utvecklingsmöjligheter som identifierats, exempelvis i form av ökat användande. Vårt syfte är att bana väg för att de behov som identifierats också kan uppfyllas. För att markera att de förändringar vi föreslår syftar till att skapa en ny inställning till datainsamlingen inom djurens hälso- och sjukvård, såväl ifrån myndigheterna sida som från veterinärernas, föreslår vi att begreppen **djurhälsodata** och **djurhälsoregister** används framgent. De täcker syftena med databasen tydligare än djursjukdata.

I uppdraget ingår att systemet för sjukdoms- och läkemedelsövervakning skall beakta behovet av dokumentation av det veterinära arbetet som gör det möjligt att spåra behandlingar och läkemedelsanvändning. Vi menar dock att man måste skilja på dokumentationen av veterinärernas arbete, å ena sidan, och insamling av djursjukdata, å den andra. Dokumentationen sker i veterinärernas journaler, helt oavsett om uppgifter därifrån samlas in till en central databas. Genom journalerna kan veterinärernas behandlingar och läkemedelsbehandlingar alltid spåras. Djursjukdata ger därutöver en möjlighet att sammanställa data i olika former, i synnerhet för att övervaka sjukdomar och läkemedelsanvändningen. Veterinärens namn finns dock med i registret, vilket ger ytterligare möjligheter att spåra behandlingar och läkemedelsanvändning i särskilda tillsynsärenden.

1.1 Insamlingen och bearbetningen av data organiseras om, grunden för ett epidemiologiskt centrum läggs

Utredningens förslag: Utredningen anser i princip att djurhälsoregistret inte skall hanteras av en myndighet som bedriver klinisk veterinärverksamhet. Veterinärutredningen får därför i uppdrag att pröva djurhälsoregistrets placering i förhållande till sina förslag.

I nuläget genomförs en omorganisation av verksamheten kring djurhälsoregistret vid Jordbruksverket som markeras genom en ändring i instruktionen till verket. Insamlingen och bearbetningen av djurhälsouppgifter, liksom registerhållningen överförs till en särskild statistikfunktion inom Jordbruksverket. Funktionen skall vara skild från andra verksamhetsgrenar, såsom den veterinära tillsynen och distriktsveterinärorganisationen. Förändringen kan innebära att en grundsten läggs för ett framtida epidemiologiskt centrum för djurhälsa.

Samtidigt måste den nya organisationen ta hänsyn till att olika verksamheter skall ha tillgång till de uppgifter som de behöver.

Det tydliggörs att distriktsveterinärorganisationen utgör en självständig verksamhetsgren och att sekretessprövning alltid skall ske vid utlämnande av uppgifter emellan DV och verket i övrigt.

Utredningen måste förhålla sig till den kritik som framförts emot djursjukdatasystemet, inte minst i riksdagens uttalande med anledning av riksdagsrevisorernas rapport. Vi har i våra kontakter och undersökningar inom veterinärkåren funnit att det hos vissa finns missnöje och misstro gentemot djursjukdata. Sannolikt innebär dagens förhållanden att kvaliteten i djursjukdatasystemet påverkas negativt. Vi ser det som det främsta skälet till att vidta dessa åtgärder, tillsammans med dem som gäller sekretesshanteringen, som beskrivs i nästa avsnitt.

Samtidigt vill vi framhålla att vi inte har belägg för att distriktsveterinäravdelningen eller andra obehöriga inom Jordbruksverket skulle ha tillgång till uppgifter från enskilda privata veterinärer. Direktåtkomst till djursjukdatabasen har i dag endast vissa befattningshavare vid verkets djuravdelning samt länsveterinärerna inom sina respektive län.

Av principiella skäl, i synnerhet för förtroendet hos uppgiftslämnarna och för att undvika motstridiga målsättningar för verksamheten, anser vi att den myndighet som bedriver klinisk verksamhet inte samtidigt bör ansvara för övervakning av den typ som djurhälsoregistret utgör. Den utredning kring veterinärväsendet som regeringen nyligen tillsatt¹ skall se över just hur den kliniska verksamheten skall bedrivas. Därför föreslår vi att den får i uppdrag att samtidigt pröva vilken myndighet som skall ansvara för djurhälsoregistret, vilket måste ske emot bakgrund av vilken lösning som väljs för distriktsveterinärorganisationen. På så vis åstadkoms en helhetslösning och onödiga kostnader för kortsiktiga förändringar undviks.

Vi anser dock att det i nuläget är oundvikligt att genomföra organisatoriska förändringar inom Jordbruksverket. Avsikten är att tydliggöra och renodla användningen och syftena med djurhälso-data, liksom tillämpningen av gällande sekretess och integritetsskydd. På så vis undanröjs en stor del av de invändningar som framförts. Vårt förslag menar vi kan visa sig tillräckligt, oavsett vilken lösning som väljs i framtiden. Det får prövas i samband med veterinärutredningen.

Vi bedömer att en flytt skulle leda till ökade kostnader och, i alla fall övergångsvis till fortsatta och förmodligen ökade kvalitetsbrister i djursjukdata. Att redan i dag flytta registret till en annan myndighet än Jordbruksverket vore därför orimligt, mot den

¹ Veterinär fältverksamhet och viss veterinär myndighetsutövning (dir. 2005:71).

bakgrunden att den framtida kliniska veterinärverksamheten skall utredas.

Utredningens övriga förslag för utveckling av djurhälsoregistret påverkas inte av dess organisatoriska tillhörighet.

1.1.1 Ny organisation skiljer olika verksamheter åt

Eftersom frågan om veterinärväsendets organisation inte fått sin lösning ännu, behöver vi således föreslå en alternativ organisatorisk lösning. Därför föreslås att datainsamlingen och statistikhanteringen i sekretesshänseende tydligt skall skiljas ifrån annan verksamhet av sekretess- och integritetsskäl. Syftet är vidare att säkra trovärdigheten för systemet. Dessutom skall det ytterligare tydliggöras att distriktsveterinärorganisationen utgör en självständig verksamhetsgren utan tillgång till sekretessbelagda djursjukdata. Regeringen föreslås ange i myndighetens instruktion att verksamheterna skall ses som självständiga verksamhetsgrenar i sekretesshänseende.

Utredningens förslag innebär att hanteringen av djurhälsoregistret förs över till en särskild statistikfunktion vid Jordbruksverket, i den mån uppgifter inte behövs i handläggningen av enskilda ärenden. En sådan statistisk enhet skall vara tydligt skild från alla andra verksamhetsgrenar inom myndigheten. Bearbetningen av djursjukdata, liksom registerhållningen och handläggningen av frågor om utlämnande av uppgifter, bör hanteras här.

Registerhanteringen kring hälsodata vid Socialstyrelsen är ett exempel på hur verksamheten kan inrättas i princip. All datainsamling och bearbetning samt registerhållning hanteras där inom en särskild avdelning, Epidemiologiskt centrum. Här finns enheter för registerhantering och statistik som prövar utlämnande av uppgifter till andra avdelningar inom myndigheten på samma sätt som till utomstående. Personuppgifter får dock lämnas ut, även elektroniskt, om ändamålet stämmer med dem som angivits för registren.

En särskild enhet vid Jordbruksverket som hanterar statistik om djurhälsa och djursjukdomar skulle kunna utgöra en byggsten i ett framtida epidemiologiskt centrum för djurhälsa. Ett sådant centrum skulle kunna etableras i samarbete med andra aktörer, såsom SVA. Statistiken skulle kunna bygga dels på uppgifterna i

djurhälsoregistret, dels på andra register inom samma område. Det kan exempelvis även röra sig om registreringen av slaktfynd, om apotekens försäljningsuppgifter om läkemedel till djur samt om uppgifter från djurhälsovården och bekämpningsprogrammen. Vi återkommer dessutom nedan med förslag att utreda förutsättningarna för officiell statistik om djurhälsa och djursjukdomar.

Syftet med förändringen är att behandlingen av uppgifter i statistikregistren skall skötas av ett så litet antal behöriga som möjligt. Endast dessa bör ha fullständig och obegränsad tillgång till alla uppgifter i registret. Detaljerade riktlinjer och säkerhetsföreskrifter för arbetet bör utarbetas.

Samtidigt måste det organisatoriska upplägget ta hänsyn till att tillsynen och andra verksamheter måste få tillgång till de uppgifter som de behöver för sin verksamhet.

I följande avsnitt fördjupas våra överväganden kring förslagen ytterligare.

1.1.2 Problemet med dubbla roller måste beaktas

Att samma myndighet ansvarar för tillsynen av en verksamhet som bedrivs inom en konkurrensutsatt marknad, men samtidigt är en betydande aktör på denna marknad, kan vara problematiskt av flera skäl. Det kan innebära att myndigheten har motstridiga roller och målsättningar. Risken finns att andra aktörer på marknaden missgynnas. Lagstiftaren har under senare år sökt undvika detta genom att skilja statlig tillsyn och statlig näringsverksamhet åt. Ett exempel är marknaderna för post- och teletjänster, där Postverket och Televerket ersattes dels med bolagen Posten AB och Telia AB, dels med en ny tillsynsmyndighet, Post- och telestyrelsen.

I rapporten från riksdagens revisorer förs fram att problemen kring djursjukdata delvis beror på att Jordbruksverket står för insamlingen av data från veterinärerna och samtidigt är huvudman för distriktsveterinärorganisationen. Samma kritik framförs från företrädare för de privatpraktiserande veterinärerna. Enligt dem finns det en motvilja hos vissa att lämna in uppgifter om sina företag till den myndighet som samtidigt bedriver en konkurrerande verksamhet. De undersökningar som utredningen genomfört, bland annat enkäten bland alla stordjurspraktiserande veterinärer, visar att vissa veterinärer anger att de inte rapporterar djursjukdata till följd av Jordbruksverkets dubbla roller.

Mot detta anför Jordbruksverket att uppgifter inte lämnas till konkurrerande verksamhet, utan att denna är skild ifrån annan verksamhet vid verket (dock betraktas den samtidigt inte som en självständig verksamhetsgren, vilket vi föreslår skall förändras). Verket pekar dessutom på att flera av de privatveterinärer som arbetar med stordjur saknar konkurrens av statliga veterinärer inom sina områden. Enligt en överenskommelse emellan verket och Veterinärförbundet 1995 skall statliga distriktsveterinärstationer inte finnas inom vissa distrikt, där verksamheten inbegripet jour bedrivs av privata veterinärstationer.

Det finns enligt statistik för år 2003 ungefär 1 300 kliniskt verksamma veterinärer varav ca 350 statliga distriktsveterinärer. (Se vidare bakgrundsbeskrivning i kapitel 6).

Med hänsyn till att Jordbruksverket ansvarar för djurhälsa och veterinärerna i allmänhet, finns det emellertid i dag knappast andra lämpliga tillsynsmyndigheter. Frågan om Jordbruksverkets roller är inte heller en uppgift för denna utredning att ta ställning till. Frågan måste i stället hanteras inom ramen den utredning om veterinärväsendet och tillsynen som regeringen tillsatt. I våra övervägande måste vi dock ändå ta hänsyn till att denna problematik förs fram i samband med insamlingen av djursjukdata.

1.1.3 Att föra över djurhälsoregistret till en annan myndighet innebär ökade kostnader

För att leva upp till principen att skilja på myndighetsrollen och statlig verksamhet på en konkurrensutsatt marknad, borde i detta fall hanteringen av djurhälsodata flyttas till en annan myndighet än Jordbruksverket. En sådan förändring är självfallet samtidigt förknippad med ökade kostnader och risk för problem med datahanteringen under en övergångsperiod. Dessa kostnader måste vägas emot nyttan med en flytt. Eftersom det i övrigt finns vissa fördelar med att djurhälsoregistret hålls vid Jordbruksverket, bedöms inte nyttan överväga nackdelarna med att föreslå förändrade ansvarsområden för myndigheterna, innan den veterinära organisationsutredningen avgivit sitt betänkande. Fördelarna består främst i att verket hanterar en rad liknande system, varför flera samordningsvinster finns.

Säkerligen anser de som är kritiska emot djursjukdatasystemet i dag att en överföring av huvudmannskapet skulle vara avgörande

för deras inställning. Förändringen skulle undanröja de flesta invändningar som framförts emot systemet, om inte alla. Nyttan skulle således bestå i en förbättrad inrapportering av data såväl i omfattning som i kvalitet.

Vi anser att syftet att tjäna sjukdoms- och läkemedelsövervakningen talar för att överföra ansvaret för djursjukdata till Statens veterinärmedicinska anstalt, där det finns en gedigen veterinär kompetens. SVA motsätter sig inte tankarna på en sådan lösning. Samtidigt påpekar flera att uppgiftsinsamling och registerhantering bör skötas av en förvaltningsmyndighet med erfarenhet och kompetens inom det området. SVA är emellertid en expertmyndighet. De två myndighetstyperna har olika roller och uppgifter. Således skulle det behövas en utökning av myndighetens uppdrag och en uppbyggnad av kompetens där.

En sådan förändring kan förväntas ta viss tid i anspråk. Den myndighet som hanterar uppgiftsinsamlingen och djurhälsoregistret behöver besitta såväl systemutvecklings- som veterinärkompetens. SVA har som expertmyndighet normalt inte sådana uppgifter. Att bygga upp helt nya funktioner med behövlig kompetens skulle med all säkerhet innebära en betydligt högre kostnad än att behålla ansvaret hos Jordbruksverket.

Ytterligare ökade kostnader, med att föra över datainsamlingen och sammanhängande verksamhet, hänger samman med en uppdelning av datahanteringen. Insamlingsansvar, validering, rättning av tidigare insända uppgifter, länkning av uppgifter åt olika håll och framförallt utvecklingsarbete kring djurhälsouppgifter skulle läggas utanför Jordbruksverket, samtidigt som verket ändå fortsatt måste bidriva samma sorts verksamhet. Insamling och hantering av andra uppgifter, inom ramen för jordbruksregleringen, finns fortfarande kvar inom myndigheten.

Risken för problem och försämrad kvalitet är också betydande vid en överföring av ansvaret från en huvudman till en annan. Tidigare har stora mängder djursjukdata gått förlorade, när datasystem konstrueras om. Det har inte enbart berott på inrapporteringen, utan även på bristande kompatibilitet emellan olika datasystem. Tekniska problem uppstod exempelvis vid flytten från Svensk Mjölk till Jordbruksverket, vilka påverkade databasen negativt. Övergångsproblem riskerar att uppstå igen vid en ny flytt.

Inte heller ser vi några uppenbara alternativ till SVA. Inom Jordbruksdepartementets ansvarsområde finns två andra tänkbara myndigheter med veterinärkompetens. Djurskyddsmyndigheten

anlitar dock Jordbruksverket för registerhållning och har därför ingen egen systemkompetens. För Livsmedelsverkets del, har vi konstaterat att den myndigheten i dagsläget i mycket liten grad berörs av djursjukdata. Djursjukdoms- och läkemedelsövervakning ligger inte heller inom verkets ansvarsområde.

Avgörande för vårt ställningstagande att inte i dag föreslå en flytt är dock att den nyligen tillsatta veterinärutredningen skall utreda hur den kliniska veterinärverksamheten skall organiseras. Där ingår DV-organisationens ställning och huvudmannaskap. Därför vore det ologiskt att föregripa denna utredning och idag föreslå en flytt av djursjukdata. Ökade kostnader och andra tänkbara övergångsproblem, skulle i så fall inte uppvägas med någon större ökad nytta på några års sikt.

Vi måste därför söka en annan lösning i nuläget som ger den kvalitetshöjning som erfordras. Därför söker vi lösa problemen med integritetsskydd och sekretess samt, mer generellt uttryckt, trovärdighet och tydlighet på annat sätt. Vi bedömer att den avgörande åtgärden är att inom verket dels skilja statistikverksamheten från övrig verksamhet, dels att ytterligare tydliggöra DV-organisationen som en separat verksamhetsgren. Samtidigt måste sekretessbestämmelserna tillämpas konsekvent och strikt, vilket vi återkommer till nedan. Under sådana förutsättningar, hoppas vi att myndighetshemvisten skall få mindre betydelse.

1.1.4 En självständig verksamhetsgren krävs för inre sekretess vid myndigheter

Vi föreslår att regeringen bör föreskriva i Jordbruksverkets instruktion att statistik skall bearbetas och registreras inom en särskild funktion vid myndigheten. Funktionen skall utgöra en särskilt verksamhetsgren. Likaså skall det uttryckligen anges att detsamma gäller distriktsveterinärorganisationen. Bakgrunden till vårt förslag är innebörden av 1 kap. 3 § andra stycket sekretesslagen. Sekretessregleringen gäller förutom emellan myndigheter, även förhållandet mellan olika verksamhetsgrenar inom samma myndighet när de är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra.

Offentlighets- och sekretesskommittén beskrev tillämpningen av bestämmelserna i sitt huvudbetänkande *Ny sekretesslag*²:

I den mån det i myndighetens instruktion anges att det inom myndigheten skall finnas en särskild enhet för en viss verksamhet, har den verksamhet som bedrivs inom enheten i regel kommit att anses som en självständig verksamhetsgren. I den mån det i en proposition eller annat förarbetsuttalande angetts att en viss verksamhet skall vara att anse som självständig inom en myndighet har det också blivit så. Oftast är det emellertid upp till den centrala förvaltningsmyndigheten eller myndigheten själv att bestämma vilka avdelningar eller enheter som skall finnas och vilka uppgifter som skall handläggas inom dessa. Utan någon särskild anvisning i myndighetsinstruktionen anses sällan myndighetens organisatoriska åtgärder medföra att det uppstår självständiga verksamhetsgrenar inom myndigheten.

För att säkerställa att statistikfunktionen och DV-organisationen vid Jordbruksverket skall anses som självständiga verksamhetsgrenar, bedömer vi således att ett uttryckligt beslut bör fattas om det. Följaktligen föreslår vi att regeringen tydliggör frågan i myndighetsinstruktionen. Följden av att dessa funktioner blir självständiga verksamhetsgrenar blir att intern sekretess skall tillämpas inom verket vid utlämnade av uppgifter ur registret. Direktåtkomst blir inte möjlig. Däremot kan uppgifter lämnas ut, även med elektroniska media, för de ändamål som registret förs.

Samtidigt vill vi påpeka att det inte i alla fall är avgörande huruvida självständiga verksamhetsgrenar regleras i en myndighetsinstruktion eller liknande. Enbart det att en myndighet bedriver både tillsyn och näringsverksamhet innebär i sig att den måste ha skilda verksamhetsgrenar. Detta blir tydligt om man betänker de olika områden, där regeringen delat på dessa funktioner, t.ex. Sjöfartsverket och Sjöfartsinspektionen.

Det finns ytterligare skäl som talar för att distriktsveterinärorganisationen redan i dag är att betrakta som en självständig verksamhetsgren, vilket vi återkommer till nedan i avsnittet om tillämpningen av sekretessbestämmelserna.

² SOU 2003:99, s. 260.

1.2 Rapporteringen begränsas till lantbruksdjur och vissa behandlingar av häst

Utredningens förslag: Samma slags uppgifter som i dag samlas in till djurhälsoregistret, nämligen diagnoser, läkemedelsanvändning och åtgärder. Insamlade data skall främst användas för sjukdoms- och läkemedelsövervakning, forskning samt allmänna statistikbehov.

Vilka slags uppgifter som skall samlas in regleras i lag.

För lantbrukets djur (och liknande) samt för hästar behåller tills vidare rapporteringen huvudsakligen samma omfattning som i dag. För lantbruksdjuren rapporteras alla förrättningar, medan det för hästarna endast rapporteras vissa behandlingar, såsom antibiotika och vissa hormoner, med tillhörande diagnos. Den årliga rapporteringen av antalet behandlade hästar i övrigt samt av antalet sällskapsdjur upphör däremot.

Vilka djurslag som rapporteringen skall avse regleras i förordning. Efter utredning och pilotprojekt kan rapporteringens omfattning komma att utökas genom regeringsbeslut.

Första prioritet i nuläget bör vara att uppnå en godtagbar kvalitet med den omfattningen som datainsamlingen har i dag. I framtiden kan det finnas förutsättningar för en ökad ambitionsnivå för häst och även rapportering avseende smådjur i vissa avseenden. Det har i och för sig inte uttryckligen varit vår uppgift att föreslå en förändrad omfattning av inrapporteringen. En höjd ambitionsnivå kan dock mycket väl inverka negativt på rapporteringsvilja, kvalitet och användbarhet, om inte dess motiv och systemens utformning är förankrade hos alla aktörer.

Vi har emellertid sett att det kan finnas behov av mer omfattande djurhälsodata för hästar samt även för sällskapsdjur. Likaså finns behov kring andra livsmedelsproducerande djur, såsom odlad fisk, och kanske andra produktionsdjur, såsom pälsdjur. När väl förutsättningarna finns, bör frågan bli föremål för fördjupade studier med pilotprojekt, innan rapporteringen av behandlingar eventuellt utvidgas respektive införs för dessa djurslag. Behoven behöver därvid analyseras och definieras ytterligare och eventuella förändringar genomföras i samråd med veterinärerna, djurägarna och de berörda organisationerna.

Vi föreslår att det i lag anges vilka slags uppgifter som får samlas in. Uppgifterna får avse diagnos, vidtagen eller föreskriven åtgärd

och läkemedel som förskrivits eller använts. Syfte skall vara att förebygga, påvisa, lindra eller bota sjukdom, skada eller därmed jämförligt tillstånd hos djur. Detta tillsammans med ändamålen med djurhälsoregistret, som vi föreslår skall bestämmas i förordning, sätter ramarna för vilka uppgifter som skall samlas in i framtiden. Tillämpningen i detalj av regleringen på lag- och förordningsnivå, bland annat vilka åtgärder och diagnoser som omfattas, kommer att ske i den registerförande myndighetens föreskrifter. Endast de uppgifter som faller inom definitionen i lagen och som fyller de ändamål som anges i förordningen får då självfallet samlas in.

1.2.1 Samma slags uppgifter som i dag samlas in

Behoven av uppgiftsinsamling om djurhälsa och djursjukdomar finns i inom följande områden av allmänintresse (se vidare kapitlet om mål och syften):

- sjukdomsövervakning,
- övervakning av läkemedelsförbrukningen, i synnerhet av antibiotika och vissa hormonpreparat,
- djurhälsa och avel
- forskning och utredning,
- hållbarhetsredovisningar, samt
- allmänna statistikbehov.

Inom allmänna statistikbehov ingår även behovet av statistiskt underlag för den veterinära tillsynen.

För övervakningen av djursjukdomar behövs uppgifter om diagnoser, djuridentiteter, djurhållaridentitet och produktionsplats. När det gäller rapporteringen kring läkemedel, behövs uppgifter från veterinären om användning och förskrivning av läkemedel. I synnerhet för vissa läkemedel, såsom antibiotika och hormonpreparat är en koppling till diagnos önskvärd.

Inom det allmänstatistiska området är det intressant med uppgifter om antal behandlade djur fördelat på djurslag, antalet besök och förekomsten av olika diagnoser och behandlingar kopplade till dessa. Statistiken är som sagt även väsentlig som grund för den veterinära tillsynen.

För forskningens del är såväl aggregerade data som individdata intressanta. Behovet av generella databaser inom forskningen är väl dokumenterat.

Utredningens slutsats är att behoven ger en grund för att dagens omfattning av djursjukdatainsamlingen i princip skall bibehållas. Det innebär att nämnda uppgifter om diagnos, läkemedel och åtgärd skall samlas in, tillsammans med nödvändiga identifieringsuppgifter om djurhållaren och djuren, såsom adress, telefonnummer, produktionsplatsnummer samt djur- eller besättningsnummer.

1.2.2 Rapporteringen bör tills vidare avse lantbruksdjur och vissa behandlingar på häst

Djursjukdata avser i dag främst lantbrukets djur inklusive ren och hägnat vilt. Enbart för dem lämnas uppgifter in om alla behandlingar. För hästar rapporteras endast vissa läkemedelsbehandlingar, främst med antibiotika och hormoner, tillsammans med uppgift om diagnos. Därutöver anger veterinärerna endast antalet hästar som behandlats under ett år, utan uppgifter om diagnoser, åtgärder och läkemedel.

Alla andra djur, sport- och sällskapsdjur utom hästar, omfattas uteslutande av denna årliga s.k. summarrapportering. Veterinärerna, eller djursjukhusen och djurklinikerna, redovisar i klump varje år hur många djur av olika slag som de behandlat.

Eftersom hästarna och sällskapsdjuren inte går att identifiera entydigt, blir betydelsen av antalet behandlade djur osäkert. Det är inte säkert att inrapporterade uppgifter verkligen avser antal djur, eller i stället antal behandlingar. Därmed går inte att i statistiken exempelvis utläsa om det rör sig om ett djur som behandlats tio gånger, eller tio djur som behandlats en gång.

Syftet med den årliga summarrapporteringen av antalet behandlade hästar och smådjur har endast varit att samla allmän kunskap om hur omfattande veterinärernas verksamhet är samt trender i djurslagssammansättningen. Ingen analys eller bearbetning förekommer dock av dessa uppgifter, då de bedöms som otillförlitliga. Vi finner inte att det intrång i den enskildes verksamhet, som uppgiftslämnande innebär, kan motiveras i det här fallet. Summarrapporteringen föreslår vi därför skall upphöra.

Vi bedömer att det inte i dag finns förutsättningar för att utöka rapporteringen av djursjukdata, exempelvis för hästarna och övriga sällskapsdjur. Samtidigt förs diskussioner om att kräva samma rapportering av data för häst som för lantbruksdjuren. Inte minst hästhållningsorganisationerna efterlyser datainsamling för avelsändamål. Jordbruksverket med flera myndigheter, liksom även veterinärernas företrädare, menar dock att en förutsättning för djursjukdatabaser för häst är ett heltäckande registrerings- och identifieringssystem. Något sådant finns inte i dag. Hästpass håller dock på att införas, medan frågan om registreringen fortfarande är under utredning. Först när registrering införts och fungerar, kan det bli fråga om att utreda en eventuell fullständig rapportering.

För sällskapsdjuren ligger de intressen som utredningen har uppmärksammat på inom övervakningen och begränsningen av användningen av vissa läkemedel, i synnerhet antibiotika. Apotekens försäljningsstatistik ger en god bild av större delen av användningen per djurslag i landet. Därutöver är det dock intressant att kunna koppla användningen till diagnoser, vilket skulle kräva en rapportering för smådjur motsvarande den som sker för hästar i dag. För en diskussion kring läkemedelsresistens, se vidare kapitlet om mål och syften, där vi bland annat hänvisar till den nationella handlingsplanen emot antibiotikaresistens³.

I dagsläget anser vi att det första delmålet bör vara att djursjukdatasystemet skall fungera tillfredsställande med nuvarande ambitionsnivå. För att uppnå det målet krävs en rad åtgärder för att höja och säkra kvaliteten i dataregistret. Inte minst måste myndigheterna och berörda organisationer arbeta vidare för att motivera veterinärerna att lämna in data. Först efter det att detta delmål uppnåtts, bör en utökad rapportering för häst, liksom en utvidgning till andra djurslag, övervägas. Görs det tidigare, är risken uppenbar att de förbättringar i kvaliteten som förväntas av våra förslag kan äventyras.

Ett sådan utvidgat tillämpningsområde måste föregås av en gedigen förstudie och av pilotprojekt, där kvaliteten säkras genom att olika problem kan identifieras och hanteras. Motiv till och syfte med förändringar måste vara klarlagda. Alla berörda, såväl veterinärerna som djurägarna och de olika organisationerna, inte minst inom hästhållningen, måste delta i en sådan process. En mer

³ Se även Socialstyrelsen (2000a).

heltäckande rapportering av djursjukdata om hästar, som eventuellt kan komma i fråga i framtiden, måste utarbetas i samarbete med alla berörda och genomföras på ett sätt som godtas och gillas av det stora flertalet. Den administrativa bördan får inte öka mer än absolut nödvändigt. Detsamma gäller en framtida rapportering av vissa uppgifter om andra sällskapsdjur.

Vi bör slutligen påpeka att det framöver bör övervägas rapportering för andra livsmedelsproducerande djur, än dem som omfattas i dag. För närvarande rapporteras data för lantbruksdjur, renar och hägnat vilt, men det finns även andra djur som används i livsmedelsproduktion, såsom odlad fisk. I den verksamheten förekommer självfallet också veterinära åtgärder och används olika läkemedel, däribland antibiotika.

Vidare kan det finnas anledning att se över om andra produktionsdjur än livsmedelsproducerande, såsom pälsdjur, möjligen skulle omfattas av rapportering.

1.3 Skyddet av den personliga integriteten och ekonomiska förhållanden förbättras

Utredningens förslag: Jordbruksverket får i uppdrag att utarbeta en policy för hanteringen av uppgifter i djurhälsoregistret, särskilt utlämnande för olika syften. Tillämpningen av sekretesslagen ses därvid över, bland annat i de avseenden som redovisas här.

Djurhälsoregistrets ändamål och innehåll klargörs i en författning.

Utredningens bedömning: Någon särskild registerförfattning behöver inte införas för djurhälsoregistret.

Personuppgifter behöver hanteras i registret för att statistiken skall kunna rättas, uppdateras och bearbetas samt användas i forskningen.

Tillämpningen av lagstiftningen bör bland annat leda till följande förändringar.

Sekretessprövning skall ske vid utlämnande av uppgifter ur djurhälsoregistret till andra, självständiga verksamhetsgrenar inom verket. Distriktsveterinärorganisationen utgör en sådan självständig verksamhetsgren.

Utlämnningen av uppgifter till Svensk Mjolk som sker varje vecka, förutsätter att de som berörs av uppgifterna (djurägarna) lämnar sitt medgivande till verket.

Kravet på sekretessprövning innebär att ingen kan ges direkt tillgång till identifierbara uppgifter i registret. Länsveterinärerna kan därför inte som i dagsläget ha tillgång till alla uppgifter inom länet.

Om utlämnande av uppgifter till en annan myndighet krävs för en särskild verksamhet, exempelvis SVA:s sjukdomsövervakning, kan dock regeringen besluta om uppgiftsskyldighet för Jordbruksverket.

Vi föreslår att regeringen ger Jordbruksverket i uppdrag att utarbeta en särskild policy för tillämpningen av sekretesslagen och personuppgiftslagen på djurhälsoregistret. På så vis kommer tydligheten att öka och den osäkerhet som finns hos vissa veterinärer sannolikt att minska. Uppdraget bör ges mot bakgrund av den bedömning som redovisas här.

Det förslag som läggs i kommande avsnitt, att reglera insamlingen av djurhälsouppgifter i provtagningslagen, innebär att det tydliggörs att sekretesslagens bestämmelser om utrednings- och tillsynssekretess är tillämpliga. Regeringen har nämligen föreskrivit i sekretessförordningen att den lagen skall omfattas av sådan sekretess, vilket emellertid även gäller för veterinärinstruktionen som i dag anges som grund för djursjukdataregistret.

Utredningens bedömning är att praxis kring tillämpningen av sekretesslagen (1980:100) behöver förändras vid Jordbruksverket i vissa avseenden. En genomgång görs i detta avsnitt, av vad en konsekvent tillämpning enligt vår mening bör innebära.

I anslutning till resonemangen kring sekretess- och personuppgiftsfrågorna behöver även frågan behandlas huruvida det är nödvändigt att hantera personuppgifter i djursjukdatasystemet, vilken även tas upp i direktiven. Enligt uppdraget skall utredningen särskilt överväga i vilken utsträckning det är nödvändigt att i register eller databaser behandla personuppgifter om t.ex. veterinärer och djurhållare. Utredningens bedömning är att det är nödvändigt, liksom vid statistikhantering inom andra sektorer.

Vidare anger regeringens direktiv att förslag som gäller personuppgifter skall ha utgångspunkten att regleringen av skyddet för den personliga integriteten skall motsvara det som framgår av personuppgiftslagen (1998:204). Vi resonerar därför även kring

tillämpningen av personuppgiftslagen, vilket resulterar i att det inte behövs en särskild registerförfattning för djurhälsoregistret.

1.3.1 Det finns behov av personuppgifter i djursjukdatabasen

Nyttan med att använda personuppgifter för statistik och forskning har dokumenterats i många sammanhang. Vi bedömer därför att personuppgifter måste kunna hanteras inom ramen för djurhälsoregistret. Skälen till att de behövs är desamma som för annan statistikhantering. Uppgifter i registren måste kunna kopplas till en viss person eller plats, för att statistiken skall kunna rättas, uppdateras eller bearbetas.

Även för att följa upp att veterinärerna lämnar in djurhälso-uppgifter krävs personuppgifter i registret. Registerhållaren måste kunna se vilka veterinärer som inte lämnar in uppgifter eller som lämnar in bristfälliga uppgifter. För det krävs en möjlighet att kunna koppla inrapporterade uppgifter till varje enskild rapportör.

Inom forskningen är det vidare viktigt att kunna utvärdera resultat på individnivå och att kunna koppla olika statistikkällor till varandra. Djurhälsodata måste även kunna ställas i relation till uppgifter om populationens storlek i olika områden och därmed fördelas geografiskt för att användbarheten skall bli fullständig.

Ett exempel är att en forskare får i uppdrag att följa upp följderna av en viss sorts djurhållning, såsom spaltgolv i djurstallar. Statistik över djursjukdomar ger svaret på hur stor förekomsten är av olika diagnoser som t.ex. klövlidanden. För att undersöka om det finns ett samband emellan olika diagnoser och vissa former av djurhållning, behöver kompletterande undersökningar göras. En studie av hur djurhållningen ser ut i olika avseenden måste sedan kunna kopplas till diagnoserna. För att kunna göra det måste forskaren veta på vilken plats som diagnoserna ställts, vilket kräver att djursjukdata kopplas till produktionsplatsnummer.

Eftersom det enligt vår mening således är nödvändigt att personuppgifter behandlas i registret, måste det hanteras på ett sådant sätt att den personliga integriteten för de människor som omfattas av registret inte kränks.

1.3.2 Det finns inget behov av en särskild registerförfattning

Eftersom hanteringen av djurhälsoregistret innebär att personuppgifter behandlas, är personuppgiftslagen (1998:204) tillämplig (se vidare vårt kapitel om reglering av djursjukdata m.m.). I denna lag finns bestämmelser som syftar till att skydda människor emot att deras personliga integritet kränks genom behandling av personuppgifter. I lagen finns vissa grundläggande krav på behandlingen av personuppgifterna, bl.a. att det skall fastställas vem som är personuppgiftsansvarig, för vilket ändamål behandlingen skall ske, samt vilka uppgifter som registret skall få innehålla.

Personuppgiftslagen är generellt tillämplig på all automatiserad behandling av personuppgifter. För många register inom den offentliga sektorn finns dessutom särskilda registerförfattningar. Sådana särregler kan vara nödvändiga för att det behövs preciserade regler för registret. En särreglering behövs också för att kunna avvika från personuppgiftslagens integritetsskydd. Inom den offentliga sektorn finns det ofta verksamhet som behandlar känsliga personuppgifter, vilket ofta kräver en särskild författning. Är det frågan om myndighetsregister med ett stort antal registrerade och ett känsligt innehåll, skall registret regleras i lag (se bl.a. prop. 1990/91:60 s. 50 och bet. 1990/91:KU11 s. 11). Sådana särskilda registerförfattningar som antingen kompletterar eller ersätter personuppgiftslagen, finns inom en rad områden, bl.a. beträffande polisens, Skatteverkets och Tullverkets verksamhet.

De personuppgifter som behandlas i djursjukdataregistret är inte av den karaktären att de utgör känsliga personuppgifter i personuppgiftslagens mening. Det är dessutom ett förhållandevis begränsat antal personer som berörs av registret. Av denna anledning finns det således inte anledning att i en särskild lag reglera registret. Vi anser inte heller att registret på något annat sätt är av den karaktären att det finns behov av mer preciserade regler i en särskild författning.

1.3.3 Djurhälsoregistrets ändamål och innehåll klargörs

För att säkerställa att den personliga integriteten hos personer som omfattas av registret inte kränks, är det naturligtvis av stor vikt att klargöra vilka bestämmelser den som ansvarar för registret skall

iaktta, bl.a. i fråga om att ändamålet för och innehållet i registret. Dessa bör därför anges i en författning.

Av Jordbruksverkets föreskrifter som reglerar inrapporteringen av djursjukdata framgår inte för vilket ändamål de lämnade personuppgifterna behandlas. Det är därmed svårt att tillämpa personuppgiftslagen, som bl.a. innebär att personuppgifter inte får användas för något annat ändamål än det som de ursprungligen samlats in för. Detta i sin tur försvårar också den sekretessprövning som enligt 7 kap. 16 § sekretesslagen (1980:100) skall göras innan personuppgifter lämnas ut.

Det är enligt vår mening nödvändigt att registrets ändamål och vilka uppgifter det skall innehålla, klargörs. Utifrån behoven och överväganden om vilken användning som är berättigad, anser vi att ändamålen skall vara:

- sjukdoms- och läkemedelsövervakning,
- uppföljning, utvärdering och kvalitetssäkring av djurens hälso- och sjukvård,
- forskning och epidemiologiska undersökningar,
- framställning av statistik.

Vi har tidigare redovisat de uppgifter som måste samla in för att tillgodose dessa ändamål, nämligen djurslag, djurets kön, djurets eventuella identitet, diagnos, vidtagna åtgärder och läkemedel som använts eller förskrivits. Som ovan nämnts är det dessutom nödvändigt att personuppgifter i form av veterinärens namn och djurhållarens identitet (vanligen produktionsplatsnummer) rapporteras. Det kan givetvis underlätta för allmänheten om såväl ändamål som innehåll anges i en författning. En lämplig ordning skulle kunna vara att införa detta i den författning som reglerar insamlingen av uppgifter till registret. Vi återkommer till denna fråga i samband med våra överväganden om författningsstöd nedan.

1.3.4 Förändringar i tillämpningen av sekretessbestämmelserna vid Jordbruksverket

För att få ett fungerande djurhälsoregister krävs det att de som lämnar uppgifterna känner sig säkra på att uppgifterna hanteras på ett korrekt sätt och att befintliga sekretessbestämmelser tillämpas så att inte skada uppkommer för den som lämnat uppgifterna eller för den som förekommer i registret av andra skäl. Kring djurhälso-

data uppkommer frågor om sekretess i olika led av hanteringen, såväl när veterinären lämnar ut uppgifter till Jordbruksverket, som när uppgifterna finns hos verket och skall lämnas ut till andra. Vi har i vårt kapitel om reglering av djursjukdata redogjort för bestämmelser som kan bli tillämpliga i de olika leden.

Vår bedömning är att det finns flera sekretessbestämmelser som kan bli tillämpliga på uppgifterna i djurhälsoregistret, beroende på vilka uppgifter som efterfrågas och för vilket ändamål som Jordbruksverket använder uppgifterna. Om det exempelvis är frågan om framställning av statistik, kan uppgifterna omfattas av statistiksekretessen enligt 9 kap. 4 § sekretesslagen (1980:100). Uppgifter kan dock alltid lämnas ut om samtycke inhämtas från dem som berörs.

Eftersom vi föreslår att uppgiftsskyldigheten för veterinärerna förs in i provtagningslagen skall en prövning ske även enligt bestämmelsen i 8 kap. 6 § sekretesslagen som omfattar myndighets verksamhet som består i bl.a. utredning och tillsyn med avseende på näringslivet. Enligt sekretessförordningen med tillhörande bilaga skall denna bestämmelse tillämpas på utredning m.m. enligt provtagningslagen. Samma bestämmelse tillämpas även på veterinärinstruktionen. Den anges i dag till grund för verkets föreskrifter om djursjukdata. Jordbruksverket har dock inte angivit att utrednings- och tillsynssekretessen tillämpas för djursjukdata.

Tillämpningen av sekretessbestämmelserna vid Jordbruksverket bör, mot denna bakgrund enligt vår bedömning förändras enligt följande.

Vi anser att distriktsveterinärorganisationen i sekretesslagens mening är att betrakta som en självständig verksamhetsgren vid Jordbruksverket. Vi har redan nämnt att enbart det att en myndighet bedriver både tillsyn och näringsverksamhet innebär att den måste ha skilda verksamhetsgrenar. Ytterligare grunder för detta ställningstagande är dels hur denna verksamhet hanteras i budgetsammanhang med egen finansiering, dels att regeringen i olika dokument gör åtskillnad emellan Statens jordbruksverk och distriktsveterinärorganisationen. Ett exempel är instruktionen för Regeringskansliet, där det anges vilka myndigheter som sorterar under de olika departementen⁴. Därför anser vi att sekretessprövning även skall göras vid utlämnande av uppgifter från distriktsveterinärerna till Jordbruksverket i övrigt. Verket gör

⁴ Bilagan till förordning (2005:583) om ändring i förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet (omtryck), s. 31.

emellertid en annan bedömning i detta avseende. Vi lägger därför även ett förslag att distriktsveterinärorganisationens ställning skall förtydligas (se avsnittet om organisationsförändringar ovan).

Utredningens bedömning är vidare att sekretessregleringen innebär att uppgifterna i djurhälsoregistret inte som i dag får lämnas ut icke-avidentifierade till Svensk Mjolk. Nuvarande ordning med ett avtal om tillämpning av sekretesslagen emellan verket och Svensk mjolk är inte godtagbar, eftersom denna lag endast gäller i offentlig verksamhet eller i den mån myndighetsutövning delegerats (se vidare resonemang i kapitlet om reglering av djursjukdata). Verket måste inhämta medgivande från djurägarna för att lämna ut uppgifter om dem. Samma gäller självfallet för all liknande användning i framtiden.

Vidare får Jordbruksverket inte ge obegränsad tillgång till uppgifterna i databasen, exempelvis genom nätverktyget *Vet@Webb*, till någon utanför verket eller inom andra verksamhetsgrenar. Eftersom all utlämning av uppgifter måste sekretessprövas, kan inte fri tillgång ges annat än till sammanställda och avidentifierade uppgifter, dvs. statistik. När det gäller distriktsveterinärorganisationen, ges inte något tillträde till sådana uppgifter i dag, oavsett verkets syn på verksamhetens ställning. Kravet innebär däremot att länsveterinärerna inte kan behålla den behörighet de har i dag.

Länsveterinärerna kan för sin tillsyn över veterinärerna alltid begära ut data från Jordbruksverket i enskilda ärenden. Verket får då göra en prövning enligt gällande sekretessbestämmelser. En ytterligare komplikation är om en länsveterinär bedriver egen klinisk verksamhet. Vi bedömer att hon eller han i så fall inte kan ges tillgång till uppgifter om sina kollegors verksamhet, eftersom det kan antas kunna leda till ekonomisk skada.

Slutligen bör det påpekas att regeringen i förordning kan besluta om skyldighet för en myndighet att lämna uppgifter till en annan. Det kan exempelvis ske i myndighetsinstruktionen. Skyldigheten bryter då eventuell sekretess för uppgifterna. Det skulle bland annat kunna bli aktuellt om SVA i framtiden kommer att använda uppgifter ur djurhälsoregistret i sjukdomsövervakningen. Jordbruksverket skulle då kunna åläggas en skyldighet att lämna ut de uppgifter som behövs ur registret till SVA.

1.4 Fler främjandeåtgärder tas fram av de berörda

Utredningens förslag: Regeringen ger Jordbruksverket i uppdrag att utarbeta och redovisa vilka åtgärder som bör vidtas för att främja såväl insamlandet och användandet av djurhälsodata, som statistikens kvalitet och tillgänglighet.

Uppdraget genomförs i samråd med andra berörda myndigheter, såsom länsstyrelserna (länsveterinärerna), Statens veterinärmedicinska anstalt, Djurskyddsmyndigheten och Livsmedelsverket, med Sveriges lantbruksuniversitet samt med berörda organisationer inom näringen och veterinärkåren.

Ett system för återkoppling till uppgiftslämnarna skall ingå bland åtgärderna.

Myndigheterna får i det sammanhanget särskilt i uppdrag att se över om rapporteringen från veterinärerna kan förenklas och hur rapporteringssystemen kan göras mer användarvänliga.

I detta betänkande redovisas resultaten av en enkätundersökning som forskare vid Sveriges lantbruksuniversitet har genomfört i samarbete med utredningen. Ett genomgående intryck är att arbetssituationen avseende journalföring och djursjukdata är helt olika för statliga och privata stordjursveterinärer. De förra har tillgång till datoriserade journalföringssystem, medan de senare till stor del inte använder sig av IT-stöd för sin fältverksamhet. Även om de flesta förefaller anse att djursjukdataberapporteringen är tämligen självklar och inte alltför betungande, är det ändå åtskilliga som uttrycker problem eller önskar förbättringar. En del svarande upplever rapporteringen som krånglig eller alltför tidskrävande av olika skäl. Andra har svårt att se nyttan med den.

Vi anser därför att samtliga berörda måste arbeta vidare för att i möjligaste mån göra systemet användarvänligt, inte minst vad gäller tidsåtgången för rapporteringen. Det i synnerhet för dem som inte har IT-baserade system, utan rapporterar på blankett. Kvalificerad rådgivning bör också vara tillgänglig för dem som vill övergå till IT-baserad journalföring och uppgiftslämnning. Utvecklingsarbete pågår löpande inom Jordbruksverket. Utredningen ser ett behov av att intensifiera det och att inbegripa övriga myndigheter, liksom näringens och veterinärernas företrädare.

Nedan redovisas de utvecklingsbehov som utredningen har identifierat.

1.4.1 Återkoppling till uppgiftslämnarna

Många efterlyser återkoppling från Jordbruksverket kring inrapporterade djursjukdata. Veterinärerna får i dag inga uppgifter tillbaka från djursjukdatasystemet. Distriktsveterinärerna har visserligen i sitt journalföringssystem tillgång till sammanställningar av sin verksamhet, men inte till återrapportering från djursjukdata.

Jordbruksverket bör därför få i uppdrag att bygga upp system för att ge återkoppling till dem som rapporterar in data. Dessa tankar finns redan bland de ansvariga inom verket. Veterinärerna bör bland annat få årliga sammanställningar av sin rapportering, liksom tillgång till statistisk överblick över den totala inrapporteringen. Visserligen är det onekligen så, att de veterinärer som har ett databaserat rapporteringssystem själva förhållandevis enkelt kan göra sådana sammanställningar av den egna verksamheten. Återkopplingen av den egna rapporteringen är således kanske mest intressant för dem som rapporterar på papper, men det rör fortfarande en majoritet av de privata veterinärerna.

Samtliga, oavsett huvudman och journalföringssystem, har dessutom ett intresse av att se vad som verkligen registrerats av de uppgifter som sänts in. Vidare efterlyser en del veterinärer en tydlig redovisning av felrapporteringar, så att de får en möjlighet att rätta och vid behov anpassa sin rapportering i framtiden. En återkoppling av vad som totalt registrerats per veterinär innebär således en möjlighet till en avstämning av att registrerade uppgifter stämmer med dem som veterinären journalfört.

Slutligen skulle att framställningen av officiell statistik om djurhälsa och djursjukdomar utgöra en väsentlig form av återkoppling till dem som lämnar djursjukdata. Vi återkommer till detta i ett kommande förslag nedan.

1.4.2 Främjande, förenkling och kvalitet

När det gäller främjande, förenklingar och kvalitetssäkring pågår fortlöpande ett utvecklingsarbete inom Jordbruksverket. Direktivet talar om behovet av att datainsamlingen sker ”på ett användarvänligt sätt”. Ett nytt, enklare och hierarkiskt uppbyggt diagnosregister ingår exempelvis med självklarhet i detta. Spärrar

emot felaktiga data, såsom fel djuridentitet eller orimlig diagnos, är andra förbättringar som redan håller på att sjösättas.

Vi menar att utvecklingsarbetet bör intensifieras och breddas. Jordbruksverket bör särskilt få i uppdrag att, i samarbete med övriga berörda myndigheter, se över hur rapporteringen från veterinärerna kan förenklas och hur rapporteringssystemen kan göras mer användarvänliga. Utredningen instämmer i regeringens bedömning att det är viktigt att systemet utformas på ett för veterinärerna användarvänligt sätt, där de administrativa kostnaderna för företagen till följd av inrapporteringskraven hålls nere. Det är en förutsättning för att få ett fungerande system och en god kvalitet på inrapporterade grunddata till databaserna.

Endast uppgifter som svarar emot ändamålen skall rapporteras

Vi har tidigare, när det gäller vilka uppgifter som bör samlas in, föreslagit att ramar sätts i lag och förordning. Där anges vilka slags uppgifter som får samlas in och till vilka ändamål. Sedan är det upp till den myndighet som har hand om insamlingen att ange vad det innebär exakt i sina tillämpningsföreskrifter och på annat lämpligt sätt, såsom i listorna med rapporteringskoder.

Endast de uppgifter som främjar syftena med registret och kan användas till de ändamål som har fastslagits, får samlas in. Det kan betyda att vissa uppgifter som i dag lämnas in, inte kommer att behöva rapporteras i framtiden. Exempelvis rapporteras nu vissa friska tillstånd på djur och åtgärder som fertilitetsundersökning.

En viktig åtgärd för att göra rapporteringen mer användarvänlig, är därför att se över vilka uppgifter som behövs och får samlas in. Det bör Jordbruksverket göra i samarbete med de berörda.

Blanketter och rapporteringskoder

De förslag till förbättringar som framförts till utredningen, bland annat i enkätsvaren, berör främst dels blanketternas och rapporteringssystemens utformning, dels de olika rapporteringskoderna. Jordbruksverket bör därför arbeta vidare med att användaranpassa dessa. Koderna för diagnoser och åtgärder måste ses över. Diagnoskoderna är i dag inte tillräckligt väl avpassat för veterinär fältverksamhet. Det bör i framtiden byggas upp så att

veterinären kan välja en detaljeringsnivå som stämmer med arbetsförhållandena vid det enskilda behandlingstillfället. Koderna bör vara så enkla som möjligt, i synnerhet inte för mångställda (innehålla för många tecken) och inte alfanumeriska (både bokstäver och siffror). Exempelvis skulle en treställig sifferkod möjligen kunna vara ändamålsenlig.

Företrädare för de privata veterinärerna har föreslagit att den lägsta detaljeringsnivån bör ligga på diagnosgrupper. Koderna för de vanligaste bör vara så enkla så att veterinärer med god erfarenhet kan lära dem utantill. De som har möjlighet att ställa diagnos på en mer detaljerad nivå skall ha möjlighet att rapportera diagnoser inom de olika grupperna. Vi menar att förslaget bör ingå i Jordbruksverkets utvecklingsarbete. Nya diagnoskoder måste åtminstone, oavsett vad utvecklingen leder fram till, kunna godtas av de fältpraktiserande veterinärerna i allmänhet.

Systemutveckling, användbarhet och tillgänglighet

Jordbruksverket bör vidare förbättra användbarheten av och tillgängligheten till uppgifterna i databasen. Om statistiken kring djurens hälso- och sjukvård skall ingå i "Sveriges officiella statistik" kommer det att ställas krav i detta avseende. Utvecklingsarbete pågår inom verket, som syftar till att olika databaser skall göras tillgängliga och lättanvända genom s.k. datalager. Vi förordar att utvecklingsarbetet vid de olika berörda myndigheterna, såsom SVA, och Djurskyddsmyndigheten, kanske även Livsmedelsverket, samordnas, bland annat i detta avseende. Sådana planer finns redan avseende samarbete emellan Jordbruksverket och SVA. Samordning av systemen kring de dataregister som rör djurhälsa och djursjukdomar bör ingå i uppdraget från regeringen.

Förbättringar i detta avseende skulle med all säkerhet leda till ökad användning av statistik som bygger på djursjukdata, såväl i tillsynen som av näringen och myndigheterna i övrigt. Förmodligen skulle en ökad användning i sin tur också främja rapporteringsviljan hos veterinärerna.

Systemen bör även utvecklas ytterligare för att undvika felaktigheter och för att säkra kvaliteten. Flera fall där brister har identifierats förs fram i det kapitel där problemanalysen redovisas. Dessa bör till stor del kunna undvikas genom systemutveckling. Ytterligare ett förslag till utveckling är en möjlighet för veterinären

att i efterhand ändra eller förfina diagnosen, exempel efter provsvar. Även rapporteringen vid byte av läkemedel bör underlättas och kvalitetssäkras. Vissa veterinärer har sett hur ett byte av läkemedel har lett till att ett sjukdomsfall registreras som två, vilket visar sig genom de uppgifter som rapporteras tillbaka till djurägaren via Svensk Mjolk.

En väsentlig insats i detta sammanhang vore vidare att förbättra och underlätta rapporteringen för svin. Det finns exempelvis vissa svårigheter i rapporteringen av delegerad läkemedelsanvändning, där veterinärer förskriver läkemedlen, men djurhållaren vid behov utför behandlingen på delegation.

Djurhälsorådet kan bidra till utvecklingen av djurhälsoregistret

Jordbruksverket beslutade våren 2005 att inrätta ett djurhälsoråd med företrädare för berörda privata organisationer och myndigheter. Syftet med djurhälsorådet är att genom samarbete utveckla den förebyggande djurhälso- och djursjukvården samt beredskapen inför smittsamma djursjukdomar. Rådet skall enligt verket vara en nationell plattform för informationsutbyte och diskussioner om strategiska djurhälsofrågor i ett nationellt och internationellt perspektiv. Det skall också vara ett rådgivande organ till Jordbruksverket när det gäller långsiktig och strategisk planering av officiella djurhälsoinsatser. Även frågor som rör personal- och kompetensförsörjning inom området och marknadsfrågor för den veterinära fältverksamheten ska diskuteras.

Utredningen ger självfallet detta initiativ sitt stöd och föreslår att rådet även används för att bidra till att utveckla användningen av djursjukdata, liksom till att förbättra och förenkla datainsamlingen och -hanteringen. Rådet kan även bistå i utvecklingen av ett framtida epidemiologiskt centrum för djurhälsa.

1.4.3 Förslag från de rapporterande veterinärerna

I den enkät som SLU genomförde för utredningens räkning bland stordjurs- och hästveterinärer ställdes frågan vilka förändringar de kunde föreslå för att underlätta sitt arbete med rapportering av djursjukdata till Jordbruksverket? Förslagen pekar i stort sett på de problemområden som vi beaktat och åtgärdat i våra förslag. Vissa

kan behöva följas upp och bedömas ytterligare av Jordbruksverket. Förslagen redovisas tillsammans med övriga resultat i bilaga 2.

1.5 Officiell statistik om djurhälsa utreds

Utredningens förslag: Regeringen ger Jordbruksverket i uppdrag att utreda förutsättningarna för officiell statistik om djurhälsa och djursjukdomar samt djurens hälso- och sjukvård.

Syftet är bland annat att ytterligare främja kvaliteten, tillgängligheten och användningen av djurhälsodata. Arbetet skulle kunna samordnas med utvecklingen av ett epidemiologiskt centrum för djurhälsa.

I utredningens uppdrag ingår att beakta behovet av kvalitetssäkrad statistik. Den officiella statistiken är just den form som valts för allmänt tillämplig, kvalitetssäkrad statistik om samhällets olika sektorer. Vi föreslår att regeringen ger Jordbruksverket i uppdrag att utreda förutsättningarna för officiell statistik om djurhälsa och djursjukdomar. Ytterligare utredning krävs för att fastställa vilka register som kan användas, vilka åtgärder som bör vidtas för att kvalitetssäkra data och vilka uppgifter som bör redovisas i den officiella statistiken. Även en tidsplan behöver tas fram för arbetet, liksom en kostnadsberäkning.

Djurhälsoregistret kan bli en viktig källa för denna statistik, men det samlas också in andra uppgifter som bör kunna komma till nytta, såsom slaktregistret, receptstatistik och uppgifter från djurhälsovården. Registren måste dock i de flesta fall sannolikt först valideras och datakvaliteten höjas.

Kvalitetssäkrad och neutral officiell statistik om djurens hälsa och sjukdomar behövs bland annat för allmän information, forskning och utveckling samt utredningsverksamhet och samhällsplanering. Den kan även bland annat användas för uppföljning och utvärdering av djurens hälso- och sjukvård samt av den miljömässiga hållbarheten i animalieproduktionen och djurhållningen.

Den omedelbara anledningen att föra fram förslaget i detta sammanhang, är att officiell statistik vore en utmärkt form av återkoppling av inrapporterade data, en motprestation från staten gentemot uppgiftslämnarna.

Eftersom det inte legat inom vårt uppdrag att utreda införandet av officiell statistik, bör Jordbruksverket som statistikansvarig myndighet inom jordbrukssektorn i stället få det uppdraget. Nedan redovisar vi övervägandena bakom vårt förslag.

1.5.1 Syftena för den officiella statistiken stämmer med behoven inom djurens hälso- och sjukvård.

Idag publiceras ingen samlad statistik, vare sig om själva djurhälso- och djursjukvården eller om djurens hälsa och sjukdomar. Vi ser inga skäl till att det inte skulle finnas officiell statistik inom detta ämnesområde, utan tvärtom talar principiella överväganden för en sådan lösning. Syftena för den officiella statistiken är allmän information, forskning och utveckling samt utredningsverksamhet. Vi ser samma behov inom djurens hälso- och sjukvård. Jämförelsen med hälso- och sjukvården på humansidan ligger nära till hands, men en lagstadgad uppgiftsskyldighet motiveras generellt med behovet av officiell statistik inom olika samhällsområden.

Djurhälsoregistret kan bli en god källa till officiell statistik om djurens hälso- och sjukvård. Ytterligare källor kan sannolikt behövas för att få en heltäckande och tillförlitlig statistik. Exempel på detta är apotekens försäljningsstatistik över läkemedel till djur, liksom slaktregistret hos Jordbruksverket som innehåller uppgifter som sjuklighet och hälsostatus. Vidare kan uppgifter från djurhälsovården och olika bekämpningsprogram emot djursjukdomar vara intressanta. Den statistikansvariga myndigheten måste sannolikt även kombinera djurhälsodata med andra uppgifter som t.ex. antalet kor eller antalet mjölk-, kött- och grisbönder per län eller region för att statistiken skall bli intressant och användbar.

Tillgång till kvalitetssäkrad statistik skulle även få väsentlig betydelse för bland annat uppföljning och utvärdering av djurens hälso- och sjukvård samt för den miljömässiga hållbarheten i animalieproduktionen och djurhållningen. Utvecklingen av djurhälsoläget kan användas som en indikator på den ekologiska, ekonomiska och sociala hållbarheten i lantbruket. Djursjukdata används redan i nuvarande skick som indikator i hållbarhetsredovisningar för lantbruket.

Ett exempel där statistik om djurhälsa redan har publicerats är den miljöredovisning för svenskt jordbruks som LRF och SCB gav ut gemensamt åren 1997, 1999 och 2000, mot bakgrund av

miljökvalitetsmålen⁵. Här användes uppgifter från djursjukdata, kokontrollen, slaktregistret och statistiken över anmälningspliktiga djursjukdomar. Naturvårdverket, Jordbruksverket SCB och LRF planerar nu för en hållbarhetsredovisning för lantbruket, där djurhälsa med självklarhet skall ingå.

Ytterligare ett skäl att offentliggöra statistik om djurhälsa är Sveriges inställning i EU och internationellt till djurskydd och djurhälsoarbete. Argumentationen för högt ställda krav kring djurhållning bör kunna stödjas med vetenskapligt och statistiskt underlag.

Utredningen bedömer vidare att åtgärden skulle leda till att statistiken kvalitetssäkras, blir mer tillgänglig och får ökad användning. Sannolikt skulle detta bidra till en förbättrad inrapportering från veterinärerna. Syftena och nyttan skulle bli tydligare och användningen av de inlämnade uppgifterna skulle säkerligen samtidigt öka. I den enkät som SLU genomförde i samarbete med utredningen, efterlystes bättre återkoppling från veterinärerna. En väsentlig form av återkoppling vore tillgång till statistik kring djursjukdomar regionalt och nationellt.

1.5.2 Uppgifter som enskilda måste lämna in för statistikändamål bör redovisas i Sveriges officiella statistik

I förarbetena till lagen om den officiella statistiken diskuteras för vilka ändamål som statliga myndigheter framställer statistik⁶. För det första tas statistik fram genom sammanställning och bearbetning av uppgifter som myndigheterna förfogar över, för att följa upp, bedöma och utvärdera sin egen verksamhet (driftsstatistik). Lagstiftaren har emellertid inriktat sig på den statistik som framställs av de statistikansvariga myndigheterna som har ett vidare syfte. Den bygger på uppgifter som antingen samlas in från enskilda fysiska eller juridiska personer, eller inhämtas från administrativa källor. Endast den senare typen av statistikframställning – den officiella statistiken – omfattas av lagregleringen som helhet. Vissa delar tillämpas dock på all statistik i statlig verksamhet. I förarbetena (prop. 1991/92:118, s 13) konstateras att:

⁵ LRF (2001).

⁶ Prop. 2000/01:27 och 1991/92:118.

/.../det ur många synvinklar innebär stora fördelar att det inom samhällets olika sektorer framställs statistik baserad på en tydlig författningsreglering. För planeringsändamål blir statistiken ett väsentligt instrument för myndigheter, företag och organisationer att bedöma läge och utveckling inom sina respektive intresseområden.

För forskningen är den officiella statistiken en viktig källa att hämta grundläggande information ur. Ofta används sådan statistik också som jämförelsematerial i olika specialundersökningar.

Officiell statistik som allmän information är av stor betydelse när gäller att ge allmänheten en rättvisande bild av läge och utveckling i samhället och för den allmänna debatten.

Regeringen gör vidare en koppling emellan uppgiftsskyldighet och officiell statistik. (Se prop. 2000/01:27, s. 39). Att statistiken är officiell och har vidare syften än myndigheternas driftsstatistik anses vara ett skäl att förena uppgiftsinsamlingen med uppgiftsskyldighet. Sannolikt kan detta även tolkas omvänt, så att insamling av sådana uppgifter som inte syftar till att framställa officiell statistik – och som inte omfattas av någon annan tvingande lagstiftning – inte bör förenas med någon skyldighet. Därmed får det antas att lagstiftaren inte heller anser det berättigat med sanktioner i de fallen.

Den nya statistiklagstiftning som infördes år 2001 är anpassad till personuppgiftslagen och innebär också en anpassning till EG-förordningen om statistik. Lagen kompletteras samtidigt med annan lagstiftning om uppgiftsskyldighet inom olika samhällsområden. Ett exempel på det är lagen (1998:543) om hälsodataregister inom humansjukvården. Ett annat är fiskelagen (1993:787) som innehåller skyldighet för berörda företag att lämna en rad uppgifter som behövs inom fiskeriregleringen. Registren används sedan för att även framställa officiell statistik.

1.5.3 Officiell statistik ger kvalitet, tillgänglighet och säkerhet

Officiell statistik skall enligt lagen (2001:99) om den officiella statistiken finnas för allmän information, utredningsverksamhet och forskning. Den skall vara objektiv och allmänt tillgänglig. Av förarbetena framgår att det tidigare angivna syftet ”samhällsplanering” anses ingå i det bredare ”utredningsverksamhet”.

Den officiella statistiken skall av de statistikansvariga myndigheterna dokumenteras, kvalitetsdeklarerars samt även utan avgift

offentliggöras och hållas allmänt tillgänglig i elektronisk form genom ett allmänt nätverk. Officiell statistik som även publiceras i tryckta publikationer skall sändas till alla länsbibliotek, universitetsbibliotek, statliga högskolebibliotek och Statistiska centralbyråns bibliotek utan avgift.

Således innebär att införa officiell statistik inom djurens hälso- och sjukvård ett krav på kvalitetssäkring och tillgänglighet. Jordbruksverket är redan i dag statistikansvarig myndighet inom jordbrukets område och har god erfarenhet av vilka krav som ställs på officiell statistik. Vi anser att samma krav bör ställas på statistik inom detta samhällsområde som inom andra, bland annat humansjukvården. Vi menar vidare att behoven av statistik inom djurens hälso- och sjukvård är desamma för allmän information, forskning och utveckling samt utredningsverksamhet och samhällsplanering, inte minst med tanke på de önskemål som finns kring en utökad omfattning av systemet.

1.6 Systemet för djurhälsodata följs upp och kan omprövas

Utredningens förslag: Jordbruksverket får i uppdrag att årligen redovisa utvecklingen av djurhälsoregistret, tillsammans med en resultatbedömning. I det skall ingå att mäta och redovisa kvalitetsutvecklingen i systemet och att utveckla indikatorer på detta.

Efter det att förändringarna genomförts, skall Jordbruksverket redovisa en utvärdering av systemet, på vetenskapliga grunder. Om inte tillräcklig nytta har uppnåtts i form av ett väsentligt breddat användningsområde och en god kvalitet, bör det statliga åtagandet omprövas. Alternativa lösningar bör därvid tas fram utifrån den verkliga användningen.

Utvecklingen kring hanteringen av informationen från livsmedelskedjan skall beaktas.

Utredningens bedömning: Den förväntade nyttan av ett djurhälsoregister är sammantaget en god grund för ett statligt åtagande. Det förutsätter dock att förväntade nya användningsområden och ökad nytta i huvudsak förverkligas.

En förutsättning för en ökad nytta genom bredare användning är att databasen håller tillräckligt hög kvalitet.

I dagsläget ser vi tveksamheter kring grunden för det allmännas åtagande om djursjukdata, mot bakgrund av de faktiska användningsområdena och kvalitetsbristerna. Samtidigt finns enligt berörda myndigheter och organisationer betydande utvecklingsmöjligheter som skulle kunna leda till en betydligt större nytta i framtiden. Övervägandena kring det allmännas åtagande redovisas utförligare nedan.

Vi föreslår mot denna bakgrund att utvecklingen noga skall följas, för att avgöra om kvaliteten höjs och en tillräckligt stor nytta uppnås. Regeringen föreslås ge Jordbruksverket i uppgift att årligen rapportera om djurhälsoregistrets utveckling. I rapporteringen bör ingå att beskriva vilka utvecklingsåtgärder och förändringar som genomförts. Kvaliteten bör utvärderas och förbättringar mätas och redovisas. Resultatmått måste således utarbetas för att uppnå mätbarhet. Slutligen bör verket redovisa användningen av djurhälsoregistret, i synnerhet hur den har utvecklats och vilka åtgärder som vidtagits, inom och utom verket, för att öka användningen.

Kvalitetsuppföljningen måste vidare bygga på en vetenskaplig grund, såväl veterinärmedicinskt som statistiskt. Annars kommer inte redovisningen att få den tyngd och trovärdighet som krävs för att ge en grund för dels det statliga åtagandet för djurhälsoregistret, dels uppgiftsskyldigheten för de enskilda veterinärerna. I Jordbruksverkets uppdrag att återrapportera till regeringen bör ingå att samråda med samtliga berörda, inte minst SLU och SVA.

Vårt ställningstagande för att det allmänna skall göra ett åtagande avseende ett djurhälsoregister bygger på ett antagande om en rad potentiella användningsområden, utöver de befintliga. Om det skulle visa sig att dessa, eller andra väsentliga som inte framkommit hittills, inte förverkligas, faller grunden för våra slutsatser. Det statliga åtagandet måste då omprövas.

Förslagsvis tre år efter det att det nya djurhälsodatasystemet införts, bör Jordbruksverket, eller en annan lämplig myndighet eller konsult, få i uppdrag att utvärdera det. Utifrån denna rapport får det sedan avgöras om systemet behöver ses över eller åtagandet omprövas. Vid det laget kommer SLU:s vetenskapliga validering av djursjukdata för nötkreatur att ha redovisats. Utvecklingen på livsmedelsområdet, som även har beskrivits i detta betänkande, kan utgöra ytterligare ett skäl att förändra eller ompröva systemet. Vi återkommer till detta i våra resonemang kring vem som bör rapportera djurhälsouppgifter nedan.

1.6.1 Grunderna för det allmännas åtagande är i dag inte helt tillräckliga

Flera av de befintliga och tänkbara syften med djursjukdata som vi beskriver uppnår det allmänna inte i första hand genom djursjukdatainsamling, utan genom specifik lagstiftning och myndighetstillsyn. Däremot har vi funnit att djursjukdata kan komplettera andra system och kunskapskällor och därigenom ha en funktion att fylla för dessa syften, särskilt som statistikkälla och informationsdatabas. Av särskild betydelse är, som påpekas redan i utredningens direktiv, övervakningen av djursjukdomar och läkemedelsanvändningen till djur.

Beskrivningen av de nuvarande och framtida användningsområdena för djursjukdata ger en bild av breda och väsentliga syften. I dag är emellertid flera tänkbara användningar av uppgifterna från veterinärerna inte verklighet eller inte helt genomförda. Användningsområdena i dagsläget, liksom sådana som kan uppstå i framtiden, beskrivs i kapitlet om mål och syften.

Utifrån den praktiska användningen i nuläget, ligger det allmännas intresse främst inom forskningen, den veterinära läkemedelsövervakningen samt övervakningen av djurhälsa och djursjukdomar. Omfattningen av användningen till hälso- och sjukdomsövervakningen är förhållandevis liten. Till det kommer behoven av statistiskt underlag för den veterinära tillsynen. Statistik för utredning, utvärdering och forskning är också användningsområden i dag.

Den främsta användaren för närvarande återfinns inom näringen, nämligen Svensk Mjolk. Naringens användning i avel, rådgivning och produktionsstyrning är emellertid i sig inte tillräcklig grund för att kräva rapportering från veterinärerna eller djurhållarna till myndigheterna. Samtidigt har samhället ett intresse av att ett mål med aveln är friska djur.

Därutöver används uppgifterna vid Jordbruksverket i läkemedelsövervakningen och som underlag för tillsynen. Vidare förekommer en omfattande användning i forskningen vid Lantbruksuniversitetet kring nötkreatur i mjölkproduktionen.

Slutligen finns det exempel på att djursjukdata har använts i miljö- och hållbarhetsredovisningar, varför statistiken även har fått en viss användning i arbetet med de nationella miljömålen och annan miljöstyrning.

Således är den verkliga nyttan i dagsläget begränsad, jämfört med den möjliga användningen i framtiden. Vi menar därför att det är tveksamt om befintliga nyttan är tillräcklig som en grund för ett allmänt åtagande för djursjukdata.

Vi bedömer däremot, utifrån vår analys, att det finns en god grund för ett åtagande från statens sida för insamling av uppgifter om djurens hälsa och sjukdomar, om den nuvarande och framtida nyttan beaktas sammantaget. Allteftersom kvaliteten höjs och fler användningsområden förverkligas stärks motiven för åtagandet.

1.6.2 Ett bakomliggande skäl är problemen med bristande kvalitet

Som ett väsentligt skäl för att inte användningen av djursjukdata är större i dag, anges den bristande kvaliteten och osäkerhet kring felkällorna. Ett förverkligande av den potentiella nyttan förutsätter således en högre, eller åtminstone säkrare, datakvalitet.

Vi har funnit att inrapporteringen av uppgifter, liksom hanteringen av dem uppvisar brister. Den registeransvariga myndigheten redovisar ingen kvalitetsuppföljning eller resultatanalys om systemet. Forskning pågår kring uppgiftskvaliteten för nötkreatur, men är inte avslutad. Omfattningen av bristerna är därför fortfarande oklar och behöver dessutom bli föremål för ytterligare forskning avseende andra djurslag. Vi har i vår analys pekat på olika källor, bland annat vår egen enkätundersökning, som ger en antydning om bristernas omfattning.

Våra ställningstaganden om det allmännas åtagande bygger därför på förutsättningen att insamlingen och registreringen av uppgifter om djurhälsa, djursjukdomar och läkemedelsanvändning håller en god kvalitet. Denna kvalitet skall säkerställas och redovisas löpande, eljest kan inte ett fortsatt statligt åtagande rättfärdigas i längden.

1.7 Veterinärerna bör fortsätta att rapportera djurhälsouppgifter

Utredningens bedömning: Veterinärerna bör fortsatt stå för uppgiftslämnandet om djursjukdomar av såväl principiella som praktiska skäl.

Insamlingen av djurhälsodata skall bidra till att uppfylla samhällets mål med djurens hälso- och sjukvård. Det ligger därför närmast till hands att skyldigheten att lämna in djursjukdata åläggs dem som bedriver vården.

Det är mer praktiskt och kostnadseffektivt att veterinärerna rapporterar än djurhållarna. Insamlade data får sannolikt också högre kvalitet, givet veterinärernas kunskap och erfarenhet.

Beroende på hur datainsamlingen om livsmedelskedjan utformas, kan ställningstagandet behöva omprövas. Ansvaret för informationen från livsmedelskedjan ligger helt på livsmedelsföretagen.

Vi har således dragit slutsatsen att uppgiftslämnandet från veterinärerna kan fylla flera centrala behov som har allmänintresse. Behoven har också definierats och beskrivits. Nästa steg blir att avgöra vem som skall rapportera data. Valet står i praktiken emellan veterinärerna och djurhållarna, de två grupper som har tillgång till de data som det allmänna vill åt.

Hur en skyldighet enligt lag att lämna in uppgifter om djursjukdomar m.m. motiveras, avgör vem som bör vara föremål för den. Skyldigheten att lämna uppgifter måste dels kunna härledas till ett samhällsintresse, dels bygga på att den uppgiftsskyldige har ett ansvar att uppfylla målen med detta.

Vilka bakomliggande principiella ansvarsområden har vi då identifierat för de berörda? Djurhållaren ansvarar för djurhälsan och livsmedelssäkerheten. Veterinären ansvarar för diagnoser, behandling och läkemedelsförskrivning samt att informera djurhållaren om följderna, bland annat för livsmedelsproduktionen. I ingetdera fallet leder ansvaret omedelbart till att även omfatta att lämna ut uppgifter till en statlig myndighet. Målen med verksamheten kan nås utan att uppgifterna samlas in till ett centralt register.

Insamlingen av djursjukdata skall dock bidra till att uppfylla samhällets mål med djurens hälso- och sjukvård. Det ligger därför närmast till hands att skyldigheten att lämna in djursjukdata åläggs

den huvudman som bedriver vården; fältveterinären, djurkliniken eller djursjukhuset. Till det kommer att det är mer praktiskt och kostnadseffektivt att veterinärerna rapporterar än djurhållarna, inte minst med hänsyn till antalet. Insamlade data har sannolikt också högre kvalitet, givet veterinärernas kunskap och erfarenhet.

1.7.1 Djurhållaren måste registrera uppgifter om smittsamma djursjukdomar och viss läkemedelsbehandling

Krav på att djurhållare skall föra journal finns i lagen (1992:1683) om provtagning på djur m.m. Jordbruksverkets har fått bemyndigande att meddela föreskrifter om skyldighet för djurhållare att föra register över behandlingar med läkemedel och att bevara sådana journaler. Till dessa bestämmelser har även kopplats straffsanktioner.

Djurhållarens skyldighet att föra journal över behandlingar skulle kunna kompletteras med ett krav på att dessa djursjukdata skall rapporteras in, som ett alternativ till veterinärernas rapportering, åtminstone i vissa avseenden. Det bakomliggande skälet för ett sådant val skulle i så fall vara livsmedelsföretagarnas, i detta fall djurhållarnas, tydliga ansvar för informationen från livsmedelskedjan enligt EG-lagstiftningen. Det finns krav på att livsmedelsinformation i databaser, men den praktiska utformningen och omfattningen är ännu inte klarlagd.

En sådan lösning täcker dock inte alla de mål med datainsamlingen som vi har identifierat. Någon allmän skyldighet att uppfylla målen för djurens hälso- och sjukvård kan rimligen inte heller åläggas djurhållarna.

Å andra sidan finns möjligheten att även sådana sjukdomsfall som inte kommer under veterinärvård skulle rapporteras. Samtidigt riskerar dock uppgifterna tillförlitlighet att bli för låg.

Att gå över till djurhållarbaserad datainsamling skulle med all sannolikhet leda till ganska omfattande övergångsproblem och ytterligare kostnader. Inte minst antalet djurhållare avskräcker. Antalet jordbruksföretag som bedriver animalieproduktion är, enligt senaste statistik från år 2003, över 30 000⁷. Till det kommer

⁷ Källa: Jordbruksverket, Sveriges officiella statistik: Jordbruksföretagens driftsinriktning 2003.

sedan de som håller hästar; uppskattningen år 2004 var att det fanns 56 000 anläggningar med hästhållning⁸.

Djurhållarnas journalföring av behandlingar och läkemedelsanvändning håller dessutom i dagsläget inte tillräckligt god nivå. Uppgifterna är inte heller lika heltäckande som veterinärernas journaler. Alla behandlingar och sjukdomsfall finns inte registrerade, eftersom det endast finns krav på att registrera sådant som har betydelse för livsmedelssäkerheten.

Det är sannolikt därför inte en lika kostnadseffektiv lösning som den rådande, med rapportering från veterinärerna. Kvaliteten kan inte förväntas bli bättre med djurhållarrapportering. I framtiden kan grunderna för denna slutsats förändras, i och med att den nya livsmedelsregleringen införs och utvecklas samt att jordbruksföretagen ytterligare rationaliseras (och antalet djurhållare i lantbruket därmed minskar).

1.7.2 Veterinärerna måste föra journaler över alla behandlingar och diagnoser

Allmänt uttryckt har vi slagit fast att insamlingen av djursjukdata skall bidra till att uppfylla samhällets mål med djurens hälso- och sjukvård. Det ligger därför med självklarhet närmast till hands att skyldigheten att lämna in journaldata åläggs den som bedriver just hälso- och sjukvård för djur; fältveterinären, djurkliniken eller djursjukhuset.

Till det kommer att det sannolikt är mer praktiskt och kostnadseffektivt att veterinärerna rapporterar än djurhållarna, inte minst men hänsyn till antalet. I dag är antalet veterinärer som rapporterar lantbruksdjur och hästar gott och väl under 1 000 (se mer detaljerade siffror i bakgrundskapitlet), att jämföras med antalet djurhållare som har djur som ingår eller kan ingå i livsmedelsproduktionen. Insamlade data från veterinärerna har med all sannolikhet också högre kvalitet än motsvarande uppgifter från djurägarna, givet såväl veterinärernas kunskap och erfarenhet som den frekvens de rapporterar med.

Veterinärerna är slutligen alltid skyldiga att föra journal; alla intressanta uppgifter finns därmed redan samlade i en källa. Det är därför kostnadseffektivt att samla in uppgifter till djursjukdata

⁸ Källa: Jordbruksverket, Sveriges officiella statistik: Hästar och anläggningar med häst 2004.

därför, om det görs på ett enkelt sätt. Möjliga förenklingar, som exempelvis enklare diagnos- och åtgärds-koder, förs fram ovan.

1.7.3 Framtida utveckling inom livsmedelsområdet kan förändra bilden

I nuläget finns inga färdiga planer om insamling av uppgifter från livsmedelskedjan till en central databas, varken på EU-nivå eller nationellt. Samtidigt kommer säkerligen en sådan utveckling i framtiden. Motivet skulle i så fall vara att förstärka livsmedels-säkerheten. Ett krav på uppgiftsinsamling i EG-regleringen skulle ta sikte på livsmedelsföretagen, däribland animalieproducerande djurhållare, eftersom de så tydligt pekats ut som ansvariga för informationen från livsmedelskedjan.

För det fall datainsamling införs inom livsmedelsområdet i framtiden, kommer förutsättningarna för vårt ställningstagande att förändras. En del av de uppgifter som samlas in genom djursjukdatasystemet skulle då komma att samlas in även från livsmedelskedjan. I så fall behöver rapporteringsskyldigheten ses över för att undvika onödigt dubbelarbete. Denna aspekt har vi även beaktat i vårt förslag om uppföljning och omprövning ovan.

En jämförelse emellan djurhållarnas journalhållning enligt EG-lagstiftningen kring livsmedelssäkerhet, å ena sidan, och djursjukdata å den andra, finns i kapitlet om regleringen kring djursjukdata och näraliggande områden.

1.7.4 Författningsreglering av djurhälsodata införs

Utredningens förslag: En bestämmelse om skyldighet för veterinärer att lämna djurhälsouppgifter införs i lagen om provtagning på djur, avseende diagnoser, läkemedel och åtgärder.

I förordningen bestäms vilka djurslag rapporteringen skall avse och i vilken omfattning uppgifter skall lämnas in. Rapporteringen gäller tills vidare lantbruksdjur och liknande samt vissa behandlingar på häst.

De insamlade uppgifterna skall bearbetas och lagras i ett djurhälsoregister. Ändamålen för registret anges i förordningen.

Vi skall enligt direktiven till utredningen lämna förslag till de författningsändringar som bedöms nödvändiga. För att uppgifter skall kunna samlas in till djurhälsoregistret krävs att det regleras i lag. Grundlagen tillåter inte den ordning som råder i dag, med en skyldighet på föreskriftsnivå.

Samtidigt vill vi framhålla att detta skall ses i samband med våra övriga förslag. Det är av väsentlig betydelse att de genomförs samlat. Lagändringen föreslås för att rätta till en situation som saknar rättslig grund. Att genomföra den isolerat skulle med all säkerhet inte leda till att våra syften uppnås.

Kopplat till förslaget till ändring i provtagningslagen, finns även ett förslag till följdändring i provtagningsförordningen.

Innebörden av lag- och förordningsändringarna

Utredningen föreslår att en bestämmelse införs i lagen (1992:1683) om provtagning på djur m.m. om skyldighet för veterinärer att lämna uppgifter om alla förrättningar. I bestämmelsen föreskrivs att veterinärer skall lämna uppgift om diagnoser, läkemedelsanvändning och vidtagna åtgärder. Regeringen bemyndigas i vårt förslag att närmare föreskriva för vilka djurslag som uppgiftsskyldigheten skall gälla samt vilka uppgifter som krävs för de olika djurslagen. Avsikten är, som vi redovisat ovan, att kraven på rapportering av djurhälsodata de närmaste åren i princip skall ha samma omfattning som i dag, vad gäller uppgiftsslag och berörda djurslag. Summarapporteringen för sällskapsdjur upphör dock.

Vidare föreslår utredningen att skyldigheten skall täckas av de tvångsmedel som provtagningslagen föreskriver. Ansvarig myndighet skall få anmana en veterinär att lämna uppgifter eller meddela ett föreläggande om att lämna uppgifter vid vite. Vite bör självfallet ses som yttersta påtryckningsmedel.

Avsikten är att de insamlade uppgifterna bearbetas och lagras i ett djurhälsoregister. Vi har funnit att den generella regleringen av uppgifter som myndigheter samlar in, bland annat för statistik, bör styra insamlingen av djurhälsodata. Ingen särskild reglering krävs därför. Av provtagningslagen kommer det att framgå till vilka syften som uppgifterna skall användas.

Ändamålen för djurhälsoregistret, som föreslås framgå av förordningen (1998:134) om provtagning på djur m.m., har redan

beskrivits ovan i det avsnitt som behandlar skyddet av den personliga integriteten för dem som uppgifterna avser.

Skälen till val av lagrum

Bakgrunden till att vi föreslår att bestämmelsen om uppgiftsskyldighet för veterinärerna skall införas i provtagningslagen, är att de främsta syftena med insamlingen av djursjukdoms- och djurhälsouppgifter sammanfaller med den lagens tillämpningsområde. Lagen avser bland annat kartläggning och kontroll av smittsamma djursjukdomar och smittämnen hos djur samt kontroll av vissa ämnen och rests substanser i djur och djurprodukter.

Djurhälsoregistret skall användas för sjukdoms- och läkemedelsövervakning, vilket är ett överlappande tillämpningsområde. Datainsamlingen gäller dock även icke-smittsamma djursjukdomar. Dessa täcks snarare av lagen om kontroll av husdjur m.m. Emellertid bedömer utredningen att provtagningslagen täcker de viktigaste syftena med datainsamlingen och att det är godtagbart att tillämpningsområdet för den lagen därför utvidgas. Hittilldags har lagens syften utvecklats allteftersom, utifrån uppkomna behov att komplettera EG-lagstiftningen och lagstiftningen emot smittsamma djursjukdomar.

Utredningen anser dock samtidigt att det vore lämpligt att, som Jordbruksverket föreslog redan inför EES-anslutningen, föra samman de två lagarna till en samlad lagstiftning om djurhållning. Flera goda skäl framfördes i det sammanhanget, vilka knappast har minskat i betydelse. Det är uppenbart att lagarna kompletterar varandra och i viss mån griper in i varandra, i synnerhet vad gäller den organiserade hälsokontrollen. En samlad uppgiftsskyldighet som skall bidra till syftena med båda lagarna, genom ett statistiskt underlag, är ytterligare ett skäl att genomföra förändringen. Som jämförelse kan vidare noteras att det i Danmark nyligen infördes en samlad djurhållningslagstiftning. Att lägga fram ett sådant förslag ligger dock utanför vårt uppdrag.

Vi vill slutligen framhålla att vi bedömer att uppgiftsskyldigheten hellre borde avse vårdgivaren och inte den enskilde veterinären vilket redan är fallet på humansidan. Det är den förre som har den främsta möjligheten att se till att målen uppfylls, i de fall de två funktionerna inte är synonyma (andra än enskilda praktiserande veterinärer). I nuläget går det dock inte att ålägga vårdgivare inom

djurens hälso- och sjukvård en sådan skyldighet, eftersom det inte finns bestämmelser om vårdgivare inom djurens hälso- och sjukvård. Så snart en grund finns, bör dock skyldigheten föras över från veterinärerna till vårdgivarna. Till dess bör en ansvarig veterinär utses när data rapporteras in i grupp vid djurkliniker och djursjukhus.

Ett rättframt sätt hade annars varit att ge en tydlig grund för kravet på rapportering av djurhälsouppgifter genom att införa en allmän skyldighet för vårdgivare att uppfylla målen i en lag om djurens hälso- och sjukvård. Så har frågan lösts för humansjukvård. Problemet är att någon motsvarande övergripande lagstiftning inte finns på djursidan. Att i stället införa en sådan skyldighet i den veterinära behörighetslagstiftningen är mindre lämpligt, eftersom den inte fyller samma syften som en allmän lagstiftning på området skulle ha gjort. Bristerna i lagstiftningen i dag gör det svårt att lösa det specifika problemet helt och hållet, eftersom det inte ligger inom ramen för denna utredning att lösa det övergripande.

Grundlagen kräver i regel lagstiftning om skyldigheter för enskilda

Bestämmelser om förhållandet emellan enskilda och det allmänna som gäller åligganden för enskilda skall som huvudregel regleras i lag enligt regeringsformen (RF), vilket innebär att skyldigheter som enskilda har i förhållandet till det allmänna i princip skall beslutas av riksdagen⁹. På vissa områden får dock riksdagen överföra rätten att meddela bestämmelser (föreskriftsrätten) till regeringen, som i sin tur får överföra föreskriftsrätten till en myndighet. De ämnesområden inom vilka bemyndiganden till regeringen (och vidare till myndighet) kan ges framgår av 8 kap. 7 § 1 st. RF. Av intresse här är framförallt att bemyndiganden kan ske beträffande bestämmelser som avser skydd för hälsa, näringsverksamhet och djurskydd (1, 3 och 4 p.).

Bestämmelserna i Jordbruksverkets föreskrifter (SJVFS 1998:38) om journalföring och uppgiftslämnande m.m. (journalföreskrifterna)¹⁰ innehåller skyldigheter för både djurhållare och veterinär. För att Jordbruksverket skall ha rätt att utfärda sådana bestämmelser krävs således ett stöd i lag. I journalföreskrifterna

⁹ RF 8 kap. 3 §.

¹⁰ Jordbruksverkets saknummer D 30.

hänvisas till bemyndiganden i dels provtagningsförordningen, dels förordningen (1971:810) med allmän veterinärinstruktion (veterinärinstruktionen).

Den grundläggande regleringen av veterinärers behörighet och skyldigheter samt om tillsyn över veterinärer och befintliga sanktioner vid felaktigheter i yrkesutövningen finns i lagen (1994:844) om behörighet att utöva veterinäryrket (behörighetslagen). Där ges regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, rätt att meddela föreskrifter ”om vad veterinärer är skyldiga att göra i sin yrkesutövning och om tillsyn över veterinärers verksamhet”¹¹. Föreskriftsrätten har regeringen utnyttjat och fört vidare till Jordbruksverket, huvudsakligen i veterinärinstruktionen. I denna finns bestämmelser om veterinärers allmänna skyldigheter (3–6 §§).

Enligt veterinärinstruktionen skall en veterinär ”i sin verksamhet föra journal i den omfattning och på det sätt i övrigt som Jordbruksverket föreskriver”¹². Bestämmelsen innebär dels att veterinärer har skyldighet att föra journal, dels att Jordbruksverket bemyndigas meddela föreskrifter om hur och i vilken omfattning journalen skall föras.

Vidare skall en veterinär ”vid förskrivning och tillhandahållande av läkemedel följa de föreskrifter som Jordbruksverket meddelar”¹³. Bestämmelsen innehåller ingen skyldighet för veterinärerna (annat än att följa föreskrifter), utan är bara ett bemyndigande för Jordbruksverket att meddela föreskrifter. I princip bör det innebära att de föreskrifter som kan meddelas av Jordbruksverket främst har karaktären av verkställighetsföreskrifter, d.v.s. hur veterinärer skall agera för att uppfylla redan givna skyldigheter. Med stöd av denna bestämmelse kan därför inte nya åligganden införas.

Enligt en bestämmelse i veterinärinstruktionen ges Jordbruksverket möjlighet att meddela verkställighetsföreskrifter (30 §). Det är framförallt föreskrifter av rent administrativ karaktär för tillämpningen av en lag, men också föreskrifter som i materiellt hänseende fyller ut en lag. Verkställighetsföreskrifter får inte innehålla sådant som för den enskildes del innebär ett helt nytt åliggande eller ingrepp.

Ingen av de bestämmelser i veterinärinstruktionen som innebär att föreskriftsrätten i fråga om veterinärers skyldigheter överförs

¹¹ 7 § 2 st. behörighetslagen.

¹² 4 § 1 st. 1 p. veterinärinstruktionen.

¹³ 4 § 1 st. 2 p. veterinärinstruktionen.

från regeringen till Jordbruksverket, kan enligt vår mening anses täcka skyldigheten att rapportera djursjukdata. Därmed saknas i dag en grund för ett bemyndigande till Jordbruksverket att meddela föreskrifter om en sådan rapporteringsskyldighet.

Sanktioner kan i dag inte tillgripas när föreskrifterna om uppgiftsrapportering inte följs

En veterinär som åsidosätter sina skyldigheter i sin yrkesutövning kan bli föremål för disciplinpåföljd enligt behörighetslagen. Sådana frågor prövas av Veterinära ansvarsnämnden och kan leda till erinran, varning eller i allvarliga fall till att Jordbruksverket återkallar legitimationen. Veterinära ansvarsnämnden handlägger ärenden om disciplinpåföljd mot alla veterinärer i deras veterinära yrkesutövning. Med sådan yrkesutövning menas veterinärmedicinsk verksamhet.

Av motiven till bestämmelsen framgår att endast rent veterinärmedicinska arbetsuppgifter är underkastade prövning samt att det skall vara fråga om att arbetet inte har utförts i överensstämmelse med vetenskap och beprövad erfarenhet eller att åtgärden utförts felaktigt i något annat avseende, samt att felgreppet skall ha varit sådan att det har påverkat eller äventyrat syftet med veterinärens arbetsinsats. (Se prop. 1993/94:139, s. 29). Det är således framförallt arbetsuppgifter som vidtas direkt i förhållande till ett djur som kan komma under ansvarsnämndens bedömning. Underlåtenhet att rapportera uppgifter enligt Jordbruksverkets föreskrifter skulle därför troligen inte tas upp till prövning av ansvarsnämnden.

Eftersom tillsynsmyndigheten för veterinärerna (Jordbruksverket i de flesta fall) inte heller har möjlighet att exempelvis utfärda förelägganden mot den veterinär som åsidosätter sina skyldigheter, saknas i dag relevanta sanktionsmöjligheter mot veterinärer som inte rapporterar djursjukdata.

Jordbruksverket har för regeringen påtalat förhållandet att det inte finns några påtryckningsmöjligheter för myndigheten gentemot de veterinärer som inte lämnar djursjukdata. Jordbruksverket föreslog år 2003 i en skrivelse att det skulle införas sanktionsmöjligheter vid brister i veterinärers inrapportering, så att tillsynsmyndigheten skulle få möjlighet att utfärda de före-

lägganden som behövs för att bestämmelserna skall efterlevas¹⁴. Regeringen beslutade, efter det att utredningen tillsatts, att överlämna framställningen till utredningen, såvitt avsåg frågan om djursjukdata¹⁵.

1.7.5 Veterinärerna får rätt att lämna ut uppgifter till djurhälsoregistret som täcks av tystnadsplikten

Utredningens förslag: En förändring görs i bestämmelserna om de privata veterinärernas tystnadsplikt, så att uppgifter som omfattas av tystnadsplikten får lämnas ut i de fall annan lagstiftning kräver det.

Utredningens bedömning: Uppgiftsskyldighet i lag eller förordning krävs vidare för att bryta sekretessen för uppgifter hos de statliga veterinärerna.

Detta förslag är också en förutsättning för att uppgifter skall kunna samlas in till djurhälsoregistret.

Som vi redogör för i kapitlet om reglering av djursjukdata, omfattas veterinärer av tystnadsplikt. För de statligt anställda veterinärerna är detta reglerat i sekretesslagen. Sekretessen gäller emellertid inte för uppgifter som omfattas av en uppgiftsskyldighet i en annan lag eller förordning, vilket framgår av förarbetena till sekretesslagen. En sådan uppgiftsskyldighet behöver inte ha införts med tanke på att uppgiften kan omfattas av sekretess, för att uppgiften skall få lämnas ut. Syftet måste alltså inte vara att bryta igenom sekretessen, det följer ändå av att bestämmelsen införs. Däremot krävs att den, för att kunna beaktas, uppfyller vissa krav på konkretion. I praktisk tillämpning innebär det t.ex. att det inte finns något hinder för en distriktsveterinär att till en annan myndighet (länsstyrelsen) lämna uppgifter om smittsamma sjukdomar enligt epizootilagen.

Privata veterinärers tystnadsplikt regleras i stället i 9 § lagen (1994:844) om behörighet att utöva veterinäryrket (behörighetslagen). I bestämmelsen finns inte något uttryckligt undantag från

¹⁴ Skrivelse från Jordbruksverket till Regeringskansliet, Jordbruksdepartementet angående förslag till möjligheter att sanktionera bristande rapportering av veterinära förrättningar den 8 juli 2003, verkets dnr 32-3769/03, dnr Jo2003/1579.

¹⁵ Regeringsbeslut nr 8 den 13 januari 2005.

tystnadsplikten för den situationen att veterinären har en uppgiftsskyldighet enligt lag. I bestämmelsen anges att veterinären inte ”obehörigen får röja...” vilket kan tolkas så att en uppgift som lämnas ut på grund av en i lag föreskriven uppgiftsskyldighet inte är ett obehörigt röjande. Någon rättspraxis som stöder detta finns emellertid inte.

Eftersom vi har för avsikt att i provtagningslagen införa en skyldighet för veterinärer att rapportera till djurhälsoregistret, kan de statliga veterinärerna, utan att det strider mot bestämmelser om sekretess, lämna ut uppgifter om sina behandlingar till djursjukdata. För att tydliggöra att en uppgift som lämnas till Jordbruksverket i enlighet med skyldigheten att rapportera djursjukdata inte är ett obehörigt röjande, föreslår vi att bestämmelsen i behörighetslagen ändras så att denna situation tydligt undantas även för privata veterinärer.

2 Ekonomisk bedömning och konsekvensbeskrivning

Utredaren skall enligt uppdraget beräkna kostnaderna för de åtgärder som föreslås, både för det allmänna och för berörda näringsidkare och föreslå finansiering av eventuella offentliga åtgärder, liksom beakta de administrativa konsekvenserna för näringsidkarna. Direktivet nämner endast statsfinansiella och företagsekonomiska kostnader. Direktivet framhåller dock de olika behov som ligger bakom djursjukdatainsamlingen. De är uttryck för den samhällsekonomiska nyttan. Därför bör de samhällsekonomiska kostnader också beaktas i görligaste mån.

I detta kapitel redovisas en grundläggande samhällsekonomisk analys av våra förslag. Vi gör inte någon motsvarande analys av djursjukdataregistret i allmänhet, eftersom det inte ligger i uppdraget att utreda systemets vara eller icke-vara. Väsentligt för analysen är i stället att jämföra skillnaden gentemot dagsläget av att genomföra våra förslag. Resonemangen bygger på resultaten från det seminarium som utredningen och Livsmedelsekonomiska institutet (SLI) ordnade kring dessa frågor, resultat som redovisades i en rapport från institutet¹.

Efter den samhällsekonomiska analysen av förslagen, går vi igenom följderna för de olika aktörerna. Vidare behandlar vi finansieringen av förslagen. Eftersom det inte föreslås någon utvidgning av inrapporteringen av data, blir det emellertid inte fråga om några större finansieringsbehov.

2.1 En samhällsekonomisk lönsamhetsanalys

Vi har lagt fram ett antal områden som kan anses gynnas av en djurhälsodatabas (se kapitlet om mål och syften). Både verklig och potentiell nytta tas upp, liksom vilken nytta som kan uppstå vid

¹ Livsmedelsekonomiska institutet (2005).

förändringar av databasen. Utifrån dessa områden för vi en diskussion om vilket allmänintresset är. Slutsatserna tillsammans med överväganden om vem som bör rapportera och vad som bör rapporteras in, utmynnar i de förslag som utredningen lägger. Principen för resonemanget är alltså, förenklat uttryckt, att eftersom allmänintresset för ett djurhälsoregister kan anses finnas, så bör en fullständig inrapportering krävas. Slutligen presenteras de lag- och andra ändringar som vi bedömer krävs för att möjliggöra en fullständig inrapportering med god kvalitet.

Ett intressant bidrag från den samhällsekonomiska analysen vore att föra en diskussion om samhällsnyttan av djurhälsodata i stort. Detta är dock inget som våra direktiv omfattar, då vi inte fått i uppdrag att utreda alternativet att avskaffa djursjukdatasystemet. I stället diskuterar vi kring samhällskostnaden och samhällsnyttan för de olika alternativ som utredningen övervägt. Utifrån detta kan vi se vilka alternativ som bör beaktas eller inte förkastas ur ett samhällsekonomiskt perspektiv.

2.1.1 Kort beskrivning av metoden; kostnads-nyttoanalys tillämpad på djurhälsodata

Den metod som används är i princip en kostnads-nyttoanalys (Cost Benefit Analysis, CBA), om än på en mycket grundläggande nivå. Vi har begränsat oss till att föra ett kvalitativt resonemang, eftersom vi bedömer att en kvantifiering av nyttan skulle innebära ett omfattande arbete, med osäkert resultat. En värdering av nyttan är ytterst en fråga om att väga den emot andra alternativ, ett politiskt övervägande.

Sättet att resonera i en sådan analys skiljer sig något från hur vi har lagt upp våra överväganden, att utgå ifrån allmänintresset och utarbeta förslagen utifrån det, vilket beskrevs kort ovan. Ur detta perspektiv har det liten betydelse om djursjukdatabasen i sig har något allmänintresse. Det som är intressant ekonomiskt är att studera hur nuläget (status quo-alternativet) förhåller sig till de olika förslagen, det vill säga vilken extra nytta och vilka extra kostnader de olika alternativa förändringarna medför (oaktat nyttan av databasen i sig). Syftet med denna jämförelse är att avgöra om det kan anses samhällsekonomiskt lönsamt att genomföra förändringarna och i så fall vilka av dessa, eller om nuläget är att föredra. Detta är ett sätt att värdera om åtgärderna

bör vidtas eller inte, snarare än att utvärdera nuläget. Vad som krävs är en noggrann precisering av vilka olika alternativ som finns, samt identifiering och kvantifiering av kostnads- och nyttoposter för dessa alternativ.

Arbetsgången vid en sådan analys kan i grova drag beskrivas som följer (tillämpat på djurhälsodata):

1. Beskriv de olika alternativen. De kan vara flera fristående förslag, eller en jämförelse emellan status quo och förändringar. *Utredningen definierar de olika alternativen (inklusive status quo) utifrån direktiven, dvs. vilka olika alternativ finns det för att förbättra databasen.*
2. Identifiera kostnad och nytta som samtliga alternativ skulle medföra (även sådana som inte är direkt monetära). *Exempel: en lagändring kan innebära kostnader i form av administration och merarbete för vissa veterinärer, men kan generera nytta i form av bättre data, etc.*
3. Kvantifiera dessa kostnader och nyttor. *Exempel: hur många extra arbetstimmar som kan krävas, hur många fler som kan antas använda databasen.*
4. (ev.) Värdera nytta och kostnader i pengar (monetarisera), för samtliga alternativ. *Detta skulle innebära att alla kostnader och nyttor monetariseras utifrån 1–3 för samtliga alternativ.*
5. (ev.) Beräkna nuvärdet av (diskontera) alla värden i punkt 4. samt nettonuvärde (diskonterad skillnad emellan värdet för nyttan och kostnaden) för samtliga alternativ.
6. Gör en känslighetsanalys för osäkra parametrar.
7. Ge en rekommendation baserat på nettonuvärde (ev.) och känslighetsanalys. *Exempel: vilka alternativ som kan anses vara samhällsekonomiskt lönsamma, hur en välfungerande databas uppnås på mest effektiva sätt, hur stor osäkerheten är i rekommendationerna utifrån de olika alternativ och mål som specificerats.*

Alla dessa steg är inte nödvändiga i alla lägen, men för en samhällsekonomisk analys krävs åtminstone att alternativen beskrivs, att kostnader och nytta identifierats för varje alternativ samt att de grovt kvantifieras. Denna relativa kvantifiering måste

vara konsekvent; ”begränsad” för en kostnadspost för ett alternativ måste ungefär motsvara ”begränsad” för en nyttopost för ett annat alternativ osv.

Man bör också, även om man inskränker sig till en kvalitativ analys (där kostnad och nytta ej monetariseras), beakta osäkra variabler i en känslighetsanalys. Detta görs genom att särskilt osäkra ingångsvärden identifieras (exempelvis kvantifiering av hur mycket nytta SVA skulle få av registret om inrapporteringen ökar), varefter man undersöker för vilka av alternativen detta har en stor betydelse. Den osäkerhet som man därigenom har identifierat bör sedan också finnas med i resonemanget då förslagen rekommenderas eller förkastas.

Mera precist bör alltså utredningen presentera vilka olika alternativ som står till förfogande, och vad dessa innebär för alla inblandade parter. Vidare bör status quoalternativet också preciseras, vilka kostnader och vilken nytta som nuvarande nivå på djursjukdatabasen medför. Detta görs för att lättare se vilka merkostnader och vilken extra nytta de olika alternativen medför.

Till exempel är i nuläget registret inte särskilt användbart för vissa (som SVA), men kunde genom någon förändring som ökar kvaliteten eller tillgängligheten få många fler användare. Det skulle då medföra en nyttoökning jämfört status quo.

2.1.2 Utvärdering av nuläget

Det första steget är således att beskriva nuläget (status quoalternativet) det vill säga att bibehålla nuvarande situation för registret. Vilken kostnad respektive nytta medför detta? En noggrann beskrivning gör det lättare att utreda vilken extra nytta och kostnad förändringsalternativen medför. Eftersom det är syftet här, kan vi som sagt bortse ifrån att nuläget inte är hållbart av andra skäl.

Analysen åskådliggörs i en tabell nedan, som bygger på redovisningen i kapitlet om systemets syften. Användningsområdena motsvarar de avsnitt där de olika syftena analyseras.

Tabell 2.1 Identifiering och kvantifiering av nyttan inom nuvarande användningsområden

Användningsområde	Nyttan med nuvarande system	Grad av nytta
<i>Livsmedelssäkerhet</i>	Ingen	
<i>Övervakning av läkemedelsförbrukning</i>	Resistensbekämpning	Begränsad
	Statistik	Måttlig
<i>Sjukdomsövervakning (myndigheternas)</i>	Tillsyn	Begränsad
	Förebyggande arbete	Begränsad
<i>Djurhälsa och avel</i>	För mjölkdjur	Stor
	Djurhälsaindikator	Begränsad
<i>Hållbar utveckling</i>	Hållbarhetsredovisningar	Måttlig
<i>Djurskydd</i>	Djurskyddsinspektion	Mkt begränsad
	Underlag för föreskrifter	Begränsad
<i>Veterinär tillsyn</i>	Övervakning av veterinär verksamhet	Måttlig
<i>Näringsutveckling</i>	Inom mjölkproduktion	Stor
<i>Forskning och utredning</i>	Forskning kring nötkreatur	Stor
	Undervisning	Begränsad
	SJV:s utredningar	Måttlig

Observera att inga ”potentiella” användningsområden tas upp här. Eftersom de som kunde ha använt systemet har valt att använda andra informationskällor, ska dessa användningsområden inte tas upp som nytta med nuvarande system.

Det är alltså tabellen ovan som ska jämföras med de olika alternativ som vi redovisar: Hur stor är nyttan med dessa samt hur ändras nyttograden för befintliga nyttoaspekter genom alternativen?

Kostnaderna med databasen uppstår i tre led: för uppgiftslämnandet, för insamling, bearbetning och registerhållning samt hos användarna.

Uppgiftslämnarna har en kostnad utöver den som hör samman med journalföringen, som dock kan belastas kunden

De uppgiftslämnande veterinärerna lägger en viss del av sin arbetstid på att registrera och rapportera in djursjukdata. I svaren på vår enkät anges i medeltal att veterinärerna lägger en dryg halvtimme i veckan på rapportering avseende lantbruksdjur. För

hästar är motsvarande omfattning mycket lägre; tidsåtgången bedöms till drygt en halvtimme i månaden. Antalet veterinärer som regelbundet rapporterar djursjukdata för lantbruksdjur kan uppskattas utifrån tillgänglig statistik. Utifrån debiterad timkostnad skulle en totalkostnad kunna beräknas, med tillägg av kostnader för rapporteringen av vissa behandlingar på hästar. Vi behöver dock inte denna beräkning för att utvärdera våra förslag, även om den skulle vara intressant för en utvärdering av systemet idag.

Samtidigt måste man komma ihåg att veterinärer alltid måste föra journal. Endast den merkostnad skall beaktas som uppgiftsrapporteringen ger upphov till. Att föra en tydlig och för andra begriplig journal är en kostnad som uppkommer av andra skäl.

Utredningen menar dock att uppgifterna i journalerna inte skulle behöva kodas eller föras in på särskilda blanketter, om de inte behövde rapporteras in. Därför är det ett arbetsmoment som tillkommer i förhållande till en situation utan uppgiftsrapportering. Vi har också sett att de flesta privata veterinärer inte har IT-baserad journalföring. Den tillkommande arbetsbördan för inrapportering av uppgifter från journalerna är förmodligen större för rapportering på blankett, än med elektronisk överföring.

Kostnaden för tekniska och andra investeringar i journalförings-system bör i allt väsentligt inte belasta datarapporteringen, eftersom alla veterinärer ändå måste föra journal. Dock kan vissa kostnader uppstå för att anpassa systemen, dels initialt till rapportering, dels löpande till förändringar i rapporteringskraven. Vissa privata veterinärer som använder IT-baserade system har haft problem med att anpassa systemen till verkets krav.

De kostnader, som är förknippade med inrapporteringen av uppgifter, belastar åtminstone delvis kunderna, djurhållarna, eftersom journalföringen och kodningen av uppgifterna är debiteringsbar tid för veterinärerna. För de livsmedelsproducerande djuren utgör alltså denna kostnad en del av produktionskostnaderna. Det gäller självfallet oavsett om rapporterade uppgifter används av näringen eller myndigheterna.

Kostnader för insamlande, bearbetning och registerhållning samt användning

Kostnaderna i nästa led belastar Jordbruksverket. De finansieras främst genom en post på statsbudgetens anslag för djurhälsa; budgetåret 2005 anslås drygt 2,9 miljoner kr. Kostnader utöver det finansieras från Jordbruksverkets förvaltningsanslag.

Användarnas kostnader är okända, men Svensk Mjök har en omfattande verksamhet med sin kodatabas, i vilken uppgifter från djursjukdataregistret utgör en del av indata. Användare i övrigt är främst Jordbruksverket självt.

Att redogöra för dessa kostnader underlättar uträkningen av de ytterligare kostnader som uppstår då alternativen analyseras. Samtidigt är det viktigt att komma ihåg att denna uppräknings av nytta och kostnad inte i detta fall används för att försöka avgöra om databasen i sig kan anses vara samhällsekonomiskt lönsam. Detta hade naturligtvis varit möjligt, men det ingår inte som alternativ enligt direktivet att avveckla databasen.

2.1.3 Utvärdering av förslagen

Generellt kan sägas att de flesta av förslagen som presenteras på något sätt syftar till att förbättra datarapporteringen kvantitativt och kvalitativt, något som i sin tur får följd effekter dels genom ökad nytta inom de områden som utpekats ovan (se tabell), dels genom att nya användningsområden tillkommer. Dessa följd effekter är således i huvudsak desamma för samtliga förslag. Bedömningen kan sammanfattas i en motsvarande tabell, som också bygger på kapitlet om syftena.

Tabell 2.2 Identifiering och kvantifiering av förväntad nytta inom användningsområdena när förslagen genomförts

Användningsområde	Förväntad nytta med nytt system	Grad av nytta
<i>Livsmedelssäkerhet (spårbarhet)</i>	Eventuellt, på lång sikt, information från livsmedelskedjan	Ingen på medelsikt, ev. måttlig-stor på lång sikt
<i>Övervakning av läkemedelsförbrukning</i>	Resistensbekämpning Statistik Tillsyn	Måttlig Stor Måttlig
<i>Sjukdomsövervakning (myndigheterna)</i>	Förebyggande arbete, bekämpning	Stor
<i>Djurhälsa och avel</i>	Alla lantbruksdjur Djurhälsoindikator	Måttlig–stor Stor
<i>Hållbar utveckling</i>	Hållbarhetsredovisningar; djurhälsa, läkemedel	Stor
<i>Djurskydd</i>	Djurskyddsinspektion Underlag för föreskrifter	Begränsad Måttlig
<i>Veterinär tillsyn</i>	Övervakning av veterinär verksamhet	Måttlig
<i>Näringsens utveckling</i>	Animalieproduktionen	Måttlig-stor
<i>Forskning och utredning</i>	Forskning lantbruksdjur Undervisning Utredningar	Måttlig–stor Måttlig Stor
<i>Officiell statistik</i>	Lättillgänglig kunskap om djurhälsa m.m.	Stor

Här sammanfattas således hur en förbättrad inrapportering och hantering, såväl i kvantitet som kvalitet, förväntas öka nyttan inom de olika områdena, oavsett vad som orsakar denna ökade rapportering. Däremot skiljer sig förmodligen hur mycket de olika alternativen förväntas öka inrapporteringen, något som påverkar nyttan och därmed effektiviteten hos förslaget. På samma sätt skiljer sig kostnaderna också mellan alternativen.

Nästa steg i analysen är att redovisa de olika förslag som övervägts, var för sig. Vi gör även det i tabellform, där det för varje förslag redovisas kostnader och nytta samt vilken slutsats som vi dragit av att väga dessa emot varandra.

Tabell 2.3 Avvägning emellan kostnad och nytta för de förslag som övervägts (kvantifiering för vissa kostnader)

Förslag	Kostnad	Nytta	Beslut
Överför insamling och bearbetning av data till annan myndighet	Investeringar, kompetensuppbyggnad och dyrare drift; föregriper kommande utredning Se vidare särskilt avsnitt nedan	Ökat förtroende, förbättrad rapportering	Genomför inte nu, utred vidare
Särskilda verksamhetsgrenar hos SJV	Ökade kostnader för förvaltning av systemet Se vidare särskilt avsnitt nedan	Ökat förtroende, förbättrad rapportering	Genomför
Utöka rapportering för häst samt till fler djurslag	Mer administration för veterinärer och SJV Mkt stor ökning av antal rapporterade djur och behandlingar	Ökad kunskap, om sjukdomsläge, läkemedelsanvändning	Genomför inte nu, utred vidare
Avskaffa summa-rapportering	Ingen ökad kostnad	Minskad administration	Genomför
Ändrad tillämpning av SekrL och PUL	Inhämta medgivande från berörda Uppbyggnad och löpande administration	Ökat förtroende, förbättrad rapportering	Genomför
Ändamålen med registret fastställs	Ingen kostnad	Ökat förtroende	Genomför
Främjandeåtgärder	Engångskostnader för utredning och utveckling, löpande kostnad för återkoppling Kostnaderna utreds av berörda	Ökad tillgänglighet och nytta, förbättrad rapportering, förenklingar	Genomför
Officiell statistik om djurens hälso- och sjukvård	Kvalitetssäkring och –uppföljning, bearbetning, sammanställning och publicering SJV bör utreda kostnaderna	Ökad tillgänglighet och nytta, förbättrad rapportering	Genomför ev. efter utredning

Uppföljning och omprövning	Utvärderingar, ev. förändringar i framtiden	Ökad kunskap och kvalitet, ökat förtroende	Genomför uppföljning, ev. förändringar efter omprövning
Djurägarna rapporterar	Ökad kostnad för insamling, sämre kvalitet Tiotusentals rapportörer i stället för mindre än tusen	Veterinärerna slipper rapportera	Genomför inte
Uppgiftsskyldighet för veterinärer	Mer administration för dem som inte rapporterar i dag, risk för försämrad kvalitet Ett mindre antal veterinärer	Måste genomföras för att behålla registret	Genomför
Undantag från tystnadsplikten	Ingen ökad kostnad	Tydligare rättsläge	Genomför

Till beskrivningen av nyttan ovan i tabellen bör läggas att den förbättrade rapporteringen i nästa led skall leda till en ökad användning av djurhälsoregistret och därmed bättre måluppfyllelse inom de olika berörda områdena. Det är således den främsta slutliga nyttan av våra förslag.

Svårigheterna i analysen ligger framför allt i att kvantifiera och monetarisera kostnaderna och nyttan. I någon mån kan de hanteras i den slutliga rekommendationen genom att en känslighetsanalys görs av osäkra variabler. Självfallet har tiden och resurserna utgjort ett problem i detta sammanhang; det har inte funnits tidsutrymme efter det att förslagen utarbetats för att utföra en fullständig samhällsekonomisk analys. Inte heller kan vi motivera den ytterligare resursåtgången för detta.

Därför har vi i stället fört ett kvalitativt resonemang i våra överväganden utifrån från specificeringen av förslagen samt identifieringen och, så långt möjligt, kvantifieringen av kostnaderna och nyttan för dem. Förändringen av nyttan har vi inte kunnat kvantifiera, mer än som ett ökat antal användningsområden. Den får i stället mätas i den uppföljning och utvärdering av systemet, som bland annat föreslås ligga till grund för en framtida omprövning. Bedömningen har således gjorts enligt principerna för kostnadsnyttoanalysen, men självfallet med sämre precision, än om

kostnader och nytta genomgående hade kvantifierats och eventuellt monetariserats.

Osäkerheten ligger således främst i den förväntade nyttan. Syftet är att de föreslagna åtgärderna sammantaget skall leda till ett läge där förtroende och samförstånd råder kring djurhälsodata i alla led från rapportörer till användare. Vi menar att det bör leda till en kvalitativt och kvantitativt förbättrad inrapportering av data. Detta skall i sin tur leda till en ökad användning av djurhälsoregistret, såsom vi har beskrivit ovan.

Känslighetsanalysen består följaktligen i detta fall i att identifiera i vilka fall nyttan, i form av ökad användning och bättre måluppfyllelse i de olika verksamheterna, är osäker. Vi bedömer att det i synnerhet råder osäkerhet kring den förväntade ökade användningen inom sjukdomsövervakningen, främst vid SVA, och inom djurhälso- och avelsarbetet för andra djurslag än nötkreatur i mjölkproduktionen.

Det är därför som vi föreslår att systemet skall omprövas efter det att förslagen genomförts och resultatet utvärderats. Vi föreslår vidare att ett antal förslag skall utredas ytterligare, innan de möjligen genomförs.

2.1.4 Analys av förändrat ansvar för djurhälsoregistret

Med hjälp av Jordbruksverket har en analys av olika förändringar i ansvaret för djurhälsoregistret. Först utvärderas nuläget, att behålla registret vid verkets veterinära tillsynsenhet, sedan de två förändringsalternativen: Dels finns förslaget att flytta förvaltningen av registret till en särskild statistikenhet inom verket. Dels övervägs att i stället lägga registret hos en annan myndighet.

Nuläget: behålla registret vid veterinära tillsynsenheten

Fördelar med att inte förändra organisationen ligger i att det nu finns en fungerande IT-organisation med kompetens inom registerhantering. Grunddata kan lätt hämtas från andra system inom verket, såsom produktionsplatsnummer (PPN), djuridentitet (centrala husdjursregistret, CDB), registret över legitimerade veterinärer samt diagnos-, åtgärds och läkemedelsregistren. Ett nära

samarbete med fältverksamma veterinärer finns kring kvalitetsutveckling.

Vidare kan redan gjorda investeringar utnyttjas och verket kan styra kvaliteten på djurhälsoregistret med hjälp av föreskrifter. Nuvarande lösning ger samordningsvinster i kontakter med externa mottagare av uppgifter ur registret.

Nackdelarna ligger i att vissa inte har förtroende för att verket håller isär information från privata veterinärer och statliga veterinärer.

Under alla omständigheter krävs även med nuvarande lösning att någon form av omstrukturering av IT-systemen genomförs framöver för att genomföra olika förbättringar. Det kan ske inom ramen för nuvarande anslag.

Flytta registret till en särskild statistikenhet vid verket

Med denna förändring bibehålls de fördelar som beskrivs för nuläget. Dessutom kan förtroendet öka, när det tydliggörs att uppgifterna hanteras vid en enhet som är skild från övrig verksamhet vid myndigheten. Uppgifter får då inte lämnas över utan sekretessprövning, så att det säkerställs att berörda i registret inte lider skada.

Nackdelar med förändringen är att förvaltningsorganisation blir mer komplicerad, vilket kan leda till ökade kostnader för samordning. Lösningen kan göra förvaltningen mer svårbemannad, eftersom den minskar möjligheten att ha specialister på deltid som även kan utnyttjas i annan verksamhet (såsom veterinära tillsynsenheten).

Uppemot motsvarande en halv årsarbetskraft behöver flyttas från djuravdelningen till den registerhållande enheten. Möjligen ökar den totala löpande kostnaden även något, om djuravdelningen behöver ersätta hela eller delar av denna resurs.

Utredningen bedömer inte att inläsningen av blanketter vid CDB-enheten i Söderhamn behöver flyttas, varför inga kostnader tillkommer för hanteringen av indata. Uppgifterna förs över till djurhälsoregistret efter inläsning och lagras inte någon annanstans. Det kan behöva skapas nya IT-system för att ta över funktionalitet från vissa system vid djuravdelningen. Emellertid innebär det inget problem att (icke sekretessbelagda) uppgifter från databaser hos

andra systemförvaltare används i djurhälsoregistret, så länge som inte uppgifter automatiskt lämnas ut i andra riktningen.

Datainsamling och förvaltning vid annan förvaltningsmyndighet

Sannolikt skulle detta alternativ leda till ökat förtroende för djurhälsoregistret. Placeringen av registret har varit den främsta invändning som framförts från dem varit kritiska emot systemet hittills. Trovärdigheten hos dem som fortsatt vore negativa till att rapportera in uppgifter skulle bli mycket låg.

Samtidigt skulle de fördelar som identifierats med nuläget försvinna, förutom möjligheten att styra kvaliteten genom föreskrifter. En nackdel som är kopplad till detta är dock att föreskrifter måste utfärdas av både Jordbruksverket och den nya registerhållande myndigheten.

Kostnaden för att bygga upp nya system och ny kompetens kan förväntas bli stor. Dessutom är risken stor för sänkt kvalitet under uppbyggnadsperioden. Den övertagande myndigheten måste bygga upp kompetens för att säkra kvaliteten i datainsamlingen. Helt nya IT-system måste skapas för att ta emot uppgifter från såväl privata veterinärer som distriktsveterinärerna.

Det pågående långsiktiga arbetet för att förbättra djursjukdata skulle också bli avbrutet.

Parallellt skulle Jordbruksverket behöva skapa nya IT-system för att ta emot, behandla och analysera djurhälsouppgifter från en extern leverantör. En del av verkets utgifter i dag skulle kvarstå; en viss medelstildelning behövs, då djurhälsouppgifter fortfarande måste hanteras inom verket. Det skulle även i fortsättningen behöva ansvara för åtgärds-, veterinär-, diagnos- och läkemedelsregistren.

Sammantaget skulle förändringen leda till en engångskostnad under uppbyggnadsperioden. Därefter skulle kostnaderna varaktigt bli något högre än idag, beroende på dubbleringar (eller minskade samordningsvinster) vid de två myndigheterna. Vi har inte kvantifierat kostnaden vidare, eftersom vi valt att inte föreslå detta alternativ utan att frågan i stället skall utredas vidare i ett större sammanhang.

2.2 Kostnader och administrativa följder

Våra förslag innebär inga förändringar i princip av inrapporteringen av djurhälsodata, förutom att den s.k. summarrapporteringen av antal behandlade hästar och sällskapsdjur skall upphöra. För de allra flesta veterinärer kommer således förslagen inte att innebära några ökade kostnader i form av inrapportering och administration. Endast de veterinärer som i dag inte rapporterar in djursjukdata, vilket är ett mindre antal, kommer att beröras av en uppgiftsskyldighet. Dessa får således ökade kostnader.

Kostnadsberäkning för det allmänna har gjorts i de fall det bedömts nödvändigt och redovisas nedan i finansieringsförslagen. Bedömningsgrunden återkommer vi till nedan i våra finansieringsförslag; vi utgår ifrån att kostnaderna är måttliga, dessutom i flera fall engångsvisa, varför de i huvudsak kan rymmas inom givna budgetramar. Vi menar att vi därigenom, så långt möjligt, har uppnått kostnadsneutralitet i våra förslag. Samtidigt räknar vi med att kostnadseffektiviteten skall öka gentemot dagsläget, eftersom förslagen syftar till att ge ökad kvalitet och tillgänglighet inom till i princip samma kostnad som i dag.

Det är dock ofrånkomligt att en höjd ambitionsnivå kring användningen av djurhälsodata måste leda till en ökad resurstilldelning vid de berörda myndigheterna. Om exempelvis SVA skall börja använda sig av kliniska data i sin sjukdomsövervakning, måste medel avsättas för det. Emellertid rör det sig i dessa fall om särskilda beslut som inte ligger inom våra förslag.

Övergångsvis kommer också Jordbruksverket att ha kostnader för utvecklingsarbete kring systemen och inrapporteringen. Det är dock ett arbete som redan pågår och som i princip har en finansiering.

En förändrad organisation av statistikhanteringen vid verket kommer säkerligen också att innebära något ökade kostnader och en höjd ambitionsnivå. Sannolikt behövs en personell förstärkning, uppskattningsvis med emellan en halv och en årsarbetskraft. Vi menar dock att denna förstärkning i huvudsak är nödvändig oaktat vårt förslag, för att verket skall kunna hantera registret på ett sekretessmässigt fullständigt korrekt sätt. Vidare bör det finnas samordningsmöjligheter med annan statistikhantering vid myndigheten. Kostnadsökningen följer således till större delen av de befintliga sekretesskrav som alla myndigheter måste uppfylla, snarare än av vårt förslag.

2.3 Finansieringsförslag

Vi föreslår inte någon utökad rapportering av djursjukdata i dagsläget. Vidare bedömer vi att kostnaderna för våra förslag är mycket måttliga i förhållande till redan anslagna medel. I synnerhet är flera av våra förslag av den karaktären att de måste genomföras för djurhälsoregistret skall kunna hanteras enligt de krav som ställs i grundlagen, sekretesslagen och personuppgiftslagen. Likaså menar vi att det är en fråga om att antingen höja kvaliteten och tillgängligheten i djurhälsoregistret, liksom användningen av det, eller att avveckla det allmännas åtagande för det.

Mot denna bakgrund menar vi att våra förslag bör finansieras inom givna anslag på statsbudgeten. I första hand skall finansieringen komma ifrån den särskilda anslagsposten för djursjukdata inom anslaget 42:3 *Djurhälsovård*. Eventuellt ökade kostnader för systemutveckling och liknande, som kan uppstå övergångsvis, bör finansieras genom en engångsvis ökad tilldelning till anslagsposten inom anslaget. Utgiften för att lyfta kvaliteten till en acceptabel nivå kan uppskattas till 0,5–1 milj. kr.

Övriga kostnader som kan uppstå för berörda myndigheter, i huvudsak vid Jordbruksverket, bör belasta förvaltningsanslagen. Det rör sig i samtliga fall om löpande förvaltning av uppgifter inom myndigheternas befintliga ansvarsområden, förutom vad gäller införandet av officiell statistik inom djurens hälso- och sjukvård.

I det senare fallet, officiell statistik, finns alltsedan statistikreformen på nittioalet en etablerad finansieringsprincip. Den officiella statistiken inom de olika politikområdena skall finansieras inom samma ramar som själva politiken. I praktiken innebär det att den officiella statistiken inom ett område, såsom exempelvis jordbruk, täcks med medel från den statistikansvariga myndighetens förvaltningsanslag. Vi föreslår dock att Jordbruksverket skall utreda förutsättningarna och kostnaderna för denna förändring ytterligare, innan den genomförs. Eftersom förslaget delvis går utöver vårt uppdrag, menar vi således att det i detta läge inte bör, eller kan, göras någon närmare kostnadsberäkning.

Djurhälsoregistret skall således i huvudsak finansieras med allmänna medel, mot bakgrund av den samlade nytta som vi menar kan förväntas om våra förslag genomförs.

I den mån utlämnandet och hanteringen i övrigt av uppgifter, som specifikt beställs av enskilda och som inte är statistik som framställts för allmänt bruk, ger upphov till merkostnader, bör de

dock finansieras genom avgifter. Det kan bland annat röra sig om att hämta in medgivande att lämna ut uppgifter ur registren från dem som berörs. Vidare kan framtagningen och hanteringen av data, inte minst med hänsyn till sekretessbestämmelserna, innebära merarbete vid myndigheten. Vi menar att det finns en grund för att ta ut sådana avgifter i Avgiftsförordningen (1992:191) och specifikt dess 3–6 §§.

Avgiftsfinansieringen avser därför inte specifikt något av våra förslag. Leverans av uppgifter till enskilda organisationer förekommer redan. I dag är det fråga de uppgifter om alla rapporterade behandlingar på nötkreatur som överförs varje vecka till Svensk Mjolk. I framtiden räknar vi emellertid med att fler organisationer, såsom Svenska djurhälsovården, kan ha intresse av liknande arrangemang.

2.4 Följder för näringen och dess organisationer

Den främsta skillnaden av våra förslag för animalieproduktionen och de organisationer som verkar inom och på uppdrag av den, bör bli en högre kvalitet på de uppgifter som de beställer. Vidare bör tillgängligheten bli bättre.

I dag använder som sagt endast Svensk Mjolk djursjukdata i någon större utsträckning. Om djurhälsoregistrets kvalitet och tillgänglighet, liksom kunskapen om det, förbättras, kan användandet spridas till annan animalieproduktion än nötkött och mjölk. Inte minst tänker vi då på svinproduktionen. Det skulle kunna innebära betydande vinster, såväl för djurhälsan som för produktionens effektivitet.

Samtidigt innebär vårt förslag att belägga mer omfattande uppgiftsutlämnande till enskilda organisationer och liknande med avgifter ökade kostnader för näringen. Vi menar dock att fördelarna sammantaget överväger. Djurhälsodata är en ingående produktionsfaktor som därmed har ett värde för användaren och som därför kan motivera en viss kostnad.

2.5 Skyddet för den personliga integriteten

Beträffande förslag till författningsändringar som gäller personuppgifter skall, enligt utredningsuppdraget, utgångspunkten vara att regleringen av skyddet för den personliga integriteten skall motsvara det som framgår av personuppgiftslagen (1998:204).

Vi har funnit att ett djurhälsoregister kommer att innehålla personuppgifter av olika slag, främst av ekonomisk art. Den lagändring som vi föreslår innebär en skyldighet att lämna in dessa uppgifter. Emellertid har vi också kunnat konstatera att skyddet av den personliga integriteten garanteras genom en konsekvent och tydlig tillämpning av gällande bestämmelser, främst i sekretesslagen och personuppgiftslagen.

Om våra förslag genomförs bedömer vi att skyddet för den personliga integriteten kommer att stärkas i förhållande till dagsläget. Det gäller i synnerhet att utlämnande av icke-avidentifierade uppgifter i huvudsak endast kommer att ske med de berördas godkännande, förutom till forskning och statistik. Endast i undantagsfall kan det bli fråga om utlämnande utan medgivande och då till andra myndigheter i specifika ärenden.

Vår bedömning av att integritetsskyddet kommer att garanteras i framtiden – och förbättras i förhållande till dagsläget – gäller uppgifter såväl om djurägarna och deras ekonomiska förhållanden, som om veterinärerna och deras verksamhet.

3 Mål och syften med djursjukdata, behovsanalys

Att beskriva systemets mål och syften ingår inte i uppdraget explicit, men det visar sig att det krävs en tämligen djupgående analys av mål och syften för att kunna föreslå relevanta åtgärder. Det har varit en förutsättning för utredningens ställningstaganden, inte minst kring det offentliga åtagandet och finansieringsfrågan. I uppdraget nämns särskilt att behovet av kvalitetssäkrad statistik och dokumentation av det veterinära arbetet som gör det möjligt att spåra behandlingar och läkemedelsanvändning skall beaktas. Behoven av kunskap om djurhälsa och djursjukdomar måste samtidigt kartläggas för att ge en grund för en bedömning av vilka syften som insamlingen av sådana uppgifter skall fylla i framtiden.

Först bör dock de mål, som djursjukdatasystemet skall bidra till, beskrivas. Målen finns inte uttryckligen redovisade. Det finns inte heller något återrapporteringskrav för Jordbruksverket och därmed ingen redovisad uppföljning. För att klarlägga vilka mål som djursjukdata skall bidra till, har vi i stället fått söka inom de områden som kan tänkas beröras av dessa data. Dels finns mål för djurens hälso- och sjukvård som går att utläsa ur förarbetena till gällande rätt inom området. Dels finns mål för djurpolitiken uppställda i budgetpropositionen och myndigheternas regleringsbrev.

Ett resonemang kring samhällets mål för djurens hälso- och sjukvård är centralt i sammanhanget. Likaså är riksdagens ställningstagande om vem som ansvarar för djurens hälsa av betydelse. Det är utifrån dessa ställningstaganden som utredningens förslag måste härledas.

Denna bakgrund ger, tillsammans med en beskrivning av syftena med och behoven bakom djursjukdata, en bild av varför systemet finns och vilket det allmännas intresse är.

3.1 Sammanfattning

3.1.1 Målen för djurens hälso- och sjukvård

Det övergripande målet för djurens hälso- och sjukvård kan anses vara en god djurhälsa och säkra livsmedel. Djurens hälso- och sjukvård skall syfta till att främja och upprätthålla ett gott hälsotillstånd bland djuren och därigenom skapa möjligheter till en god produktion och funktion hos våra djur. Strävan efter en god djurhälsa skall ske med beaktande av bl.a. djurskydd, smittskydd och folkhälsa.

3.1.2 Mål med djurpolitiken av betydelse för djursjukdata

Det övergripande målet är bland annat ett gott djurskydd och ett gott djurhälsotillstånd bland djur i människans tjänst. Vidare skall livsmedlen vara säkra och folkhälsan god.

Bland delmål av betydelse för djursjukdata märks särskilt att djurhälsoproblem skall förebyggas och läkemedel till djur används säkert och begränsat. Veterinärväsendet skall fungera väl. Allvarliga djursjukdomar och zoonoser skall övervakas och bekämpas. Djurskyddsproblem skall förebyggas och kunskapen om djurskydd öka.

Det anslag som finansierar driften av djursjukdatasystemet avser djurhälsovård. Insatserna skall begränsa skadeverkningarna och förebygga spridning av smittsamma djursjukdomar. Centralt är att djurhållningen och dess påverkan på djurhälsan, har betydelse för att uppnå uppsatta folkhälsomål.

3.1.3 Syften och användningsområden för djursjukdata

Mot bakgrund av analysen i detta kapitel, kan nuvarande och framtida syften med insamling av djursjukdata från veterinärernas journaler sammanställas. Vi ser syftena och användningen främst ur det allmännas synvinkel. Djursjukdata innebär en registrering av veterinärbehandlingar, inte av total sjuklighet bland djuren. Det övergripande syftet är att få indikatorer på djurhälsoläget i landet och på djursjukvårdens bedrivande.

Användning och syften i dag

De användningsområden och syften som vi har kunnat identifiera i dagsläget är:

- Övervakning av läkemedelsanvändningen: ett system för registrering och redovisning finns i dag, där djursjukdata kombineras med statistik från apoteken över försäljning av läkemedel till djur
- Övervakning av smittsamma djursjukdomar: endast viss begränsad användning i dag, bland annat rapportering till EU-kommissionen
- Djurhälsoarbetet med nötkreatur, inklusive avelsvärdering för bättre djurhälsa (också en form av sjukdomsövervakning)
- Veterinär tillsyn: främst sammanställningar som underlag för verkets centrala samordning och länsveterinärernas operativa tillsyn
- Näringsutveckling: avel, rådgivning och utvecklingsarbete avseende nötkreatur, i synnerhet inom mjölkproduktionen
- Forskning kring nötkreaturshållning och -produktion, inte minst kopplingen till djurhälsa
- Utredningsarbete: främst vid Jordbruksverket, men även för hållbarhetsredovisningar

Av dessa användningar bedömer vi att läkemedels- och sjukdomsövervakning, veterinär tillsyn, forskning samt utredning faller inom det offentliga åtagandet. Djurhälsoarbetet är främst djurhållarnas ansvar, men delvis finns även ett offentligt åtagande. Vi ser detta i det statliga bidraget till verksamheten och en tämligen genomgripande reglering, där myndighetsutövning delvis delegeras till de olika organisationer som arbetar med djurhälsa och avel.

Användningsområden i framtiden

Utöver de områden som förs fram ovan ser vi möjligheter till en ökad användning av djursjukdata i framtiden. Bedömningen bland de tilltänkta användarna, såsom SVA och Svenska djurhälsovården, är dock att förutsättningen för detta är en kvalitetshöjning.

- Sjukdomsövervakning: generell och systematisk övervakning av smittsamma djursjukdomar
- Djurhälsoarbetet med andra djurslag än nötkreatur, inte minst inom svinproduktionen
- Näringsutveckling: avel, rådgivning och utvecklingsarbete avseende andra djur än nötkreatur, främst i svinproduktionen, men även för andra djurslag
- Forskning kring annan djurhållning och produktion än nötkreatur
- Utredningsarbete: mer generaliserad användning bland annat uppföljning, utvärdering och kvalitetssäkring av djurens hälso- och sjukvård samt även arbetet med miljökvalitetsmålen.
- Framställning av statistik: lättillgänglig och kvalitetssäkrad statistik baserad på uppgifter om djurens hälsa och sjukdomar skulle ge förutsättning för en ökad användning inom flera områden, inte minst forskning, utveckling och utredningsarbete.

Inom dessa områden ser vi en grund för ett allmänt åtagande inom främst sjukdomsövervakningen, djurhälsoarbete och forskning kring nya djurslag, samt framställning av statistik för forskning och utredning.

3.2 Målen för djurens hälso- och sjukvård samt mål inom djurpolitiken med betydelse för djursjukdata

För humansjukvården anges övergripande mål i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763): en god hälsa och en vård på lika villkor för hela befolkningen. Ingen motsvarande författning finns för djurens hälso- och sjukvård, varför målen här får sökas på annat håll.

I den nuvarande veterinära behörighetslagstiftningen och dess förarbeten finns varken mål eller syften angivna. Samhällets mål för den veterinära verksamheten och för djurens hälso- och sjukvård har emellertid kommit till uttryck i samband med andra författningar, särskilt om djurskydd, smittskydd, livsmedelskontroll och läkemedel.

Målet för djurens hälso- och sjukvård har även kommit till uttryck i beslut om hur verksamheten skall organiseras och finansieras. I det sammanhanget har slagits fast att den primärt

skall syfta till att ”främja och upprätthålla ett gott hälsotillstånd hos djuren och därigenom skapa möjligheter till en god funktion och produktion, varvid såväl djurskydds- och produktions-ekonomiska aspekter som sambandet mellan djurhälsa och folkhälsa skall beaktas”¹.

Dessa uttalanden gäller i första hand animalieproduktionens djur. Emellertid minskar antalet sådana djur, medan det motsatta gäller för sällskaps- och sportdjur. Vissa av de aspekter som berörs nedan har ingen betydelse när det gäller den senare kategorin av djur, medan vissa har betydelse oavsett. Ett exempel på det senare fallet är användningen av antibakteriella medel, där resistensgener i miljön kan spridas oberoende om antibiotika användes till livsmedelsproducerande djur eller sällskapsdjur.

Utöver lagstiftningen och dess förarbeten anges målen för den statliga verksamheten inom djurpolitiken i statsbudgeten och myndigheternas regleringsbrev. Inom djurpolitiken är enligt budgetpropositionen det övergripande målet bl.a. ”ett gott djurskydd och ett gott djurhälsotillstånd bland djur i människans tjänst”². I det här avsnittet gör vi även en genomgång av de delmål för statens verksamhet som har betydelse för djursjukdata.

3.2.1 Djurhälsa

Djurens hälsotillstånd är beroende av många faktorer, inte minst betonar lagstiftaren den förebyggande hälsovårdens betydelse.³ Ansvar för djurens hälsa har i första hand djurägaren. Av djurskyddslagen framgår att djurägaren skall se till att djuret får vård eller att andra åtgärder vidtas när djuret visar tecken på ohälsa.

När allmänna samhällsintressen motiverar detta har emellertid också staten ett ansvar för djurens hälsa. Riksdagen har uttalat att konsumenterna har berättigade krav på tillgång till livsmedel av hög kvalitet och att djurens hälsa i detta sammanhang har ett betydande samhällsintresse⁴.

Till statens ansvar för djurens hälsa hör att stifta lagar och utöva tillsyn över dessa samt att svara för vissa kostnader för djurens hälso- och sjukvård. För att uppnå en god djurhälsa har det ansetts nödvändigt att införa bestämmelser om kontroll av husdjur,

¹ Prop. 1981/82:122, s. 3.

² Prop. 2004/05:1, utgiftsområde 23, s. 34.

³ Prop. 1981/82:122.

⁴ Bet. 1981/82: JoU31.

seminverksamhet, läkemedel till djur, smittsamma sjukdomar och kompetenskrav för veterinärer. För att tillgodose allmänna samhällsintressen svarar staten också för kostnaderna för att förebygga och bekämpa smittsamma djursjukdomar samt för kostnaderna för att upprätthålla en tillfredsställande hälso- och sjukvård för alla djur i hela landet (distriktsveterinärorganisationen).

Veterinärerna har även ålagts skyldigheter i sin yrkesverksamhet, i syfte att säkerställa att verksamheten bidrar till det övergripande målet om en god djurhälsa. Exempelvis har veterinärer omfattande anmälningsplikt vid misstänkta utbrott av smittsamma sjukdomar.

3.2.2 Djurskydd

Att skydda djur mot sjukdom ingår i syftet med djurskyddslagen. Djurskyddsarbetet är väsentligt för strävan att uppnå en god djurhälsa. Ansvar för att djuren sköts har varje enskild människa med djur i sin vård, medan samhällets ansvar för djurskyddet är att lagstifta och att utöva tillsyn.

Den veterinära verksamheten har stor betydelse för samhällets mål om ett gott djurskydd. Veterinärens roll och åligganden i djurskyddsarbetet har utvecklats under de senaste decennierna. Numera har alla veterinärer en skyldighet att anmäla om det finns anledning befara att djur inte hålls eller sköts i enlighet med djurskyddslagstiftningen.

3.2.3 Smittskydd

En annan viktig del i strävan att uppnå en god djurhälsa är att den veterinära verksamheten bidrar till att bibehålla och om möjligt förbättra Sveriges förhållandevis goda smittläge avseende allvarliga smittsamma djursjukdomar. Det har kommit till uttryck i epizootilagen (1999:657) och i zoonoslagen (1999:658) samt i reglerna om införsel av djur till Sverige.

Ansvar för beredskapen emot smittsamma sjukdomar och för att bekämpa dem ses som ett naturligt åtagande för det allmänna. Staten svarar således för regleringen, liksom för stora delar av de kostnader som uppstår vid sjukdomsbekämpningen. Däremot står

staten enbart för delar av kostnaderna för förebyggande åtgärder, vilka delvis faller inom djurhälsovården.

Den veterinära verksamheten har en avgörande betydelse för smittskyddet, i att diagnostisera och bekämpa allvarliga smittsamma sjukdomar hos djur. De orsakar lidande hos djuren och utgör i många fall ett allvarligt hot mot djurs, och i vissa fall även människors, hälsa.

3.2.4 Säkra livsmedel

Att konsumenterna har ett berättigat krav på livsmedel av god kvalitet har slagits fast vid flera tillfällen⁵. Det är därmed ett mål för den veterinära verksamheten att animaliska livsmedel är säkra och kontrollerade i fråga om hygien och smitta samt rests substanser av läkemedel och fodertillsatser. Spår av läkemedel och andra kemiska produkter i animaliska livsmedel kan innebära risker för människors hälsa. Det finns även risk för spridning av antibiotikaresistenta bakterier från djur till människa, via livsmedel eller annan kontakt.

Inom veterinärmedicinen förekommer en betydande läkemedelsanvändning. Antibiotikaförbrukningen inom lantbruket har dock under senare år minskat i Sverige, tack vare betydande insatser från myndigheter, veterinärer och lantbrukets organisationer, bland annat genom satsningar på förebyggande arbete och förbättrad skötsel och miljö, den så kallade svenska modellen. Däremot finns indikationer på att användningen av antibiotika och andra läkemedel ökat till sällskapsdjur och sporthästar.

Myndigheterna strävar även efter att minimera tillförseln av läkemedel till djuren. Under senare år har regler om gränsvärden och karenstider harmoniserats inom EU. Antibiotika som tillväxtbefrämjande substans är förbjuden i Sverige sedan år 1986 och förbjuds inom hela EU från den 1 januari 2006. På senare tid har även den miljöbelastning som läkemedelsanvändningen innebär uppmärksamats.

Genom att bekämpa allmänfarliga sjukdomar och att kontrollera läkemedelsanvändningen till djur, kan myndigheterna bidra till säkra livsmedel.

⁵ Se bl.a. prop. 1981/82:122, s. 5.

3.2.5 Omsättning av målsättningarna i den statliga verksamheten

Delmål för djurpolitiken har lagts fast i regleringsbrev för berörda myndigheter. Vi har fokuserat på dem som använder djursjukdata i dag eller kan tänkas göra det i framtiden. Senare i detta kapitel redovisas fylligt vilka verksamheter som vi menar att det är fråga om. Det finns som sagt inga specifika mål uppställda för djursjukdatasystemet, eller redovisade tankar om hur systemet skall bidra till de övergripande målen. Däremot finns mål uppställda för den statliga verksamheten inom djurpolitiken som djursjukdata skulle kunna bidra till.

Vidare redovisar vi syftena med det budgetanslag som Jordbruksverket disponerar för att finansiera djursjukdataregistret. Det utgör den sista byggstenen i den målbild som djursjukdatasystemet skall bedömas emot.

Djur- och folkhälsa – förebygga djurhälsoproblem och begränsa läkemedelsanvändning

För Jordbruksverkets del har verksamhetsområdet *Djur- och folkhälsa* målet en god djurhälsosituation som uppnås genom förebyggande och aktivt arbete. Vidare skall livsmedlen vara säkra och folkhälsan god.

Därunder, för verksamhetsgrenen *Djurhälsa*, har inom Jordbruksverkets sektorsansvar för djurhälsa, djurmiljö och folkhälsa definierats bl.a. följande mål med bäring på djursjukdata, att:

- djurhälsoproblem förebyggs,
- läkemedel till djur används säkert och begränsat,
- veterinärväsendet fungerar väl.

Veterinärmedicin – ökad kunskap om smittor

Statens veterinärmedicinska anstalt (SVA) har inom verksamhetsområdet *Veterinärmedicin* en målformulering som delvis överlappar innehållet i föregående område, att en god djur- och folkhälsa bibehålls i landet.

De underordnade målen är bland annat att forsknings- och utvecklingsarbetet håller en hög nivå och resultaten bidrar till

ökade kunskaper om smittor, foder och djurhållning. För allvarliga djursjukdomar och zoonoser som finns inom landet skall vidare sjukdomssituationen vara dokumenterad. För sjukdomar av samma slag som inte förekommer här skall sjukdomsfriheten i stället vara dokumenterad.

Djurskyddet skall förebygga djurskyddsproblem

Inom verksamhetsområdet Djurskydd har Djurskyddsmyndigheten inom sitt ansvarsområde ett antal mål, bland annat att förbättra djurskyddet genom att effektivt följa och utvärdera tillämpningen av djurskyddslagen med tillhörande förordningar. Vidare finns målet att förebygga djurskyddsproblem och verka för ökad kunskap om djurskydd genom att ge stöd till övrig forskning och utveckling som främjar djurskyddet.

Djurskyddslagens mål att skydda djur från sjukdom ingår inte uttalat i myndighetens mål.

Anslagets syfte är att förebygga djursjukdomar

Inom utgiftsområde 23 *Jord- och skogsbruk, fiske med anslutande näringar*, förs under anslaget 42:3 *Djurhälsovård* upp en anslagspost för djursjukdata. Medlen disponeras av jordbruksverket för drift av djursjukdatasystemet. För budgetåret 2005 anslås drygt 2,9 mkr.

Enligt budgetpropositionen för budgetåret 2005⁶ anvisas medel för djurhälsovård i form av förebyggande hälsokontroll och till djursjukdatasystem. Insatser skall begränsa skadeverkningarna av djursjukdomar och förebygga spridning av smittsamma djursjukdomar som kan överföras till både djur och människor. Medel från anslaget skall i huvudsak gå till djurhälsovård i samarbete med näringens djurhälsoorganisationer. Det perspektiv som skall vara centralt vid användningen av anslaget, är att primärproduktionens olika led, däribland djurhållningen och dess påverkan på djurhälsan, har betydelse för att uppnå uppsatta folkhälsomål.

⁶ Prop. 2004/05:1, Uo 23.

3.3 Analys av tänkbara syften med djursjukdata

Djursjukdatasystemet registrerar inte alla djursjukdomar, utan behandlingar som utförs av veterinärer. Det är därför inte rimligt att förvänta sig att det skall ge en heltäckande bild av hälsoläget hos alla svenska djur. Det ger indikationer om hälsoläget med olika grader av säkerhet för olika djurslag. Det ger också indikatorer på djurhälsovårdens bedrivande, såsom behandlingsstrategier och läkemedelsanvändning. Av särskilt intresse är antibiotikaförbrukningen hos olika djurslag.

Olika behov har identifierats av utredningen som skulle kunna ha koppling till djursjukdata. De kan grupperas i fyra kategorier, där vissa syften återfinns i fler än en. Kategorierna överlappar även varandra i några avseenden.

- Folkhälsan och konsumentintresset:
 - livsmedelssäkerhet
 - läkemedelsanvändning
 - sjukdomsövervakning
- Djurhälsa och djurskydd:
 - läkemedelsanvändning
 - sjukdomsövervakning
 - djurhälsoarbete, inklusive avelsvärdering för friska djur
 - djurskyddstillsyn
 - tillsyn över veterinärer
- Näringens utveckling:
 - avel
 - rådgivning
 - produktion och djurhälsa
- Forskning och utveckling:
 - grundforskning och utbildning
 - tillämpad forskning
 - utredningsarbete
 - utvärdering av djurens hälso- och sjukvård

Livsmedelssäkerhet täcker flera aspekter; även övervakning av läkemedelsanvändning och sjukdomar bidrar till säkra livsmedel, liksom en god djurhälsa. Mer specifikt avses här de direkta säkerhetsaspekterna, att livsmedlen inte skall innehålla skadliga rest- och smittämnen; att de skall vara spårbara från källan.

Två betydelsefulla aspekter av djurhållningen för såväl folk- som djurhälsan är dels uppföljningen av **läkemedelsanvändningen**, dels

sjukdomsövervakningen. Läkemedelsövervakningen är central för arbetet med att motverka resistens, i synnerhet emot antibiotika. Antibiotikaresistens kan betraktas som en zoonos. Resistenta bakterier och resistensgener kan överföras från djur till människa via livsmedel. Sjukdomsövervakningen syftar till att förebygga, spåra och bekämpa smittsamma djursjukdomar, däribland epizootier och zoonoser.

Djursjukdata kan vidare användas i den förebyggande **djurhälsovården**. Det sker redan i dag i allra högsta grad för nötkreatur, men utvecklingsmöjligheter kan finnas för andra djurslag i framtiden.

Vidare måste även möjligheterna beaktas till användning inom myndigheternas **tillsyn**. Här avses såväl tillsynen över veterinärer, inte minst läkemedelsförskrivning, som djurskyddstillsynen. Det är inte helt klart i vilken mån avsikten har varit att databasen skall användas i enskilda tillsynsärenden, men det är fullt möjligt.

Näringsens intressen sammanfaller med samhällets intresse, när det gäller en god djurhälsa och säkra livsmedel. Dessutom använder näringen djursjukdata för **avelsvärdering** (i dag endast för nötkreatur) och som grund för **rådgivning** till och **utveckling** av jordbruksföretagen. Även produktionsintresset främjas av djurhälsoarbetet.

Inom alla kategorierna finns slutligen ett behov av data för tillämpad **forskning och utveckling**. Dessutom finns behov av tillförlitliga databaser inom grundforskningen, där således djursjukdata kommer in. Därför återfinns bland intressenterna och dataanvändarna såväl myndigheter som livsmedelsnäringens organisationer och företag samt veterinärmedicinsk och annan forskning.

Samtidigt som behoven förs fram, bör man hålla i minnet att rapportering av sjukdata inte är samma sak som veterinär journalföring och upplysningar till djurhållarna. Vissa syften uppnås med det senare, även om inte data rapporteras in till myndigheterna.

Utredningen måste nu värdera behoven, för att se i vilken grad insamlingen av data från veterinärjournalerna bidrar till att uppfylla dem. I flera fall, finns särskild reglering som har de olika behoven som primärt syfte.

3.3.1 Livsmedelssäkerhet är sannolikt inte ett användningsområde i nuläget

Den nya livsmedelslagstiftningen bygger på spårbarhet genom hela livsmedelskedjan, ”från jord till bord”. Det är ett tydligt samhällsintresse att exempelvis kunna spåra smittkällor på besättnings- och individnivå. Ett exempel som ligger nära till hands är naturligtvis BSE. Även andra smittämnen, exempelvis tuberkulos, kan i framtiden kunna innebära hälsoproblem i Sverige, eftersom nya sjukdomar riskerar att föras in i landet. Spårbarheten bygger på att information registreras och överförs i alla steg i produktionen. EU-regleringen håller på att införas och skall tillämpas från den 1 januari 2006.

Ansvar för livsmedlens spårbarhet vilar enligt den beslutade lagstiftningen helt på livsmedelsproducenterna, från jordbruksföretagen och slakterierna till livsmedelsindustrierna och livsmedelsdistributörerna. Fältveterinärernas roll i sammanhanget är att ställa diagnos och ge behandling samt informera djurhållaren om följderna.

Den nya ordningen bygger således på två delar, dels spårbarhet för livsmedlen, dels överföring av information i livsmedelskedjan. Syftet att skydda folkhälsan skall, i synnerhet för animalieproduktionen, tjänas genom ett system med heltäckande spårbarhet för livsmedlen. Den bygger på att alla relevanta data finns tillgängliga hos och vid behov förs över emellan livsmedelsföretagen. När det gäller spårbarheten är Livsmedelsverkets bedömning att nuvarande svenska reglering av skyldigheter, såsom journalföring, för djurhållare i stort sett är tillräckliga för att hålla en godtagbar nivå i förhållande till de EU-gemensamma reglerna. Regleringen är dock ännu inte beslutad i alla sina detaljer.

När det gäller informationen från livsmedelskedjan finns reglerat vilka uppgifter som skall föras över emellan de olika leden ”från jord till bord”. Detta beskriver vi i kapitlet om reglering av djursjukdata och näraliggande områden. I denna informationskedja är det väsentligt med uppgifter om djurhälsan, behandlingar och diagnoser som påverkar livsmedlen. Det kommer att behöva byggas upp databaser som hanterar denna information. I nuläget är det emellertid inte klart hur detta system kommer att se ut.

Livsmedelsverket skulle visserligen i framtiden kunna ha ett intresse av att använda djursjukdatabasen som en kompletterande informationskälla i detta sammanhang, men det skulle förutsätta

tillgång till data på individnivå som inte avidentifierats. Vidare skulle det kunna visa sig i framtiden att databaserna överlappar i vissa delar. Det bör då övervägas hur de olika systemen för uppgiftsinsamling, dels från veterinärerna, dels från livsmedelsföretagen, bör förhålla sig till varandra.

Slutsats: djursjukdata kommer inte i nuläget att bidra till spårbarheten för livsmedel

I dagsläget är vår samlade bedömning, som stöds av Livsmedelsverket, att det inte är realistiskt att djursjukdatabasen ytterligare skulle kunna bidra till spårbarheten för livsmedlen – och därmed skyddet för folkhälsan i detta avseende. Inte heller kommer uppgifter i nuläget att kunna ingå i informationen från livsmedelskedjan. Det blir sannolikt fråga om veterinär- eller djurägarbaserade data som hålls tillgängliga hos företagen och som, vid behov, lämnas över till nästa steg i kedjan.

Det förutses dock att särskilda informationssystem skall byggas upp för informationen från livsmedelskedjan. Bedömningen av djursjukdatasystemets roll och betydelse kan därför komma att förändras, allteftersom arbetet med att genomföra den nya livsmedelspolitiken fortskrider. Djurhälsouppgifter är under alla omständigheter intressanta för informationen från livsmedelskedjan. När informationssystemen för livsmedelskedjan byggs upp, bör nya överväganden göras kring djursjukdata och livsmedelsinformation. Det kan gälla såväl att djursjukdata kan bidra till informationen, som att systemet bör modifieras för att undvika överlappningar och därmed sammanhängande dubbelarbete.

3.3.2 Övervakning av läkemedelsanvändningen till djur kräver rapportering från veterinärerna

Arbetet med att motverka resistensbildning emot läkemedel, i synnerhet antibiotika, har hög prioritet. Veterinärernas ansvar för läkemedelsanvändningen är uppenbart. Att begränsa användningen av antibiotika för att undvika att resistenta bakterier utvecklas, har stor betydelse för såväl folkhälsa som djurhälsa. Användningen till hästar och sällskapsdjur har inte mindre betydelse än lantbrukets

djur i detta avseende, eftersom resistensgener tillförs till genpoolen och resistenta bakterier kan spridas från sällskapsdjur till människa genom närkontakt.

Läkemedelsanvändningen till djur skall redovisas från år 2006

Regeringen har givit Jordbruksverket i uppdrag att övervaka den veterinära läkemedelsanvändningen, baserat på statistik från Apoteksbolaget och djursjukdata. Apoteken skall från år 2004 registrera djurslag för varje expedierat djurläkemedel. Jordbruksverkets redovisning skall omfatta användningen av läkemedel som är antimikrobiella, antiparasitära (endast receptbelagda) eller som innehåller hormoner. Endast för livsmedelsproducerande djur skall redovisningen vara uppdelad på djurslag och även omfatta samtliga läkemedel som omfattas av restsubstanskontroll.

Bakgrunden till uppdraget är ett förslag till registrering och redovisning av läkemedelsförbrukningen som Jordbruksverket lämnade på regeringens uppdrag år 1999. Där föreslogs att Vet@-systemet skulle användas för läkemedelsrapportering från stordjursveterinärer och att uppgifterna skulle kompletteras med receptstatistik från apoteken. Verket kompletterade uppdraget år 2000 med en beräkning av kostnaderna, varefter förslaget remissbehandlades år 2001. Mot bakgrund av remissvaren slöt så regeringen ett avtal med Apoteksbolaget om registrering av all veterinär läkemedelsförsäljning och gav år 2003 verket i uppdrag att från 2006 årligen redovisa läkemedelsstatistik.⁷

Anledningen till att två statistikkällor krävs är dels att smådjursveterinärer inte rapporterar läkemedelsanvändning till djursjukdatasystemet, dels att 40 procent av läkemedlen säljs på rekvisition till veterinärer, kliniker och djursjukhus. I det senare fallet kan inte apotekens statistik utvisa någon koppling emellan djurslag och läkemedel. För denna betydande andel av läkemedelsanvändningen används därför djursjukdata för att komplettera statistiken för livsmedelsproducerande djur. De ger även en möjlighet till korskontroll emellan statistikkällorna.

För exempelvis antibiotika finns ett intresse av att kunna koppla förskrivningen till diagnoser, en möjlighet som djursjukdatasystemet erbjuder för lantbrukets djur och liknande samt för hästar. En uppdelning av förbrukningen på djurslag, diagnoser,

⁷ Dnr Jo1999/1824, regeringsbeslut 9 den 24 april 2003.

regioner m.m. innebär en mer korrekt och informativ tolkning av förbrukningsdata. Utvärderade tillsammans med uppgifter om antibiotikaresistens hos bakterier från djur, som finns tillgänglig i dag, skulle informationen vara av stor betydelse för förståelsen av resistensepidemiologi. En sådan utvärdering är sedan några år möjlig i Danmark genom systemet VetStat, i princip för samtliga djurslag.

Utöver uppgifterna om läkemedelsförbrukning från Apoteksbolaget, skulle sannolikt även behövas statistik från fodermedelsindustrin, framför allt för svin, fågel och fisk. Det sker i VetStatsystemet. Besättningar eller liknande utfodras exempelvis med antibiotikahaltigt foder vid sjukdomsutbrott.

Djursjukdata ger emellertid i dag inga svar om den läkemedelsanvändning till sällskapsdjur som inte kan utläsas ur receptstatistiken. För hästar finns uppgifter om användning av antibiotika och hormoner kopplade till diagnoser i databasen. Det förefaller finnas behov av att, åtminstone för antibiotika och hormonpreparat, utöka läkemedelsrapporteringen till sällskapsdjuren, för att även där kunna koppla användningen till diagnoser. Att föreslå en sådan förändring ligger dock inte inom denna utredningsuppdrag och skulle för övrigt kräva ytterligare utredningsarbete.

Veterinärernas inrapportering av läkemedelsförskrivningen har således en avgörande betydelse för övervakning av läkemedelsanvändningen. Trender och användarmönster kan utläsas totalt och per användare samt på besättningsnivå.

Som jämförelse kan även nämnas att det för statistik över läkemedelsförsäljningen till människor, enligt lag hålls ett receptregister hos Apoteksbolaget som ligger till grund för Hälso- och sjukvårdens läkemedelsregister vid Socialstyrelsens epidemiologiska centrum. Detta beskrivs ytterligare i kapitlet med nulägesbeskrivning och bakgrund.

Bekämpning av antibiotikaresistens

Socialstyrelsen tog på regeringens uppdrag år 2000 fram en svensk handlingsplan mot antibiotikaresistens. Inom övervakning av antibiotikaförskrivning slås fast att ett redovisningssystem för försäljningen av antibiotika för användning till djur bör medge indelning efter djurslag, diagnos och förskrivare. Målet som sattes var att förskrivning av antibiotika till livsmedelsproducerande djur

inom tre år årligen skulle kunna sammanställas per djurslag. Det skulle även vara möjligt att registrera diagnos och förskrivare. Vidare menade Socialstyrelsen att motsvarande registrering skulle kunna göras för sport- och sällskapsdjur inom fem år.⁸ Det förra målet har idag uppnåtts inom ramen för djursjukdatasystemet, men inte det senare.

Planen bereds fortfarande i Socialdepartementet. Avsikten är enligt uppgift att regeringen inom kort skall lägga en proposition om bekämpning av antibiotikaresistens. Användningen av antibiotika inom djurens hälso- och sjukvård kommer säkerligen också att hanteras i detta sammanhang.

Slutsatser om djursjukdata inom läkemedelsövervakningen

Således kan konstateras att det allmänna har ett klart intresse av läkemedelsrapportering och -övervakning. Hittills ligger fokus på användningen av läkemedel som är antimikrobiella eller som innehåller vissa hormoner. Övrig förskrivning är dock också av intresse för att få överblick över den totala läkemedelsanvändningen till djur, liksom för människor. Det har framkommit skäl att i framtiden utöka kraven på rapportering av data från veterinärerna jämfört med dagsläget, så att även vissa läkemedel som används till sällskapsdjur rapporteras med koppling till diagnos.

3.3.3 Övervakningen av smittsamma djursjukdomar kan dra mer nytta av kliniska data i framtiden

Övervakningen av smittsamma djursjukdomar sker i dag huvudsakligen i form av serologisk övervakning, provtagning och analys av misstänkta smittfall i Statens veterinärmedicinska anstalts (SVA) regi. SVA utreder smittsamma sjukdomars uppkomst, orsak och spridningssätt samt medverkar till att förebygga och bekämpa sådana sjukdomar. Djursjukdata används inte, förutom i viss mån av Jordbruksverket, i det förebyggande arbetet. I framtiden ser emellertid SVA ett behov av att använda andra informationskällor dels patologiska data, i form av slakt- och obduktionsfynd (slaktdata), dels data från klinisk verksamhet, där uppgifter från

⁸ Socialstyrelsen (2000).

veterinärernas journaler är av uppenbar betydelse. Det är främst i journalerna som den kliniska verksamheten dokumenteras.

Djursjukdata är i sig alltså inte tillräckligt för sjukdomsövervakning, men det är användbart om det kopplas till andra datakällor, såsom slaktdata och hälsoprogrammen, förutsatt att kvalitén förbättras. Att koppla ihop de olika datakällorna vore även värdefullt för epidemiologiska undersökningar, liksom för riskanalyser och riskbedömningar.

Behovet av att bredda underlaget för sjukdomsövervakningen beror bland annat på förändrade omvärldskrav som förutsätter mer heltäckande bevakning. Att förutom övervakningen av sjukdomsförekomst och eventuella sjukdomsutbrott, få ett bredare kunskapsunderlag kan förbättra sjukdomsbekämpningen i framtiden. Det ger en kunskapsuppbyggnad och förbättrat underlag för smittskyddsåtgärder. Vidare förbättras möjligheten att dokumentera sjukdomsfrihet eller låg förekomst av vissa sjukdomar. Genom det får Sverige också en grund för att påverka EU-regleringen inom området. Det kan nämnas att Sverige har s.k. tilläggsгарantier för ett antal smittsamma djursjukdomar, där sjukdomsfriheten är dokumenterad.

SVA ser ett stort värde i ett fungerande djursjukdataregister. Det skulle kunna användas i samband med sjukdomsrapportering, för att upptäcka trender och nya eller återkomna sjukdomar, för att utläsa frekvenser av olika sjukdomar och sjukdomskomplex, för bedömning av behov av veterinära tjänster, geografiska variationer i sjukdomspanoramat, riskvärderingar m.m., dvs. ett redskap i det sjukdomsövervakande arbetet såväl som ett hjälpmedel i en bekämpningssituation. Det skulle även kunna användas som underlag vid rådgivning, kurser och liknande.

Användningen av djursjukdata i sjukdomsövervakningen bör enligt SVA helst omfatta djurslagen gris, idisslare och fjäderfä. Information är viktig på såväl individ- som besättningsnivå. Ett djursjukdataregister som även omfattade häst och sällskapsdjur torde vara av lika stort intresse den dag problemen med rapportering och tillgänglighet lösts. Även fisk, såväl odlad fisk för konsumtion som prydnads- och sällskapsfisk, bör på sikt omfattas av systemet. SVA bedömer att användandet i övervakningen skulle kunna genomföras i etapper med början för ett djurslag, såsom nötkreatur.

Kraven och målsättningarna för användning av djursjukdata inom sjukdomsövervakningen är enligt SVA:

- Uppgifterna måste vara trovärdiga, vilket innebär att diagnosurvalet skall vara relevant, men inte för stort (kvalitet framför kvantitet).
- Så gott som alla praktiserande veterinärer skall rapportera uppgifter.
- Tillgängligheten av data är viktig, vilket samtidigt borde vara en motivation för att rapportera uppgifter.
- Möjlighet bör finnas till samkörning med andra data (resultat från serologiska undersökningar, besiktningsveterinärfynd, obduktioner och kontrollprogram).
- Koppling bör finnas till GIS (geografiska informationssystem).
- Tillgängligheten bör inte vara förknippad med några kostnader.
- Produktionsplatsnummer bör vara en gemensam nämnare.

Jordbruksverket påpekar att det redan i dag går att spåra symtom på smittsamma sjukdomar i djursjukdataregistret. I klinisk verksamhet förekommer i princip inte diagnoser av smittsamma sjukdomar, utan endast misstänkta diagnoser som bekräftas genom provanalys. I djursjukdatasystemet registreras i stället en rad diagnoser som samtidigt kan vara symtom på en smittsam sjukdom, exempelvis ”diarré”. Det kan under en tid vara så att en sjukdom förblir oupptäckt, normalt en kortare tid, men ibland längre, kanske flera år. I synnerhet kan det gälla nya eller återkomna sjukdomar. När sjukdomen väl upptäcks, går det att spåra den geografiskt i nutid genom provtagning, men däremot inte bakåt i tiden. En spårning kan då genomföras genom att söka efter förekomsten av sjukdomens olika symtom i djursjukdatabasen. På så vis har man en möjlighet kartlägga hur länge sjukdomen förekommit och hur den utvecklats, eftersom databasen innehåller uppgifter om diagnoser kopplade till produktionsplats och djur- eller besättningsidentitet. Möjligheten till sådana utredningar finns redan i dag.

Samtidigt bör det påpekas att det i dag finns en anmälnings-skyldighet för alla veterinärer av misstanke om smittsamma djursjukdomar. Den rapporteringen sker i särskild ordning och är inte kopplad till djursjukdata.

En ytterligare användning i dag inom sjukdomsövervakning är rapportering enligt internationella åtaganden. Ett exempel är att Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet (EFSA) gör en gradering av de olika ländernas förmodade förekomst av det smittämne som ger BSE (galna kosjukan). Graderingen görs utifrån

ställda diagnoser på levande eller döda djur samt efter andra förhållanden som bedöms påverka spridningsrisken. Länderna delas in i fyra kategorier. Det medför stora konsekvenser för ett land att hamna i en sämre kategori, i form av bland annat exportrestriktioner och krav på fler BSE-analyser.

Nationella regler för exempelvis fodertillverkning och kadaverhantering, tillsammans med resultatet av laboratorieundersökningarna samt statistik över diagnoser på behandlade djur grundad på djursjukdata, utgjorde underlaget vid EFSA:s bedömning av Sverige. Uppgifterna ur djursjukdatabasen visade förekomsten av rapporterade diagnoser som skulle kunna vara differentialdiagnoser till (diagnoser som kan ha samband med) BSE. De visade även att Sverige har god kontroll över sjukligheten och har möjlighet att upptäcka och utreda förändringar av hälsoläget. Utdrag från djursjukdatabasen har i sammanhanget varit ett gott stöd i argumenteringen för att Sverige skulle få behålla sin plats i den näst bästa kategorin.

Slutsats: djursjukdata kan användas till sjukdomsövervakning

Djursjukdata kan redan i dag användas för utredningar kring smittsamma djursjukdomar. Det förefaller dock inte som användningen är särskilt utbredd; SVA bedömer i dag att kvaliteten på data är för låg. Efter en kvalitetshöjning kan av djursjukdata dock komma att bli ett verktyg inom sjukdomsövervakningen och få en mycket bredare användning.

Sammantaget kan utredningen sluta sig till att de behov som har kommit fram inom sjukdomsövervakningen, sett tillsammans med användningen inom läkemedelsövervakningen, förefaller tillräckliga för ett tydligt allmänintresse av djursjukdata.

3.3.4 Djurhälsa – för nötkreatur i dag, kanske andra djur i framtiden

Djurhälsoarbetet bedrivs bland annat i form av deltagande i frivillig eller obligatorisk djurhälsokontroll samt främjande av en god djuravel. Detta regleras genom lagen om kontroll av husdjur samt delvis även av lagen om provtagning på djur. Genom dessa har jordbruksnäringen fått ansvaret för den organiserade hälsokontroll-

verksamheten. Djurens hälsa är enligt förarbetena till dessa lagar och även djurskyddslagen ett ansvar för djurhållaren. Det allmänna åtagandet är främst att tillhandahålla ett regelverk och bedriva tillsyn. Samtidigt ges dock statligt bidrag till djurhälsoverksamheten (anslag 42:3 *Djurhälsovård*).

Även den avel som bedrivs i syfte att få fram friskare djur, är en form av djurhälsoarbete. Vidare bör det påpekas att arbetet med djurhälsa också innebär en form av sjukdomsövervakning.

Inom de olika kontrollprogrammen genereras och rapporteras sjukdomsuppgifter av animalieproducenterna och från slakterierna. Endast för nötkreatur används djursjukdata från veterinärjournalerna som en del i djurhälso- och avelsarbetet. För hälsoarbetet med andra husdjur har djursjukdatasystemet fortfarande ingen eller marginell betydelse.

Djursjukdata i hälsoarbetet med nötkreatur

För mjölk- och nötkreatursproduktionen bedöms djursjukdata vara väsentligt. Svensk mjölk menar att användande av data på besättningsnivå är en absolut förutsättning för att bedriva nöthälsovård på ett modernt sätt. Djursjukdata hämtas från Jordbruksverket om alla nötkreatur och kopplas sedan samman med uppgifter från jordbruksföretagen om produktion och fertilitet i Svensk mjölks kodatabas. Uppgifterna används sedan för rådgivning och annat arbete kring djurhälsa.

Inom aveln på mjölkproducerande nötkreatur används djursjukdata som en del av bedömningsunderlaget. Resultatet av har blivit förbättrad djurhälsa, tillsammans med bättre produktionsegenskaper. Således har avelsarbetet även en tydlig djurhälso- och djurskyddsaspekt.⁹

Verksamheten gäller främst djur inom mjölkproduktionen, medan motsvarande användning inte finns inom den självrekryterande köttproduktionen.

Det är också så att Svensk Mjölk skulle ha mycket liten användning av djursjukdatasystemet om inte uppgifterna kunde ställas i relation till de egna uppgifterna i kokontrollen (5 procent av uppgifterna i kokontrollen är djursjukdata). Genom att det är möjligt, finns kan man få relativtal för varje besättning, ras eller annat. Svensk Mjölk har vidareutvecklat dessa relativtal till s.k.

⁹ Philipsson, Jan (2001) samt Philipsson, Jan och B Lindé (2003).

nyckeltal som kan användas i rådgivningen. Här används förhållandevis grova diagnoser, såsom mastit, löpmagsomvridning, kalvningsförflamning, alltså så klara och entydiga diagnoser som möjligt och som man bedömer pålitliga. Det är också på den nivån, djursjukdata tillsammans med uppgifterna i kokontrollen och från avelsorganisationer, som forskningen bedrivs på SLU. Ingen forskar enbart på djursjukdata. Svensk Mjolk använder exempelvis uppgifter i djursjukdatabasen om antibiotikaförbrukning, behandlingskoder och annat. De vore dock helt meningslösa om man inte kunde ställa dem i relation till exempelvis antalet kor i de län man undersöker eller liknande.

Egenrapportering av sjukdata inom ramen för djurhälsoarbetet, på grundval av behandlingsbevisen från veterinärerna, har inte hittills övervägts eller prövats för nötkreatur. Djurhållarna rapporterar redan andra data om produktion och fertilitet till Svensk Mjölks kokontroll. Det finns dock tveksamheter om det skulle ge tillräckligt god kvalitet. Antalet rapportörer skulle bli mycket högre än i dag och kunskapsbakgrunden troligen sämre. Svensk mjolk har drygt 8 000 mjölkbönder, att jämföra med de totalt ca 450 veterinärer i landet som behandlar kor, av vilka det stora flertalet rapporterar idag och känner ett yrkesansvar för det. Organisationen ser stora svårigheter med att få in korrekta uppgifter, om ansvaret för rapporteringen fördes över på djurägarna. Risker bedöms mycket stor att systemet skulle tappa avsevärt i både kvalitet och täckning. Vidare kan det vara olämpligt att lägga ytterligare en skyldighet på bönderna.

Samtidigt måste utvecklingen bland jordbruksföretagen beaktas i detta sammanhang; det är fråga om allt större enheter med bättre administrativ kapacitet. Datoriseringsgraden är sannolikt högre bland dessa företag än bland de privata fältveterinärerna. Enligt vår enkät till stordjursveterinärerna har de senare i mycket liten grad IT-baserade journalsystem. Vidare ingår veterinärens tid för administration av ett besök i debiteringen, varför kostnaden för insamlingen av djursjukdata, åtminstone till del, vältras över på djurhållaren. I bedömningen av en ökad administrativ belastning av jordbruksföretagen, måste kostnaderna för alternativet således beaktas.

Djursjukdata används inte i djurhälsoarbete med andra djur

Situationen är helt annorlunda för andra husdjurslag än nötkreatur. Djursjukdata används i mycket liten grad och inte alls på ett systematiskt sätt. I stället används andra uppgifter som grund för djurhälsoarbetet, däribland egenrapportering.

Svenska djurhälsovården bedömer dock att djursjukdata skulle kunna tillföra något till arbetet med djurhälsa och djurvälstånd även för andra djurslag, såsom svin. För svin saknas egentligen i dag djursjukdata över de vanligaste sjukdomarna inom produktionen. Veterinären arbetar i huvudsak via delegerad läkemedelsanvändning, vilket innebär att läkemedlen förskrivs av veterinären men ges av djurhållaren när behov uppstår. I princip skall delegerad användning rapporteras, då det är ett villkor för sådan hantering. Varje sjukdomsfall rapporteras dock inte. Vidare bedöms det förekomma brister i rapporteringen av den delegerade användningen. I djurhälsoarbetet inom svinproduktionen används främst data ur slakteristatistiken som bygger på köttbesiktningen.

Från hästavelsförbundet och Nationella stiftelsen för hästavels främjande har uttalats att man vill få möjlighet att använda djursjukdata i avelsvärderingen av hingstar. Det skulle dock bygga på en utökad rapportering i förhållande till dagsläget.

Andra användningar för djurhälsan

Djursjukdatabasen ger även underlag för annat forsknings- och utvecklingsarbete inom djurhälsa, t.ex. studier av samband mellan miljö och djurhälsa samt arv och djurhälsa. Även det gäller i dag dock främst nötkreatur i mjölkproduktion.

Databasen kan särskilt användas för att ta fram indikatorer på djurens välfärd. Exempel på indikatorer kan vara frånvaro av veterinärvård, eller förhöjd sjukdomsfrekvens, totalt eller för en viss sjukdom. I Jordbruksverkets resultatredovisning till regeringen används bland annat djursjukdata som en indikator på djurhälsoläget i landet. Uppgifterna utgör sedan en del av grunden för riksdagens ställningstaganden om djurpolitiken i behandlingen av statsbudgeten.

Allmänt är data om icke-smittsamma sjukdomar som är skötsel- och djurhållningsrelaterade intressanta för djurens välfärd. Ett exempel på användningsområde är att undersöka effekterna av

spaltgolv i djurstallar. För att göra sådana undersökningar krävs dock att djursjukdata kopplas till andra bakgrundsparametrar om skötsel och djurhållning. Sådana finns oftast inte tillgängliga i databasen. Ett undantag är i begränsad omfattning Svensk Mjölks databaser för nötkreatur. För specifika syften kan de dock inhämtas genom särskilda undersökningar och sedan kopplas till relevanta djursjukdata.

I ett avseende kan dock förekomsten av icke-smittsamma djursjukdomar kopplas till djurhållningen. Det gäller sådant i djurhållningen som inte är tillåtet i ett land, men däremot i ett annat. Då kan man göra jämförelser av sjuklighet som kan hänga samman med denna aspekt i djurhållningen. Exempel på undersökningar av ohälsa som skulle kunna göras är bogsår hos saggor, svansbitning hos gris eller kannibalism hos höns. Detta skulle bland annat kunna användas för att underbygga värdet av en viss svensk reglering i diskussioner inom EU.

Jämförelser av sjukdata kan således ge grund för olika påståenden. Självfallet måste jämförelserna samtidigt ta hänsyn till en mängd andra faktorer som också kan påverka sjukdomsförekomsten, olika raser, andra produktionsmetoder osv. Att förhållandena i de olika länderna är mycket olika gör att det är svårt att dra alltför långtgående slutsatser i analysen av sådana undersökningar.

Slutsats: djursjukdata har i dag främst betydelse för nötkreatur inom djurhälsan, i första hand inom mjölkproduktionen

Sammanfattningsvis är djurens hälsa och välfärd ett ansvar för djurhållaren. Den organiserade djurhälsovården är enligt flera riksdagsbeslut om djurhållning ett ansvar för jordbruksnäringen. Samtidigt har det allmänna ett intresse av att djurens hälsovård fungerar tillfredsställande och bidrag till denna ges via statsbudgeten. Att aveln bedrivs med målet att få friskare djur, är också väsentligt för djurhälsan.

Djursjukdatabasen är inom nötkreaturnäringen ett väsentligt verktyg i djurhälsoarbetet sedan över 20 år tillbaka. Användningen kan i framtiden komma att utvidgas till andra djurslag, i synnerhet inom svinhållningen. Egenrapportering av sjukdomsdata är dock ett alternativ till rapportering via veterinärerna.

3.3.5 Djurskyddet bygger inte på djursjukdata

För djurskyddet har datainsamlingen det övergripande syftet att följa djurhälsoutvecklingen i landet. Databasen användas för forskning som ligger till grund för utvecklingen av Djurskyddsmyndighetens föreskrifter och för djurskyddstillsynen. Djursjukdatabasens direkta koppling till djurskyddet på individnivå, djurskyddstillsynen, är dock inte helt entydig.

Användningen av djursjukdata inom djurskydd, vare sig rörande lantbruksdjur eller för häst och sällskapsdjur, har inte analyserats i någon tidigare utredning. Hög sjuklighet i en besättning kan vara ett tecken på djurskyddsproblem, om det inte åtgärdas enligt vetenskap och beprövad erfarenhet. Samtidigt kan avsaknad av rapporterad sjuklighet också vara ett tecken på problem, för det fall det beror på att sjuka djur inte behandlas.

Djurskyddsmyndigheten har ett klart intresse av – och finansierar även – forskning som kan utgöra underlag för föreskriftsarbetet och djurskyddstillsynen. Denna forskning kan bland annat bygga på djursjukdata. Fördelen med denna databas är att den är så omfattande, eftersom den i princip utgör en fortgående totalundersökning. Det ger en väsentlig tyngd i jämförelse med urvalsundersökningar. Att djursjukdata ännu inte validerats vetenskapligt kan dock utgöra ett problem för forskningsresultatets tillförlitlighet.

Myndigheten menar att djursjukdatabasen inte har någon betydelse för den centrala tillsynen i dag. Däremot förekommer det att kommunernas djurskyddsinspektörer använder sig av material som delvis kommer från djursjukdatabasen, då oftast i samarbete med besättningsveterinären eller kokontrollen, som tar fram materialet för besättningen. Alternativt tillhandahåller djurägaren sin egen sammanställning av data som inrapporterats, och så går man igenom den gemensamt vid inspektionen. Frågan är dock om det i vissa fall kan röra sig om vanliga journaluppgifter, eller om sådana lika gärna kan användas.

En ytterligare tillämpning inom tillsynen som möjligen kunde vara intressant är förbudet emot att avla på djur med nedärvda defekter. För närvarande råder dock osäkerhet om tillämpbarheten för dessa regler, då föreskrifterna håller på att prövas i domstol. Samtidigt är det i dag så att rasföreningarna, som har ansvaret för aveln, tillämpar reglerna mycket olika. Toleransnivån för nedärvda defekter varierar avsevärt; vissa föreningar är mycket strikta, medan

andra tillåter förhållandevis grova defekter. Detta problem gäller främst häst och hund. För lantbrukets djur däremot, bedöms aveln bedrivas med hänsyn till sjukdomsförekomst och anlag.

Det skulle också vara teoretiskt möjligt att djursjukdata kunde utgöra en del av underlaget för riskbedömningar. Dessa kan användas som en grund av flera för djurskyddstillsynen vid urval av tillsynsobjekt.

Slutsats: djursjukdata har mindre betydelse för djurskyddet

Djursjukdatabasen har således en viss betydelse för djurskyddet inom dels utvecklingsarbetet, dels möjligen för den lokala djurskyddstillsynen. Det förefaller dock som användningen inom detta område är begränsad och kan förväntas vara det även fortsatt. I sig är denna användning därför inte en tillräcklig grund för ett krav på allmän rapportering av uppgifter.

3.3.6 I tillsynen över veterinärerna används sjukdoms- och behandlingsuppgifter

Djursjukdatabasen kan stödja veterinärtillsynen, som utövas av Jordbruksverket och länsveterinärerna, genom att man kan följa djursjukvårdens utveckling och behandlingsstrategierna i landets alla delar. Djursjukdata tydliggör sjukdomsutbredning samt regionala skillnader för myndigheter, näring och veterinärerna.

Systemet är dock egentligen inte utvecklat för tillsynen över veterinärerna. Att det saknas uppgifter om hur många yrkesverkssamma veterinärer finns det i ett län och hur mycket (hur många dagar per år) de arbetar, innebär att uppgifterna i registret inte kan ställas i relation till någon jämförelsegrund.

Som centralt ansvarig för veterinärtillsynen använder Jordbruksverket ändå djursjukdata för att upptäcka olika trender eller brister som länsveterinärerna bör få kännedom om. Det kan gälla förändringar när det gäller läkemedelsval, förekomst av vissa diagnoser eller brister i journalföring och rapportering. Verket har vid ett flertal tillfällen bistått enskilda länsveterinärer som i sitt tillsynsarbete vill ha statistik över veterinärers inrapportering i sina respektive län.

Samtidigt kan djursjukdata användas i den direkta veterinärtillsynen; det finns i dag möjligheter för länsveterinärerna, som utövar den regionala tillsynen, att kontrollera enskilda veterinärers inrapportering av journaldata. I enskilda behandlingsfall kan veterinärens journaler självfallet också granskas direkt. Säkerligen är journaluppgifter på gården eller hos veterinären en betydligt vanligare kontrollkälla. I sig kan den veterinära tillsynen försvåras om inte veterinären har ett konsekvent journalsystem. Bedömning av detta kan underlättas om centrala data samlas in.

Länsveterinärerna har vid upprepade tillfällen framfört till Jordbruksverket att tillgången till data i *Vet@Webb* bör förbättras och fler uppgifter göras tillgängliga, för att databasen skall kunna vara till hjälp vid tillsynen över enskilda veterinärer. Teoretiskt sett kan en länsveterinär visserligen gå igenom journalkopior och få uppgifter om t.ex. vilka läkemedel som använts. Praktiskt är det dock enligt Jordbruksverket inte möjligt att få en överblick på det sättet.

Jordbruksverket menar också att tillsynen av veterinärernas förskrivning av läkemedel har betydande vikt. Det gäller även fall av dopning av tävlingsdjur, då det vanligen finns en veterinär eller läkare i bakgrunden som tillhandahåller preparaten. Verket bedömer vidare att rapporteringen av läkemedelsanvändningen sannolikt även har en preventiv verkan och dessutom kan underlätta tillsynen för länsveterinärerna. Det ger dem en möjlighet till översikt vid bedömningen av förskrivningen, vilket ger betydande tidsvinster.

Användningen av djursjukdata för att ta fram uppgifter om enskilda veterinärer för tillsynsändamål förefaller dock vara begränsad. De flesta länsveterinärer som lämnat synpunkter till utredningen anser inte att databasen är användbar i dagsläget. Vissa uppgifter beställs från Jordbruksverket till länsstyrelserna. Verket menar dock självt att huvudsyftet med djursjukdatabasen är att ge ett underlag för den veterinära tillsynen i form av olika sammanställningar, alltså som statistikunderlag. Den är inte främst avsedd att vara en källa till uppgifter om enskilda.

Slutsats: djursjukdata är ett viktigt underlag för tillsynen

I allmänhet förefaller den främsta användningen av djursjukdata inom den veterinära tillsynen vara att övervaka djurhälsoläget och veterinärernas förskrivning av läkemedel. Möjligen kan även tillsynen av hur veterinärerna fullgör andra skyldigheter underlättas genom en central datainsamling. Att ge ett kunskapsunderlag för tillsynen är en viktig grund för allmänintresset och kan i sig vara ett motiv för en uppgiftsskyldighet.

3.3.7 Näringens utveckling – endast för nötkötts- och mjölkproduktionen i dag

Inom det utvecklingsarbete som näringens organisationer bedriver, finns behov om kunskap om djurens sjuklighet. Det är nära besläktat med djurhälsoarbetet och gäller avel, rådgivning och produktionsutveckling. I dagsläget används uppgifter från djursjukdatasystemet endast för nötkreatur, i synnerhet inom mjölkproduktionen.

Avelsarbetet

Djursjukdata används i aveln med mjölkproducerande nötkreatur som syftar till är att ge friskare djur och bättre produktionsegenskaper. Djursjukdata kombineras med andra data som Svensk Mjolk samlar in från medlemmarna (jordbruksföretagen) i en "kodatabas", såsom uppgifter om djurens produktion och fertilitet. Organisationen menar att kunskap om sjukdomsförekomsten bland nötkreaturen är en förutsättning för att kunna avla fram friskare djur.

Inom svinaveln (och för andra djurslag) används i stället data från djurhållarna och slakterierna i aveln. Svinaveln tar inte hänsyn till hälsoegenskaper via djursjukdata, men djurens hälsa är ändå ett urvalskriterium i avelsarbetet. Aveln på svin bedrivs dessutom i en annan struktur än på nötkreatur, bland annat genom att avelsdjuren föds upp i särskilda besättningar med krav på hälsokontroll och frihet från vissa sjukdomar.

Ett avelsarbete som endast bedrivs utifrån produktionsegenskaper riskerar att försämra djurens hälsoegenskaper och leda till sjukare djur. I Sverige och övriga Norden har avelsarbetet

framgångsrikt kombinerat avel för produktivitet och god hälsa. Det bygger på kunskap om avelsdjurens och deras avkomlingars sjukdomshistoria, vilket bland annat fås från djursjukdata.

Rådgivning och utveckling

I mjölk- och nötköttproduktionen används även databasen i rådgivningsarbetet och för de enskilda företagens verksamhetsstyrning. Detta borde enligt näringsens företrädare även vara önskvärt i svinproduktionen. Veterinären och husdjursrådgivaren får ett verktyg för analys inför råd om åtgärder. Företagen får ett beslutsunderlag kring produktion, fertilitet och djurhälsoproblem. Ett allt viktigare syfte är att bygga konsumentförtroende genom dokumentation och spårbarhet av sjuklighet, antibiotikaförbrukning, resistensförändringar m.m.

Andra användningar: besättningsveterinärer, djurhållarens journalföring, tillämpad forskning och utveckling

Även besättningsveterinärens behov av att ha tillgängliga djursjukdata bör ihågkommas. De kan utgöra en bas för ett utökat veterinärt engagemang i besättningsproblemen. Det skulle dels kunna medföra ytterligare ansträngningar till förebyggande insatser, dels en ökad motivation till att rapportera korrekta djursjukdata.

Det förekommer att djurägare hos Jordbruksverket begär att få sammanställningar över de veterinärbehandlingar som utförts i deras besättningar. Sammanställningarna används för att i olika sammanhang visa omfattningen av läkemedelsanvändningen och för att styrka den egna journalföringen, bland annat av KRAV-producenter.

Slutligen har även näringen intresse av att bygga upp kunskap om samband: Det är en unik databas för vetenskapliga studier kring djursjukdomar, produktion, fertilitet m.m. Tillämpad forskning bedrivs ofta på uppdrag av näringen. För nötkreaturen används då data från Svensk mjölks register som delvis bygger på djursjukdata.

Slutsats: användning i näringsens intresse är i sig inte en tillräcklig grund för ett offentlig åtagande

Ansvar för att uppfylla de egna intressena bör i första hand åvila näringen, även om det även finns ett betydande samhällsintresse av att arbetet fungerar. I princip borde det vara möjligt för jordbruksföretagen att rapportera in de sjukdata som krävs för att fylla behoven, till de organisationer och företag som bedriver verksamheten. Omvägen via veterinären och Jordbruksverket kan till och med förefalla vara onödig i detta avseende. Emellertid har vi redan berört ovan att den praktiska tillämpningen riskerar att ge sämre datakvalitet, tvärtemot utredningens uppdrag. Trovärdigheten skulle enligt Svensk Mjölks bedömning riskera att bli låg och systemen osäkra. Sannolikt vore det inte heller lika kostnads-effektivt.

Användningen inom detta område är ensamt inte tillräcklig för ett offentligt åtagande för att samla in behövliga uppgifter, eftersom det primära ansvaret och intresset ligger hos näringen själv. Självklart har samhället samtidigt ett intresse av att animalieproduktionen är effektiv och samtidigt ger god välfärd för djuren. Ett allmänintresse av avelsarbetet har även uttryckts inom ramen för bevarandet av de husdjursgenetiska resurserna, vilket inte får glömmas bort¹⁰. Det innebär att ett gott avelsarbete även ingår i de allmännas målsättningar.

3.3.8 Forskning och utredningsverksamhet – användningen kan bli större

Vi har redan sett att det bedrivs tillämpad forskning och utveckling inom ovanstående områden där djursjukdata används. Samtidigt kan djursjukdata självfallet användas inom grundforskningen, såsom veterinärmedicinsk och husdjursagronomisk forskning. Gränsen emellan grund- och tillämpad forskning är naturligtvis flytande. Experter påpekar att all epidemiologisk forskning definieras som tillämpad.

Ett exempel på ett forskningsområde är genetiska studier som kräver stora datamängder, vilket är svårt eller omöjligt att uppnå med kontrakterade besättningar eller försöksbesättningar. Här

¹⁰ Se bland annat regeringens skrivelse till riksdagen (skr. 2004/05:73) *Husdjursgenetiska resurser*.

krävs generella databaser. En betydelsefull användning i tillämpad FoU är selektion i avel emot en viss sjukdom.

Vidare har data om djursjukdomar ett allmänt veterinärmedicinskt intresse. De är grundläggande för att kunna genomföra epidemiologiska undersökningar. Databaser används i undervisningen och i examensarbeten på grundnivå, såväl som i den avancerade forskningen. Det gäller veterinärutbildningen, men också andra utbildningar vid SLU. När det gäller just djursjukdata, är exempelvis en överenskommelse under utarbetande emellan SLU och Svensk Mjolk. Den skulle innebära att Svensk Mjölks kodatabas kan användas i undervisningen, en databas som bland annat innehåller data från djursjukdatabasen. Denna användning berör nötkreatur.

Djursjukdata har ännu inte validerats vetenskapligt. Ändå har data funnit stor användning i praktisk vetenskaplig forskning, som dock veterligen uteslutande gäller nötkreatur. Här används oftast som sagt Svensk Mjölks databaser som bland annat innehåller uppgifter från djursjukdatabasen. Osäkerheterna kring djursjukdata påverkar självfallet forskningen, men har ändå bedömts inte hindra att uppgifterna används i vissa sammanhang. Vi har samtidigt kunnat konstatera att en styrka hos denna databas är att den bygger på en totalrapportering, inte ett urval. De senaste 15 åren har omkring 150 vetenskapliga artiklar och liknande publicerats vid SLU som bygger på forskning kring Svensk Mjölks kodatabas.

Inom forskningen finns generellt ett behov av att inte bara använda aggregerade data, utan även individdata, för att kunna göra utvärderingar på individnivå. I detta fall används normalt avidentifierade data om det rör enskilda. Den som lämnar ut data kodar dem oftast så att mottagaren inte kan identifiera individerna, men ändå koppla ihop olika data som rör samma individ. Även andra lösningar förekommer dock.

Slutligen behövs det underlag för utredningsarbete samt utvärdering och uppföljning av djurens hälso- och sjukvård. I det sammanhanget är djursjukdata en viktig statistisk kunskapskälla. Här finns även ett folkhälsoperspektiv, bland annat kring zoonoser och livsmedelsburna sjukdomar. Jordbruksverket använder i dag databasen som underlag till utredningar inom olika frågor som berör det veterinära området.

Ett exempel är att Jordbruksverket efter stormen över södra Sverige i januari 2005 av regeringen fick i uppdrag att utreda merkostnader för lantbruket inom det drabbade området, vilket

bland annat innefattade att beräkna kostnader för ökad sjuklighet. Med hjälp av Vet@-systemet kunde jämförelse göras med rapporterade sjukdomsfall hos nötkreatur under föregående månad samt med motsvarande tid föregående år. Statistiken kompletterades med intervjuer med ett par veterinärer i det mest berörda området. Slutsatsen blev att ingen ökad sjuklighet följde av stormen.

Slutsats: djursjukdata används i dag inom forskningen och olika utredningar

Inom forskning och utveckling används djursjukdata avseende nötkreatur. Den främsta användaren är Lantbruksuniversitetet. I linje med vad vi konstaterat om djurhälsa och näringens intressen, menar vi dock att forskning i framtiden skulle kunna bedrivas för andra djurslag med djursjukdata som ett av flera dataunderlag.

Den utredningsverksamhet som använder djursjukdata är främst intern för Jordbruksverket. I några fall innebär den underlag för redovisningar till EU-kommissionen. Omfattningen av användningen är något osäker, men förefaller variera över tiden. Vi har samtidigt sett att ett framväxande område är hållbarhetsredovisningar för lantbruket, där databaser kring djurens hälsa och sjukdomar används som en miljö- och hållbarhetsindikator.

Djursjukdata för forskning, utveckling och utredningsarbete kan betecknas som ett statistiskt underlag. Även användningen inom tillsynen bygger till största delen på sammanställningar och bearbetningar av uppgifter. Inom andra samhällssektorer görs sådant material tillgängligt för allmänheten samt för utbildning, forskning och utredningsarbete genom den officiella statistiken. Vi ser ingen principiell skillnad för uppgifter om djurens hälsa och sjukdomar. Utifrån dessa användningsområden, kan vi därför se ytterligare ett allmänt behov, nämligen av sammanställd, bearbetad och kvalitetssäkrad information, det vill säga statistik, inom djurens hälso- och sjukvård.

4 Problemanalys

Enligt uppdraget skall utredningen redovisa eventuella brister i djursjukdata, deras bakomliggande orsaker och följder för registrets användbarhet. Utredningen skall även undersöka och redovisa hur registret fungerar i dag. Syftet med detta avsnitt är att åskådliggöra och analysera problemen, liksom dess följder.

Problemställningen för utredningen var tydlig redan i den undersökning av riksdagsrevisorerna som låg till grund för uppdraget. Djursjukdatainsamlingen ansågs inte fungera tillfredsställande i alla delar, vad gällde kvaliteten i inrapporterade data, liksom att vissa veterinärer inte rapporterade alls.

För att belysa problemen och deras omfattning har utredningen medverkat i och delfinansierat en studie, som genomfördes av SLU i form av en enkät bland landets samtliga stordjursveterinärer och hästkliniker. Resultaten redovisas i detta kapitel i den mån de belyser problemen. Därutöver redovisas bedömningar från nuvarande eller tänkbara användare av djursjukdata, såsom Svensk Mjolk, länsveterinärerna, SLU och SVA.

Vidare resonerar vi kring olika orsaker till de problem som framkommit och berör det utvecklingsarbete som redan pågår för att möta problemen. Utifrån den bild vi fått för vi slutligen en diskussion kring vilka följder som de problem som vi uppmärksammat får för användbarheten av djursjukdata.

Kapitlet inleds med ett sammanfattande avsnitt.

4.1 Sammanfattning

Det är i dagsläget svårt att mäta bristerna i djursjukdata. Vi redovisar de uppskattningar och synpunkter, från såväl användarna som uppgiftslämnarna, som vi kunnat inhämta. Slutsatsen är att det finns tillräcklig kunskap för att göra bedömningen att bristerna är stora nog för att påverka användbarheten av djursjukdata negativt.

Bristerna i inrapporteringen av djursjukdata till Jordbruksverket bedöms som varierande och delvis omfattande. Svensk Mjolk bedömer veterinärernas underrapportering för nötkreatur i mjölkproducerade besättningar som förhållandevis omfattande, kring 10–12 procent i landet som helhet, med stora regionala variationer. Länsveterinärernas bedömning är att underrapportering förekommer, men att det är omöjligt att uppskatta omfattningen i dag. Stordjursveterinärernas bedömning är att underrapporteringen varierar kraftigt emellan djurslagen. För nötkreatur bedöms underrapporteringen minst omfattande. Avseende svin anses den däremot betydande. Antibiotikarapporteringen för häst bedöms slutligen som förhållandevis god.

Emellertid råder osäkerhet kring bedömningarna, inte minst eftersom inte alla sjukdomsfall kommer under veterinärvård. Detta är en form av underrapportering som inte beror på brister i djursjukdatasystemet eller datainsamlingen.

När det gäller **uppgifterna i själva djursjukdatabasen**, anser länsveterinärerna att det finns allvarliga brister. Svensk Mjolk framför att andelen fel i de data som organisationen tar emot är godtagbar, men att kvaliteten bör förbättras. Lantbruksuniversitetet använder djursjukdata i sin forskning, men indirekt genom kodata från Svensk Mjolk som delvis bygger på djursjukdata. Emellertid har djursjukdata ännu inte validerats vetenskapligt, vilket innebär en osäkerhetsfaktor. SVA slutligen bedömer att djursjukdata inte håller tillräcklig kvalitet för att kunna användas till sjukdomsövervakning. Veterinärernas bedömning är att sjukdomsstatistikens tillförlitlighet varierar för de olika djurslagen: Tilltron till statistiken för mjölkorna är förhållandevis hög, men den är lägre avseende köttjuren. Mycket liten tilltro finns till sjukdomsstatistiken inom svinhållningen. Slutligen anser de att den inte ger en rättvisande bild av hälsoläget bland hästarna.

Bakomliggande orsaker till bristerna finns dels inom systemet självt, dess införande och utformning, dels hänger de samman med veterinärväsendets organisation i allmänhet. Det finns såväl principiella som praktiska skäl till bristerna i djursjukdata.

De principiella gäller vissa veterinärers förtroende för Jordbruksverket. Dessa verkar vara förhållandevis få, men sannolikt tillräckligt många för att det skall ge effekter. Därutöver finns hos förhållandevis många veterinärer en misstro emot användbarheten av statistiken över djursjukdomar. Båda dessa principiella invändningar gäller främst privata veterinärer. Fördelningen

emellan statliga och privata kliniskt verksamma veterinärer är enligt statistik från år 2003, att de statliga utgör ungefär en fjärdedel av totalt drygt 1 300.

Utöver de mer övergripande, finns praktiska orsaker. Vissa menar att uppgifterna inte registreras korrekt hos verket. Utformningen av rapporteringssystemet kan sannolikt förbättras. Vissa privatveterinärer upplever att systemet inte är tillräckligt användarvänligt och leder till tidskrävande inrapportering. Rapporteringskoderna anses av många vara bristfälliga och svårhanterade. Återkopplingen är obefintlig och den egna användbarheten låg för privatveterinärerna, vilket medför minskad motivation.

Vidare kan spärrarna i systemen emot felaktiga uppgifter bli fler och effektivare. Rättningen av uppgifter skulle slå igenom direkt om ett nytt datalager utvecklades.

Följderna för registrets användbarhet av bristerna i djursjukdata innebär olika problem för dagens användare, men främst att flera tänkbara användare inte alls utnyttjar djursjukdata i sin verksamhet. Det innebär att en betydande del av den nytta som samhället skulle kunna dra av registret inte förverkligas i dag. SVA, som har behov av att använda kliniska data i sitt sjukdomsövervakande arbete, bedömer att djursjukdata inte är tillräckligt tillförlitliga. Inom djurhälsovården används djursjukdata endast för nötkreatur. Det innebär att ett möjligt verktyg för rådgivning, produktionsutveckling och avel inte utnyttjas för exempelvis i svinproduktionen.

Felaktigheter i databasen påverkar möjligheterna negativt att bedriva rådgivning och en god avel för nötkreatur samt ge ett gott beslutsunderlag. I tillsynen av veterinärerna upplever länsveterinärerna problem med att använda systemet för att följa upp och övervaka veterinärernas arbete.

4.2 Brister i djursjukdatasystemet och dess funktion

I detta avsnitt redogör vi för den kunskap som vi har samlat kring bristerna i djursjukdatabasen och dess funktion.

Inledningsvis bör vi dock påpeka att djursjukdatasystemet inte registrerar sjukdomar, utan behandlingar som utförs av veterinärer. Det är därför inte rimligt att förvänta sig att det skall ge en heltäckande bild av hälsoläget hos svenska djur. Det ger indikationer om hälsoläget med olika grader av säkerhet för olika

djurslag. Det borde också, med nuvarande utformning, kunna ge en rimlig bild av antibiotikaförbrukningen hos olika djurslag fördelat på olika diagnoser. Eftersom många sjukdomar hos grisar och höns inte behandlas av veterinär (delegerad behandling), eller sker som flockbehandling, måste djursjukdata kompletteras med t.ex. slaktskadestatistik för att ge en bild av hälsoläget, vilket också sker. Inte heller kommer alla de fall av sjuka eller döda djur med som djurägarna hanterar på egen hand, antingen genom egenbehandling utan kontakt med veterinär eller genom avlivning och destruktions.

Det har visat sig att det i dagsläget är mycket svårt att, med en rimlig resursinsats och tidsåtgång, få ett tillförlitligt, heltäckande mått på bristerna i djursjukdata. Mörkertalet i själva rapporteringen av uppgifter är svårt att mäta, eftersom det inte finns tillräcklig kunskap om antalet kliniskt verksamma veterinärer i landet eller om inriktningen på deras verksamhet. Att följa veterinärernas verksamhet ingår inte i tillsynsmyndigheternas uppdrag och skulle förmodligen kräva författningsändringar. Forskning pågår vid Lantbruksuniversitetet som syftar till att vetenskapligt validera djursjukdata, men den kommer inte att avslutas förrän om ett par år.

Vi redovisar därför de uppskattningar och synpunkter som finns kring bristerna hos användarna och uppgiftslämnarna. Vi anser att det finns tillräcklig kunskap för att dra slutsatsen att bristerna är stora nog för att negativt påverka användbarheten av djursjukdata. De kanske väsentligaste bristerna är att systemet inte är kvalitets-säkrat och att felen därmed inte kan kvantifieras och redovisas.

4.2.1 Uppskattningar av bristerna i rapporteringen av djursjukdata

För att få en uppfattning om underrapporteringen av djursjukdata, har vi efterfrågat bedömningar från både uppgiftslämnarna, alltså veterinärerna själva, och användarna. Det skedde i undersökningar som Svensk Mjök och SLU genomförde för utredningens räkning samt i en rundfrågning bland läsveterinärerna.

Utredningen har även med hjälp av Jordbruksverket gjort en egen analys av inrapporterade djursjukdata åren 2000–2004 för de viktigaste djurslagen. Inrapporteringen jämfördes med den husdjursstatistik som verket publicerar inom ramen för Sveriges officiella statistik. Jämförelsen visar dock inte några tydliga skillnader på länsnivå i förhållandet emellan antalet behandlade djur

och totalt antal djur. Därmed fanns ingen grund för några slutsatser om eventuella skillnader i rapporteringen av djursjukdata.

Ett förbehåll är på sin plats: Underrapporteringen av djursjukdata i detta sammanhang skall ses i förhållande till vad som kommer under veterinärbehandling, inte i förhållande till all sjuklighet. Man bör undvika att blanda samman sann sjukdomsfrekvens och behandlingsfrekvens. Det är helt naturligt och i överensstämmelse med behandlingsstrategierna, att det sker en underrapportering av subkliniska sjukdomar, som subklinisk mastit på ko, tillstånd som enligt rekommendation inte behöver behandlas, som kvarbliven efterbörd, eller sjukdomar som bonden väljer att behandla själv, som okomplicerad diarré hos kalv.

Svensk Mjök bedömer underrapporteringen för nötkreatur som förhållandevis omfattande

Svensk Mjök har för utredningens räkning gjort en rundfrågning bland husdjursföreningarna om hur stor de tror att underrapporteringen av djursjukdata för nötkreatur är inom sina respektive områden. Det rör sig självfallet om osäkra uppgifter. Bedömningarna inom de olika föreningarna varierar från nästan ingen underrapportering alls i någon eller några mindre föreningar till 25 procent inom en förening. Organisationens sammanvägda bedömning är att mörkertalet som helhet ligger kring 10–12 procent i landet för rapporteringen av djursjukdata om mjölkkor.

Utredningen har inte kunnat göra en mer djupgående analys av variationen över landet, eftersom det rör sig om en helhetsbedömning som Svensk Mjök gjort, där ingen enskild husdjursförening pekats ut. Intressant är emellertid att även veterinärernas bedömning av underrapporteringen i SLU:s enkät visar på en betydande geografisk variation.

Länsveterinärerna menar att underrapportering förekommer, men att den är omöjlig att bedöma i dag

Utredningen ställde i en enkät till samtliga länsveterinärer i landet frågan om hur de bedömer underrapporteringen av djursjukdata i sitt län. De ombads ge en uppskattning av hur stor andel av veterinärerna i deras län som brister allvarligt i sin rapportering.

Sammanlagt besvarade 13 länsstyrelser utredningens fråga, vilket således innebär att åtta av de 21 länsstyrelserna avstod. Svaren var av mycket olika karaktär och gav ingen fullständig överblick över situationen i landet.

Åtta länsstyrelser kommenterade i olika utsträckning underrapporteringen, medan övriga svarande avstod från att göra en bedömning. De allra flesta, oavsett om de gjort bedömningar, anser att det i dag är svårt eller omöjligt att avgöra bristerna i rapporteringen med hjälp av *Vet@Webb*, det nätbaserade verktyg som Jordbruksverket tillhandahåller för att ge bland andra länsstyrelserna tillgång till uppgifter ur djursjukdatasystemet.

De flesta verkar vara överens om att rapporteringen från de statliga veterinärerna fungerar tillfredsställande. Bland de privata veterinärerna förefaller de största problemen gälla hästar och smådjur, enligt bedömningar från flera län.

Ett par länsstyrelser menar att rapporteringen för animalieproduktionens djur, eller åtminstone mjölkproduktionen, troligen är tillfredsställande i länet. Det är sannolikt för övriga djurslag, framför allt smådjur och häst, som underrapportering sker.

I ett län bedöms sammantaget att ungefär 25–30 % av de verk samma veterinärerna inte rapporterar, mot bakgrund av uppgifter i *Vet@Webb* och egen erfarenhet. Det rör sig här om privata veterinärer.

En länsveterinär har undersökt vilka uppgifter som registrerats i databasen. I *Vet@Webb* finns det veterinärer i länet som inte har några data inrapporterade, trots att det är känt att de har klinisk verksamhet. För andra motsvarar den statistik som finns tillgänglig i *Vet@Webb* inte omfattningen av deras verksamheter, utifrån länsveterinärens kännedom. Samtidigt ifrågasätts dock systemets tillförlitlighet.

Bilden från de olika länen är sammanfattningsvis varierande; samstämmighet råder dock kring att osäkerheten kring underrapporteringen är stor.

Stordjursveterinärernas bedömning är att underrapporteringen varierar kraftigt emellan djurslagen

Samtliga kända verksamma stordjursveterinärer i landet tillfrågades i enkäten från SLU i vilken utsträckning de anser att olika sjukdomskomplex och behandlingar riskerar att underrapporteras till Jordbruksverket. Valmöjligheterna var: ingen, lindrig, måttlig, och kraftig underrapportering. Frågan ställdes för ett större antal diagnosgrupper samt för antibiotika, hormoner och licenspreparat.

En viss osäkerhet finns kring definitionen av underrapportering, inte minst med tanke på frågor som ställdes av flera enkät-mottagare. Frågan kan tolkas så att den avser alla fall som inte rapporteras, även där inte veterinär tillkallas. Avsikten var dock att undersöka bedömningen av om veterinär underlåter att rapportera fallen. För en utförligare diskussion av problematiken, se avsnittets inledning.

För nötkreatur bedöms underrapporteringen minst omfattande

För nötkreatur angavs ett större antal sjukdomskomplex i frågan. Endast för två diagnostyper bedömde en majoritet av de svarande att ingen underrapportering förekommer, nämligen kalvningssför-lamning samt zoonoser och andra anmälningspliktiga sjukdomar. I båda fallen har de statliga veterinärerna större tilltro till statistiken än de privata.

För övriga diagnoser hamnar bedömningen i allmänhet på lindrig eller måttlig underrapportering. Andelen som menar att rapporteringen kraftigt underskattar förekomsten är tämligen hög, emellan en femtedel och en fjärdedel, för några sjukdoms-kategorier. Det gäller kvarbliven efterbörd, subklinisk juver-inflammation, hältor samt hosta/lunginflammation och diarré hos kalv. Som sagts tidigare är det dock förväntat att detta inte rapporteras.

En överväldigande majoritet bland de svarande bedömer att underrapporteringen av behandlingar för nötkreatur är lindrig eller obefintlig för behandlingar med antibiotika och hormoner. De statliga veterinärerna förefaller i större utsträckning än privata anse att alla sådana behandlingar rapporteras, även om något fler valt svarsalternativet "lindrig" än ingen underrapportering alls.

Avseende svin anses underrapporteringen betydande

Situationen är annorlunda för svin. Inom alla sjukdomsområden, utom för zoonoser och andra anmälningspliktiga sjukdomar, bedömer en överväldigande majoritet att underrapportering förekommer i större eller mindre utsträckning. Mycket få har valt alternativet ”ingen underrapportering”, utom för de anmälningspliktiga smittsamma djursjukdomarna där en majoritet bedömer att rapporteringen är fullständig. I övrigt är fältet förhållandevis jämnt spritt emellan valen lindrig, måttlig eller kraftig underrapportering.

Någon tydlig genomgående skillnad i bedömningarna emellan statliga och privata veterinärer går inte att utläsa. Slutsatsen bör bli att sjukdomsrapporteringen kring svinen bedöms som mer eller mindre genomgående bristfällig. Detta beror, enligt våra experter, på att de flesta behandlingar på svin genomförs av djurägare via delegerad läkemedelsanvändning och att endast receptförskrivningen journalförs.

Veterinärernas bedömning om rapporteringen av olika behandlingar på svin visar på förhållandevis stor spridning. Skillnaderna emellan statliga och privata veterinärer är inte påtagliga. Den största gruppen bedömer att underrapporteringen är lindrig för såväl antibiotika och hormoner som licenspreparat. Denna grupp utgör dock inte en absolut, utan endast relativ, majoritet (flest val, men färre än hälften).

Antibiotikarapporteringen för häst bedöms som förhållandevis god

De privata hästveterinärerna rapporterar endast vissa behandlingar var för sig, med angivande av diagnos, till Jordbruksverket. Det gäller när antibiotika och hormoner används. För övriga behandlingar sker endast en årlig rapportering av antalet behandlade djur. Därför redovisas här endast resultaten för antibiotika- och hormonbehandlingar.

De vanligaste valen för häst bland stordjurspraktiker är lindrig eller måttlig underrapportering för både antibiotika och hormoner, såväl för privata som statliga. För båda behandlingarna har dock valen ”ingen” och ”lindrig” tillsammans en klar majoritet bland veterinärerna, drygt tre fjärdedelar. Genomgående har de statliga veterinärerna högre tilltro till rapporteringen än de privata, men inriktningen är densamma för båda grupperna.

De flesta av de svarande hästklinikerna anser att underreporteringen av behandlingar är lindrig eller måttlig. Undantaget är behandling med antibiotika i leder samt på hud/sår, där underreporteringen anses kraftig. Få tror att rapporteringen är fullständig.

4.2.2 Bristerna i djursjukdatabasen

Tillsynsmyndigheterna redovisar inte några mätningar eller uppskattningar av bristerna i djursjukdata. Utredningens bedömning av bristernas omfattning grundar sig på dels nuvarande och potentiella användares uppskattning, dels de rapporterade veterinärernas bedömning i SLU:s enkät. Vidare lämnade flera länsveterinärer sina synpunkter i sina svar på utredningens enkät om veterinärernas eventuella underreportering.

Länsveterinärerna anser att det finns allvarliga brister i databasen

Flera länsstyrelser har synpunkter på *Vet@Webb*. Några framhåller att systemet skulle kunna vara ett värdefullt instrument för tillsyn av veterinär verksamhet, djurhälsa, förskrivning av läkemedel, djurskydd, etc. Samtidigt menar de flesta att uppgifterna i databasen inte är tillförlitliga och därför inte kan ge en säker bild av hur inrapporteringen av data fungerar.

De flesta har svårt att identifiera vilka veterinärer som är verksamma i länet: Ett problem som återkommer i svaren är att det inte finns några heltäckande uppgifter över antalet praktiserande veterinärer. Listan i djursjukdatabasen över uppgiftslämnande veterinärer i länet motsvarar inte helt de kända veterinärerna, enligt flera. Veterinärer som veterligen inte är eller har varit verksamma i länet finns listade, medan andra som är verksamma saknas, i länet eller även på den nationella listan. Därför anses det svårt att avgöra om de som saknas inte har rapporterat in sina data.

Efter att ha undersökt veterinärregistret, har exempelvis en länsstyrelse funnit att de veterinärer som lämnat uppgifter i *Vet@Webb* inte överensstämmer med de faktiskt verksamma veterinärerna i länet. Länsveterinären anger vidare att han genom

personlig kännedom kan se att flera, som enligt databasen lämnat uppgifter, inte har arbetat eller arbetar i länet.

För Svensk Mjök ligger är kvalitén godtagbar, men förbättringar önskvärda

Svensk Mjök genomför en gallring av de data som tas emot från Jordbruksverket. Den sker i tre steg. Först sorteras de registreringar bort, där en felaktig besättningskod angivits. Sedan sker en gallring av felaktiga öronnummer för det berörda kreaturet. Som sista steg utesluts registreringar där diagnoskoden inte accepteras. Det rör sig således om en rensning av felaktigt uppgivna, registrerade eller inskannade data.

När det nya systemet för djursjukdata infördes 1999 ökade antalet felaktiga indata markant. Felprocenten det första kontrollåret, september 1999 till augusti 2000, var 38 %. Därefter har felaktigheterna gradvis minskat, så att felet 2002/03 och 2003/04 utgjorde 20 %. Av de tre möjliga felkällorna har de två första, som rör identitetsregistreringen, minskat i omfattning. En allt större andel av felet gäller nu det tredje steget i gallringen, nämligen diagnoskodningen.

En källa till fel kan enligt Jordbruksverket här vara att veterinärer, främst med datajournalföring, anger ett djurslag för en behandling och därefter glömmar att byta djurslag när de behandlar ett annat djur vid samma förrättning. Rätt diagnos anges, men den blir oftast fel om den hamnar på fel djurslag. Verket påpekar också att problem med överföringen av data uppstod hos både sändaren och mottagaren, vid omläggningen av rapporteringen år 1999.

Svensk Mjök bedömer att 20 procent är godtagbart. Organisationen strävar dock efter att förbättra kvaliteten. Målet är att halvera detta till 10 procent. Jordbruksverket anger att de arbetar emot samma mål. Detta utgör således ett handfast resultatmätt och en mätbar målformulering för en god djursjukdatakvalitet. Utredningen har inte funnit något annat exempel på en löpande mål- och resultatmätning av systemet.

Lantbruksuniversitetets bygger forskning indirekt på djursjukdata, men valideringen är inte avslutad

I Lantbruksuniversitetets doktorandprojekt djursjukdata pågår i samarbete med Svensk Mjolk forskning kring datakvaliteten. Syftet med forskningsprojektet är att djursjukdata för nötkreatur skall valideras vetenskapligt. Det innebär en bedömning av hur väl databasen överensstämmer med det verkliga sjukdomsläget. Resultaten av forskningen kommer att presenteras inom de närmsta åren.

Vid Lantbruksuniversitetet bedrivs åtskillig forskning kring nötkreatur som grundas på Svensk Mjölks databas, vilken bland annat innehåller djursjukdata. Som vi har framhåller i kapitlet om syftena med systemet, har det publicerats ett stort antal vetenskapliga artiklar som bygger på denna forskning. Denna forskning har pågått fortlöpande sedan åttiotalet. Således har kvaliteten bedömts tillräckligt god för att kunna bedriva vetenskapligt arbete med databasen.

SVA bedömer att djursjukdata inte håller tillräcklig kvalitet för att användas till sjukdomsövervakning

Statens veterinärmedicinska anstalt bedömer att den skulle kunna ha betydande användning av djursjukdata, men att databasen i dag inte håller tillräcklig kvalitet. SVA avvaktar således en förbättrad tillförlitlighet innan arbetet påbörjas med att bygga delar av det sjukdomsövervakande arbetet på djursjukdataregistret.

Veterinärernas bedömning av huruvida sjukdomsstatistiken ger en rättvisande bild varierar emellan djurslagen

I SLU:s enkät tillfrågades landets stordjursveterinärer om de bedömer att dagens sjukdomsstatistik ger en rättvisande bild av hälsoläget bland Sveriges nötkreatur, svin och hästar.

Tilltron till statistiken för mjölkarna är förhållandevis hög bland veterinärerna, såväl statliga som privata. Däremot förefaller den vara lägre avseende köttjuren, medianbedömningen ligger mitt emellan att statistiken skulle ge en god bild eller inte, men spridningen är stor.

Överlag förefaller de däremot ha mycket liten tilltro till sjukdomsstatistiken inom svinhållningen. Något bättre förefaller läget bedömas för smågrisproduktionen, än för slaktsvinen, men de flesta svarande ligger mycket närmre att avfärda statistiken än att godta den.

Slutligen tyder svaren på att stordjursveterinärerna anser att sjukdomsstatistiken inte ger en särdeles rättvisande bild av hälsoläget bland hästarna. Skillnaderna är inte särskilt stora emellan privata och statliga veterinärer. Hästklinikerna instämmer inte alls i att statistiken skulle ge en god bild av hälsoläget.

4.3 Bakomliggande orsaker till bristerna

Här redovisas resultaten av utredningens olika undersökningar kring de bakomliggande orsakerna till bristerna i djursjukdatasystemet. Dessa kommer från SLU:s enkät till stordjursveterinärerna, från utredningens fråga till läsveterinärerna, från Svensk Mjolk samt från Jordbruksverket. I detta sammanhang framhålls även verkets pågående utvecklingsarbete för att förbättra systemet.

Vår slutsats är att det finns såväl principiella som praktiska skäl till bristerna i djursjukdata.

De principiella gäller vissa veterinärers förtroende för Jordbruksverket. Dessa verkar vara förhållandevis få, men sannolikt tillräckligt många för att det skall få effekt. Därutöver finns hos förhållandevis många veterinärer en misstro emot användbarheten av statistiken över djursjukdomar. Båda dessa principiella invändningar gäller främst privata veterinärer.

Inställningen till om statistiken är till nytta blir lätt ett cirkelresonemang: Om vissa veterinärer anser att användbarheten är låg, kanske de inte rapporterar alls, eller med mindre omsorg. Det leder då till lägre datakvalitet och sämre användbarhet.

Utöver de mer övergripande, finns vissa praktiska orsaker. Utformningen av rapporteringssystemet kan sannolikt förbättras. Vissa privatveterinärer upplever att systemet har en bristfällig användarvänlighet, vilket leder till tidskrävande inrapportering. Rapporteringskoderna anses vara bristfälliga och svårhanterade. Återkoppling och egen användbarhet av systemet anses bristfällig bland privatveterinärer vilket medför minskad motivation.

Spärrarna i systemen emot felaktiga uppgifter kan bli fler och effektivare.

Inledningsvis resonerar vi dock kring vilka orsaker som är knutna till själva djursjukdatasystemet, dess införande och utformning samt vilka som ligger inom andra områden. Vi ser nämligen att en del av orsakerna till problemen kring djursjukdata hänger samman med veterinärväsendets organisation i allmänhet. De är således av sådan art att det ligger utanför utredningens uppdrag att föreslå lösningar på dem. I stället måste vi finna möjligheter att undvika eller mildra följderna av dem.

Därefter återger vi den bild som de olika aktörerna ger.

Slutligen återger vi ganska ingående resultaten från SLU:s enkät bland landets stordjursveterinärer och hästkliniker. Till att börja med ser vi hur veterinärerna allmänt ser på problemen med djursjukdata ur olika aspekter. Därefter redovisas deras syn på sjukdomsstatistikens användbarhet för dem själva och andra, vilket kan ha betydelse för kvaliteten på inrapporterade uppgifter. En specifik aspekt av uppgiftslämnandet tas sedan upp: Har rapporteringskoderna någon betydelse för kvaliteten? Avslutningsvis ser vi om svaren tyder på att det finns andra praktiska skäl till att rapporteringen brister.

4.3.1 Vissa orsaker återfinns i samband med själva uppgiftsinsamlingen och –bearbetningen, men andra finns inom veterinärväsendet generellt

Det finns såväl orsaker som utredningens förslag skall omfatta, som orsaker som faller utanför uppdraget att åtgärda. De bakomliggande orsakerna står att finna i flera led. Inom själva datasystemet finns problem som leder till kvalitetsbrister. Emellertid är vissa svårigheter samtidigt symtom på andra problem, som ligger utanför utredningens uppdrag.

De problem som uppstått inom djursjukdatasystemet beror bland annat på systemets utformning. Det system som infördes 1999 förefaller inte ha varit väl avpassat för privatpraktiserande veterinärer. Jordbruksverkets syfte var att göra datainsamlingen mer rationell genom att utnyttja ny IT-teknik uppbyggd i egen regi i stället för att utnyttja Svensk Mjölks manuella inregistreringar. Därigenom skulle kostnaderna minska samt ett ökat utnyttjande av utdata kunna åstadkommas via Internet.

Datakvaliteten sjönk emellertid drastiskt till följd av förändringen, såväl genom att inrapporteringen minskade som att felaktigheterna ökade. Barnsjukdomar förekom i systemet, som dock till allra största delen nu är avhjälpna. Inrapporteringen har också förbättrats, såväl i volym som i kvalitet.

Jordbruksverket uppger att man under lång tid hade problem med systemleverantören. Eftersom licensägarskapet ändrades flera gånger, till följd av konkurser och uppköp, inte minst i samband med IT-krisen i början av 2000-talet, hade verket i praktiken under lång tid inte tillgång till något systemstöd till nätverktyget *Vet@Webb* utifrån.

Den regleringsmässiga bakgrunden kan också vara en påverkande faktor. Det finns ingen lagstiftad uppgiftsskyldighet för veterinärer och därför inga tvångsmedel gentemot dem som inte lämnar uppgifter.

Veterinärernas administrativa arbetsbördan kan vara ett ytterligare problem. Det kan bero på systemets utformning i vissa fall. Ett extremfall förefaller vara hästveterinärerna; enligt uppgift från hästkliniker kan de efter en konsultation behöva fylla i fyra olika formulär, med delvis samma uppgifter. Detta beror åtminstone delvis på myndigheternas krav, även om det till viss del kan vara en följd av de egna rutinerna. En förbättring är att vänta i detta avseende i och med att hästpassen införs, vilket kommer att förenkla administrationen.

Slutligen är problemen med djursjukdata symtom på andra bakomliggande problem, vilka utredningen inte har i uppdrag att undersöka eller föreslå lösningar på. Vissa veterinärer tycks, bland annat enligt riksdagsrevisorernas rapport och svaren på vår egen enkät, känna motvilja emot att rapportera data om sin verksamhet och sina kunder till Jordbruksverket, eftersom de samtidigt ser myndigheten som sin främste konkurrent, problemet med de s.k. dubbla rollerna. Detta förefaller hänga samman med att det fortfarande kan finnas misstro från de veterinärer som övergick till privatpraktik till följd av distriktsveterinärernas omorganisation år 1995. Flera distriktsveterinärer lämnade då Jordbruksverket som arbetsgivare och etablerade egen stordjurspraktik, som en reaktion på vad som uppfattades som genomgripande förändringar. Det nya datainsamlingsystemet från 1999 kan ha spätt på de problemen. Att Jordbruksverkets dubbla roller kan innebära ett problem i vissa fall bekräftas från flera håll.

Avseende de problem som inte faller inom utredningens uppdrag, skall utredningen således inte heller föreslå några åtgärder. Däremot måste utredningen förhålla sig till problemen i sitt arbete. Förslagen måste beakta situationen och bidra till att förbättra den. De måste utgå ifrån rådande organisatoriska läge och inom dessa ramar syfta till att finna de optimala lösningarna.

4.3.2 Jordbruksverkets bedömning av felkällorna samt av möjliga förbättringar

Jordbruksverket delar in felkällorna för uppgifterna i djursjukdatabasen i tre kategorier:

- Kvalitén i inrapporterade data, exempelvis fel diagnos, fel identitet, oläsliga uppgifter
- Datahanteringen vid verket
- Brister i rapporteringen; uppgifter rapporteras inte i vissa fall

Verket arbetar fortlöpande med förbättringar som rör alla tre problemområdena. Samtidigt ser man behov av att en övergripande reglering införs, eftersom det i dag saknas sanktionsmöjligheter.

Kvalitetsarbetet inom verket behöver utvecklas

För att förbättra kvalitén har åtgärder vidtagits eller planeras. En automatisk felsökning har redan införts. Felaktiga rapporter skall sorteras ut och sändas åter till veterinärerna för rättelse. Det gäller sådana felaktigheter som går att upptäcka genom kontroll av att de olika uppgifterna på blanketten (eller i varje förrättning som rapporteras i textfil) stämmer överens med varandra.

Verket håller också på att utveckla en möjlighet att spärra databasen för helt orimliga diagnoser. Hittills har det inte gått att automatiskt upptäcka den typen av felaktigheter för det aktuella djurslaget. När spärrarna införts kommer felaktiga rapporter att sorteras ut och sändas åter för rättelse.

Vidare arbetas med en kontroll av djuridentiteten för nötkreatur. I januari 2005 infördes en spärr för individer som inte finns i angiven besättning. Det sker genom en koppling till en annan databas där alla nötkreatur och besättningar registreras.

Slutligen är verket medvetet om att det kan förekomma problem med datahanteringen i den egna registreringen och hanteringen, exempelvis inträffar fel vid den optiska inläsningen av handskrivna uppgifter från de privata veterinärernas journalblanketter. Det har exempelvis visat sig att den optiska avläsningen försvåras om bokstäver och siffror blandas i samma fält, vilket är fallet med dagens koder.

Verkets syn på skälen bakom utebliven rapportering: allmän motvilja, arbetsbördan och diagnosregistret

Eftersom en del veterinärer uppenbarligen inte rapporterar djursjukdata, menar Jordbruksverket att det behövs åtgärder av flera slag, främst positiva åtgärder som underlättar veterinärernas arbete. Det bästa är att skapa förståelse för nyttan med datainsamlingen. I framtiden vill verket vidare bättre kunna ge återkoppling till veterinärerna, så att de kan få åtkomst till sammanställningar över sin egen rapportering. Detta är ett önskemål från veterinärerna och fanns även i det gamla systemet före 1999, då verket skickade ut en del sammandrag i pappersform. Enbart hot om sanktioner och konflikt med enskilda veterinärer innebär en betydande risk för att kvalitén på djursjukdata försämras.

Jordbruksverket ser främst tre orsaker till att rapporteringen kan brista, i kvalitet eller omfattning, från en del veterinärer:

- Verket instämmer i att det finns en motvilja bland vissa privatpraktiserande veterinärer emot att rapportera till Jordbruksverket som de samtidigt upplever som en konkurrent.
- Datarapporteringen upplevs som en administrativ börda. Det bör dock endast stämma för de veterinärer som rapporterar på blankett (inget IT-baserat journalsystem).
- Diagnosregistret är alltför detaljerat för allmänpraktiserande veterinärer.

Problemet med de dubbla rollerna har förmodligen minskat med tiden, men det har inte helt försvunnit. Verkets framhåller att den egna uppfattningen är att djuravdelningen som samlar in uppgifterna inte konkurrerar med privata veterinärer eller förser distriktsveterinärorganisationen med otillbörliga uppgifter.

Vissa veterinärer anser vidare att rapporteringen innebär en administrativ börda. Samtidigt måste alla veterinärer föra journal, ett krav som ingen ifrågasätter. Jordbruksverket framhåller att journalerna innehåller alla uppgifter som krävs i djursjukdatasystemet. Hur överföringen av data till verket går till, beskriver vi utförligt i bakgrundskapitlet.

I princip krävs för IT-baserad rapportering, enligt Jordbruksverket, inte i någon större utsträckning ytterligare administration för att rapportera in djursjukdata för lantbrukets djur, utöver att föra själva journalen. En viss administrativ belastning bör endast kunna uppstå när veterinären inte har tillgång till IT-baserad journalföring.

Ett ytterligare problemområde som Jordbruksverket har identifierat är att diagnosregistret upplevs som svåränvänt. Det har tagits fram i samarbete med Djursjukhusföreningen efter ett omfattande arbete. Det innehåller en kod (fem- eller flerställig bokstavs- och sifferkod) för varje diagnos på en hög detaljeringsnivå. Fördelen med kodningen är att total överförbarhet har uppnåtts från djursjukhusens och –klinikernas kodning till Jordbruksverkets. Dessa veterinärer har lång erfarenhet av kodningen. Samtidigt har fältveterinärer och allmänpraktiker inte samma möjlighet att ställa diagnos som djursjukhusen, varför registret blir alltför svåränvänt.

Jordbruksverket arbetar därför med att skapa ett mer lättänvänt register med en bättre tillämpbarhet för allmänpraktikerna. Jordbruksverket måste vid förändringsarbetet ta hänsyn till nuvarande diagnosregister så att inte en kvalitetsförsämring åstadkoms. Det kommer dock att i vissa fall innebära att diagnoser anges på en mer övergripande nivå. Vid sammanställning av uppgifter ur registret, såsom statistik, måste således grupperingar göras, så länge rapporteringen kan göra olika detaljerat.

4.3.3 Vissa länsstyrelser, liksom Svensk Mjök, ser problem med registreringen av uppgifterna

Svensk Mjök påpekar att det, utöver den bristande rapporteringen från vissa veterinärer, finns ett annat slags mörkertal, nämligen de fall då data visserligen rapporteras, men felaktigheter uppstår senare i datahanteringskedjan. Det upptäcks inte förrän långt senare, när en husdjursförening vill ta fram data om en särskild gård

och de helt eller delvis fattas. Här är det fråga om ett behov av ett system för kvalitetssäkring och uppföljning.

Jordbruksverket bekräftar som sagt delvis problem med inläsningen, men menar dock att det även, åtminstone tidigare, har uppstått problem vid överföringen av data från verket till Svensk Mjölk. Då gick vissa data förlorade, vilket sannolikt har bidragit till dessa problem.

Vissa länsveterinärer har också uppfattningen att alla rapporterade data inte registreras i databasen. Detta kom fram vid utredningens enkät till dem. En länsstyrelse beskrev hur man, från listan i *Vet@Webb*, hade sorterat ut verksamma veterinärer i länet och kontrollerat deras förrättningar i förhållande till behandlingar. Då dessa inte stämde överens, hade flera av länets veterinärer tillfrågats om sina förrättningar och behandlingar. Veterinärerna angav då att de hade rapporterat in riktiga uppgifter till Jordbruksverkets enhet i Söderhamn, men att *Vet@Webb* visade fel. Det har dock inte kontrollerats att inrapporteringen gick korrekt till.

Ytterligare en länsstyrelse kontrollerade uppgifterna i *Vet@Webb* om rapporteringen under 2004, genom att kontakta inrapporterande veterinär. Inte sällan uppdagades det fler fel i databasen avseende exempelvis hur många djur som behandlats vid en förrättning, fel i rapporteringen som veterinären inte ansåg sig orsakat. Länsstyrelsen har meddelat uppdagade fel till Jordbruksverket, men hittills står felaktigheten kvar enligt länsveterinären.

Jordbruksverket håller med om att en brist med nuvarande system är att rättningar av data i själva databasen inte kan föras över till *Vet@Webb*, annat än i samband total överföring av hela databasen. Rättningar i efterhand slår därför inte igenom i Internetverktyget. Verket kommer att satsa på att övergå till datalager, i stället för att genomföra en kostsam ombyggnad av *Vet@Webb*.

4.3.4 Veterinärernas uppfattning om orsakerna till problemen kring djursjukdata

Attityderna kring djursjukdata och Jordbruksverket riskerar att påverka kvaliteten i de rapporterade uppgifter som veterinärerna rapporterar till verket. Flera frågor i enkäterna till stordjurs- och hästveterinärerna berörde denna problematik.

De flesta av de svarande veterinärerna förefaller se förhållandevis positivt på djursjukdata. En mindre grupp är dock tydligt negativ och verkar se rapporteringen mer eller mindre som meningslöst arbete.

Problem i flera steg hos både djurägaren och veterinärerna

De svarande stordjursveterinärerna ombads i SLU:s enkät att beskriva skälen till att sjukdomsstatistiken inte alltid ger en rättvisande bild av djurhälsoläget.

I de fall motiveringar gavs för svaren om nötkreatur var de vanligaste kommentarerna:

- Alla behandlingar registreras inte. Alla fall kommer inte under veterinärvård. Döda djur rapporteras inte.
- Det finns skillnad i rapportering och/eller benägenhet att kontakta veterinär emellan mjölk- och köttbesättningar.
- Journalen och/eller systemet för inrapportering samt diagnoser och/eller koder för diagnoser ger brister.
- Får ingen återkoppling från Jordbruksverket eller använder inte statistiken.

Viktigaste kommentaren bland dem som motiverat graderingen i fråga om svin var att delegerad djurägarbehandling påverkar statistikens kvalitet; rapporteringen bedöms dålig från både veterinärer och djurägare. Ytterligare synpunkter från vissa var att statistik saknas helt och att inrapporteringssystemet inte är anpassat för svin samt att vissa diagnoser saknas.

I stordjursveterinärernas motiveringar när det gäller häst, utvecklar de flesta svarande den negativa synen: Den vanligaste kommentaren, som kommer fram i fler än hälften av svaren är att många fall aldrig rapporteras. Andra vanliga kommentarer är att journal och diagnosregister, eller summarapportering för privata veterinärer, ger upphov till brister. Slutligen hävdas i flera svar att det över huvud taget inte finns någon statistik.

Skäl bakom olika noggrann rapportering kan vara såväl praktiska som principiella

Frågan ställdes varför veterinärerna tror att en del rapporterar förhållandevis detaljerad information om varje fall, medan andra inte rapporterar lika detaljerad information. Som exempel på detaljerad information angavs ägaruppgifter, djuruppgifter, diagnos, åtgärd, läkemedel och karens. Frågan besvarades genom fritextkommentarer som gavs i 118 enkätsvar.

Bland allmänna kommentarer återfinns vanligast att det beror på falllets karaktär; vid rutinfall skriver man mindre uttömmande. Vidare menar denna grupp att man kan vara osäker på diagnos. Flera framför att de försöker rapportera så detaljerat som möjligt.

När det gäller skäl att rapportera detaljerat är de vanligast angivna anledningarna att dokumentera hälsoläget, att återrapportera till djurägaren, att följa upp karenser samt försäkringsärenden. Ytterligare en förhållandevis stor grupp menar att veterinärerna rapporterar för att de måste, men att det även innebär en säkerhet för veterinären, en dokumentation av arbetet. I en mindre grupp svar anges att skälet är att få statistik. Det påpekas att om man inte rapporterar detaljerat, har statistiken inget värde. Därutöver anges i några fall att rapporteringen samtidigt är debiteringsunderlag eller att den är viktig för spårbarhet, smittskydd och djurskydd.

Slutligen finns en betydande grupp svar som ger anledningar till att inte rapportera så detaljerat. Vanligast är att det tar för lång tid och innebär dubbelarbete. En förhållandevis stor grupp pekar på bristande intresse eller motivation; de ser ingen nytta med att rapportera. Andra svar som förekommer i fler än tio fall är att uppgifter saknas eller att man känner djurägaren och lämnar muntlig information. Några mindre grupper pekar på att rapporteringen innebär byråkrati och central kontroll, att en del uppgifter anses onödiga, man rapporterar bara uppgifter som anses av betydelse, att koderna är krångliga eller saknas samt att man inte vill lämna ut uppgifter till konkurrent och att man ogillar Jordbruksverket.

I svaren på den särskilda hästklinikenkäten kommenterade de flesta varför vissa inte rapporterar alla antibiotika- och hormonbehandlingar eller inte summarapporterar. Bland svaren märks särskilt att det inte upplevs som meningsfullt i dagsläget eller att det kan bero på tidsbrist till följd av ökande administrativ börda.

Problem med rapporteringssystemen förs även fram. Som skäl för att inte registrera detaljerad information om varje fall, pekar de flesta svarande hästklinikerna på tidsbrist och en del dessutom på att det upplevs som meningslöst i dagsläget.

Jordbruksverkets dubbla roller verkar ha ingen eller liten betydelse för de allra flesta, men desto större för några få

I enkäten fanns en frågeställning som rörde hur uppfattningen om Jordbruksverket påverkat rapporteringsviljan. Som bakgrund angavs att verket är både tillsynsmyndighet och uppfattas som konkurrent till privata veterinärer.

De flesta veterinärer som besvarade denna fråga verkar inte påverkas särskilt mycket av Jordbruksverkets dubbla roller. Mittvärdet för såväl statliga som privata veterinärer ligger vid att inte ha påverkats alls. Ingen blir dock heller mer benägen att rapportera, bortsett möjligen från vissa extremvärden (ytterligheterna bland de svarande). De statliga förefaller över huvud taget inte påverkas, eftersom alla svar – extremvärdena borträknade – ligger samlade kring samma bedömning. Däremot är de privata veterinärernas svar fördelade på hela skalan från att de har blivit mindre benägna till att de inte påverkats. Dock lutar de allra flesta svaren tydligt åt det senare hållet, eftersom mittvärdet hamnade nära valet ”inte alls”.

Sammanfattningsvis tyder svaren således på att Jordbruksverkets dubbla roller i de flesta fallen inte påverkar de svarandes vilja att rapportera. Samtidigt är det tydligt att det finns vissa undantag bland de privata veterinärerna, vilka anger att det påverkar dem negativt.

Vilka problem som de negativt inställda ser, kommer fram i motiveringarna till svaren. I de 81 enkätsvar som kommenterar frågan (av totalt 176 besvarade) anges i 25 fall att verkets dubbla roller påverkar rapporteringsviljan. De svarande skriver att Jordbruksverket kan dra nytta av informationen i konkurrens syfte och att verket inte skall vara både tillsynsmyndighet och konkurrent.

Problem med registrering av rapporterade uppgifter

Som vi beskrivit ovan har Svensk Mjölksk påpekat att husdjursföreningarna och andra användare har problem med att uppgifter inte återfinns i djursjukdatabaset. Veterinärerna ställdes också frågan hur stor del av deras fall som de upplever registreras i databasen.

När man sätter svaren från veterinärerna i samband med andra användares problem, måste man dock hålla i minnet att de kan använda sig av olika källor. Husdjursföreningarna har tillgång till en egen databas som bygger på en särskild överföring av djursjukdata till Svensk Mjölksk, där även rättningar löpande följer med. Veterinärerna har enbart tillgång till *Vet@Webb*, där som sagt rättelser i efterhand i databasen inte förs över. Nötpraktiker kan dock få en viss återkoppling, då de ser om behandlingsuppgifter syns i statistiken över korna i de besättningar där de utfört behandlingar.

Skillnaderna i svaren är stora emellan de bedömningar som de statliga och privata veterinärerna gör. På den statliga sidan förefaller man mena att det allra mesta som rapporteras även registreras. Rensat från extremvärden (den mest negativa tiondelen), anser samtliga distriktsveterinärer att registreringen är fullständig eller åtminstone nästan fullständig.

Privata veterinärer som svarat på frågan gör delvis en annan bedömning, men svaren tyder på att erfarenheterna är mycket mer varierande. Svaren återfinns på hela skalan, från att nästan inget registrerats till att nästan allt registrerats, av vad som rapporterats in. I genomsnitt förefaller de privata dock anse att registreringen ligger kring två tredjedelar. Samtidigt ligger mittvärdet betydligt högre, vid 83 procent, vilket tyder på att genomsnittet dras ned av ett antal mer negativa svar.

Sammanfattningsvis finns det ett inte obetydligt antal privata veterinärer som upplever att deras inrapporterade uppgifter inte registreras fullständigt i databasen, eller i vissa fall inte alls. De instämmer således i den bild som Svensk Mjölksk givit utredningen. En svårighet med att härleda felet påpekas av Jordbruksverket: De data som Svensk Mjölksk får från verket rensas från uppgift om rapporterande veterinär. Det går således inte direkt att avgöra om upptäckta fel i kodatabasen härrör från privata eller statliga veterinärer, blankett- eller datarapportörer.

4.3.5 Stordjursveterinärernas uppfattning om nyttan med sjukdomsrapportering och sjukdomsstatistik

Uppfattningen bland veterinärerna om nyttan med rapporteringen av uppgifter om djursjukdomar har med all sannolikhet betydelse för datakvaliteten. En låg upplevd nytta befrämjar självklart inte noggrannhet och pliktrogenhet hos dem som skall rapportera. Det gäller såväl den egna nyttan, som huruvida man upplever att andra har nytta av de uppgifter man rapporterar. Först om man anser att databasen är användbar och kommer till nytta, blir inrapporteringen meningsfull.

Landets stordjurs- och hästveterinärer tillfrågades av SLU i enkätundersökningen om nyttan med sjukdomsrapportering och sjukdomsstatistik. Frågan avsåg såväl Jordbruksverkets statistik som andra källor, vilket exempelvis kan vara slaktstatistiken för svin. De svarande gav sin uppfattning dels om den kommer till användning i det egna arbetet, dels om näringen samt myndigheter i och utanför Sverige har användning för sjukdomsrapportering och -statistik. Med näringen avsågs såväl jordbruks- och livsmedelsföretag som branschorganisationer m.fl. för de olika djurslagen inom animalieproduktionen.

Uppfattningarna skiljer sig tydligt emellan privata och statliga veterinärer, då de senare ser en betydligt större nytta med statistiken. Vidare är bedömningarna förhållandevis olika för de tre undersökta djurslagen.

För nötkreatur anses nyttan som störst, i synnerhet för näringen

De statliga veterinärerna förefaller, när det gäller nötkreatur, ha mycket stor **egen användning** för sjukdomsstatistik i sitt arbete, medan det inte är fallet för de privata. Om man ser till regionala skillnader, utmärker sig Småland och öarna, där de svarande veterinärerna ser mycket mindre nytta än i andra områden. Sannolikt beror det på att det i de områdena är en stor dominans av privata veterinärer.

De flesta svarande (94 svar av 152 totalt) angav att de använder statistik för nötkreatur i flera syften:

- För att bestämma hälsoläget i besättningar och jämföra med andra, regionalt och nationellt
- I profylaktiskt arbete med besättningar, för besättningsutredningar
- För uppföljning av individer

I en femtedel av svaren angavs dock att de inte har tillgång till eller inte har användning för statistik samt att de inte får någon återkoppling från Jordbruksverket. I några fall använder de svarande egen sjukdomsstatistik.

Såväl statliga som privata veterinärer förefaller i stor utsträckning vara övertygade om att sjukdomsstatistiken är till nytta för **näringsen**. De statligas tilltro är i det närmaste total, men även de privata instämmer till stor del.

De användningsområden som förs fram av de svarande är först och främst avel. Vidare lyfts marknadsföring fram dels till konsument, dels av Sverige gentemot omvärlden. Information till konsument, marknadsföring och trovärdighet är också formuleringar som återkommer. Kvalitetssäkring bedöms också vara en viktig användning, liksom att bedöma hälsoläget för såväl individer som besättningar, på regional och nationell nivå. Allmänt lyfts besättningsutredningar, profylaktiskt arbete och rådgivning fram.

Jämfört med näringsen anser veterinärerna att **myndigheterna** har mindre nytta av statistiken. De statliga veterinärerna förefaller fortfarande förhållandevis säkra på nyttan i det här fallet, medan de privata endast instämmer i viss mån.

Bland de svarande som kommenterat sin inställning anses de viktigaste användningarna för myndigheterna vara att kontrollera antibiotika- och övrig läkemedelsanvändning samt att övervaka djurhälsoläget i Sverige. Även att jämföra Sverige med Europa, med avseende på djurskydd, hälsoläge m.m., lyfts fram. Förhållandevis få nämner smittskydd, medan forskning och utveckling, utbildning och statistik nämns av flera.

Även statistik om svin bedöms vara till nytta, åtminstone av statliga veterinärer

Sammantaget ligger svaren beträffande svinproduktionen mitt emellan instämmande i och avfärdande av nyttan med sjukdomsstatistik i den **egna verksamheten**. Bakom detta döljer sig dock en

radikal skillnad emellan statliga och privata veterinärer. De förra anser som grupp sig ha god nytta av datarapporteringen, medan de senare i allmänhet tycks mena att nyttan är anmärkningsvärt liten.

Inom båda grupperna är dock variationen stor; även om de mest extrema svaren räknas bort (mest och minst positiva tiondelarna), ligger spannet i svaren på hela skalan från att se mycket liten användning till mycket stor.

När de svarande beskriver på vilket sätt de har nytta (46 svar av 83), eller varför de inte har det, framträder två huvudsakliga inställningar. Det kan bland annat bero på att vissa veterinärer har tillgång till andra sjukdomsuppgifter än Jordbruksverkets djursjukdata, inom ramen för djurhälsovården inom svinhållningen eller via egna journalsystem. En dryg fjärdedel menar att de inte har användning för eller inte tillgång till statistiken samt att de inte får någon återkoppling från Jordbruksverket. En annan mycket större grupp, uppemot två tredjedelar, ser å andra sidan nytta vid förebyggande arbete, rådgivning och besättningsutredningar samt för att se hälsoläget i den enskilda besättningen. Ytterligare nytta som förs fram av vissa är allmän information och att få en bild av hälsoläget regionalt och nationellt.

De allra flesta av de svarande ser förhållandevis stor **nytta för näringen** av sjukdomsuppgifter om svin. Även här är skillnaderna stora bland de olika veterinärer som arbetar med svinbesättningar, men mindre markerad än kring den egna nyttan. De statliga bedömer i allmänhet nyttan för näringen som mer betydande än de privata. Rensat för extremvärden (mest negativa tiondelen) lutar samtliga statliga veterinärer mer åt att instämma i, än att avfärda, nyttan för näringen. Det privata fältet är mycket mer spritt i sin bedömning; svaren fördelar sig på hela skalan och medelvärdet ligger något närmare att inte anse att näringen har användning för statistiken än motsatsen.

I beskrivningarna av nyttan för näringen förs av flera fram avel, marknadsföring, och produktutveckling samt konsumentupplysning och trovärdighet. Vidare pekar den största gruppen bland dem som kommenterat här (19 av 50 besvarade enkäter) på besättningsutredningar och förebyggande arbete samt jämförelser emellan den egna besättningen och det generella hälsoläget i Sverige. En mindre grupp ser nyttan att bedöma hälsoläget regionalt och nationellt. Den minsta gruppen ser ingen användning alls i dag, men menar att det skulle vara användbart om statistiken var mer tillförlitlig.

Samma bild uppträder för bedömningen av **myndigheternas** nytta som för bedömningen av näringens, en stor nytta generellt sett. De statliga veterinärerna har emellertid även här betydligt större tilltro till nyttan, än de privata. Spridningen är också densamma som i förra fallet.

De svarande framför som den viktigaste nyttan för myndigheterna att kunna jämföra Sverige med Europa och som argument för den svenska djurhållningen och svenska regler gentemot EU (13 av 46 svar). I övrigt för en mindre grupp (drygt en femtedel) fram övervakning av läkemedelsanvändningen och hälsoläget i Sverige. Ytterligare några svarande ser ingen nytta eller anser att statistiken i dag inte är användbar på grund av dålig kvalitet. Rapporteringen från de privata veterinärerna anses också dålig av vissa.

Nyttan av statistiken kring hästar verkar vara omstridd, utom möjligen för näringen

Med all sannolikhet svarar de veterinärer som arbetar med häst utifrån olika utgångspunkter, beroende på att de avser olika sorters sjukdomsstatistik. Just djursjukdata har inte någon större tillämpning på häst, eftersom diagnoser endast rapporteras i samband med antibiotika- och hormonbehandling.

En tydlig skillnad visar sig i svaren emellan privata och statliga stordjursveterinärer när det gäller nyttan av sjukdomsstatistik om häst. De förra tycks i allmänhet ha liten eller mycket liten användning i **den egna verksamheten**, medan de senare ser en mer måttlig nytta. Ingenta gruppen anser dock sig ha stor nytta av sjukdomsstatistik för häst generellt sett. En hel del statliga veterinärer, låt vara en minoritet, menar emellertid ändå att nyttan är stor. Svaren spänner här ända till att se en god nytta, även rensat för den mest extrema tiondelen.

Hästklinikerna ser i dag i allmänhet mycket få egna användningsmöjligheter för sjukdomsstatistiken. Kommentarer tyder dock på att vissa specialiserade hästveterinärer har tillgång till viss användbar statistik redan i dag, förmodligen från egenproducerade källor. Flera som kommenterar kopplar dock ihop sjukdomsstatistiken med rapporteringen av smittsamma djursjukdomar.

En betryggande majoritet av de statliga veterinärerna anser att **branschen** (hästhållare, organisationer m.fl.) har förhållandevis stor

nytta av sjukdomsstatistik. De privatas svar lutar däremot i huvudsak åt bedömningen att nyttan inte är så betydande. Spridningen bland svaren är dock mycket stor.

Hästklinikerna menar att nyttan är mycket liten för hästhållarna, dock något större för dem än för veterinärerna själva. För hästbranschen i övrigt menar klinikerna i allmänhet att nyttan inte är särskilt stor. Den bedöms ändå vara betydligt större än för hästhållare och hästkliniker. Flera svarande pekar i sina kommentarer i båda fallen på användning inom aveln och smittskyddet.

Skillnaden i uppfattning förefaller vara ännu större kring nyttan för **myndigheterna**, än för näringen. Bedömningen bland de statliga veterinärerna lutar åt att statistiken är till nytta även för myndigheterna, om än i något mindre grad. De flesta privata stordjursveterinärerna däremot tycks anse motsatsen. Spridningen bland svaren är dock mycket stor, även här.

I de svar där nyttan har angivits förs följande användningar fram (ungefär en femtedel vardera av 60 svar):

- Bedöma hälsoläget i Sverige
- Kunna jämföra med utlandet
- Smittskydd och djurskydd
- Forskning och utredningar
- Förebyggande arbete

Samtidigt ser en nästa lika stor grupp ingen användning för statistiken eller vet inte hur den används. Hästklinikernas bedömning är att nyttan för myndigheterna är ungefär densamma som för hästbranschen, således inte särskilt stor.

4.3.6 Har rapporteringskoderna någon betydelse för kvaliteten?

Jordbruksverket menar att utformningen av de diagnoskoder som används vid rapporteringen av djursjukdata kan vara en orsak till brister i datakvaliteten. I SLU:s enkät ställdes frågor kring rapporteringskoderna och verkets baslistor för rapportering. Eftersom en del veterinärer upplever problem med koderna, kan det antas att de påverkar kvaliteten negativt.

Rapporteringskoderna för diagnoser verkar inte tillräckligt välutformade, medan åtgärdskoderna anses bättre

Stordjursveterinärerna i landet tillfrågades om de olika rapporteringskoderna. Första frågan gällde om dagens **diagnoskoder** är bra, för detaljerade eller om de överlappar varandra. Flera alternativ valdes av en del svarande i denna fråga, vilket gör den något svårtolkad. Det förefaller dock som de svarande inte anser att diagnoskoderna är tillräckligt välutformade.

Många lämnade också synpunkter i fritext (83 av 188 svar). Den vanligaste kommentaren är att det saknas diagnoser i kodlistan (drygt hälften av svaren). En mindre grupp anser att koderna är dåliga eller ologiska. Några få framför att koderna är för detaljerade eller att det är svårt att hitta rätt diagnos.

Andra frågan avsåg om dagens **åtgärdskoder** är bra eller för detaljerade. I detta fall fyllde de svarande inte i fler alternativ i någon större utsträckning. Det gör, tillsammans med en tydlig fördelning av svaren, att tolkningen blir enklare än för första frågan. En tydlig majoritet av de statliga veterinärerna anser att koderna är välutformade, medan utfallet är blandat för de privata. De senare tycks därför inte vara alls lika nöjda; betydligt fler anser att koderna är för detaljerade – 30 procent jämfört med tolv för de statliga.

Åtgärdskoderna kommenteras särskilt i totalt 58 av svaren. Det vanligaste var att det saknas en del åtgärder (drygt en tredjedel). I mindre utsträckning har de uttryckligen skrivit att åtgärdskoderna inte är bra eller att de är svåra att använda, med krångliga koder. Att koderna kan förbättras och göras mer logiska eller enklare framförs i några svar, medan vissa svarande veterinärer eller kliniker inte alls använder åtgärdskoderna. Slutligen svarade en mindre grupp att åtgärdskoderna är onödiga.

Utöver de synpunkter som redovisats ovan kommenterades i 64 svar diagnos- och åtgärdskoderna i ett sammanhang. Av dessa menar hälften att onödiga koder finns, medan viktiga saknas samt att det är svårt att hitta rätt koder. Bland övriga kommentarer förekommer i olika mindre grupper att diagnoskoderna är bra eller godtagbara, att man endast använder ett fåtal åtgärdskoder eller att man inte alls använder diagnos- eller åtgärdskoderna.

Baslistorna för pappersrapportering: diagnos- och åtgärdslistorna tycks innebära problem för åtskilliga veterinärer

De flesta svarande som inte använder datajournaler utnyttjar Jordbruksverkets baslistor för diagnoser, åtgärder och läkemedel. Till dem ställdes frågan för var och en av dessa listor huruvida de är bra, eller innehåller antingen för många eller för få positioner.

En märklighet i svaren är att de statliga veterinärerna, som inte använder baslistorna eftersom de alla rapporterar elektroniskt, ändå i vissa fall har svarat. Möjligen har dessa tänkt på de kodningslistor som de har tillgång till i sina system. Vidare använder vissa statliga journalblanketten som koncept vid djurägarbesöket. Rapporteringen sker sedan inte med dessa utan per dator, där baslistorna alltså inte används.

För baslistan över **diagnoser** skiljer sig svaren från de statliga och privata veterinärerna åt: Bland de statliga anser ungefär lika många att den innehåller för många diagnoser som att den är tillfyllest. Något fler, 45 procent jämfört med 40, anser det senare. Motsatsen gäller för de privata: ett stort flertal, nästan två tredjedelar, anser att baslistan innehåller för få diagnoser.

De flesta statliga veterinärer som använder sig av pappersjournal är nöjda med baslistan för **åtgärder** (79 procent), medan bilden är spridd för de privata. Det vanligaste valet för de senare är att den innehåller för många åtgärder (41 procent), medan en dryg tredjedel anser att listan är välutformad.

Övervägande delen av de svarande anser att baslistan för **läkemedel** och licenspreparat är bra. Samtidigt är andelen positiva betydligt större bland de statliga än de privata veterinärerna.

Kommentarer till frågorna om de tre baslistorna lämnades i en dryg tredjedel av svaren (runt 100 besvarade frågorna om baslistorna). Vanligast var att en del koder saknas, därefter kom listan med läkemedel och licenspreparat måste uppdateras oftare och att den innehåller för få licenspreparat. Några ansåg att den innehåller fel koder eller att koderna är för detaljerade, att det är för många diagnoser och/eller åtgärder. Andra åter ansåg att koderna är ologiskt eller krångligt utformade.

4.3.7 Finns det andra praktiska skäl till att rapporteringen brister?

Inrapporteringen av djursjukdata innebär en viss administrativ belastning. I enkäten till stordjurs- och hästveterinärerna ställdes frågor kring inrapporteringen, om den är tekniskt enkel och hur lång tid den tar. De flesta förefaller inte uppleva inrapporteringen som något större problem, men en hel del undantag finns uppenbarligen.

Inrapporteringen av djursjukdata fungerar i allmänhet bra tekniskt

I enkäten framfördes påståendet, att det är tekniskt enkelt att rapportera in till Jordbruksverket. Samtliga svarande statliga veterinärer instämmer helt eller i hög grad, när extremvärdena rensats bort. Detta måste självfallet bero på att alla har samma journalsystem som utformats med det syftet. De flesta privata veterinärer som svarat tycks dock också instämma i förhållandevis hög grad, men här är ligger svaren spridda längs hela skalan.

Totalt 63 av 176 svar innehöll kommentarer till frågan. Flera av dem innebär dock endast en klargöring av rapporteringssätt. En mindre, men inte obetydlig, grupp anger att det fungerar bra med dator. Flera av dem gör dock tillägget att det är enkelt när tekniken fungerar, men att störningar i Internet eller synkronisering kan göra det krångligt. Några anser att det är lätt att göra fel, att det är krångligt eller att det varierar. Slutligen framför en handfull att det fungerar bra med pappersjournal, medan en annan mindre grupp tycker att det är tidskrävande.

Tidsåtgången är i de flesta fall måttlig

Den tid som går åt till att rapportera djursjukdata för lantbruksdjuren uppskattar de svarande veterinärerna till i medeltal något mer än en halvtimme (36 minuter) i veckan. Intressant är att mittvärdet är betydligt lägre. Det beror främst på de statliga veterinärerna, som ligger långt under medeltalet, på knappt en kvarts timme i veckan. För de privata är skillnaden inte så stor; mittvärdet är knappt en halvtimme.

Det finns ett antal höga värden som drar upp medeltalet. Spännvidden i rapporteringstiderna vid de statliga veterinärstationerna är mycket stor. Även rensat för de tiondelar som angivit kortast eller längst tid, varierar svaren emellan 5 och 83 minuter. Motsvarande värden för de privata veterinärer som svarat är emellan 5 minuter och en dryg timme.

Bakgrunden till den varierande tidsåtgången är intressant, eftersom alla distriktsveterinärer arbetar med samma journalförings- och rapporteringssystem. En orsak är bekant, att distriktsveterinärerna har olika datorvana. Vissa av dem skriver pappersjournaler vid besöket och matar sedan in uppgifterna i datorsystemet. Det beror bland annat på problem med den mobila utrustningen. Beroende på hur mycket extraarbetet som det innebär och som tillskrivs rapporteringen, blir det stora variationer i bedömningen av tidsåtgången.

En annan anledning till olika bedömningar generellt kan vara att vissa svarande, såväl statliga som privata, även har räknat tid som går åt till journalföring, inte bara själva rapporteringen av djursjukdata, vilket är en arbetsinsats utöver journalföringen. Oavsett datarapporteringen måste självfallet veterinärer alltid föra journal, men kodning av uppgifterna är endast nödvändig om de skall rapporteras in. Detta kan ha tolkats och bedömts olika av de svarande.

4.4 Följder för registrets användbarhet

Följderna av bristerna i djursjukdata visar sig i problem som användarna upplever, men vad värre är genom att flera tänkbara användare inte ännu utnyttjar systemet i sin verksamhet. Det innebär att en betydande del av den nytta som samhället skulle kunna dra av systemet inte förverkligas i dag.

Statens veterinärmedicinska anstalt ser ett behov av att använda kliniska data i sitt sjukdomsövervakande arbete. Hittills har anstalten dock bedömt att djursjukdata inte är tillräckligt tillförlitliga för att en sådan klinisk övervakning skall kunna byggas upp.

Inom djurhälsovården, förutom den som bedrivs på nötkreatur, används inte djursjukdata. Det innebär att ett möjligt verktyg för rådgivning, produktionsutveckling och avel inte utnyttjas alls för djurslagen svin, får, get och fågel. Sannolikt skulle ett lättillgängligt och användarvänligt system kunna vara till nytta för djurhälso-

vårdens arbete. Det skulle kunna bidra till ett bättre djurhälsoläge, att aveln gav friskare djur och att rådgivningen kunde bidra till en effektivare animalieproduktion.

Visserligen är de möjliga vinsterna inom animalieproduktionen i övrigt (svin, fjäderfän, får och get) svåra att bedöma, men Svensk Mjolk anser att djursjukdata är oundgänglig för att bedriva nöthälsovård på ett modernt sätt. Det anses vara nödvändigt för en effektiv och djurvänlig mjölk- och nötköttsproduktion. Svenska djurhälsovården menar att djursjukdata även skulle kunna vara värdefullt för djurhälsoarbetet med andra djurslag än nötkreatur. För djurhälsovårdens del gäller det sannolikt främst svin. Bland får och getter resulterar sjukdomsfallen endast i begränsad omfattning i veterinärbesök, eftersom djuren behandlas genom delegerad läkemedelsanvändning.

Bristerna i databasen påverkar självfallet även dem som redan använder sig av systemet. Svensk Mjolk har som beskrivet problem med felaktigheter i de data som överförs från Jordbruksverket. Att vissa data fattas eller faller bort i hanteringen påverkar negativt möjligheterna att bedriva rådgivning och en god avel. Beslutsunderlaget blir helt enkelt inte lika gott som det rimligtvis skulle kunna vara, med en andel kodningsfel kring 20 procent av inrapporterade uppgifter och dessutom ett bortfall i form av utebliven eller felregistrerad rapportering.

I tillsynen av veterinärerna upplever länsveterinärerna problem med att använda systemet. Tillgängligheten och tillförlitligheten förefaller dock ha förbättrats under det senaste året. Flera länsveterinärer påpekar att felaktigheter som upptäckts inte rättas till och att inrapporterade data i flera fall inte finns registrerade. Jordbruksverket instämmer till viss del, eftersom det kan ta lång tid innan fel i *Vet@Webb* rättas, även efter att de rättats i databasen. Sammantaget påverkas länsstyrelsernas möjligheter att följa upp och övervaka veterinärernas arbete negativt av de brister som i dag finns i systemet. Tillsynen måste bygga på ett korrekt beslutsunderlag, för att kunna motivera insatser gentemot tillsynsobjekten.