



**FOLKETINGET
RIGSREVISIONEN**

December 2019

**Rigsrevisionens notat om
beretning om**

Fødevarerministeriets indsats mod husdyr- MRSA

Opfølgning i sagen om Fødevareministeriets indsats mod husdyr-MRSA (beretning nr. 2/2015)

22. november 2019

RN 706/19

1. Rigsrevisionen følger i dette notat op på sagen om Fødevareministeriets indsats mod husdyr-MRSA, som blev indledt med en beretning i 2015. Vi har tidligere behandlet sagen i notat til Statsrevisorerne af 15. februar 2016.



Konklusion

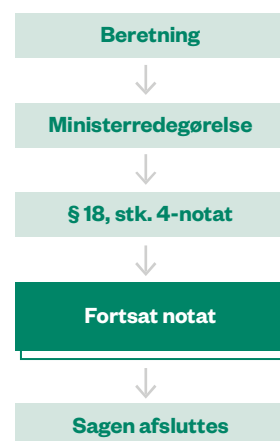
Siden Rigsrevisionen afgav sin beretning om husdyr-MRSA, har Miljø- og Fødevareministeriet implementeret alle initiativer fra ministeriets handlingsplan for husdyr-MRSA. Ministeriet har løbende fulgt op på implementeringen af handlingsplanens initiativer samt overvåget nøgletal for handlingsplanens målsætninger. Effekten af handlingsplanen har ikke været den ønskede, idet målet om at reducere udbredelsen af husdyr-MRSA i forhold til 2014 ikke er nået. Handlingsplanens mål om en reduktion af antibiotikaforbruget til svin på 15 % er ikke nået inden for den fastsatte tidsramme, men forbruget er reduceret og lå i 1. halvår 2019 20,3 % under forbruget i 1. halvår 2014.

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Miljø- og Fødevareministeriet har implementeret alle initiativer fra handlingsplanen, så ministeriet nu bl.a. løbende får nøgletal for antibiotikaforbrug og husdyr-MRSA, som ministeriet kan reagere på. Rigsrevisionen vurderer på denne baggrund, at sagen kan afsluttes.

Rigsrevisionen baserer konklusionen på følgende:

- Miljø- og Fødevareministeriet har implementeret initiativerne fra handlingsplanen, har løbende fulgt implementeringen samt har overvåget udviklingen i udbredelsen af husdyr-MRSA og forbruget af antibiotika til svin.
- Udbredelsen af husdyr-MRSA er steget fra 68 % af svinebesætningerne i 2014 til 88 % af svinebesætningerne i 2016. Handlingsplanen har dermed ikke haft den ønskede effekt. Der er dog sket en opbremsning i udbredelsen af husdyr-MRSA mellem 2016 og 2018, hvor den ligger på 89 % af svinebesætningerne.
- Antibiotikaforbruget til svin er ved udgangen af 2018 reduceret med 13,2 % sammenlignet med niveauet i 2014. Reduktionen er fortsat i 1. halvår 2019, hvor forbruget ligger 20,3 % under forbruget i 1. halvår 2014.
- Sundhedsstyrelsens sundhedsøkonomiske analyse fra 2015 indgik i MRSA-ekspertgruppens arbejde og er i den sammenhæng blevet suppleret med en samfundsøkonomisk analyse fra 2017 bestilt af Miljø- og Fødevareministeriet.

Sagsforløb for en større undersøgelse



Du kan læse mere om forløbet og de enkelte step på www.rigsrevisionen.dk

I. Baggrund

2. Rigsrevisionen afgav i oktober 2015 en beretning om Fødevareministeriets indsats mod husdyr-MRSA. Beretningen handlede om, hvorvidt ministeriet havde gennemført en effektiv og helhedsorienteret indsats mod husdyr-MRSA.

3. Da Statsrevisorerne behandlede beretningen, fandt de det utilfredsstillende, at Fødevareministeriet siden 2010 ikke havde arbejdet effektivt for at bremse forekomsten af husdyr-MRSA. Ministeriet havde således ikke kunnet udarbejde en bekæmpelsesstrategi på grund af utilstrækkelig viden på området om bl.a. smitteveje og effekten af de forskellige indsatser.

Statsrevisorerne fandt det endvidere utilfredsstillende, at Fødevareministeriet hverken havde vurderet risici eller prioriteret indsatsen mod husdyr-MRSA under hensyntagen til omkostningerne for sundhedssektoren.

Statsrevisorerne fandt det positivt, at Fødevareministeriet med handlingsplanen for husdyr-MRSA fra april 2015 lagde op til en langsigtet bekæmpelsesstrategi med mål for indsatsen. Men Statsrevisorerne kritiserede, at Fødevareministeriet fortsat ikke havde planer om at prioritere indsatsen under hensyntagen til helheden, dvs. både sundhedsøkonomiske, erhvervsøkonomiske og eventuelt andre samfundsøkonomiske omkostninger.

4. På baggrund af beretningen og Statsrevisorernes bemærkninger har vi fulgt op på følgende punkter:

Et opfølgingspunkt afsluttes, når Statsrevisorerne på baggrund af indstilling fra Rigsrevisionen vurderer, at myndighedernes initiativer er tilfredsstillende.

Opfølgingspunkt	Status
1. Miljø- og Fødevareministeriets implementering af handlingsplanen for husdyr-MRSA, herunder arbejdet med at iværksætte initiativer for at bekæmpe forekomsten af husdyr-MRSA og arbejdet med at følge op på den årlige evaluering af indsatsen.	Behandles i dette notat.
2. Målopfyldelsen i Miljø- og Fødevareministeriets handlingsplan for husdyr-MRSA.	Behandles i dette notat.
3. Hvordan Sundhedsministeriets sundhedsøkonomiske analyse af husdyr-MRSA vil indgå i Miljø- og Fødevareministeriets fremtidige prioritering af indsatsen mod husdyr-MRSA.	Behandles i dette notat.

5. Vi redegør i dette notat for resultaterne af opfølgningen på de punkter, der ikke tidligere er afsluttet.

Hele sagen og dens dokumenter kan følges på www.rigsrevisionen.dk og på www.ft.dk/Statsrevisorerne.

II. Miljø- og Fødevarerministeriets initiativer

6. Vi gennemgår i det følgende Miljø- og Fødevarerministeriets initiativer i forhold til de udestående opfølgingspunkter.

7. Rigsrevisionen har siden afgivelsen af notat til Statsrevisorerne 15. februar 2016 fulgt området gennem brevveksling, møde og indhentning af dokumentation.

Implementering af og opfølgning på handlingsplanen

8. Det fremgik af beretningen, at Fødevarerministeriet i april 2015 lancerede en handlingsplan for husdyr-MRSA, som lagde op til en langsigtet bekæmpelsesstrategi, der forventedes evalueret årligt. Med handlingsplanen havde ministeriet for første gang formuleret et effektmål for den samlede indsats mod husdyr-MRSA. Ministeriet havde dog stadig ikke et sikkert vidensgrundlag for at måle effekten af de forskellige dele af indsatsen. Rigsrevisionen anbefalede derfor, at ministeriet fremover skulle følge indsatsen tæt og løbende justere den, hvis ikke målet blev nået.

9. Vores gennemgang viser, at Miljø- og Fødevarerministeriet har implementeret alle initiativerne fra handlingsplanen. Alle initiativer blev gennemført inden for handlingsplanens periode (2015-2018), bortset fra et forskningsprojekt, som blev afsluttet i juni 2019, men først blev endeligt afrapporteret i oktober 2019. Forskningsprojektet er gennemført af DTU Veterinærinstituttet og Statens Serum Institut og er en del af handlingsplanens initiativ 5.1 om styrket forskning i smitteveje for husdyr-MRSA. Som en del af forskningsprojektet er der udviklet en matematisk simuleringsmodel til at simulere spredning af husdyr-MRSA og effekten af forskellige tiltag til at begrænse smitte. Simuleringer viste bl.a., at en bekæmpelse af husdyr-MRSA i Danmark vil kræve en kombination af flere forskellige og omfattende tiltag.

Vores gennemgang viser, at Miljø- og Fødevarerministeriet løbende har fulgt op på indsatsen med implementeringen af handlingsplanens initiativer samt løbende har overvåget udviklingen i nøgletal for handlingsplanens målsætninger, dvs. forekomsten af husdyr-MRSA i svinebesætninger og forbruget af antibiotika til svin. Resultatet af den løbende overvågning af nøgletal for handlingsplanens målsætninger er beskrevet nedenfor i afsnittet om målopfyldelse i handlingsplanen.

Der er 3 gange gjort samlet status til forligsparterne på alle handlingsplanens 22 initiativer:

- september 2016: Miljø- og Fødevarerministeriets status i september 2016
- august 2017: MRSA-ekspertgruppens rapport med status samt risikoanalyse og anbefalinger
- marts 2019: Miljø- og Fødevarerministeriets slutrapport efter handlingsplanens udløb.

10. Rigsrevisionen konstaterer, at Miljø- og Fødevarerministeriet har implementeret initiativerne fra handlingsplanen, løbende har fulgt implementeringen samt har overvåget udviklingen i udbredelsen af husdyr-MRSA og forbruget af antibiotika til svin. Rigsrevisionen vurderer derfor, at denne del af sagen kan afsluttes.

Handlingsplanen

Handlingsplanen for husdyr-MRSA bestod af 22 initiativer inden for følgende 6 hovedområder:

1. Reduktion af antibiotikaforbrug til svin.
2. Hygiejnetiltag.
3. Reduktion af smitte i de enkelte svinebesætninger.
4. Overvågning af udviklingen i forekomst af husdyr-MRSA.
5. Forskning i husdyr-MRSA.
6. International indsats.

MRSA-ekspertgruppen

MRSA-ekspertgruppen blev oprindeligt nedsat i 2014 for at komme med anbefalinger til bekæmpelse af husdyr-MRSA. Anbefalingerne blev grundlaget for handlingsplanen fra 2015. I 2016 nedsatte miljø- og fødevarerministeren en ny MRSA-ekspertgruppe, som afleverede nye anbefalinger i 2017. I denne MRSA-ekspertgruppe sad bl.a. repræsentanter fra:

- Fødevarestyrelsen
- Sundheds- og Ældreministeriet
- Danske Regioner
- Danmarks Tekniske Universitet.

Målopfyldelse i handlingsplanen

11. Statsrevisorerne fandt det positivt, at Fødevareministeriet med handlingsplanen for husdyr-MRSA fra april 2015 lagde op til en langsigtet bekæmpelsesstrategi med mål for indsatsen.

12. Det fremgik af beretningen, at Fødevareministeriet i handlingsplanen for husdyr-MRSA havde opstillet mål om, at udbredelsen af husdyr-MRSA i svinebesætningerne skulle være opbremsset 1 år efter, at planen var fuldt implementeret, og at forekomsten af husdyr-MRSA skulle være reduceret i 2018.

Målene om opbremsning og reduktion tog udgangspunkt i 2014 som basisår. Styrelsen har senere specificeret, at opbremsningen skulle ske i den første tid efter handlingsplanens implementering, hvilket konkret vil sige i screeningen af svinebesætninger i 2016.

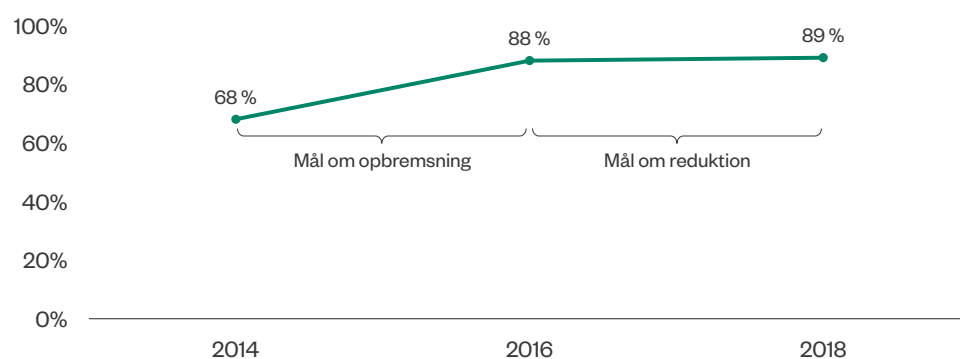
Handlingsplanen indeholdt også et mål om at reducere forbruget af antibiotika til svin med 15 % ved udgangen af 2018 i forhold til niveauet i 2014.

Mål om opbremsning og reduktion i forekomst af husdyr-MRSA

13. Miljø- og Fødevareministeriet har overvåget udviklingen i forekomsten af husdyr-MRSA i svinebesætninger gennem screeninger af tilfældigt udvalgte besætninger i 2014, 2016 og 2018. Figur 1 viser resultaterne af screeningerne.

Figur 1

Forekomst af husdyr-MRSA hos svinebesætninger i perioden 2014-2018



Note: Resultater fra MRSA-screeninger af konventionelle slagtesvin i Danmark. Tallene viser, hvor stor en andel af de tilfældigt udvalgte besætninger i screeningen, der var smittet med husdyr-MRSA. Screeningen omfattede 205 tilfældigt udvalgte besætninger i 2014, 57 i 2016 og 130 i 2018.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af DANMAP-rapporter for 2014, 2016 og 2018 (DTU og Statens Serum Institut).

Det fremgår af figur 1, at screeningen for 2016 viste, at forekomsten af husdyr-MRSA var steget fra 68 % i 2014 til 88 % i 2016. Dvs. at der i 2016 blev fundet MRSA i ca. 9 ud af 10 danske slagtesvinebesætninger. Dermed var målet om en opbremsning i tiden efter handlingsplanens implementering ikke nået.

Screeningens resultater blev forelagt MRSA-ekspertgruppen, som i en rapport fra august 2017 foreslog at videreføre mange af handlingsplanens initiativer i kombination med supplerende initiativer som reaktion på udbredelsen af husdyr-MRSA, bl.a. skærpede hygiejnekrav. MRSA-ekspertgruppens forslag på veterinærområdet blev efterfølgende udmøntet som initiativer med virkning fra januar 2018.

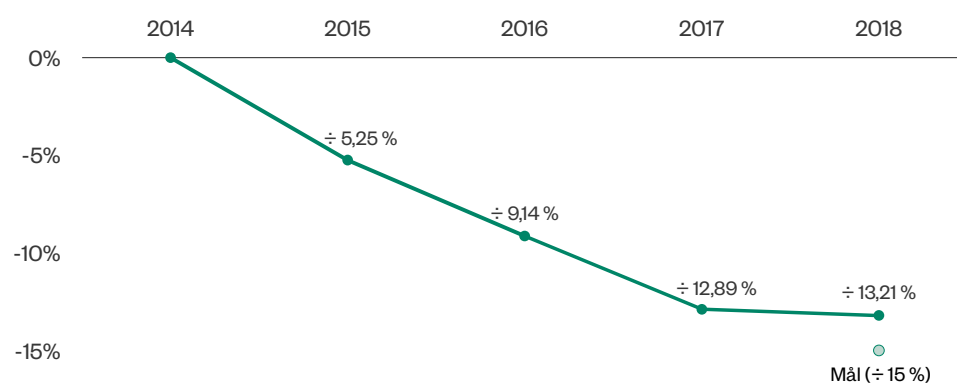
Den nyeste screening fra 2018 viste, at 89 % af konventionelle svinebesætninger i 2018 var smittet med husdyr-MRSA. Dvs. at der er sket en opbremsning i udbredelsen af husdyr-MRSA mellem 2016 (88 %) til 2018 (89 %), men ikke en reduktion sammenlignet med udbredelsen i 2014.

Mål om reduceret anvendelse af antibiotika

14. Miljø- og Fødevarerministeriet har overvåget udviklingen i forbrug af antibiotika til svin. Figur 2 viser resultaterne for perioden 2014-2018.

Figur 2

Reduktion i antibiotikaforbrug til svin i perioden 2014-2018



Note: Procentvis reduktion sammenlignet med niveauet i 2014. Forbruget viser de samlede indberetninger fra apoteker, dyrlæger og foderstofvirksomheder til svin.

Kilde: Udtræk fra Fødevarerstyrelsens veterinære medicindatabase VetStat, hvor al receptpligtig medicin solgt til dyr i Danmark bliver registreret.

Det fremgår af figur 2, at antibiotikaforbruget til svin ved udgangen af 2018 er reduceret med 13,2 % i forhold til niveauet i 2014, og at målet om en reduktion på 15 % dermed ikke er nået inden udgangen af 2018.

En gennemgang af de nyeste tal viser, at der sket en yderligere reduktion i 1. halvår 2019. Antibiotikaforbruget for 1. halvår 2019 er 20,3 % lavere end antibiotikaforbruget i 1. halvår 2014.

Vores gennemgang viser, at Miljø- og Fødevarerministeriet 3 gange i perioden 2017-2019 har sænket grænseværdierne for, hvor meget antibiotika de enkelte landmænd må give til deres svinebesætninger.

15. Rigsrevisionen konstaterer, at handlingsplanens initiativer ikke har haft den ønskede effekt på forekomsten af husdyr-MRSA, idet forekomsten ikke er reduceret siden 2014, men derimod har spredt sig fra knap 7 ud af 10 til 9 ud af 10 besætninger. Rigsrevisionen konstaterer dog, at der er sket en opbremsning i forekomsten mellem 2016 og 2018.

Rigsrevisionen finder det positivt, at antibiotikaforbruget til svin er reduceret siden 2014, men må også konstatere, at målet om en reduktion på 15 % ikke er nået inden for den fastsatte tidsramme. De nyeste tal viser dog, at forbruget af antibiotika er reduceret yderligere, så det for første halvår af 2019 er 20,3 % lavere end antibiotikaforbruget i 1. halvår 2014.

Rigsrevisionen konstaterer, at Miljø- og Fødevareministeriet løbende arbejder på at begrænse udbredelsen af husdyr-MRSA med inddragelse af eksperter. Rigsrevisionen vurderer på den baggrund, at denne del af sagen kan afsluttes.

Anvendelse af den sundhedsøkonomiske analyse

16. Statsrevisorerne bemærkede, at de fandt det utilfredsstillende, at Fødevareministeriet hverken havde vurderet risici eller prioriteret indsatsen mod husdyr-MRSA under hensyntagen til omkostningerne for sundhedssektoren. Statsrevisorerne kritiserede desuden, at ministeriet fortsat ikke havde planer om at prioritere indsatsen under hensyntagen til helheden, dvs. både sundhedsøkonomiske, erhvervsøkonomiske og eventuelt andre samfundsøkonomiske omkostninger.

17. Det fremgik af beretningen, at Sundhedsministeriet i forbindelse med beretningen fik udarbejdet en sundhedsøkonomisk analyse med et estimat over sundhedssektorens direkte udgifter til husdyr-MRSA i 2014 og årene fremover.

18. Fødevareministeren oplyste i sin redegørelse, at ministeren var enig i Rigsrevisionens anbefaling om, at Miljø- og Fødevareministeriet i samarbejde med Sundhedsministeriet skulle vurdere behovet for analyser af samfundsøkonomiske konsekvenser ved fremtidige resistensudfordringer. Fødevareministeren oplyste desuden, at ministeriet fortsat ville koordinere indsatsen mod antibiotikaresistens, herunder husdyr-MRSA, tæt med Sundhedsministeriet og andre relevante aktører ud fra et One Health-princip. I forhold til den fremadrettede prioritering af indsatsen mod husdyr-MRSA ville Miljø- og Fødevareministeriet fortsat tage hensyn til den faktuelle viden, der aktuelt er til rådighed – både videnskabeligt og økonomisk.

19. Som nævnt afleverede MRSA-ekspertgruppen en rapport om husdyr-MRSA i 2017. Det fremgik af kommissoriet for rapporten, at MRSA-ekspertgruppen så vidt muligt skulle anvende en helhedsorienteret tilgang til fremtidige indsatser under hensyn til både erhvervsøkonomiske, statsfinansielle og sundhedsøkonomiske omkostninger.

Vores gennemgang viser, at Sundhedsministeriets sundhedsøkonomiske analyse indgår i MRSA-ekspertgruppens rapport fra 2017, og at analysen i den forbindelse blev opdateret af Sundhedsstyrelsen. Sundhedsstyrelsen opdaterede analysen med en estimeret merudgift på 5 mio. kr. på grund af skærpede regler for isolation ved mistanke om MRSA-smitte, og at ansatte på minkfarme nu blev betragtet som en MRSA-risikogruppe.

Den sundhedsøkonomiske analyse

Den sundhedsøkonomiske analyse *Omkostninger ved husdyr-MRSA for sundhedsvæsenet i Danmark* (oktober 2015) var udarbejdet af KORA (i dag VIVE) på opdrag fra Sundhedsministeriet.

Vores gennemgang viser desuden, at Miljø- og Fødevareministeriet som supplement til den sundhedsøkonomiske analyse har fået udarbejdet en samfundsøkonomisk analyse. Den samfundsøkonomiske analyse indgår i MRSA-ekspertgruppens rapport fra 2017. Analysen estimerer de erhvervsøkonomiske, sundhedsøkonomiske og øvrige samfundsøkonomiske konsekvenser ved scenarier for henholdsvis udryddelse og inddæmning af smitten over en periode på 15 år. Det skønnes desuden i analysen, at omkostninger ved husdyr-MRSA for sundhedsvæsenet var 54,5 mio. kr. i 2016.

Vores gennemgang viser, at MRSA-ekspertgruppen i deres rapport fra 2017 har udarbejdet skøn over de samlede samfundsmæssige omkostninger ved MRSA-ekspertgruppens konkrete anbefalinger, bl.a. på baggrund af den samfundsøkonomiske analyse.

Det fremgår af Veterinærforlig III (2018-2021), som beskriver den aktuelle indsats mod husdyr-MRSA, at antibiotikaforbrug og -resistens fortsat skal prioriteres og håndteres i et One Health-perspektiv, og at prioritering af indsatser skal ske ud fra en vurdering af, hvad der på veterinærområdet udgør de største trusler mod folkesundheden.

20. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Sundhedsstyrelsens sundhedsøkonomiske analyse fra 2015 indgik i MRSA-ekspertgruppens arbejde og i den sammenhæng er blevet suppleret med den samfundsøkonomiske analyse fra 2017, som blev bestilt af Miljø- og Fødevareministeriet.

Den samfundsøkonomiske analyse

Den samfundsøkonomiske analyse *Analyser af omkostninger for håndtering og bekæmpelse af husdyr-MRSA i svin* (2017) var udarbejdet af Københavns Universitets Institut for Fødevare- og Resourcekonomi (IFRO) på opdrag fra Miljø- og Fødevareministeriet.

Veterinærforlig III

Veterinærforlig III blev indgået den 13. december 2017 i et bredt forlig mellem alle Folketingets partier og med sunde husdyr som fokusområde.