

Fødevarestyrelsens kontrol med fødevarer i 2006

Revisionsenheden

Anne-Marie Esmann
Kåre Degn Johansson
Nina Mourier
Sussie Ørum Refnov
Emilie Sloth
Tina Sørensen

Fødevarestyrelsens kontrol med fødevarer i 2006 af Revisionsenheden

1. udgave, 1. oplag, maj 2007
Copyright: Revisionsenheden
Oplag: 150 eksemplarer
Tryk: Schultz Grafisk
Pris: Kr. 120,- inkl. moms
ISBN: 978-87-92109-01-9

Publikationer der har en pris købes i boghandelen eller på:
www.fvst.dk

Fødevarestyrelsen

Mørkhøj Bygade 19, DK-2860 Søborg
Tlf. + 45 33 95 60 00, fax + 45 33 95 60 01
Hjemmeside: www.foedevarestyrelsen.dk

Fødevarestyrelsen er en del af Ministeriet for Familie- og forbrugeranliggender. Styrelsen står for administration og kontrol på veterinær- og fødevarerområdet. Herunder varetages opgaver vedrørende dyreværn for Justitsministeriet. Regeldannelse, koordination og udvikling foregår i Fødevarestyrelsen i Mørkhøj. Kontrollen med fødevarer fra jord til bord og tilsyn med veterinære forhold varetages af de 3 fødevareregioner, som er oprettet pr. 1. januar 2000. Styrelsen består af ca. 340 årsværk, som er placeret i Mørkhøj og ca. 1.470 årsværk, som er fordelt på de 3 regioner.

Fødevarekontroludvalget

For at understøtte ministeren i arbejdet med at overvåge, at intentionerne bag fødevarerloven bliver opfyldt, samt for at styrke forbrugernes, primærproducenternes og virksomhedernes tillid til den offentlige fødevarerekontrol, skal der i henhold til fødevarerloven nedsættes et fødevarerekontroludvalg, som skal referere til ministeren og Det Rådgivende Fødevarereudvalg. Fødevarerekontroludvalget skal påse, at Fødevarestyrelsen sikrer den størst mulige kvalitet ved fødevarerekontrollens tilrettelæggelse og udførelse.

Revisionsenheden

Revisionsenheden udfører forvaltningsrevision af kontrol og tilsyn inden for fødevarerlovens område. Ved forvaltningsrevisionen af fødevarerekontrollen skal Revisionsenheden påse, at kontrollen bliver gennemført

- i overensstemmelse med den til enhver tid gældende lovgivning på området,
- i overensstemmelse med de fastlagte strategier, planer og målsætninger for fødevarerekontrollen, samt
- på en ressourcemæssig hensigtsmæssig måde.

Revisionsenheden udarbejder en årlig rapport over den gennemførte forvaltningsrevision samt rapporter over forvaltningsrevision af særlige områder af fødevarerekontrollen. Revisionsundersøgelserne er lavet med udgangspunkt i revisionsplaner, der er godkendt af Fødevarerekontroludvalget.

Revisionsenheden er funktionelt uafhængig af Fødevarestyrelsen.

Indhold

1	Resumé	7
2	Indledning	8
2.1	Revisionsgrundlag	8
2.2	Metode	9
2.2.1	Begrebsafklaring	10
2.3	Afgrænsning	10
2.4	Formål	10
2.5	Læsevejledning	12
Del I – Dyberegående revision af kontrollen i primærproduktionen		13
3	Kontrolbesøg	14
3.1	Tilrettelægges kontrollen i primærleddet ud fra en vurdering af behov og risiko?	14
3.1.1	Udvælgelsen til medicinkontrol er risikobaseret	15
3.1.2	Mælkekontrol udføres primært i forbindelse med anden kontrol i besætningen ..	16
3.2	Foretages besøgene uanmeldt?	17
3.2.1	Medicinkontrol foretages primært uanmeldt	18
3.2.2	Kontrol med slagtefjerkræbesætninger foretages anmeldt	19
3.2.3	Mindst halvdelen af mælkekontrolbesøgene er anmeldt i forvejen	19
3.3	Udarbejder kontrolafdelingerne en kontrolrapport?	20
3.3.1	De tilsynsførende bruger kontrolrapporten ved medicinkontrol	20
3.3.2	De tilsynsførende bruger kontrolrapporten i fjerkræbesætninger	20
3.3.3	De tilsynsførende bruger kontrolrapporten ved mælkekontrol	21
3.3.4	Kontrolrapporten bliver let uoverskuelig	21
3.3.5	Fødevarestyrelsen har fokus på kvaliteten af kontrolrapporterne	23
3.4	Anvender kontrolafdelingerne tjeklisterne ved medicinkontrollen?	24
3.4.1	Ved 2/3 af kontrolbesøgene er der anvendt tjekliste	24
3.5	Laves der kontrol af egenkontrol?	25
3.5.1	Der er forskelle i sprogbrug vedrørende egenkontrol i primærleddet	25
3.5.2	Dokumentation i kontrolrapporten af kontrol med egenkontrol er ikke gennemskuelig	26
Konklusion for kapitel 3		28
4	Sagsopfølgning	29
4.1	Udførte kontrolafdelingerne sagsopfølgningen i overensstemmelse med kontrolvejledningen?	29
4.1.1	De forvaltningsmæssige krav er efterlevet	29
4.1.2	Hjemlerne i mælkekontROLSagerne er uensartede	30
4.1.3	Over halvdelen af medicinsagerne er fra Kontrolafdeling Viborg	31
4.2	Svarer bøderne til bødekataloget?	31

4.2.1	Bødestørrelsen svarer ikke altid til bødekataloget	32
4.2.2	Ved politianmeldelser anbefalede kontrolafdelingerne i enkelte tilfælde lavere bøder end domspraksis.....	33
4.3	Følger kontrolafdelingerne op på egenkontrolresultater i mælkekontrollen?.....	33
4.3.1	Opfølgning skete indtil september 2006 kun efter HPLC-analyser.....	34
4.3.2	Det er uklart, om regionerne vurderer om overtrædelser er uagtsomme/forsætlige eller ej	35
4.3.3	Kontrolafdelingerne tager som hovedregel på ekstraordinært kontrolbesøg ved fund af restkoncentrationer over grænseværdien.....	36
	Konklusion for kapitel 4.....	37

5 Gebyrer for kontrollen..... 38

5.1	Er der balance mellem udgifter og indtægter?	38
5.1.1	Fødevarestyrelsen havde overskud på mælkekontrollen i 2006	39
5.1.2	Fødevarestyrelsen havde overskud på registrering og mærkning af kvæg i 2006.....	40
5.1.3	Fødevarestyrelsen havde underskud på fjerkrækontrollen i 2006	41
5.2	Har styrelsen taget initiativer til at stramme op på styringen?.....	42
5.2.1	Gebyrførhøjelser på visse ordninger mindsker underskud	43
5.2.2	Gebyrfølgegruppe skal sikre forbedret økonomistyring af området.....	43
5.2.3	Ny gebyrvejledning skal sikre bedre ledelsesinformation	44
5.2.4	Fødevarestyrelsen har på interne møder øget fokus på gebyrområdet	44
5.2.5	Styrelsen vil skærpe de tilsynsførendes økonomiske bevidsthed	45
	Konklusion for kapitel 5.....	46

Del II – Tværgående temaer 47

6 Fødevarestyrelsens nye struktur 48

6.1	Er den nye struktur implementeret?	48
6.1.1	Strukturen i Fødevarestyrelsen i Mørkhøj er blevet implementeret	49
6.1.2	Strukturen i regionerne er implementeret	49
6.1.3	Nogle tiltag skal finde deres leje i regionerne	50
6.1.4	Generel tilfredshed, men der er u hensigtsmæssigheder ved den nye struktur	50
6.2	Er den forventede besparelse realiseret?	52
6.2.1	Besparsen ved omstruktureringen er realiseret	52
	Konklusion for kapitel 6.....	53

7 Fugleinfluenza 54

7.1	Hvordan påvirkede fugleinfluenzaen Fødevarestyrelsens udgifter i 2006?.....	54
7.1.1	Styrelsen havde flere udgifter end størrelsen af ekstrabevillingen	55
7.2	Hvordan prioriterede fødevareregionerne deres opgaver ved håndteringen af fugleinfluenza?.....	56
7.2.1	Prioriteringerne gik ikke ud over antallet af audit i fødevarer virksomheder	56
7.2.2	Resultatkontrakten mangler rum for omprioriteringer.....	58
7.2.3	Trods tilførte ressourcer foretog regionerne omprioriteringer.....	58
	Konklusion for kapitel 7.....	59

8	Analytisk kontrol	60
8.1	Nåede styrelsen målene for centralt koordinerede laboratorieprojekter (CKL)?.. 61	
8.1.1	Regionerne nåede målene for prøveudtagning og nogle med overopfyldelse..... 61	
8.1.2	Fødevareregionerne nåede målene for CKL-analyser	62
8.2	Udtog regionerne et antal prøver svarende til rammerne for den regionalt styrede kontrol (RSK)?	62
8.2.1	Regionerne nåede ca. ¾ af rammerne for den regionalt styrede kontrol	63
8.3	Sikrer Fødevarestyrelsen en behovsorientering ved den regionalt styrede kontrol?	64
8.3.1	Nogle kontrolafdelinger manglede fokus på behovsorientering i de regionale projekter	65
8.3.2	Ved øvrige regionale prøver og analyser er kendskab til virksomhederne vigtigt for behovsorienteringen.....	67
8.4	Sikrer Fødevarestyrelsen validiteten af analyseresultaterne?	68
8.4.1	Laboratorierne er akkrediterede af DANAK	68
	Konklusion for kapitel 8.....	69
9	Målopfyldeelse og datagrundlag.....	70
9.1	Nåede styrelsen sine resultatmål i 2006?	70
9.1.1	2 af de 3 regioner nåede resultatmålet for kontrollen i detailledet	70
9.1.2	Fødevarestyrelsen havde en høj målopfyldeelse ved kontrollen med engrosvirksomheder uden behandling	71
9.1.3	To regioner nåede ikke resultatmålet for kontrollen med engrosvirksomheder med behandling	72
9.1.4	Fødevarestyrelsen nåede næsten alle medicin- og mælkekontrolbesøg	73
9.1.5	Fødevarestyrelsen tog særlige initiativer til at opfylde resultatkontrakten.....	74
9.2	Finder fødevareregionerne, at resultatmålene er dækkende for deres aktiviteter?.....	75
9.2.1	Målene i resultatkontakten er ifølge regionerne delvist dækkende for aktiviteterne.....	75
9.3	Er målopfyldeelsen dokumenteret og verificeret?	76
9.3.1	Styrelsen verificerer ikke altid dokumentation for målopfyldeelsen.....	77
	Konklusion for kapitel 9.....	79
10	Auditfrekvensvejledningen.....	80
10.1	Fulgte kontrolafdelingerne auditfrekvensvejledningen?.....	80
10.1.1	Fødevarestyrelsen kontrollerede 99,8 % af fødevarevirksomhederne	80
10.1.2	I detailledet holdt Fødevarestyrelsen sig inden for auditfrekvensintervallerne i 2 ud af de 3 frekvensgrupper	81
10.1.3	Fødevarestyrelsen holdt sig på landsplan inden for auditfrekvensintervallerne for engrosvirksomheder uden behandling.....	83
10.1.4	For engrosvirksomheder med behandling er der 2 risikovurderingssystemer	84
10.2	Dokumenterer kontrolafdelingerne behovsvurderingen i engrosvirksomheder med behandling?	85
10.2.1	Pointsystemet giver en mere ensartet vurdering af kontrolbehovet.....	87

10.2.2 Behovsvurderingen er dokumenteret	88
10.2.3 Behovsvurderingen giver færre audit end minimumsfrekvensen	88
10.2.4 Hver 3. virksomhed fik et andet antal audit end planlagt	89
Konklusion for kapitel 10.....	91
Fødevarerkontroludvalgets bemærkninger	92
Bilag 1	95
Den veterinære kontrolrapport	95

1 Resumé

Dette resumé præsenterer de væsentligste konklusioner fra Revisionsenhedens rapport om Fødevarestyrelsens kontrol med fødevarer i 2006. Der var 3 forhold, som i særlig grad påvirkede Fødevarestyrelsen i 2006.

For det første fik Fødevarestyrelsen en ny struktur. Der skete blandt andet en sammenlægning af fødevareregionerne, der i antal blev reduceret fra 10 til 3. I den nye struktur skulle styrelsen spare ca. 31 mio. kr., hvilket ifølge regionerne gjorde det til et hårdt år for kontrollen.

For det andet blev Danmark ramt af fugleinfluenza. Fugleinfluenzaen betød et stort arbejdspress i fødevareregionerne, og selvom Fødevarestyrelsen blev tilført ekstra ressourcer via merbevillinger, var der behov for, at regionerne måtte prioritere deres arbejdsopgaver. Prioriteringerne gik ikke ud over antallet af kontrolbesøg (audit) i fødevarer virksomheder.

For det tredje var der på grund af sager om gammelt kød og manglende kontrolbesøg meget politisk og mediemæssig fokus på Fødevarestyrelsen. Det satte blandt andet øget fokus på, om Fødevarestyrelsen sikrede, at alle virksomheder fik mindst én audit i løbet af året. Styrelsen kontrollerede 99,8 % af fødevarer virksomhederne. Det svarer til, at 105 virksomheder ikke blev kontrolleret. Sammenlignet med, hvor mange virksomheder der i tidligere år ikke blev kontrolleret, er der tale om en markant forbedring.

Revisionen har i øvrigt vist, at de regionale laboratorieprojekter var prioriteret lavt i nogle af kontrolafdelingerne. Det har betydet, at der her ikke har været fokus på, om projekterne handler om de områder, hvor der er størst behov eller risiko. Samtidig udtog fødevareregionerne ved de såkaldte regionale prøver ca. 75 % af de fødevarer prøver, som de skulle udtage.

Engrosvirksomheder med behandling fik for første gang fastsat deres kontrolbehov ud fra en særlig, behovsorienteret vurdering. Det giver større ensartethed i vurderingen af kontrolbehovet. Hver 3. virksomhed fik dog et andet antal audit, end kontrolafdelingerne havde planlagt.

Med hensyn til kontrollen i primærledet har undersøgelsen vist, at Fødevarestyrelsen gennem en række initiativer har fokus på kvaliteten i kontrollen. Samtidig påpeger undersøgelsen forhold, som styrelsen fremover vil tage op overfor regionerne. Det drejer sig for eksempel om, hvorvidt regionerne anmelder kontrolbesøg i primærledet eller ej. Det drejer sig desuden om at skabe klarhed omkring kontrol af egenkontrollen i primærledet. Hertil kommer, at kontrolafdelingerne håndterer overtrædelser af medicinlovgivningen forskelligt.

Undersøgelsen har også vist, at udvælgelsen af besætninger og dyrlæger til medicinkontrol er behovsorienteret og risikobaseret, men Revisionsenheden finder, at antallet af besætningsbesøg på 200 ikke nødvendigvis er et udtryk for en behovsorienteret og risikobaseret vurdering. Ved mælkekontrol sker udvælgelsen af besætninger primært i forbindelse med medicin- og velfærdskontrol. Revisionsenheden finder også her, at udvælgelsen ikke nødvendigvis tilgodeser princippet om, at kontrollen skal basere sig på behov og risiko.

2 Indledning

Dette er Revisionsenhedens rapport om Fødevarestyrelsens kontrol med fødevarer i 2006.

I henhold til fødevareloven har ministeren for familie- og forbrugeranliggender nedsat Fødevarekontroludvalget for at styrke forbrugernes, primærproducenternes og virksomhedernes tillid til den offentlige fødevarekontrol. Udvalget har til opgave at overvåge, om fødevarekontrollen udføres i overensstemmelse med lovgivningen, kontrolstrategien og kontrolplanerne samt på en ressourcemæssig hensigtsmæssig måde. Fødevarekontroludvalget refererer til ministeren og Det Rådgivende Fødevareudvalg¹.

For at skabe et grundlag for Fødevarekontroludvalgets vurdering af den gennemførte fødevarekontrol er der oprettet en revisionsenhed. Revisionsenheden udarbejder blandt andet en årlig rapport på baggrund af den gennemførte forvaltningsrevision af Fødevarestyrelsens kontrol med fødevarer. Alle rapporter sendes til Fødevarekontroludvalget.

Rollefordelingen mellem Revisionsenheden og Fødevarekontroludvalget er sådan, at Fødevarekontroludvalget formulerer nogle bemærkninger til den udførte kontrol på baggrund af Revisionsenhedens undersøgelser. Revisionsenheden præsenterer i rapporten resultaterne af undersøgelsen i form af konklusioner og anbefalinger, men laver ikke eksplicite vurderinger heraf eller af den gennemførte kontrol som sådan. En sådan vurdering fremgår derimod af Fødevarekontroludvalgets bemærkninger, der følger til sidst i rapporten.

2.1 Revisionsgrundlag

Ifølge fødevareloven skal alle områder af fødevarekontrollen gøres til genstand for en dyberegående revision inden for en fastsat periode. Til dette formål har Revisionsenheden udarbejdet et revisionsprogram, som tager afsæt i en 5-årig periode. I henhold til kontrolforordningen skal Revisionsenheden endvidere foretage revision af kontrollen med dyrevelfærd og dyresundhed.

Hele fødevarekontrollen samt kontrollen med dyrevelfærd og dyresundhed bliver revideret hvert år, men på forskelligt niveau. Områderne er overordnet opdelt efter forarbejdningsled i fødevarekæden fra jord til bord.

Revisionsenheden har ved undersøgelsen af Fødevarestyrelsens kontrol i 2006 underkastet primærproduktionen dyberegående revision. Den 5-årige plan for Revisionsenhedens årlige revisionsundersøgelser er som følger:

¹ Det Rådgivende Fødevareudvalg består af et bredt udsnit af forbruger- og erhvervsinteresser. Udvalget fungerer som rådgiver for ministeren for familie- og forbrugeranliggender og Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender vedrørende problemstillinger på fødevareområdet.

Tabel 1: Årlig revision 2006-2010

Kontrolaktivitet	2006	2007	2008	2009	2010
Primærproduktion ²	Dyberegående revision				
Engros med behandling - daglige/ugentlige audit, inkl. dyrevelfærd og dyresundhed på slagterier		Dyberegående revision			
Grænsekontrol, veterinært beredskab, dyretransporter og overvågning relateret til dyresundhed			Dyberegående revision		
Engros med og uden behandling				Dyberegående revision	
Detailvirksomheder					Dyberegående revision

Revisionsenheden tager tillige ved hver årlig revision ét eller flere temaer op, der på grund af deres generelle og tværgående karakter ikke er opdelt efter produktionsled eller virksomhedstype. Ved den årlige revision af fødevarekontrollen i 2006 har Revisionsenheden valgt at belyse følgende tværgående temaer:

- Fødevarestyrelsens nye struktur.
- Fødevarestyrelsens prioriteringer i forbindelse med håndteringen af fugleinfluenza.
- Analytisk kontrol.
- Fødevarestyrelsens målopfyldelse i henhold til resultatkontrakten.
- Auditfrekvensvejledningen.

2.2 Metode

Undersøgelsen er gennemført med udgangspunkt i en revisionsplan, der er godkendt af Fødevarekontroludvalget.

Det fremgår af de enkelte kapitler i revisionsplanen, hvad Revisionsenheden særskilt ville undersøge ved den dyberegående revision og de tværgående temaer. Disse delformål blev ved revisionsundersøgelsens start operationaliseret ved, at Revisionsenheden formulerede et antal revisionskriterier, der skulle danne udgangspunkt for revisionen. Revisionskriterier er de punkter og problemstillinger, som revisionsundersøgelsen skal belyse og besvare. Disse kriterier tager udgangspunkt i national lovgivning, EU-lovgivning, herunder særligt kontrolforordningen og fødevareforordningen, samt vejledninger, kontrolprincipper mv.

Revisionsenheden har gennemgået og bearbejdet de indberettede kontroldata fra regionerne i 2006, som genereres successivt i form af kvartalsindberetninger samt en afsluttende årsindberetning. Revisionsenheden har tillige undersøgt planer og strategier for kontrollen samt øvrig relevant dokumentation for kontrollen. Ved revisionen anvendes det relevante regelgrundlag med tilhørende vejledninger.

² Når primærproduktionen næste gang er genstand for dyberegående revision, det vil sige i 2011, vil revisionen også omfatte kontrollen og overvågningen af dyresundhed og dyrevelfærd.

Hertil kommer gennemgang af andet materiale, referater og notater udarbejdet af Fødevarestyrelsen. Revisionsenheden har også gennemført interview med de 3 fødevareregioner og med Fødevarestyrelsen i Mørkhøj.

Revisionsenheden har endelig gennemgået materiale fra samtlige fødevareregioner vedrørende gennemførelsen af kontrollen. Det drejer sig om:

- Dokumentation for regionernes sagsopfølgning overfor besætningsejere og dyrlæger, der overtræder reglerne for anvendelse og opbevaring af lægemidler til dyr mv.
- Kontrolrapporter og tjeklister fra medicinkontrollen i besætninger og i dyrlægepraksis.
- Kontrolrapporter fra fjerkræbesætninger.
- Kontrolrapporter og tjeklister fra mælkebesætninger.
- Dokumentation for kontrolafdelingernes behovsvurdering for kontrol med engrosvirksomheder med behandling.

Alle Revisionsenhedens analyser gennemgår en intern kvalitetssikring i enheden.

2.2.1 Begrebsafklaring

Fødevarestyrelsen består af en central enhed i Mørkhøj og 3 fødevareregioner. I rapporten anvender Revisionsenheden betegnelserne Fødevarestyrelsen i Mørkhøj, når der alene henvises til den centrale enhed, samt betegnelsen Fødevarestyrelsen, når der henvises til hele styrelsen.

Danmarks Fødevareforskning (DFVF) blev pr. 1. januar 2007 sammenlagt med Danmarks Tekniske Universitet (DTU). Danmarks Fødevareforskning indgår i DTU med 2 institutter og en kommerciel enhed: Fødevareinstituttet, Veterinærinstituttet og Dianova. I rapporten er anvendt organisationsbetegnelsen DTU.

2.3 Afgrænsning

Undersøgelsen omhandler Fødevarestyrelsens kontrol med fødevarer i 2006.

Regeringen og Fødevarestyrelsen tog i 2006 en række initiativer, herunder blandt andet en nul-toleranceplan på fødevarerområdet og en 10-punktsplan til at forbedre styringen af fødevareregionernes kontrol med virksomhederne, for at råde bod på konstaterede mangler ved fødevarerregionernes kontrol med virksomhederne. Nærværende undersøgelse omfatter en analyse af visse af de initiativer, der vedrører kontrollen i 2006, blandt andet hvad angår gennemførelse af manglende kontrolbesøg fra 2005, gennemførelse af kontrolbesøg i alle virksomheder, 100 % målopfyldelse mv. Effekterne af de øvrige, mere fremadrettede tiltag og initiativer fra nul-toleranceplanen og 10-punktsplanen bliver undersøgt nærmere i kommende revisionsundersøgelser.

2.4 Formål

De overordnede formål med Revisionsenhedens undersøgelser er i henhold til fødevarerloven at efterse, om Fødevarestyrelsen gennemfører fødevarerregionernes kontrol:

- I overensstemmelse med den til enhver tid gældende lovgivning på området.
- I overensstemmelse med de fastlagte strategier, planer og målsætninger for fødevarekontrollen.
- På en ressourcemæssig hensigtsmæssig måde.

Revisionsenheden undersøger tillige i henhold til kontrolforordningen, om Fødevarestyrelsens planlagte kontrol vedrørende fødevarelovgivning samt dyresundheds- og dyrevelfærdsbestemmelserne:

- Er gennemført i praksis.
- Har ført til at målsætningerne for kontrollen er effektivt implementeret.
- Er egnet til at opfylde målsætningerne med forordningen, herunder om kontrollen sker i overensstemmelse med den flerårige, nationale kontrolplan, som er udarbejdet i henhold til forordningen.

I denne revision har Revisionsenheden særskilt undersøgt:

Del I. Dyberegående revision

I kapitel 3 Kontrolbesøg i primærleddet:

- Om kontrollen i primærleddet tilrettelægges ud fra en vurdering af behov og risiko.
- Om kontrolbesøgene foretages uanmeldt.
- Om kontrolafdelingerne udarbejder en kontrolrapport.
- Om kontrolafdelingerne anvender tjeklister ved medicinkontrollen.
- Om egenkontrollen kontrolleres i besætningerne.

I kapitel 4 Sagsopfølgning i primærleddet:

- Om kontrolafdelingerne udfører sagsopfølgningen i overensstemmelse med kontrolvejledningen.
- Om bøderne svarer til bødekataloget.
- Om kontrolafdelingerne følger op på egenkontrolresultater i mælkekontrollen.

I kapitel 5 Gebyrer for kontrollen i primærleddet:

- Om styrelsen sikrer, at der er overensstemmelse mellem udgifter og indtægter ved den gebyrbelagte kontrol i primærleddet.
- Om Fødevarestyrelsen har taget initiativer til at stramme op på styringen.

Del II. Tværgående temaer

I kapitel 6 Fødevarestyrelsens nye struktur:

- Om den nye struktur for Fødevarestyrelsen er implementeret.
- Om den forventede besparelse er blevet realiseret.

I kapitel 7 Prioritering i forbindelse med fugleinfluenza:

- Hvordan udbruddet af fugleinfluenza påvirkede Fødevarestyrelsens udgifter i 2006.
- Hvordan fødevareregionerne prioriterede deres opgaver ved håndtering af fugleinfluenza.

I kapitel 8 Analytisk kontrol:

- Om Fødevarestyrelsen nåede målene for central koordinerede laboratorieprojektprøver.
- Om regionerne udtog et antal prøver svarende til rammerne for den regionalt styrede kontrol.
- Om Fødevarestyrelsen sikrer en behovsorientering ved den regionalt styrede kontrol.
- Om Fødevarestyrelsen sikrer validiteten af analyseresultaterne.

I kapitel 9 Resultatkontraktens målopfyldelse:

- Om styrelsen nåede sine resultatmål for 2006.
- Om fødevareregionerne finder at målene i resultatkontrakten er dækkende for deres aktiviteter.
- Om målopfyldelsen er dokumenteret og verificeret.

I kapitel 10 Auditfrekvensvejledningen:

- Om Fødevarestyrelsen fulgte auditfrekvensvejledningen.
- Om kontrolafdelingerne dokumenterer behovsvurderingen i engrosvirksomheder med behandling.

2.5 Læsevejledning

Rapportens kapitler er bygget op efter følgende disposition:

- Først præsenteres det overordnede emne, der er behandlet (overskrifter på niveau 1, for eksempel: Kapitel 10 Auditfrekvensvejledningen).
- Dernæst følger i hvert kapitel et antal afsnit, hvis overskrifter er formuleret som spørgsmål. Spørgsmålene repræsenterer de forhold, der er undersøgt (overskrifter på niveau 2, for eksempel: 10.1 Fulgte kontrolafdelingerne auditfrekvensvejledningen?).
- Endelig følger et antal underafsnit, hvis overskrifter fremstår som svar på det stillede spørgsmål (overskrifter på niveau 3, for eksempel: 10.1.1 Fødevarestyrelsen kontrollerede 99,8 % af fødevarer virksomhederne).

Undersøgelsens konklusioner er fremhævet i en grå boks i starten af hvert underafsnit. Den samlede konklusion for hvert kapitel står i en grå boks til sidst i kapitlet.

Et udkast til rapporten har været forelagt Fødevarestyrelsen, hvis kommentarer hertil i videst muligt omfang fremgår af rapporten. Styrelsens kommentarer står med særlig typografi i indrammede tekstbokse i rapporten. De øvrige oplysninger og kvalitative data, der tidligere i undersøgelsesforløbet er indhentet fra styrelsen ved interview mv., er indarbejdet i rapporten som almindelig rapporttekst.

Del I – Dyberegående revision af kontrollen i primærproduktionen

Denne del omfatter den dyberegående revision af fødevarekontrollen i 2006. Ifølge den 5-årige plan, der er skitseret i kapitel 2, drejer det sig i 2006 om kontrollen i primærledet.

Den dyberegående revision indeholder følgende kapitler:

- Kontrolbesøg (kapitel 3)
- Sagsopfølgning (kapitel 4)
- Gebyrer (kapitel 5)

3 Kontrolbesøg

Kontrol på det veterinære område består af kontrolbesøg og overvågning. I det følgende er der fokus på kontrolbesøg. Kontrolaktiviteterne skal ifølge kontrolprincipper for det veterinære område være veldokumenterede og afspejle en sammenhæng mellem indsats og resultater. Samtidig skal kontrollen være både behovsorienteret og risikobaseret.

I kapitlet anvendes begreberne velfærdskontrol, medicinkontrol, mælkekontrol og kontrol med slagtefjerkræbesætninger. Velfærdskontrol er kontrol med dyrevelfærden i besætninger. Ved medicinkontrol forstås kontrol med medicinanvendelsen i besætninger og i dyrlægepraksis. Mælkekontrol er kontrol med hygiejnen omkring mælkeproduktion samt kontrol af mælkeprøver for rester af veterinære lægemidler. Kontrol med slagtefjerkræbesætninger er kontrol i fjerkræbesætninger, før besætningen slagtes.

Revisionsenheden har undersøgt, hvordan medicin-, mælke- og slagtefjerkrækontrollen overordnet søges tilrettelagt, så den er behovsorienteret og risikobaseret, og om besøgene foretages anmeldt eller uanmeldt. Det er også undersøgt, hvordan kontrolafdelingerne dokumenterer kontrolbesøgene. Det drejer sig om kontrolrapporter og tjeklister. Stikprøver af dokumentationen fra medicinkontrollen, kontrollen med slagtefjerkræbesætninger og mælkekontrollen er undersøgt.

Primærproducenter har pligt til at gennemføre egenkontrol, for eksempel i form af Good Manufacturing Practice (GMP) på de områder, hvor det er muligt. GMP, også kaldet god produktionspraksis, er retningslinjer for, hvordan man kan tilrettelægge produktionen på en sådan måde, at fødevarer ikke er til fare for forbrugernes sundhed. Revisionsenheden har undersøgt kontrollen med egenkontrollen hos producenter af slagtefjerkræ og mælkeproducenter.

3.1 Tilrettelægges kontrollen i primærleddet ud fra en vurdering af behov og risiko?

Revisionsenheden har undersøgt, om der sker en behovsorienteret og risikobaseret udvælgelse af besætninger til medicinkontrol og mælkekontrol.

I forbindelse med medicinkontrollen skal der ifølge resultatkontrakten for 2006 gennemføres tilsynsaktivitet, der svarer til 200 besætninger og 40 dyrlægepraksis årligt på landsplan. I mælkekontrollen skal 5 % af besætningerne kontrolleres.

3.1.1 Udvælgelsen til medicinkontrol er risikobaseret

Konklusion for afsnittet

Fødevarestyrelsens udvælgelse af besætninger og dyrlæger til medicinkontrol foregår på et grundlag, som kan være med til at sikre, at kontrollen bliver målrettet og risikobaseret. Revisionsenheden finder dog, at det overordnede antal på 200 kontrolbesøg vedrørende besætninger ikke nødvendigvis er udtryk for en behovsorienteret og risikobaseret vurdering.

Udvælgelsen af besætninger til medicinkontrol har i 2006 fundet sted centralt i Fødevarestyrelsen i Mørkhøj – med få undtagelser (8 af de 200 besætninger).

Fødevarestyrelsens kommentar til rapporten:

De 8 besætninger er centralt i Fødevarestyrelsen i Mørkhøj sat til udpegningskriteriet "frit valg", som giver fødevareregionens kontrolafdeling mulighed for at følge op på besætninger, som de i årets løb finder, at der er et behov for at kontrollere. Ved at det fra styrelsen i Mørkhøj er sat som ét ud af flere udpegningskriterier, kan de efterfølgende, indberettede resultater for gruppen "frit valg" også evalueres med henblik på, om denne gruppe af risikobaserede udpegede besætninger er effektiv. Så kriteriet "frit valg" for regionen er et centralt fastsat udpegningskriterium.

Et af de centrale redskaber i den forbindelse er VetStat, der anvendes til udvælgelse af de besætninger og dyrlæger, der skal kontrolleres. VetStat er et landsdækkende register for anvendelsen af receptpligtig veterinærmedicin.

Et andet vigtigt redskab er indberetninger fra medicinkontrollen. Regionerne skal for hver besætning og hver dyrlæge indberette, hvilken reaktion kontrollen har givet anledning til, det vil sige: ingen anmærkninger, indskærpelse, påbud, administrativt bødeforelæg eller politianmeldelse. Det skal også indberettes, hvilke bestemmelser der er overtrådt. Indberetningerne danner baggrund for en årsrapport. Rapporten sætter fokus på, hvilke kriterier styrelsen lægger til grund ved udpegelsen af besætninger året efter. Det vil sige, hvilke typer besætninger man ønsker kontrol i. Det drejer sig for eksempel om besætninger, hvor der er problemer, eller besætninger der ikke har været i fokus længe.

Det overordnede kriterium for udpegning til medicinkontrol er tidligere overtrædelser af lovgivningen. De enkelte, prioriterede udvælgelseskriterier er gennemgået af Revisionsenheden. For at sikre en effektiv kontrol skal de enkelte udvælgelseskriterier behandles fortroligt, derfor er selve kriterierne ikke gengivet i rapporten. Gennemgangen af udvælgelseskriterierne har vist, at kriterierne sikrer, at udvælgelsen bliver målrettet og risikobaseret.

Som nævnt skal der ifølge resultatkontrakten for 2006 gennemføres tilsynsaktivitet, der svarer til 200 besætninger og 40 dyrlægepraksis. Disse tal har ikke ændret sig de seneste år. I Revisionsenhedens rapport om kontrol med veterinære lægemidler for 2003-2004 oplyste Fødevarestyrelsen, at fastsættelsen af antallet 200 besætningsbesøg er historisk betinget og stammer fra den stikprøvebaserede medicinkontrol, som regionerne tidligere gennemførte. Fødevarestyrelsen har endvidere oplyst, at der i 2004 skulle igangsættes en risikoanalyse af antallet af

besætningsbesøg med henblik på en ændring af kontrolindsatsen i 2006. De 40 besøg i dyrlægepraksis skulle have været evalueret i 2005. Analysen blev sat i bero i september 2005, blandt andet på grund af overvejelser om liberalisering af lovgivningen vedrørende veterinære lægemidler.

Efterfølgende er der indgået en politisk aftale om liberalisering af salget af veterinære lægemidler. Lovændringerne af de relevante love trådte i kraft den 2. april 2007. Liberaliseringen må ikke medføre et øget forbrug af veterinær medicin. Medicinkontrollen bliver derfor øget, og der skal blandt andet gennemføres en øget kontrol med de praktiserende dyrlæger i form af supervisionsbesøg hvert andet år. Der skal endvidere foretages en forstærket kontrol af de landmænd, der ofte skifter dyrlæge. Der tilføres økonomiske ressourcer til Fødevarestyrelsen, så de nye tiltag kan gennemføres.

Det fremgår af resultatkontrakten for 2007, at der ved de praktiserende dyrlæger skal udføres et forholdsmæssigt antal kontrolbesøg, hvilket svarer til 200 for et helt år. I besætninger skal der fortsat udføres kontrol med 200 besætninger årligt. Den ændrede medicinkontrol tager altså hovedsageligt sigte på at udvide kontrollen med de praktiserende dyrlæger. Revisionsenheden finder, at antallet 200 kontrolbesøg vedrørende besætninger ikke nødvendigvis er udtryk for en behovsorienteret og risikobaseret vurdering.

3.1.2 Mælkekontrol udføres primært i forbindelse med anden kontrol i besætningen

Konklusion for afsnittet

Undersøgelsen har vist, at udvælgelsen af mælkebesætninger til ordinær kontrol primært sker ud fra det princip, at den tilsynsførende skal udføre mælkekontrol i forbindelse med medicin- og velfærdskontrol i mælkebesætninger. Revisionsenheden finder det ressourcemæssigt hensigtsmæssigt at anvende dette princip, men det tilgodeser ikke nødvendigvis princippet om, at kontrollen skal basere sig på behov og risiko.

Resultatkontrakten stiller som nævnt krav om kontrol hos 5 % af de mælkeproducerende besætninger. Udvalgelsen af besætningerne foregår i regionerne efter følgende udvælgelseskriterier:

- I forbindelse med medicinkontrolbesøg eller kontrol af dyrevelfærd.
- Besætninger, der i forvejen er udpeget til krydsoverensstemmelseskontrol.
- I forbindelse med udtagning af prøver til CKL-projekter i besætningerne.
- Besætninger med problemer, for eksempel forhøjet celletal, eller besætninger, hvor der før er givet sanktioner.
- Besætninger, der ikke for nylig har fået kontrol – alle besætninger bør ad åre have et mælkekontrolbesøg.
- De tilsynsførendes kendskab til besætningerne.

Et vigtigt kriterium for, at der skal gennemføres kontrol i en mælkebesætning, er således, at den er udpeget til kontrol i anden sammenhæng. Revisionsenheden har gennemgået en række kontrolrapporter fra såvel medicinkontrol og mælkekontrol (se afsnit 3.3). Kontrolrapporterne dokumenterer dette kriterium, idet der i stort omfang gennemføres mere end én slags kontrol (mælkekontrol, medicinkontrol og velfærdskontrol) ved et kontrolbesøg.

Fødevarestyrelsen i Mørkhøj har meldt ud, at når en besætning er udpeget til medicinkontrol, skal der samtidig laves velfærdskontrol. Hvis det drejer sig om en mælkebesætning, skal der også laves mælkekontrol. Regionerne har overfor Revisionsenheden forklaret, at denne disposition er hensigtsmæssig ud fra en betragtning om, at hvis der er problemer på medicinområdet, er der ofte også problemer på andre områder i besætningen. Det blev også anført af regionerne, at det er rationelt at koble kontrolbesøgene, da det giver større mulighed for at komme i dybden ved kontrolbesøgene, ligesom det er hensigtsmæssigt af ressourcemæssige grunde.

Ud over de ordinære kontrolbesøg udføres der ekstraordinære kontrolbesøg efter behov. Disse skal ifølge Fødevarestyrelsen i Mørkhøj blandt andet foretages som opfølgning på:

- Overtrædelser konstateret ved ordinære kontrolbesøg for eksempel dårlig rengøring og vedligeholdelse, manglende kontrol eller dårlig vandkvalitet.
- Afbrudt markedsføring på grund af overskridelser af kriterier for celletal og kimal i mælken.
- Fund af lægemiddelrester over grænseværdier i mælken.
- Opfølgning på henvendelse om mulige overtrædelser af fødevarelovgivningen, for eksempel fra en kvalitetsrådgiver.

3.2 Foretages besøgene uanmeldt?

I forbindelse med kontrolbesøg anvender regionerne både udtrykkene at varsle og at anmelde. Ifølge Fødevarestyrelsen er der ingen faktuelle forskelle i at varsle og anmelde. Udgangspunktet er, at et besøg skal være uanmeldt. I det følgende anvender Revisionsenheden kun terminologien anmeldt eller uanmeldt.

Kontrolbesøg skal ifølge Fødevarestyrelsen som udgangspunkt være uanmeldte. Regelgrundlaget findes i kontrolforordningen og i Fødevarestyrelsens kontrolvejledning. Ifølge artikel 3 i kontrolforordningen foretages kontrol uden forudgående anmeldelse, undtagen i tilfælde som for eksempel audit, hvor forudgående underretning af virksomheden er nødvendig. Ifølge Fødevarestyrelsen i Mørkhøj finder der ikke audit sted i primærledet, da kontrollen her ikke er systemkontrol. Udgangspunktet er således, at kontrolbesøg i primærledet skal være uanmeldte.

Udgangspunktet modificeres i Fødevarestyrelsens kontrolvejledning. Ifølge kontrolvejledningen skal regionen ofte anmelde ordinære kontrolbesøg i primærproduktionen, da det kan være nødvendigt for gennemførelse af kontrolbesøget, at ejeren er til stede. En anden årsag til at anmelde kontrolbesøg hos primærproducenter er, at ejeren i mange tilfælde kræver, at kontrolmyndigheden iagttager særlige smittebeskyttelsesforanstaltninger. Ifølge vejledningen giver et anmeldt besøg ikke et reelt øjebliksbillede, da virksomheden eller primærproducenten

vil få mulighed for at rette op på eventuelle kritisable forhold inden kontrolbesøget. Derfor skal regionen være opmærksom på også at foretage uanmeldte kontrolbesøg. Dette modsiger udgangspunktet om uanmeldte besøg, da det med denne retningslinje virker som om, at uanmeldte kontrolbesøg er en undtagelse og ikke udgangspunktet. Kontrolvejledningens retningslinjer fremstår uklare i forhold til udgangspunktet om uanmeldte besøg.

Det fremgår af interview med Fødevarestyrelsen i Mørkhøj, at besætningsbesøg i forbindelse med medicinkontrol skal være uanmeldte. Ved besøg i dyrlægepraksis må besøget gerne anmeldes dagen før af hensyn til den praktiske udførelse af kontrollen, idet det er en forudsætning, at dyrlægen er til stede. Dyrevelfærdskontrollen skal være uanmeldt, men Justitsministeriet har indtil videre accepteret, at besøg må anmeldes, hvis der har været aflagt 2 forgæves, uanmeldte besøg på betingelse af, at besøget aflægges inden for 48 timer efter anmeldelsen. Kontrollen i slagtefjerkræbesætninger kan anmeldes af praktiske hensyn.

Fødevarestyrelsen har ligeledes oplyst, at det er i overensstemmelse med kontrolforordningens bestemmelse at anmelde kontrolbesøg, hvis:

- Det efter den tilsynsførendes vurdering er nødvendigt for at få adgang til besætningen.
- Landmandens tilstedeværelse er nødvendig for gennemførelse af kontrollen.

Fødevarestyrelsens kommentar til rapporten:

Fødevarestyrelsen præciserer i en snarlig revision af kontrolvejledningen betingelserne for anmeldt og uanmeldt kontrolbesøg. Det vil blive nævnt, at dyrevelfærdskontrol og medicinkontrol i primærproduktionen som udgangspunkt skal være uanmeldt. Det fremgår også af en mail til regionerne fra december 2005 om 5 % velfærdskontrol i besætninger med landbrugsdyr og heste i 2006, at denne kontrol som udgangspunkt skal være uanmeldt.

3.2.1 Medicinkontrol foretages primært uanmeldt

Konklusion for afsnittet

Gennemgangen af kontrolrapporterne fra medicinkontrollen viser, at de fleste kontrolbesøg er uanmeldte, men 8 af 84 kontrolbesøg har været anmeldte.

Når besøg anmeldes, skyldes det ifølge styrelsen, at man efter 2 forgæves uanmeldte besøg, har foretaget et anmeldt besøg. Dette er ikke dokumenteret på kontrolrapporterne.

3.2.2 Kontrol med slagtefjerkræbesætninger foretages anmeldt

Konklusion for afsnittet

Kontrolbesøgene i fjerkræbesætningerne er i stort set alle tilfælde anmeldte. Ifølge kontrolafdelingerne er der tale om en praktisk foranstaltning, da besøgene kræver adgang til husene, hvor dyrene går.

Fødevarestyrelsen oplyser, at kontrolbesøg kan gennemføres som anmeldte besøg, hvis det er nødvendigt at sikre sig, at landmanden er til stede for at få adgang til besætningen, eller hvis landmandens tilstedeværelse på anden måde er nødvendig for kontrollens gennemførelse. Fødevarestyrelsen henleder i øvrigt opmærksomheden på, at det især i forbindelse med kontrol med slagtefjerkræbesætninger kan være nødvendigt at foretage anmeldte kontrolbesøg, da disse skal foretages i tæt tilknytning til landmandens levering af slagtedyrtil slagteriet på et bestemt tidspunkt.

3.2.3 Mindst halvdelen af mælkekontrolbesøgene er anmeldt i forvejen

Konklusion for afsnittet

I forbindelse med mælkekontrol håndterer kontrolafdelingerne kontrolbesøg forskelligt, når det drejer sig om at anmelde eller ikke at anmelde besøget. Det afspejler sig dels i kontrolrapporterne og dels i regionernes beskrivelser af kontrollen.

Gennemgangen af kontrolrapporter viser, at ca. halvdelen af mælkekontrolbesøgene er anmeldte. Der er dog 17 % af kontrolrapporterne, hvor det ikke fremgår, om besøget har været anmeldt eller uanmeldt. Der er således i disse tilfælde ikke dokumentation for, om kontrolbesøget har været anmeldt eller uanmeldt. Ifølge vejledning til den veterinære kontrolrapport skal alle felter på kontrolrapporten udfyldes.

Fødevarestyrelsens kommentar til rapporten:

Fødevarestyrelsen i Mørkhøj foretog supervision af de veterinære kontrolrapporter i december 2006. I den anledning blev det indskærpet over for regionerne, at de skal følge vejledningen til kontrolrapporterne. Blandt andet påpegede styrelsen i Mørkhøj, at de tilsynsførende skal sætte kryds på kontrolrapporten, så det fremgår, om kontrollen har været anmeldt eller uanmeldt.

Ved interview i regionerne har Revisionsenheden spurgt, om besøgene er anmeldte eller uanmeldte. Hertil har 2 regioner svaret, at de anmelder besøgene henholdsvis dagen før, et par dage før eller 14 dage før. I den tredje region foretages besøgene uanmeldt bortset fra i én af kontrolafdelingerne, som varsler besøget op til 14 dage før. Baggrunden for at anmelde besøgene angives at være, at det sparer tid, og at det ikke giver mening at komme på kontrolbesøg, hvis besætningsejeren ikke er der. En region betragter mælkekontrolbesøg som audit, som

derfor kan anmeldes. Denne betragtning er dog ikke korrekt, da der ifølge Fødevarestyrelsen i Mørkhøj ikke finder audit sted i primærledet.

3.3 Udarbejder kontrolafdelingerne en kontrolrapport?

Den seneste ændring af den veterinære kontrolrapport skete i 2005³. Rapporten indgik som et bilag til kontrolvejledningen fra marts 2006. I oktober 2006 udsendte styrelsen en vejledning til brug ved udfyldelsen af kontrolrapporten på veterinærområdet. Kontrolrapporten udfyldes i hånden, da den veterinære kontrolrapport ikke er digitaliseret endnu. Digitaliseringen af kontrollen på veterinærområdet indgår i de overordnede prioriteringer af IT-anvendelsen. Der foreligger endnu ikke en udmelding vedrørende disse prioriteringer.

Revisionsenheden har bedt kontrolafdelingerne om at sende dokumentation fra samtlige kontrolbesøg i forbindelse med medicinkontrol, kontrol med slagtefjerkræbesætninger og mælkekontrol i perioden 1. januar til 1. oktober 2006. På baggrund af en gennemgang af kontrolrapporterne har Revisionsenheden undersøgt kontrolafdelingernes anvendelse af kontrolrapporterne ved de nævnte typer kontrolbesøg.

3.3.1 De tilsynsførende bruger kontrolrapporten ved medicinkontrol

Konklusion for afsnittet

De tilsynsførende anvender kontrolrapporten ved medicinkontrollen, og kontrollen beskrives i bemærkningsfeltet på rapporten.

I perioden 1. januar til 1. oktober 2006 er der i medicinkontrollen udført 84 kontrolbesøg i besætninger og hos dyrlæger. Gennemgangen af kontrolrapporterne viser, at kontrolrapporten anvendes ved kontrolbesøgene.

3.3.2 De tilsynsførende bruger kontrolrapporten i fjerkræbesætninger

Konklusion for afsnittet

De tilsynsførende bruger Fødevarestyrelsens veterinære kontrolrapport ved kontrolbesøg i slagtefjerkræbesætninger.

I kontrolafdelingen i Århus benytter man dog som udgangspunkt en afrapporteringsform, der er sat op i brevform, frem for at benytte kontrolrapporten. Kun i 5 ud af 30 tilfælde benytter Århus den veterinære kontrolrapport.

Bemærkningsfeltet er generelt udfyldt på kontrolrapporterne. Bemærkningsfeltet skal ifølge vejledning til den veterinære kontrolrapport indeholde beskrivelser af, hvad der er kontrolle-

³ Den veterinære kontrolrapport kan ses i bilag 1.

ret, hvor i virksomheden, det er kontrolleret, og hvad der er observeret og konkluderet. Gennemgangen af rapporterne viser, at kvaliteten af bemærkningerne svinger betydeligt. Der er således stor forskel på, hvor uddybende bemærkningerne er, og det kan være svært at danne sig et overblik over kontrolbesøgets forløb ud fra bemærkningerne.

3.3.3 De tilsynsførende bruger kontrolrapporten ved mælkekontrol

Konklusion for afsnittet

I mælkekontrollen benytter de tilsynsførende Fødevarestyrelsens veterinære kontrolrapport.

I kontrolafdelingen i Ringsted benytter man dog i 8 ud af 10 tilfælde en tidligere version af kontrolrapporten. Fødevareregion Øst oplyser, at de løb tør for den gældende kontrolrapport i løbet af 2006 og derfor benyttede en tidligere version af rapporten. Fødevareregionen oplyser endvidere, at der var tale om et rent praktisk problem, som blev håndteret med en praktisk løsning. Så snart de nye blanketter forelå, blev disse anvendt.

Kontrolrapportens bemærkningsfelt er som hovedregel udfyldt. Men ligesom det er tilfældet i kontrollen med slagtefjerkræbesætninger, er der også her tale om svingende kvalitet af bemærkningerne.

Fødevarestyrelsens kommentar til rapporten:

Erfaringerne med hensyn til udfyldelse af kontrolrapportens bemærkningsfelt drøftes på erfaringsudvekslingsmøder.

3.3.4 Kontrolrapporten bliver let uoverskuelig

Konklusion for afsnittet

Revisionsenheden finder, at den veterinære kontrolrapport let bliver uoverskuelig, da den ofte indeholder information om flere forskellige slags kontrol, der er udført på samme kontrolbesøg. Det kan have konsekvenser for kravet om dokumentation for observationerne og reaktionerne i forbindelse med, at der gives en sanktion.

Vejledningen til den veterinære kontrolrapport kan være med til at afhjælpe problemerne, da overholdelse af formkravene til udfyldelsen af kontrolrapporten kan være med til at sikre sammenhængen mellem kontrollerede lovgivningsområder, reaktioner og bemærkninger. Regionerne har dog ikke haft mulighed for at benytte en vejledning til kontrolrapporten før oktober 2006.

Revisionsenheden har spurgt regionerne, hvad de synes om den veterinære kontrolrapport. Kontrolrapporten er forbedret siden den tidligere udgave, men samtidig påpeger regionerne

nogle uhensigtsmæssigheder ved rapporten. Det kan virke forvirrende, at der under ”Kontrolbesøget gav anledning til” er et afkrydsningsfelt for ”Ingen bemærkninger”, mens der samtidig kan stå bemærkninger under feltet ”Tilsynsførendes bemærkninger”. Det kan opfattes som om, at anvendelse af det første felt udelukker anvendelse af det andet, hvilket dog ikke er hensigten. I sidstnævnte felt skal der ifølge vejledning til kontrolrapporten i summarisk form stå, hvad der er kontrolleret, hvor i virksomheden, det er kontrolleret, og hvad der er observeret og konkluderet.

Fødevestyrelsens kommentar til rapporten:

Det fremgår af vejledningens punkt 2.4 til den veterinære kontrolrapport, at brug af bemærkningsfeltet kan ske samtidigt med afkrydsning i ”Ingen bemærkninger”. Fødevestyrelsen vil søge misforståelser afhjulpet ved, at afkrydsningsfeltet ”Ingen bemærkninger” ændres til ”Ingen anmærkninger” i genoptryk af kontrolrapporten.

Som nævnt i afsnit 3.1.2 skal en besætning, når den er udpeget til medicinkontrol, samtidig have velfærdskontrol. Hvis det drejer sig om en mælkebesætning, skal der også laves mælkekontrol. Det betyder, at der ofte ved kontrol i primærleddet gennemføres 3 slags kontrol i besætningerne samtidig, ligesom kontrollen i nogle tilfælde indeholder kontrol af egenkontrollen. Ifølge vejledning til den veterinære kontrolrapport kan der godt være flere lovgivningsområder, der skal kontrolleres ved et kontrolbesøg. Lovgivningsområderne skal fremgå af feltet ”Kontrolbesøgets regelgrundlag”.

Regionerne har givet udtryk for, at det er mest hensigtsmæssigt, at kontrolresultaterne fra besøgene samles på én kontrolrapport, hvilket også er i overensstemmelse med vejledningen til kontrolrapporten. Samtidig har alle regionerne overfor Revisionsenheden anført, at bemærkningsfeltet på kontrolrapporten ikke altid er stort nok. Hvis der er flere bemærkninger, end der kan være på kontrolrapporten, markerer den tilsynsførende et kryds i feltet ”Brev følger”. Efter kontrolbesøget skriver den tilsynsførende et brev til besætningsejeren med bemærkningerne. Ifølge vejledningen i udfyldelse af kontrolrapporten skal den tilsynsførende anvende flere kontrolrapporter som sider i den samme rapport, hvis der ikke er plads til bemærkningerne i bemærkningsfeltet på én kontrolrapport.

Fødevestyrelsens kommentar til rapporten:

Udfyldelsen af en kontrolrapport kræver en væsentlig grad af strukturering og ikke kun, hvis den indeholder resultater vedrørende flere lovgivningsområder. Fødevestyrelsen overvejer at løse pladsproblemet for eksempel ved indførelse af en tillægsside til den veterinære kontrolrapport, ligesom den der findes for fødevestyrelsesområdet.

Gennemgangen af kontrolrapporter fra medicinkontrollen og mælkekontrollen viser, at det kan være svært at afgøre, hvilken type af kontrol der har givet anledning til hvilke reaktioner i feltet ”Kontrolbesøget gav anledning til”. Dette er ligeledes tilfældet med hensyn til hvilken kontrol, der hører til hvilke bemærkninger i bemærkningsfeltet. Samme observationer giver regionerne også udtryk for. Det kan give problemer for den person, der skal taste data fra kontrolrapporten ind i ScanJour, hvor der for hver slags kontrol på kontrolrapporten skal oprettes en sag.

3.3.5 Fødevarestyrelsen har fokus på kvaliteten af kontrolrapporterne

Konklusion for afsnittet

Revisionsenheden konstaterer, at Fødevarestyrelsen i 2006 har haft fokus på kvaliteten i udfyldelse af kontrolrapporten, dels i form af udarbejdelse af en vejledning til kontrolrapporten og dels kvalitetstjek af kontrolrapporterne med udarbejdelse af kvalitetsprocedurer for udfyldelse af rapporter.

Fødevarestyrelsen i Mørkhøjs supervision af regionerne i 2006 blev udskudt og afholdes i foråret 2007. Som forberedelse til supervisionen i foråret 2007 har styrelsen i Mørkhøj lavet kvalitetstjek af regionernes udfyldelse af kontrolrapporten. Der er udtaget en stikprøve på 10 rapporter fra hver kontrolafdeling fra kontrolbesøg udført efter den 1. maj 2006. På baggrund af kontrolrapporterne lavede styrelsen i Mørkhøj telefonisk supervision af kontrolafdelingerne. Gennemgangen af kontrolrapporterne ligger til grund for tilføjelse af specifikke kvalitetskriterier til de centrale retningslinjer for udfyldelse af kontrolrapporter, således at retningslinjerne er dækkende for både veterinærområdet og fødevarerområdet. De centrale retningslinjer er sendt ud i regionerne, der skal tilpasse retningslinjerne i deres lokale procedurer.

Regionerne skulle på baggrund af kvalitetstjekket udarbejde procedurer for udfyldelse af kontrolrapporter, og disse er sendt ind til Fødevarestyrelsen i Mørkhøj. Det drejer sig for eksempel om procedurer for opfølgning på fejl i kontrolrapporten. Herved opnås en mere ensartet udfyldelse af kontrolrapporterne. Det er hensigten, at procedurerne skal gennemgås ved Fødevarestyrelsen i Mørkhøjs supervision i foråret 2007. Derefter skal de indarbejdes, og i løbet af 2007 kontrollerer styrelsen i Mørkhøj, om procedurerne har haft en effekt.

Fødevarestyrelsen i Mørkhøj har nedsat en arbejdsgruppe, hvis mål er at udarbejde en fælles procedure for kvalitetstjek af kontrolrapporter på både veterinær- og fødevarerområdet. Gruppen skal herved vurdere de eksisterende centrale kvalitetskriterier og opstille nye eller alternative kvalitetskriterier. Desuden skal arbejdsgruppen komme med forslag til, hvilke elementer der kan indgå i en fælles kvalitetsprocedure for sagsopfølgningsskrivelser som følge af kontrol i virksomheder og primærproducenter.

Fødevarestyrelsen i Mørkhøj har på baggrund af gennemgangen af stikprøven af veterinære kontrolrapporter givet 6 kontrolafdelinger karakteren flot eller rigtig flot. 3 kontrolafdelinger fik et OK, og én er ikke blevet vurderet. Følgende anbefalinger og påtaler blev givet:

- Kontrolafdelingen skal arbejde med formulering af indskærpelser (4 afdelinger).
- Kontrolafdelingen skal huske journalnummer (5 afdelinger).
- Kontrolafdelingen skal udfylde alle relevante afkrydsningsfelter, herunder også afkrydsning for udlevering af vejledning om retssikkerhed (4 afdelinger).
- Kontrolafdelingen må ikke anvende gamle kontrolrapporter (2 afdelinger).
- Kontrolafdelingen må ikke indgå aftaler med landmanden (1 afdeling).

3.4 Anvender kontrolafdelingerne tjeklisterne ved medicinkontrollen?

Fødevarestyrelsen har udarbejdet i alt 9 tjeklister, der kan anvendes ved planlægningen og gennemførelsen af medicinkontrollen i dyrlægepraksis og besætninger. Som udgangspunkt er tjeklisterne et internt dokument, der skal fungere som hjælp til den tilsynsførende. Konklusionerne fra tjeklisten skal fremgå af kontrolrapporten. I tilfælde af at alle konklusionerne fra tjeklisten ikke kan samles i kontrolrapporten, skal hele tjeklisten udleveres til den praktiserende dyrlæge eller den pågældende besætningsejer.

Tjeklisterne er tænkt som et værktøj for, at kontrollanten får fokus på de vigtigste elementer i medicinkontrollen. Alle punkterne bør gennemgås ved et kontrolbesøg.

3.4.1 Ved 2/3 af kontrolbesøgene er der anvendt tjekliste

Konklusion for afsnittet

Gennemgangen af dokumentationen viser, at i 2/3 af tilfældene anvendes tjeklisten ved medicinkontrollen, og at den udfyldes enten helt eller delvist. I de resterende tilfælde er tjeklisten ikke anvendt, eller der er anvendt en anden end den generelle tjekliste. Det er dog ikke obligatorisk at anvende tjeklisten.

Fødevarestyrelsen i Mørkhøj har oplyst, at tjeklister ikke altid journaliseres på sagen ved medicinkontrol, da indholdet er gengivet i kontrolrapporten⁴. I praksis er det derfor muligt, at tjeklisterne reelt anvendes oftere, end det fremgår af de journaliserede sager. Revisionsenheden konstaterer imidlertid, at der i vejledningen til den veterinære kontrolrapport står, at enhver kontrol skal kunne dokumenteres. Det er derfor ifølge vejledningen vigtigt, at kontrolrapporten er korrekt udfyldt og journaliseret, samt at tjekskemaer, breve, notater, observationer og andre kontroloplysninger er journaliseret korrekt.

Fødevarestyrelsens kommentar til rapporten:

Tjeklisten er ment som et hjælperedskab for kontrollanten. Dens funktion er at sikre gennemgang af de væsentligste emner samt at sikre ensartethed i kontrollen, men afhængig af kontrollantens erfaring kan der være forskelligt behov for et sådan hjælperedskab. Det er således et ikke-obligatorisk hjælpевærktøj i kontrollen, som styrelsen opfordrer til at anvende.

I regionerne er der generelt tilfredshed med tjeklisterne, da de er med til at sikre, at de vigtigste forhold kontrolleres, ligesom de udgør dokumentationen for den gennemførte kontrol. Regionerne fremførte dog, at tjeklisten kan virke som en spændetrøje for de tilsynsførende, at nogle punkter er irrelevante, og at der samtidig mangler plads til for eksempel at skrive en liste over de rådgivningsbesøg, som besætningen har fået af en praktiserende dyrlæge.

⁴ Der er kun notatpligt for interne arbejdsdokumenter efter forvaltningslovens § 12, stk. 2, hvis det er oplysninger af væsentlig betydning for sagens afgørelse.

3.5 Laves der kontrol af egenkontrol?

De overordnede regler om primærproducenters egenkontrol vedrørende fødevarerhygiejne fremgår af hygiejneforordningen samt hygiejneforordningen for animalske fødevarer. Primærproducenten skal sikre at de relevante hygiejnebestemmelser i forordningerne overholdes. Endvidere suppleres det i autorisationsbekendtgørelsen, at primærproducenter, der er autoriseret i henhold til bekendtgørelsen, i relevant omfang skal udarbejde og følge et egenkontrolprogram, der sikrer og dokumenterer, at virksomheden overholder fødevarerlovgivningen i øvrigt.

Det er således et krav, at primærproducenter har egenkontrolprocedurer, men det er ikke et krav, at procedurerne skal være skriftlige, som det er tilfældet for fødevareraktiviteter i leddene efter primærproduktionen. Hygiejneforordningen indskærper, at primærproducenter skal træffe passende foranstaltninger, hvilket Fødevarestyrelsen i deres vejledning om kontrol med hygiejne i primærproduktionen tolker til, at besætningsejeren som minimum skal kunne redegøre for sine procedurer mundtligt i forhold til at sikre, at produktionen lever op til lovgrundlaget.

I praksis er der ikke krav om, at de tilsynsførende skal gennemgå egenkontrolprocedurer med besætningsejeren ved hvert kontrolbesøg. En sådan gennemgang finder typisk sted, hvis den tilsynsførende under kontrolbesøget opdager problematiske forhold. Eller hvis der for eksempel er tale om systematiske eller gentagne overtrædelser. I sådanne tilfælde bør den tilsynsførende ifølge Fødevarestyrelsen i Mørkhøj gennemgå besætningsejerens procedurer med ham mundtligt. Alt efter overtrædelsens karakter og omstændighederne kan den tilsynsførende i tillæg hertil kræve at få indblik i de journaler, der er krav til, at primærproducenter fører og opbevarer.

I nogle tilfælde kan det kræves, at besætningsejeren efterfølgende udarbejder skriftlige egenkontrolprocedurer. I mælkekontROLSager, hvor besætningsejeren ikke følger branchekoden⁵, kan der stilles krav om nedskrevne egenkontrolprocedurer. Ved sager om lægemiddelrester i mælk kan der ligeledes stilles krav om indsendelse af skriftlige egenkontrolprocedurer. Det samme gælder ved overtrædelser vedrørende hygiejneforhold.

3.5.1 Der er forskelle i sprogbrug vedrørende egenkontrol i primærledet

Konklusion for afsnittet

Der er i Fødevarestyrelsen forskelle i sprogbrug vedrørende egenkontrol i primærledet.

Kontrolafdelingerne benytter betegnelsen egenkontrol, mens Fødevarestyrelsen i Mørkhøj med udgangspunkt i hygiejneforordningerne kalder egenkontrollen i primærledet for god hygiejnepraksis. Ofte fremgår ordet egenkontrol ikke direkte af kontrolrapporterne fra kon-

⁵ En branchekode er en vejledning til, hvordan det kan sikres, at reglerne overholdes. Branchekoden er udarbejdet af brancheorganisationerne.

trolbesøgene. Revisionsenheden finder, at det gør det svært at identificere, om kontrollen med egenkontrollen finder sted.

Fødevarestyrelsen i Mørkhøj oplyser, at ordet egenkontrol ikke nødvendigvis skal fremgå af kontrolrapporten. Ifølge Fødevarestyrelsen i Mørkhøjs terminologi skal det blot fremgå, når producentens hygiejnepraksis er gennemgået på kontrolbesøget. Revisionsenheden finder, at der er en risiko for, at kontrolafdelingerne ikke afrapporterer kontrollen med egenkontrol i overensstemmelse med Fødevarestyrelsen i Mørkhøjs terminologi, da kontrolafdelingerne benytter en anden terminologi.

En del af forskellene i sprogbrug bunder i, at lovgivningen og de vejledninger, der knytter sig til lovgivningen, ikke er helt klare på området. Det gælder for eksempel hygiejneforordningen, der er relativt bredt formuleret, da den skal kunne bruges i samtlige EU-medlemslande. De brede formuleringer i forordningen stiller krav til, at styrelsen formulerer nogle klare retningslinjer for, hvordan forordningen tolkes, og hvilke krav der stilles til egenkontrollen og kontrollen af egenkontrollen på baggrund af bestemmelserne i forordningen.

I 2 artikler i Fødevarestyrelsens interne blad KontrolNyt gennemgår Fødevarestyrelsen i marts 2007 henholdsvis juraen bag egenkontrollen i primærledet, og hvordan egenkontrollen skal kontrolleres. Artiklerne er ment som et hjælperekskab til de tilsynsførende på området.

Fødevarestyrelsens kommentar til rapporten:

Det er hensigtsmæssigt med præciseringer på området, og præciseringerne fra artiklerne bliver efterfølgende indarbejdet i de relevante vejledninger.

EU-Kommissionen skal endvidere udarbejde en rapport om erfaringerne med brugen af hygiejneforordningerne. Rapporten skal indeholde en vurdering af, om der også skal stilles krav om, at primærproducenter skal dokumentere egenkontrol i samme omfang som fødevarevirksomheder i efterfølgende omsætningsled. Kommissionen skal afgive rapport til Europa-Parlamentet og Rådet senest den 20. maj 2009.

3.5.2 Dokumentation i kontrolrapporten af kontrol med egenkontrol er ikke gennemskuelig

Konklusion for afsnittet

Ud fra kontrolrapporternes bemærkningsfelter er det ikke klart, om der, hvor det er relevant, finder kontrol med egenkontrol sted ved kontrolbesøg hos producenter i primærledet. Revisionsenheden anbefaler, at Fødevarestyrelsen udarbejder retningslinjer for, hvordan kontrollen med egenkontrollen skal fremgå af kontrolrapporten.

Der er ikke direkte krav til, hvordan det skal dokumenteres i kontrolrapporten, når egenkontrol hos producenter i primærledet er kontrolleret. Der er således ingen bestemmelser om, at

ordet egenkontrol skal fremgå. Vejledningen til den veterinære kontrolrapport understreger dog, at det skal fremgå af bemærkningsfeltet på kontrolrapporten:

- Hvad der er kontrolleret.
- Hvor i virksomheden, det er kontrolleret.
- Hvad der er observeret og konkluderet.

På den baggrund finder Revisionsenheden, at det ved fejl eller overtrædelser skal fremgå af kontrolrapporten, om den tilsynsførende har gennemgået eller diskuteret egenkontrolprocedurer med landmanden.

Af kontrolrapportens felt ”Kontrolbesøgets regelgrundlag” skal de relevante regler og den relevante lovgivning for besøget fremgå. Når der er kontrolleret egenkontrol, skal det med andre ord fremgå af regelgrundlagsfeltet. Men også her kan det være svært at gennemskue, om der er kontrolleret egenkontrol.

Fødevarestyrelsen i Mørkhøj har oplyst, at det er fyldestgørende dokumentation for kontrollen med egenkontrol, hvis den tilsynsførende i regelgrundlagsfeltet henviser til hygiejneforordningerne. I Revisionsenhedens gennemgang af kontrolrapporter for besøg hos slagtefjerkræ- og mælkeproducenter henviser de tilsynsførende som hovedregel til hygiejneforordningerne. Men hvis de henviser til hygiejneforordningerne og ikke nævner noget specifikt om kontrol med egenkontrol i kontrolrapportens bemærkningsfelt, er det ikke klart, om der er kontrolleret egenkontrol, eller om der blot er kontrolleret forhold, der relaterer sig mere generelt til hygiejneforordningen.

I enkelte tilfælde henviser de tilsynsførende til egenkontrolbekendtgørelsen i regelgrundlagsfeltet. Den er ikke længere gældende, og den er derfor ikke gyldig som regelgrundlag for kontrolbesøg.

Revisionsenheden finder, at artiklerne i KontrolNyt, jf. afsnit 3.5.1, kan være med til at skabe klarhed omkring kontrol af egenkontrollen i primærledet. Revisionsenheden anbefaler, at Fødevarestyrelsen udarbejder retningslinjer for, hvordan kontrollen med egenkontrollen skal fremgå af kontrolrapporten.

Fødevarestyrelsens kommentar til rapporten:

Fødevarestyrelsen oplyser, at det skal præciseres i vejledningen til den veterinære kontrolrapport, at det i relevant omfang skal dokumenteres, hvis procedurer har været inddraget i kontrollen.

Konklusion for kapitel 3

Udvælgelsen af besætninger og dyrlæger til medicinkontrol er behovsorienteret og risikobaseret. Revisionsenheden finder dog, at det årlige antal besætningsbesøg på 200 ikke nødvendigvis er et udtryk for en behovsorienteret og risikobaseret vurdering. Ved mælkekontrol sker udvælgelsen af besætninger primært i forbindelse med medicin- og velfærdskontrol. Revisionsenheden finder, at denne udvælgelse ikke nødvendigvis tilgodeser princippet om, at kontrollen skal basere sig på behov og risiko.

Revisionsenhedens undersøgelse af, om kontrolbesøgene i primærledet foretages anmeldt eller uanmeldt viser, at de fleste medicinkontrolbesøg er uanmeldte. Ved kontrol med slagtefjerkræsbesætninger er besøgene anmeldte. Størstedelen af mælkekontrolbesøgene er anmeldte. Regionerne håndterer anmeldelse eller ikke anmeldelse af et kontrolbesøg forskelligt. Revisionsenheden finder, at retningslinjerne for, hvornår et besøg må anmeldes, ikke er helt klare og medfører, at udgangspunktet om uanmeldt besøg i høj grad fraviges.

Ved kontrolbesøgene anvender kontrolafdelingerne den veterinære kontrolrapport. Gennemgangen af rapporterne viser, at der er stor forskel på, hvor uddybende bemærkningerne i bemærkningsfeltet er. Endvidere finder Revisionsenheden, at kontrolrapporten let bliver uoverskuelig, når der er foretaget flere forskellige typer kontrol ved det samme kontrolbesøg. Revisionsenheden konstaterer, at Fødevarestyrelsen i Mørkhøj har haft fokus på kvaliteten af udfyldelsen af den veterinære kontrolrapport.

Ved medicinkontrol anvendes udfyldelse af tjeklister i 2/3 af kontrolbesøgene, og de udfyldes helt eller delvist. Det er ikke obligatorisk at anvende tjeklisten.

Undersøgelsen af kontrollen med egenkontrollen har vist, at det ud fra kontrolrapporterne ikke er klart, om der, hvor det er relevant, er kontrolleret egenkontrol ved kontrolbesøget. Samtidig er der forskelle i sprogbrug vedrørende egenkontrollen i primærledet. Revisionsenheden anbefaler, at Fødevarestyrelsen udarbejder retningslinjer for, hvordan kontrollen med egenkontrollen skal fremgå af kontrolrapporten. Revisionsenheden finder, at Fødevarestyrelsen i Mørkhøj er opmærksom på problemerne og arbejder på at skabe mere klarhed omkring kontrol af egenkontrollen i primærledet.

4 Sagsopfølgning

Fødevareregionerne fører kontrol med, at love og regler relateret til fødevarekontrollen bliver overholdt. Ifølge Fødevarestyrelsens kontrolvejledning er det vigtigt, at regionen konsekvent og i nødvendigt omfang reagerer på overtrædelser af gældende regler. Kontrolvejledningen er Fødevarestyrelsens vejledning til, hvordan fødevarekontrollen skal gennemføres. Ifølge vejledningen skal regionerne sanktionere i det omfang, som er nødvendigt for at sikre, at reglerne overholdes. Retningslinjerne for sagsopfølgning i forbindelse med sanktioner er ligeledes beskrevet i vejledningen. Ud over retningslinjerne i kontrolvejledningen har Fødevarestyrelsen bødekatologer til fastsættelse af bødestørrelser, når styrelsen udsteder administrative bødeforelæg for overtrædelse af reglerne.

Revisionsenheden har undersøgt, om sagsopfølgningen i forbindelse med medicinkontrollen og mælkekontrollen lever op til forvaltningslovgivningens krav og til Fødevarestyrelsens principper for sagsopfølgning, som er beskrevet i kontrolvejledningen. Det er også undersøgt, om bødestørrelserne fastsættes i henhold til de relevante bødekatologer.

Herudover har Revisionsenheden undersøgt, om kontrolafdelingerne følger op på sager, hvor mejerierne ved deres egenkontrol finder rester af veterinære lægemidler i mælken.

4.1 Udførte kontrolafdelingerne sagsopfølgningen i overensstemmelse med kontrolvejledningen?

Revisionsenheden har undersøgt, om sagsopfølgningen i tilfælde af overtrædelser konstateret i forbindelse med medicinkontrol⁶ og mælkekontrol lever op til Fødevarestyrelsens kontrolvejledning. Til det formål har kontrolafdelingerne indsendt samtlige sanktioner⁷ udstedt i forbindelse med overtrædelser konstateret ved henholdsvis medicinkontrollen og mælkekontrollen i perioden 1. januar til 1. oktober 2006.

Revisionsenheden har gennemgået 24 sager fra medicinkontrollen og 10 sager fra mælkekontrollen. Blandt de 24 medicinsager er der 2 påbud, 12 administrative bødeforelæg og 10 politianmeldelser. Blandt de 10 mælkekontrollsager er der 7 sager om påbud om skriftlig beskrivelse af egenkontrolprocedurer, 2 administrative bødeforelæg og 1 politianmeldelse.

4.1.1 De forvaltningsmæssige krav er efterlevet

Konklusion for afsnittet

Generelt er de forvaltningsmæssige krav til sanktionsbrevens indhold overholdt i både medicin- og mælkekontrollen.

⁶ I medicinkontrollen drejer det sig om praksistilsyn hos dyrlæger og besætningsbesøg.

⁷ Sanktioner kan have form af påbud, forbud, administrativt bødeforelæg eller politianmeldelse.

For at sikre de forvaltningsmæssige krav har Fødevarestyrelsen en række rammetekster, blandt andet til brug for sanktionsbreve i medicin- og mælkekontrollen. Rammeteksterne indeholder elementer og formuleringer, der har til formål at sikre god forvaltningspraksis og ensartethed i sagsbehandlingen. Kontrolafdelingerne anvender rammeteksterne for de pågældende sanktioner, hvilket Revisionsenheden finder er en medvirkende årsag til, at kravene til god forvaltningspraksis er efterlevet i de gennemgåede sanktionsbreve.

I mælkekontROLSagerne er der i ét tilfælde klippet et relevant afsnit ud af rammeteksten. Det drejer sig om en sag, hvor den tilsynsførende udsteder et administrativt bødeforelæg. Det er uheldigt, da det skaber uklarhed om baggrunden for bødens størrelse. I en anden sag omhandlende en administrativ bøde i mælkekontrollen, er der ligeledes klippet i rammeteksten, så det ikke fremgår på hvilken baggrund, bødestørrelsen er fastsat.

4.1.2 Hjemlerne i mælkekontROLSagerne er uensartede

Konklusion for afsnittet

Det fremgår af de udsendte breve, at sanktionerne er hjemlede. Hjemlerne er dog ikke altid de samme for de samme overtrædelser, hvilket giver et uensartet billede.

Samtlige sager om påbud indeholder en henvisning til fødevarerlovens bestemmelse om udstedelse af påbud. I 2 tilfælde henvises der endvidere til en anden bestemmelse i fødevarerloven, hvilket er unødvendigt. I 2 tilfælde henviser de tilsynsførende til hygiejneforordningen i tillæg til hjemlen i fødevarerloven.

Hvad angår den materielle hjemmel for overtrædelserne, tegner der sig et uensartet billede. Generelt er overtrædelserne hjemlet i relevant lovgivning, men i 2 tilfælde er der henvist til en forkert artikel i hygiejneforordningen, da artiklen ikke gælder for primærproducenter. Størstedelen af sagerne vedrører påbud om egenkontrolprocedurer, og hjemlerne burde derfor være ens.

Det er ikke konsekvent, om de tilsynsførende henviser til bekendtgørelser eller forordninger ved overtrædelser af samme karakter. I nogle sager henvises der kun til forordninger, i andre kun til bekendtgørelser og i andre igen til både forordninger og bekendtgørelser. Der kan henvises til begge dele, men det ville skabe en mere ensartet sagsbehandling, hvis der var en fælles praksis.

Fødevarestyrelsens kommentar til rapporten:

Fødevarestyrelsen mener, at det aldrig kan være forkert at henvide til relevante hjemler, og det væsentligste er at sikre, at der netop sker en sådan henvisning.

I tillæg hertil henvises der i 2 af sagerne til forkerte paragraffer i forældede udgaver af fødevarerloven eller bekendtgørelser.

Fødearestyrelsens kommentar til rapporten:

Fødearestyrelsen vil vurdere, om der er behov for flere autotekster og rammetekster, og om der eventuelt er behov for at revidere de eksisterende tekster.

4.1.3 Over halvdelen af medicinsagerne er fra Kontrolafdeling Viborg

Konklusion for afsnittet

Fordelingen af sager er skæv på landsplan, idet 14 af de 24 sager på medicinrådet stammer fra Kontrolafdeling Viborg.

Kontrolafdeling Viborg har i perioden gennemført 19 af de i alt 84 medicinkontrolbesøg, der er gennemført i hele landet. Hvor besøgene i Viborg i ca. $\frac{3}{4}$ af tilfældene resulterer i en sanktion, er tallet for resten af landet ca. 1 ud af 7 besøg.

Fødearestyrelsen har hertil oplyst, at der kan være flere forklaringer på, hvorfor fordelingen af sager er skæv på landsplan. Styrelsen er opmærksom på problemet og har taget initiativ til at sikre en mere ensartet bødepraksis på medicinrådet.

Fødearestyrelsens kommentar til rapporten:

Fødearestyrelsens foreløbige tal for hele 2006 viser, at for hovedparten af kontrolafdelingerne (8 ud af 10 kontrolafdelinger) gælder det, at besøgene har resulteret i en administrativ bøde eller en politianmeldelse i 5-50 % af kontrolbesøgene. Den endelige rapportering for hele 2006 vil ske i forbindelse med udarbejdelse af en årsrapport for medicinkontrollen i 2006.

Fødearestyrelsen overvejer i øvrigt i denne forbindelse, om der skal udarbejdes en instruks om mere konsekvent bødesanktionering på udvalgte områder indenfor veterinærområdet, herunder medicinrådet, på linje med hvad der gælder for fødeareområdet.

4.2 Svarer bøderne til bodekataloget?

Fødeareregionerne har hjemmel til at udstede administrative bodeforelæg i forbindelse med medicinkontrollen på veterinærområdet. Den eksisterende bodepraksis på området er beskrevet i Fødearestyrelsens bodekatalog for veterinærmedicinrådet. Hvor der ikke foreligger bodepraksis, skal sagen politianmeldes.

I 2003 besluttede Fødearestyrelsen at hæve bødeniveauet for overtrædelser af lovgivningen på veterinærmedicinrådet. Da der ikke forelå bodepraksis med hensyn til de højere bøder, instruerede styrelsen regionerne i at politianmelde alle overtrædelser, indtil en ny fast bodepraksis var dannet. Først da en ny bodepraksis var dannet, kunne Fødearestyrelsen igen udstede administrative bodeforelæg. Det resulterede i et bodekatalog for medicinrådet dateret til den 28. februar 2006.

Kontrolvejledningen angiver de almindelige principper for fastlæggelse af bødestørrelser, herunder blandt andet også, at ved skærpene omstændigheder skal bødestørrelsen som udgangspunkt forhøjes med 50 %.

På medicinområdet er der dog særskilt taget stilling til bødestørrelserne i bemærkningerne til forslag om ”lov om ændring af lov om hold af dyr og lov om dyrlæger”. Lovændringen trådte i kraft den 1. marts 2006, og dermed skete der en generel skærpelse af bødeniveauet på medicinområdet. Bemærkningerne angiver, at bødeniveauet bør forhøjes, hvis der i overensstemmelse med straffelovens principper forekommer skærpene omstændigheder, herunder gentagne, systematiske overtrædelser. Herefter anføres, at i sådanne tilfælde bør bøden mindst fordobles.

Fødevarestyrelsens kommentar til rapporten:

Der blev i marts 2007 udsendt et skema til beregning af bøder.

På mælkekontrolområdet anvender Fødevarestyrelsen i praksis 2 forskellige bødekataloger. Ved fund af restkoncentrationer i mælkekontrolprøver anvendes bødekataloget for medicinsager. Ved påbud om udarbejdelse af skriftlige egenkontrolprocedurer vedrørende hygiejneforhold anvendes bødekataloget for fødevareområdet. Revisionsenheden finder det uklart, om bødekataloget for fødevareområdet skal anvendes på disse sager i primærledet, da kravene til egenkontrol i primærledet adskiller sig fra kravene til egenkontrol i fødevarevirksomheder i et senere afsætningsled, jævnfør også afsnit 3.5.

4.2.1 Bødestørrelsen svarer ikke altid til bødekataloget

Konklusion for afsnittet

I de gennemgåede medicinsager svarer bødestørrelsen i 14 overtrædelser ud af 19 til bødekataloget. I mælkesagerne svarer den ene af 2 bødestørrelser til bødekataloget, mens den anden ligger over bødekatalogets niveau.

Blandt de gennemgåede medicinsager er der 12 sager, som har resulteret i administrative bødeforelæg. I en del af disse er der i samme brev givet bøder for flere forhold. Revisionsenheden har vurderet hvert forhold særskilt med hensyn til, om bødestørrelsen svarer til bødekataloget. Der er således givet bødeforelæg for i alt 19 overtrædelser af lovgivningen i de 12 sager.

Gennemgangen har vist, at for 14 af overtrædelserne svarer bødestørrelsen til den, der angives i bødekataloget for medicinkontrollen eller til domsafsigelse i tilsvarende sag (1 af de 14 overtrædelser). I 4 tilfælde ligger bødestørrelsen under den, der er angivet i bødekataloget. Hertil kommer, at der i ét tilfælde uretmæssigt er givet en bøde svarende til halvdelen af en tidligere givet bøde. Dette er der ikke domspraksis for at gøre.

I de 10 mælkekontROLSager, som Revisionsenheden har gennemgået, er der 2 sager, som har resulteret i administrative bødeforlæg. I den ene sag svarer bødestørrelsen til den, der er angivet i bødekataloget. I den anden sag er bøden forhøjet med 50 % i forhold til bødekataloget. Det fremgår ikke af beskrivelsen i sanktionsbrevet, hvorfor bøden er forhøjet. Hvis bøden er forhøjet pga. skærpende omstændigheder, skal det fremgå af sanktionsbrevet.

Fødevarerstyrelsens kommentar til rapporten:

Fødevarerstyrelsen er enig i, at skærpende og formildende omstændigheder skal fremgå af bødeforelæggene. Autotekster er ved at blive ændret, så det indsættes i autoteksten, og den dermed lægger op til, at kontrolafdelingerne beskriver forholdet i det administrative bødeforelæg, når det er relevant.

4.2.2 Ved politianmeldelser anbefalede kontrolafdelingerne i enkelte tilfælde lavere bøder end domspraksis

Konklusion for afsnittet

Ved politianmeldelser af medicinsager anbefalede kontrolafdelingerne i enkelte tilfælde lavere bøder end domspraksis.

I perioden fra slutningen af 2003 til den 1. marts 2006 lavede kontrolafdelingerne ikke administrative bødeforelæg på medicinområdet. I stedet politianmeldte de sagerne med henblik på at hæve bødeniveauet. Med bødekataloget fra 2006 har Fødevarerstyrelsen fået et nyt bødekatalog for medicinområdet, som fastsætter nye normalbødestørrelser.

I de gennemgåede sager er baggrunden for politianmeldelser efter 1. marts 2006 imidlertid fortsat primært at hæve bødeniveauet. Gennemgangen viser, at der i 3 ud af 8 politianmeldelser er bødepraksis for overtrædelserne, og at kontrolafdelingerne anbefaler lavere bøder end den domspraksis, der var på daværende tidspunkt.

4.3 Følger kontrolafdelingerne op på egenkontrolresultater i mælkekontrollen?

Når mejerierne som led i deres egenkontrol udtog prøver af mælk ved afhentning, kunne regionerne indtil november 2003 udstede et administrativt bødeforelæg til mælkeproducenterne, hvis der i prøverne blev fundet rester af veterinære lægemidler. Efter beslutningen om at hæve bødeniveauet på medicinområdet skulle alle sager på området politianmeldes.

I januar 2005 meddelte Fødevarerstyrelsen i Mørkhøj regionerne, at der ikke kunne foretages politianmeldelse af mælkeproducenterne på baggrund af prøver udtaget som led i mejeriernes egenkontrol, da prøverne ikke var juridisk gyldige⁸. I februar 2006 reviderede styrelsen sagsgangen vedrørende fund af veterinære lægemiddelrester i egenkontrollen og meddelte fødeva-

⁸ At en prøve er juridisk gyldig betyder, at analyseresultatet kan anvendes ved den offentlige kontrolmyndigheds sagsopfølgning.

reregionerne hvilke procedurer, der skulle følges fremover. Revisionsenheden har derfor undersøgt regionernes sagsopfølgning i forbindelse med fund af veterinære lægemiddelrester i mælk i 2006.

Der findes 7 sager om fund af veterinære lægemiddelrester i egenkontrolprøver for mælk. De stammer fra Fødevareregion Nord og Fødevareregion Syd. Sagerne ligger tidsmæssigt alle efter udmeldingen fra Fødevarestyrelsen om den ændrede sagsopfølgning den 9. februar 2006. I et tilfælde er der givet en administrativ bøde, og i et tilfælde er der indgivet en politianmeldelse.

Fødevarestyrelsens kommentar til rapporten:

Fødevarestyrelsen ønsker at præcisere, at årsagen til at regionerne ikke længere kunne udstede administrative bødeforlæg skyldtes vedtagelse af ny lov om dyrlæger. Af den tidligere lov om dyrlægeringning (lovbekendtgørelse nr. 43 af 23. januar 2003) fremgik det, at "der kan pålægges en virksomhedsejer eller bruger bødeansvar, selv om lovovertrædelsen ikke kan tilregnes vedkommende som forsætlig eller uagtsom". Det objektive ansvarsgrundlag for at give administrative bøder for at levere mælk med rester af lægemidler over de tilladte grænseværdier blev ophævet i 2004 ved lov om dyrlæger. Derfor skal der nu ved fund af restkoncentrationer over grænseværdierne i egenkontrolprøver vurderes, hvorvidt landmanden har handlet uagtsomt eller forsætligt.

4.3.1 Opfølgning skete indtil september 2006 kun efter HPLC-analyser

Konklusion for afsnittet

Kontrolafdelingerne kunne indtil september 2006 kun følge op på sager om mælkeprøver med for høj koncentration af veterinære lægemidler, hvis der var lavet en HPLC-analyse⁹ heraf. Det skyldtes Fødevarestyrelsens krav til, at der skulle foretages HPLC-analyser.

Det fulgte af udmeldingen fra Fødevarestyrelsen den 9. februar 2006, at der ved ethvert fund af lægemiddelrester i en egenkontrolprøve for mælk skal udføres en HPLC-analyse. På Steins Laboratorium, hvor HPLC-analyserne udføres, gennemførtes analyserne dog ikke pr. automatik. Det hang sammen med, at Fødevarestyrelsen og Mejeriforeningen ikke havde en fælles praksis for, hvilken type analyse, det krævede, når man fandt restkoncentrationer af medicin i mælken.

Unigheden og de deraf følgende manglende HPLC-analyser medførte, at regionerne ikke kunne følge op i de tilfælde, hvor HPLC-analysen ikke blev gennemført.

⁹ HPLC står for High Pressure Liquid Chromatography og er en analysemetode, der bruges til at bestemme koncentrationen af medicin i mælken ved restfund. Det bruges blandt andet til at bestemme om fundet ligger over den tilladte grænseværdi.

Fødevarestyrelsens kommentar til rapporten:

Kravet til HPLC- analyser er siden blevet ændret til "HPLC- analyse eller tilsvarende kemisk analyse", da man nu anvender andre brugbare metoder udover HPLC- metoden.

Grunden til, at ovenstående krav til analysen blev indført, er, at efter det objektive ansvar bortfaldt, kan kontrolafdelingerne kun følge op, hvis de er sikre på, at fundet er over grænseværdien for det pågældende lægemiddel. I foråret 2006 var der ikke enighed mellem Fødevarestyrelsen og Mejeriforeningen om, hvorvidt Steins kun skulle screene mælken og give et noget usikkert svarresultat videre til fødevareregionen, eller om de ved fund skulle gå videre med en kemisk metode for at få et eksakt resultat. Efter dialog med Mejeriforeningen blev det besluttet, at Steins fra den 11. september 2006 indførte brug af kemisk analyse ved ethvert fund af lægemiddelrester i mælk.

Fødevarestyrelsen mener, at systemet lever helt op til de krav, som Fødevarestyrelsen stillede.

4.3.2 Det er uklart, om regionerne vurderer om overtrædelser er uagtsomme/forsætlige eller ej

Konklusion for afsnittet

Det er uklart, om kontrolafdelingerne i samtlige tilfælde har vurderet, om mælkeproducenten har handlet forsætligt/uagtsomt eller ej, når der bliver fundet restkoncentrationer af medicin over grænseværdien i egenkontrolprøver i mælk.

Ifølge Fødevarestyrelsens udmelding fra februar 2006 skal det ved fund af restkoncentrationer af medicin i egenkontrolprøver undersøges, om mælkeproducenten har handlet forsætligt/uagtsomt. Hvis der er handlet forsætligt/uagtsomt, skal der udstedes en administrativ bøde eller indgives politianmeldelse. Det fremgår kun af brevene i 4 ud af de 7 sager, at der er foretaget en vurdering af handlingen. I Kontrolafdeling Odense gives der udførlige begrundelser i alle brevene. Det fremgår ikke af sagen, hvor der er givet en administrativ bøde, om der er handlet forsætligt/uagtsomt eller ej.

Gennemgangen af mælkekontROLSagerne har vist, at kontrolafdelingerne som udgangspunkt udsteder påbud om indsendelse af en skriftlig beskrivelse af egenkontrollen ved fund af restkoncentrationer i egenkontrolprøverne. Egenkontrolprøverne bliver kun i ét tilfælde brugt som grundlag for en politianmeldelse, og der er kun udstedt én administrativ bøde. Revisionsenheden finder det uklart, om det i alle tilfælde bliver konkret vurderet, om handlingen er foretaget forsætligt/uagtsomt.

Fødevarestyrelsens kommentar til rapporten:

Vurderingen skal svare til den vurdering, der altid foretages af handlingen. Fødevarestyrelsen har udarbejdet tjekskema og reaktionsskema for at understøtte kontrolafdelingernes vurdering af, om handlingen er forsætlig eller uagtsom. Disse er udarbejdet sidst i 2006. I vejledning til bekendtgørelse 909 om dyreejeres anvendelse af lægemidler til dyr og fødevarerens egenkontrol med restkoncentrationer er der også indsat et afsnit om den almindelige vurdering af handlingen, jf. straffelovens § 19.

4.3.3 Kontrolafdelingerne tager som hovedregel på ekstraordinært kontrolbesøg ved fund af restkoncentrationer over grænseværdien

Konklusion for afsnittet

Ved fund af restkoncentrationer i mælk over den tilladte grænseværdi tager alle kontrolafdelinger, bortset fra kontrolafdelingen i Odense, ud på et ekstraordinært kontrolbesøg. Kontrolafdeling Odense tager telefonisk kontakt til besætningsejeren til trods for, at regionerne er instrueret i at foretage ekstraordinære kontrolbesøg.

Det fremgår af vejledningen om mælkekontrol fra december 2005, at regionen skal foretage et ekstraordinært kontrolbesøg ved fund af lægemiddelrester over grænseværdien i mælkeprøver. Bestemmelsen i vejledningen er markeret med ”instruks til fødevareregionen”, hvilket gør bestemmelsen i vejledningen bindende for regionerne.

Fødevarestyrelsens kommentar til rapporten:

Det beror på en misforståelse, at Kontrolafdeling Odense vælger at tage telefonisk kontakt, og procedurerne er blevet ændret, således at de nu retter sig efter instruksen. Kontrolafdeling Odense skal dog gøre opmærksom på, at der var tilfælde i 2006, hvor kontrolafdelingen har vurderet, at der var behov for et ekstraordinært kontrolbesøg.

Konklusion for kapitel 4

Revisionsenheden vurderer på baggrund af det gennemgåede materiale vedrørende mælke- og medicinkontrollen, at Fødevarestyrelsens rammetekster til brug for sanktionsbreve overordnet set sikrer god forvaltningsskik, når de tilsynsførende udsteder sanktioner.

Når det drejer sig om henvisninger til lovgrundlaget for sanktionerne i mælkekontROLSagerne, danner der sig dog et uensartet billede. Ved overtrædelser af samme karakter henvises der til forskellige hjemler.

Ved gennemgangen af sager viste det sig, at over halvdelen af medicinsagerne optræder i Kontrolafdeling Viborg. Koncentrationen af sager i kontrolafdelingen er således markant større her end i de øvrige kontrolafdelinger i landet.

Med hensyn til Fødevarestyrelsens udstedelse af administrative bødeforelæg viser Revisionsenhedens undersøgelse, at i 14 ud af 19 overtrædelser i medicinkontrollen svarer bødestørrelsen til Fødevarestyrelsens bødekatalog. I mælkekontROLSagerne er der kun i 2 tilfælde givet administrative bødeforelæg. Her svarer den ene bødestørrelse til bødekataloget, mens den anden ligger over bødekatalogets niveau.

Med henblik på at hæve bødeniveauet politianmeldte kontrolafdelingerne indtil 1. marts 2006 sager i medicinkontrollen. Efter 1. marts anbefalede kontrolafdelingerne imidlertid i enkelte tilfælde lavere bøder end den domspraksis, der var på daværende tidspunkt.

Indtil september 2006 blev der ikke altid foretaget HPLC-prøver ved fund af restkoncentrationer af veterinære lægemidler over grænseværdien i mælkeprøver udtaget som led i mejeriernes egenkontrol. Derfor kunne regionerne ikke altid følge op på fundene. Proceduren for udtagelse af prøver samt opfølgning er dog siden ændret for at sikre opfølgning hver gang, der findes restkoncentrationer over grænseværdien.

Det er uklart, om kontrolafdelingerne vurderer, om overtrædelser er uagtsomme/forsætlige eller ej, når de uddeler sanktioner ved fund af restkoncentrationer af medicin over grænseværdien i egenkontrolprøver af mælk.

Kontrolafdelingerne tager som hovedregel på ekstraordinært kontrolbesøg ved fund af restkoncentrationer over grænseværdien af medicin i mælkeprøver. Kontrolafdeling Odense vælger dog at tage telefonisk kontakt til trods for, at regionerne er instrueret i at foretage ekstraordinære kontrolbesøg.

5 Gebyrer for kontrollen

Fødevarestyrelsen tilstræber fuld brugerbetaling på den kontrol, styrelsen udfører, med mindre særlige hensyn gør sig gældende. Det gælder også ved kontrollen i primærproduktionen, det vil sige både i besætninger og i dyrlægepraksis. Reglerne om brugerbetaling findes i bekendtgørelse om betaling for kontrol af fødevarer og levende dyr mv.

Set fra en økonomisk synsvinkel er det vigtigt, at gebyrerne dækker de omkostninger, der er forbundet med kontrollen. Hvis gebyrerne ikke dækker omkostningerne, må underskuddet i nogle tilfælde dækkes af basisbevillinger og dermed gå ud over styrelsens øvrige aktiviteter.

Ifølge Fødevarestyrelsens budgethåndbog gældende for 2006 skal der over en 4-årig periode søges fuld omkostningsdækning for hver kontrolordning, der er gebyrfinansieret. Hvis der er overskud eller underskud for en gebyrordning, skal det således som udgangspunkt udlignes over en 4-årig periode. Derved kommer brugerne til at betale for de omkostninger, der er ved kontrollen.

På hele gebyrområdet, det vil sige ikke kun gebyrer for kontrollen i primærledet, har Fødevarestyrelsen haft underskud i de sidste 4 år. I 2006 var der et overskud, hvilket fremgår af følgende tabel:

Table 2: Resultatopgørelse for gebyrbelagte kontrolordninger 2002-2006

År	2002	2003	2004	2005	2006
Resultat i kr.	- 6.354.000	- 32.519.000 ¹⁰	- 3.064.000	- 15.173.000	3.481.900

Kilde: Fødevarestyrelsens årsrapport 2004 og 2005 samt Fødevarestyrelsens økonomirapport 4. kvartal 2006.

Revisionsenheden fokuserer i dette kapitel på administrationen og styringen af områder i primærledet, som er gebyrbelagt. Revisionsenheden har undersøgt, om styrelsen i 2006 sikrede, at der for 3 udvalgte ordninger var overensstemmelse mellem, hvad kontrollen kostede, og de beløb som styrelsen opkrævede for den udførte kontrol. Det er også undersøgt, om der for de samme 3 ordninger var balance over en 4-årig periode. Kapitlet fokuserer desuden på de nye initiativer, som styrelsen iværksatte i 2006 for at stramme op på styringen af gebyrområdet.

5.1 Er der balance mellem udgifter og indtægter?

Revisionsenheden har undersøgt gebyradministrationen for følgende områder i primærproduktionen, der har relevans for fødevarerområdet:

- Kontrol med mælkeproducerende landbrugsbedrifter (herefter kaldet mælkekontrollen).
- Registrering og mærkning af kvæg.
- Kontrol vedrørende fjerkræ (herefter kaldet fjerkrækontrollen).

¹⁰ Underskuddet i 2003 skyldes ifølge Fødevarestyrelsens årsrapport 2004 blandt andet, at styrelsen det år tilbagebetalte i alt 24,8 mio. kr. til brugerne, som de tidligere havde betalt for meget i gebyr.

Revisionsenheden har undersøgt, om der er balance mellem indtægter og udgifter på disse ordninger – dels i 2006 og dels over en 4-årig periode. Af tabel 3 nedenfor fremgår budget og regnskabstal for de 3 ordninger i 2006:

Tabel 3: Budget og regnskab 2006 for 3 gebyrordninger i primærledet¹¹

Gebyrordning	Budget (1000 kr.)			Regnskab (1000 kr.)		
	Udgifter	Indtægter	Resultat	Udgifter	Indtægter	Resultat
Kontrol med mælkeproducerende landbrugsbedrifter	424,5	1.500,0	1.075,5	922,3	1.621,6	699,2
Registrering og mærkning af kvæg	30.863,5	30.610,0	-253,5	26.567,6	29.631,2	3.063,6
Kontrol vedr. fjerkræ	914,6	1.454,9	540,8	1.087,1	682,5	-404,6

Kilde: Fødevarestyrelsens økonomirapport 4. kvartal 2006, 22. februar 2007.

I de følgende 3 afsnit beskrives forholdene omkring økonomien for de 3 gebyrordninger.

5.1.1 Fødevarestyrelsen havde overskud på mælkekontrollen i 2006

Konklusion for afsnittet

For gebyrordningen ”kontrol med mælkeproducerende landbrugsbedrifter” havde Fødevarestyrelsen i 2006 et overskud på ca. 700.000 kr. - men et underskud for den 4-årige periode 2003-2006. Fødevarestyrelsen har ikke hidtil tilstræbt balance over en 4-årig periode for denne ordning for sig.

Som det fremgår af tabel 3 havde styrelsen i 2006 budgetteret med en væsentlig afvigelse mellem udgifter og indtægter på mælkekontrollen. Styrelsen forventede, at indtægterne ville være over 3 gange større end udgifterne. Gebyrordninger kan være budgetteret til at give overskud, hvis der skal inddækkes et underskud fra tidligere år.

Regnskabsresultatet viste et overskud på ca. 699.000 kr., hvilket svarer til, at der er faktureret ca. 43 % mere, end kontrollen har kostet. I forhold til budgetteringen er overskuddet imidlertid væsentligt lavere.

Fødevarestyrelsens kommentar til rapporten:

Indtægterne på ordningen har været højere end budgetteret, men da udgifterne har været forholdsmæssigt højere er overskuddet lavere end budgetteret.

En af fødevareregionerne har anført, at den ved omstruktureringen den 1. januar 2006 måtte afgive de medarbejdere, der havde erfaring i udførelsen af mælkekontrollen, til andre opgaver i styrelsen. Derfor måtte regionen starte året med at oplære andre tilsynsførende i denne kon-

¹¹ Det bemærkes, at ordningen ”Kontrol vedr. fjerkræ” i styrelsens opgørelser også indeholder anden aktivitet end den, der vedrører tilsyn og kontrol med besætningerne, det vil sige salmonellaovervågning, dyrevelfærd for slagtekyllinger og opfølgende kontrol på dyrevelfærd for slagtekyllinger. Tabellen indeholder alene den del af ordningen, der registreres på aktiviteten ”Kontrol af fjerkræbesætninger”.

trotype, hvilket har medført, at der er brugt flere timer end budgetteret. Regionerne har også anført, at der i det budget, der blev udmeldt af Fødevarestyrelsen i Mørkhøj, var budgetteret med for få timer.

Regnskabstallene for ordningen for de sidste 4 år ser således ud:

Tabel 4: Resultatopgørelse og balance for mælkekontrol 2003-2006

År	2003	2004	2005	2006	Balance 2003-2006
Resultat i kr.	-8.820.621	-917.000	667.000	699.200	-8.371.421

Kilde: Fødevarestyrelsens økonomirapport 4. kvartal 2006.

Tabellen viser, at der over den 4-årige periode har været et underskud på knap 8,4 mio. kr. Baggrunden er primært, at der i 2003 var et stort underskud, som skyldtes tilbagebetaling af tidligere års overskud på ordningen. Fødevarestyrelsen har ikke hidtil tilstræbt, at der nødvendigvis skulle være balance over en periode på 4 år på ordningen. Dette skyldes, at ordningen frem til 2006 har været en del af gebyrgruppen ”kontrol i henhold til fødevarereloven”, der består af en række ordninger, og at styrelsen tilstræbte balance for denne samlede gebyrgruppe under ét. Med den nye gruppering opgøres mælkekontrollen for sig selv og indgår ikke regnskabsmæssigt sammen med andre ordninger.

Revisionsenheden har undersøgt, om styrelsen ved budgetteringen af ordningen for 2006 tog udgangspunkt i regnskabstallene for perioden 2003-2005 med henblik på at skabe balance på ordningen. Fødevarestyrelsen har oplyst, at det ikke har været tilfældet. I budgetteringen for 2006 tog Fødevarestyrelsen udgangspunkt i de udgifter og indtægter, som styrelsens budgetmodel med de nuværende takster ville generere. Styrelsen vil fremadrettet søge at skabe balance på ordningen over en 4-årig periode - eventuelt ved at nedsætte taksten.

5.1.2 Fødevarestyrelsen havde overskud på registrering og mærkning af kvæg i 2006

Konklusion for afsnittet

For gebyrordningen ”registrering og mærkning af kvæg” var der i 2006 et overskud på ca. 3,1 mio. kr. Overskuddet har været med til at dække et underskud, der har været på ordningen i tidligere år. Samlet har Fødevarestyrelsen et underskud på ca. 1 mio. kr. på ordningen for de sidste 4 år. Fødevarestyrelsen tilstræber ikke balance på ordningen for sig selv over en 4-årig periode.

Der var i 2006 et overskud på ca. 3,1 mio. kr. på ordningen ”registrering og mærkning af kvæg”. Fødevarestyrelsen havde budgetteret med, at udgifter og indtægter balancerede i 2006, jf. tabel 3. Som det fremgår af tabellen var udgifterne lavere end budgetteret. Det skyldes primært, at der var lavere, reelle udgifter til kontrollen end forventet. Ifølge Fødevarestyrelsen skyldtes mindreforbruget blandt andet arbejdet med fugleinfluenza. Samtidig har styrelsen haft ekstraordinære indtægter, der er kommet ind for kontrol udført tidligere år.

Fødearestyrelsens kommentar til rapporten:

Årsagen til, at udgifterne har været lavere end budgetteret, skyldes primært, at der har været lavere aktivitet i regionerne, ligesom der har været mindre udgifter til administration i Fødearestyrelsen i Mørkhøj.

Fødearestyrelsen har oplyst, at ordningen er én blandt 4 gebyrbelagte CHR-ordninger. Samtlige af disse adskiller sig fra de øvrige gebyrordninger ved, at fødeareregionerne ikke foretager fakturering efter besøg. Fakturering foretages centralt af Fødearestyrelsen eller af Dansk Kvæg på styrelsens vegne. Samtlige primærproducenter under ordningen opkræves gebyr – uanset om der er foretaget fysisk kontrol i besætningen eller ej det pågældende år. Gebyrerne dækker foruden fysisk kontrol af Plantedirektoratet og fødeareregionerne også databasekontrol.

Regnskabstallene for ordningen i de sidste 4 år ser således ud:

Tabel 5: Resultat og balance for registrering og mærkning af kvæg 2003-2006

År	2003	2004	2005	2006	Balance 2003-2006
Resultat i kr.	33.000	-2.822.000	-1.231.000	3.063.000	-957.000

Kilde: Fødearestyrelsens årsrapport 2005 og Fødearestyrelsens økonomirapport 4. kvartal 2006.

Tabellen viser, at Fødearestyrelsen på ordningen har et underskud på knap 1 mio. kr. for perioden 2003-2006.

Fødearestyrelsens kommentar til rapporten:

Styrelsen opgør ordningen vedrørende registrering og mærkning af kvæg sammen med aktiviteten "omsætningsdokumenter, kvæg" og tilstræber balance over 4 år for disse 2 ordninger samlet.

5.1.3 Fødearestyrelsen havde underskud på fjerkrækontrollen i 2006

Konklusion for afsnittet

Fødearestyrelsen havde for gebyrordningen "kontrol vedr. fjerkræ" i 2006 et underskud på ca. 400.000 kr. og også et underskud for 4-årsperioden 2003-2006. Fødearestyrelsen tilstræber ikke balance på denne ordning for sig i en 4-årig periode.

I 2006 var der et underskud på 404.600 kr. på ordningen "kontrol vedrørende fjerkræ". Underskuddet skyldes ifølge Fødearestyrelsens økonomirapport for 4. kvartal 2006, at indtægterne har været væsentligt lavere end budgetteret.

Fødearestyrelsens kommentar til rapporten:

De realiserede indtægter har været væsentligt lavere end de budgetterede indtægter. Samtidig konstaterer styrelsen, at færre indtægter ikke har medført forholdsmæssigt færre udgifter.

Baggrunden herfor er ifølge regionerne, at der pr. 1. januar 2006 er kommet helt nye og uerfarne medarbejdere på opgaven, idet det hidtidige personale med erfaring på området overgik til de nyoprettede beredskabscentre. Herudover anfører én af kontrolafdelingerne, at der i

2006 fejlagtigt er tidsregistreret andre aktiviteter på ordningen. Det har medført højere udgifter på ordningen end budgetteret. Det er også blevet anført, at der i det budget, der blev udmeldt fra Fødevarestyrelsen i Mørkhøj, var budgetteret for få timer til aktiviteten. Indtægtsbudgettet har været for højt for visse kontrolafdelinger. Der har været færre indtægter, som følge af et fald i antallet af besætninger generelt, samt at flere producenter er blevet eliteproducenter, der skal have færre kontrolbesøg end almindelige producenter.

Regnskabstallene for ordningen i de sidste 4 år ser således ud:

Tabel 6: Resultat og balance for fjerkrækontrol 2003-2006

År	2003	2004	2005	2006	Balance 2003-2006
Resultat i kr.	763.497	-300.000	-439.000	-404.600	-380.103

Kilde: Fødevarestyrelsens årsrapport 2005 og Fødevarestyrelsens økonomirapport 4. kvartal 2006.

Tabellen viser, at der over den 4-årige periode har været et underskud på 380.103 kr. Fødevarestyrelsen har ikke hidtil tilstræbt, at der nødvendigvis skulle være balance over en periode på 4 år på ordningen. Dette skyldes, at ordningen frem til 2006 har været en del af gebyrgruppen "kontrol i henhold til fødevareloven", der består af en række ordninger. Der har for denne gebyrgruppe samlet set været tilstræbt balance inden for en periode på 4 år. Med den nye gruppering opgøres gebyrordningen sammen med 3 andre ordninger vedrørende kontrol af fjerkræ.

Fødevarestyrelsens kommentar til rapporten:

Der er fra 2006 gennemført en opdeling af den samlede gebyrgruppe "kontrol i henhold til fødevareloven" i mindre grupper af kontrolordninger med mere homogene kundegrupper. Med den ændrede gebyrgruppering i flere mindre grupper, som har et mere homogent kundesammenfald, er det styrelsens opfattelse, at det bliver mere tydeligt, hvorvidt styrelsen tilstræber balance for disse kundegrupper, end det var tilfældet med den hidtidige gruppe "kontrol i henhold til fødevareloven".

5.2 Har styrelsen taget initiativer til at stramme op på styringen?

Fødevarestyrelsen tog i 2006 en række initiativer for at undgå ubudgetterede underskud på gebyrordningerne fremover. Det drejer sig om følgende:

- Gebyrforhøjelser på visse ordninger.
- Nedsættelse af gebyrfølgegruppe.
- Udarbejdelse af nye styringsværktøjer på gebyrområdet.
- Øget fokus på gebyrområdet på møder internt i styrelsen.

Samtidig har styrelsen udarbejdet en række principper samlet i et kodeks, som de tilsynsførende skal følge, når de registrerer og fakturerer hvor meget tid, de har anvendt til kontrol i virksomhederne.

Herunder beskrives initiativerne hver for sig.

5.2.1 Gebyrforhøjelser på visse ordninger mindsker underskud

Konklusion for afsnittet

Gebyrforhøjelser er med til at mindske underskud på nogle gebyrordninger. I 2006 blev gebyrtaksterne forhøjet på 3 ordninger.

Regeringens Økonomiudvalg godkendte i 2006, at der skete gebyrforhøjelser på 3 ordninger¹² for at sikre en bedre balance mellem indtægter og udgifter. Samtidig blev der fastsat en takst for en anden ordning¹³, der hidtil havde været fritaget for betaling.

I 2006 undersøgte styrelsen videre, om der var et underdækningsproblem på yderligere 2 ordninger¹⁴.

5.2.2 Gebyrfølgegruppe skal sikre forbedret økonomistyring af området

Konklusion for afsnittet

Fødevarestyrelsen nedsatte i 2006 en såkaldt gebyrfølgegruppe. Nedsættelsen af gebyrfølgegruppen er et vigtigt initiativ til at sikre en forbedret økonomistyring af gebyrområdet.

Gebyrfølgegruppen skal med udgangspunkt i kvartalsregnskaberne drøfte principielle problemstillinger på gebyrområdet. Gruppen har deltagelse af et medlem af direktionen såvel som chefer fra Fødevarestyrelsen i Mørkhøj og regionerne. Arbejdet er således forankret i Fødevarestyrelsens ledelse. Gebyrfølgegruppen har holdt møder efter hver kvartalsafrapportering for 2006. Af referaterne fremgår, at gruppen løbende har drøftet udviklingen i økonomien på gebyrområdet. Gruppen er samtidig kommet med forslag til og har truffet beslutninger om, hvordan styringen kunne forbedres. Revisionsenheden finder, at nedsættelsen af gebyrfølgegruppen er et vigtigt initiativ til at sikre en forbedret økonomistyring af gebyrområdet.

Fødevarestyrelsens kommentar til rapporten:

Fødevarestyrelsens økonomikontor besøger i april 2007 alle regioner med det formål at drøfte årsagerne til de ubudgetterede underskud på en række gebyrordninger. Der vil på møderne blive taget udgangspunkt i et nyt kodeks, men følgende emner vil også være på dagsordenen: korrekt tidsregistrering, økonomikontorets budgetlægning på gebyrordninger i budgetmodellen, budgetopfølgning på gebyrordninger, de nye gebyrgrupper pr. 1. januar 2006 samt mulighederne for budgettering af tidsanvendelse i forbindelse med kontrol på medarbejderniveau og kontrolafdelingsniveau med henblik på at overholde budgetterne.

¹² Det drejer sig om følgende ordninger: "Tilsyn med virksomheder, der forarbejder animalsk affald", "Kontrol med virksomheder, der fremstiller animalske produkter" og "Kontrol med udførsel af levende dyr".

¹³ Det drejer sig om kontrol af engrosvirksomheder, der producerer og sælger vegetabiliske fødevarer.

¹⁴ Det drejer sig om analyser i forbindelse med importkontrollen og ordningen vedrørende import af dyr.

5.2.3 Ny gebyrvejledning skal sikre bedre ledelsesinformation

Konklusion for afsnittet

Fødevarestyrelsen har i 2006 lavet en vejledning på gebyrområdet. Vejledningen skal bruges til den løbende opfølgning og dermed være med til at sikre bedre ledelsesinformation.

Vejledningen skal bruges, når kontorerne i Fødevarestyrelsen i Mørkhøj skal undersøge afvigelser på gebyrordninger. Den oplister en række faktorer, der kan have betydning for opgørelsen af indtægter og udgifter på gebyrordningerne, herunder ukorrekt tidsregistrering, ukorrekt fakturering, indførelse af ny lovgivning, der stiller andre krav til kontrollen mv. Vejledningen gør kontorerne opmærksom på, at der findes aktivitetsrapporter, hvor man løbende kan se den samlede tidsanvendelse på hver gebyrordning. Det kan bruges til at sammenligne niveauet for, hvor meget tid der er forbrugt på samme tidspunkt året før.

Vejledningen blev sendt til kontorerne i Fødevarestyrelsen i Mørkhøj i januar 2007. Den effekt, der måtte være af vejledningen på den løbende budgetopfølgning, slår således først igennem i 2007.

5.2.4 Fødevarestyrelsen har på interne møder øget fokus på gebyrområdet

Konklusion for afsnittet

Fødevarestyrelsen har i 2006 på interne møder haft øget fokus på gebyrområdet.

Fødevarestyrelsen skrev i et notat fra juni 2006, at styrelsen vil forstærke fokus på gebyrområdet ved møderne i koncernledelsen samt blandt sekretariatsledere og kontrolchefer mv. Det skal være med til at sikre, at der ikke fremover opstår ubudgetterede underskud på gebyrområdet.

Af referaterne fra møder i de respektive fora i 2006 og starten af 2007 fremgår det, at gebyrområdet ved flere lejligheder har været genstand for drøftelser i såvel koncernledelsen, sekretariatsledergruppen og kontrol- og beredskabschefgruppen. Blandt andet er spørgsmålet om styringen af gebyradministrationen for at opnå en bedre økonomisk balance drøftet.

Som et vigtigt element i den øgede fokus er alle 3 fora løbende blevet orienteret om arbejdet i gebyrfølgegruppen.

5.2.5 Styrelsen vil skærpe de tilsynsførendes økonomiske bevidsthed

Konklusion for afsnittet

Styrelsen arbejder på at gøre det økonomiske grundlag for kontrollen til en større del af de tilsynsførendes bevidsthed. Til formålet har Fødevarestyrelsen lavet et kodeks til de tilsynsførende for tidsanvendelse på kontrolbesøg, der skal sikre korrekt fakturering af virksomhederne.

Fødevarestyrelsen lavede i december 2006 et kodeks til de tilsynsførende for tidsanvendelse på kontrolbesøg. Kodekset har til formål at sikre korrekt fakturering af virksomhederne, hvilket skal gøres gennem øget bevidsthed hos de tilsynsførende om det økonomiske grundlag for kontrollen.

Kodekset består af et sæt principper, som de tilsynsførende skal følge, når de registrerer og fakturerer hvor meget tid, de har anvendt til kontrol i virksomhederne. Principperne lyder:

- Gebyrbelagt kontrol skal dækkes af gebyret.
- Man skal altid holde øje med tiden, både i virksomheden og på kontoret.
- Husk at starte stopuret, når du træder ind i virksomheden og stop det først, når du er ude af virksomheden igen.
- Virksomheden skal betale for hele tilstedetiden ved kontrolbesøg.
- Nogle opgaver skal, så vidt det overhovedet er muligt, udføres i tilstedetiden hos virksomheden.

Kodekset er godkendt i departementet og indgår som bilag til kontrolfrekvensvejledningen for 2007. Den effekt, der måtte være af kodekset for at sikre mere korrekt fakturering, vil således først slå igennem i 2007.

Fagkoordinatorer i Fødevarestyrelsen gav på et møde i 2006 udtryk for, at de manglede redskaber til at følge op på tidsforbruget i virksomheder og på kontoret, det vil sige et styringsinstrument, der viste forholdet mellem tilstedetid og kontortid.

Fødevarestyrelsens kommentar til rapporten:

Mulighederne for en sådan ledelsesinformation vil indgå i tilrettelæggelsen af styrelsens fremtidige ledelsesinformation generelt. Et projekt herom forventes sat i gang i 2007.

Det er hver regions ansvar løbende at holde øje med indtægter og udgifter på regionens gebyrordninger for at følge, om budgettet holdes.

Fødevareregion Syd oplyser i den forbindelse, at det skal sikres, at medarbejderne er klar over, hvad de skal lægge til grund, når de fastsætter tidsforbruget til kontrol. Her har regionen stadig en opgave. Det er vigtigt, at de tilsynsførende er bevidste om, at det betyder meget, at

regionen udskriver korrekte regninger – både for virksomhederne/besætningsejerne og for regionen.

Fødevarerregion Nord oplyser, at for rekvirerede besøg findes der procedurer for, hvor tiden registreres, og der tages betaling pr. kvarter, kontrollen har været. Forberedelse og efterbehandling er blevet en vigtigere del af kontrollen og fylder meget i forhold til tilstedetiden. Det er derfor endnu mere vigtigt, at der bliver skrevet den rigtige tid på. Hvis ikke pengene kommer ind, er der ikke råd til mandskab til kontrollen.

Konklusion for kapitel 5

Revisionsenheden har undersøgt 3 gebyrordninger i primærleddet. I 2006 gav 2 af ordningerne et overskud, mens den tredje gav et underskud. Fødevarestyrelsen havde et underskud over en 4-årig periode på alle 3 ordninger. Fødevarestyrelsen har ikke hidtil tilstræbt, at der skulle være balance på hver af ordningerne opgjort for sig. Ordningerne var således indtil 2006 grupperet med andre ordninger. I grupperne skulle der samlet være balance over en 4-årig periode.

Fødevarestyrelsen tog i 2006 en række initiativer, herunder gebyrforhøjelser, fokus ved interne møder, udarbejdelse af en gebyrvejledning og oprettelse af en gebyrfølgegruppe for at undgå ubudgetterede underskud på gebyrordningerne fremover. Revisionsenheden finder, at nedsættelse af en gebyrfølgegruppe er et vigtigt initiativ til at forbedre styringen af gebyrerne.

Styrelsen arbejder på at gøre det økonomiske grundlag for kontrollen til en større del af de tilsynsførendes bevidsthed. Til formålet har Fødevarestyrelsen lavet et kodeks til de tilsynsførende for tidsanvendelse på kontrolbesøg, der skal sikre korrekt fakturering af virksomhederne.

Del II – Tværgående temaer

Denne del omfatter en række temaer, som på grund af deres generelle og tværgående karakter mest hensigtsmæssigt egner sig til en revision uden særskilt opdeling efter virksomhedstype.

Del II indeholder således følgende kapitler:

- Fødevarerstyrelsens nye struktur (kapitel 6)
- Prioritering i forbindelse med fugleinfluenza (kapitel 7)
- Analytisk kontrol (kapitel 8)
- Resultatkontraktens målopfyldelse (kapitel 9)
- Auditfrekvensvejledningen (kapitel 10)

6 Fødevarestyrelsens nye struktur

Fødevarestyrelsen har fået ny struktur. De mest markante ændringer ved den nye struktur er, at fødevareafdelingen og veterinærafdelingen i Fødevarestyrelsen i Mørkhøj blev lagt sammen, og de eksisterende 10 fødevareregioner blev erstattet af 3 fødevareregioner.

Omstruktureringen fandt sted på baggrund af en rapport om den fremtidige struktur i Fødevarestyrelsen og en politisk aftale mellem regeringen og Dansk Folkeparti i maj 2005. Den politiske aftale afviger på få punkter fra anbefalingerne i strukturrapporten. Det drejer sig om den geografiske placering af en række regionale enheder.

Visionen for den nye struktur var at få en mere effektiv og rationel styrelse, hvor fagligheden blev styrket på 3 hovedområder:

- Skabe en mere sammenhængende kontrolindsats i kæden fra jord til bord.
- Skabe et styrket fagligt sammenhængende veterinært beredskab.
- Skabe øget fleksibilitet, et bedre fagligt miljø og et bedre forsvarsberedskab i krisituationer.

Fødevarestyrelsen havde ifølge strukturrapporten en helt konkret målsætning om at spare 31,4 mio. kr. årligt på de effektiviseringer, som den nye struktur medførte. Den politiske aftale lagde op til, at der skulle gennemføres analyser af muligheden for yderligere effektiviseringer og behovsorientering af kontrollen.

Revisionsenheden har valgt at se på området, fordi omstruktureringen personalemæssigt og ressourcemæssigt har fyldt meget i 2006. I kapitlet gennemgår Revisionsenheden status for implementeringen af strukturen, og om besparelsen er realiseret.

6.1 Er den nye struktur implementeret?

Til implementering af den nye struktur blev der nedsat en styregruppe og en række projektgrupper, der løbende skulle afrapportere til styregruppen.

Den nye struktur skulle implementeres i 2 tempi. Den 1. oktober 2005 skulle den centrale del af Fødevarestyrelsen (Fødevarestyrelsen i Mørkhøj) omstruktureres, og den 1. januar 2006 kom turen til regionerne. Status for implementeringen i henholdsvis styrelsen i Mørkhøj og i regionerne gennemgås herunder. Hertil kommer, at Revisionsenheden har spurgt Fødevarestyrelsen om status for implementeringen i det daglige arbejde.

6.1.1 Strukturen i Fødevarestyrelsen i Mørkhøj er blevet implementeret

Konklusion for afsnittet

Omstrukturering i Fødevarestyrelsen i Mørkhøj er gennemført.

Den 1. oktober 2005 blev omstruktureringen gennemført i Fødevarestyrelsen i Mørkhøj. Strukturen skulle gå på tværs af den hidtidige opdeling i fødevareafdeling og veterinærafdeling. Der var således ikke længere en fødevareafdeling og en veterinærafdeling. Direktionen, bestående af direktøren og 3 vicedirektører, skulle herefter fungere som et samlet team, hvor hvert fagområde ledes af en vicedirektør. Målsætningen for strukturen i Fødevarestyrelsen i Mørkhøj var at skabe et grundlag for en fagligt ensartet, sammenhængende og effektiv opgavevaretagelse.

Den tværgående opgaveløsning skulle ifølge strukturrapporten suppleres af en tværgående projektorganisering.

Fødevarestyrelsens kommentar til rapporten:

Tværgående projektorganisering anvendes i vidt omfang. Der er i 2006 iværksat et antal projekter, som inddrager relevante kompetencer fra forskellige kontorer og regioner. Det er generelt for projekterne, at man anvender gængse værktøjer til styring af projekter (kommissorium, tidsplan, milepæle og opgavelister). Direktionssekretariatet har i 2007 prioriteret at skabe overblik over de projekter, som går på tværs af kontorerne i Fødevarestyrelsen i Mørkhøj, samt at gøre projektværktøjer mere tilgængelige for projektleder og -deltagere.

6.1.2 Strukturen i regionerne er implementeret

Konklusion for afsnittet

Omstruktureringen i fødevareregionerne blev gennemført den 1. januar 2006.

De 10 regioner blev pr. 1. januar 2006 til 3 med hovedsæde i Ringsted, Vejle og Århus. Hver region har eget sekretariat, laboratorium og beredskabscenter. Under hver region er der tilknyttet mellem 2 og 4 kontrolafdelinger.

Samtidig blev der gennemført en omstrukturering af kødkontrollen, hvor blandt andet antallet af chefembedsdyrlæger skulle reduceres fra 27 til 17, og der skulle oprettes en kødcontrollerfunktion¹⁵.

¹⁵ Kødcontrolleren skal bidrage til, at kødkontrollen foretages på den mest hensigtsmæssige måde. Funktionen blev oprettet pr. 1. januar 2006.

6.1.3 Nogle tiltag skal finde deres leje i regionerne

Konklusion for afsnittet

Fødevareregionerne er stadig i gang med at implementere en del af de nye tiltag, som den nye struktur har medført. Det hænger blandt andet sammen med, at implementeringen er blevet forlænget af de ekstra byrder, som Fødevarestyrelsen blev pålagt i 2006.

Omstrukturering tager tid. Regionerne oplyser, at de ikke er nået helt så langt med gennemførelsen af en række af de positive tiltag, som omstruktureringen lægger op til.

Der har ikke været så meget tid til at koordinere den nye struktur. Det skyldes, at 2006 blev et noget anderledes år end forventet på grund af ekstrabyrden forårsaget af beredskabet i forbindelse med fugleinfluenzaen samt den megen medieomtale i forbindelse med manglende kontrolbesøg og fund af gammelt kød. Implementeringen er således blevet forlænget af de ekstra byrder, som Fødevarestyrelsen blev pålagt i 2006.

Regionerne og kontrolafdelingerne har samtidig med den nye struktur også stået over for en udfordring med hensyn til at oprette et medicinrejsehold, beredskabscentre og et dyrevelfærdsrejsehold. Det har været en udfordring, at nogle bestemte grupper af medarbejdere er blevet flyttet til de nye enheder. Fødevareregion Nord fortæller eksempelvis, at det efterlader kontrolafdelingerne i Herning og til dels også i Ålborg drænet for ekspertise inden for disse områder. Da det samtidig er svært at rekruttere nye medarbejdere i især randområderne, har det været et reelt problem at genbesætte stillingerne hurtigt nok med kvalificerede medarbejdere.

Region Syd peger på, at det var arbejdskrævende for kontrolafdelingen i Vejle at miste det mikrobiologiske laboratorium, der som led i den politiske aftale blev flyttet til Esbjerg. Det kræver mere planlægning, når de mikrobiologiske prøver ikke som tidligere kan afleveres direkte på laboratoriet i Vejle, og der eksempelvis skal planlægges og bestilles prøvetransport. Rutinerne omkring laboratoriet i Esbjerg er dog ifølge regionen stille og roligt ved at finde deres leje.

6.1.4 Generel tilfredshed, men der er uhensigtsmæssigheder ved den nye struktur

Konklusion for afsnittet

Der er i regionerne en generel tilfredshed med den nye struktur, men regionerne peger også på nogle uhensigtsmæssigheder.

Regionerne mener, at den nye struktur på længere sigt bringer en masse gode ting med sig. Der er således bred enighed om, at den nye struktur giver væsentligt bedre muligheder for at

samarbejde, for at trække på hinandens viden og for at udarbejde nye tiltag i fællesskab. Færre administrative og ledelsesmæssige led i systemet gør det også nemmere at gennemføre tværgående projekter i afdelingerne, hvilket ifølge regionerne medfører et mere ensartet system. Samtidig fremhæver regionerne, at de nu juridisk set er samlede enheder, hvilket eksempelvis gør det muligt for kontrolafdelingerne at udføre kontrolarbejde for hinanden i perioder med stor travlhed.

Regionerne har samtidig peget på uhensigtsmæssigheder i den nye struktur. I forbindelse med regionernes beredskabscentre påpeger regionerne, at medarbejderne i beredskabscentrene dels har opgaver i kontrolafdelingerne, dels i beredskabscentret. Medarbejdernes arbejdstid er fordelt med 50 % hvert sted. Ifølge et notat om modellen for samarbejdet mellem beredskabschefen og kontrolcheferne har beredskabschefen personaleansvar og det faglige ansvar for medarbejdernes beredskabsfunktioner og de opgaver, der hører til her. Kontrolchefen har tilsvarende det faglige ansvar for medarbejdernes udførelse af kontrolopgaver.

Både Fødevareregion Syd og Fødevareregion Øst fremhæver, at det er et problem for medarbejderne i beredskabscentrene, at de har en funktion, hvor de indgår halvt i beredskabscentrene og halvt i kontrolafdelingerne. På sigt ønsker regionerne en anden løsning, og Fødevareregion Syd peger i den forbindelse på det ønskværdige i en mere fleksibel organisering. Problematikken har været drøftet på et koncernledelsesmøde i januar 2006. Ifølge referat fra mødet skal effektiv arbejdstilrettelæggelse på tværs af de 2 afdelinger og hensynet til medarbejdernes trivsel veje tungt ved organisering af arbejdet i de 2 afdelinger. Der vil være regelmæssige, formelle drøftelser mellem beredskabschefen og kontrolchefen om opgavevaretagelse samt om ledelsesmæssige og administrative forhold.

Fødevarestyrelsens kommentar til rapporten:

Ifølge Fødevareregion Øst er den største udfordring, at den enkelte medarbejder har en delt ledelse. Det forudsætter en udstrakt ledelsesmæssig koordinering og planlægning, så medarbejderne får størst mulig sammenhæng i dagligdagen.

Fødevarestyrelsen i Mørkhøj har oplyst, at problematikken omkring beredskabscentrene vil blive undersøgt i forbindelse med en uafhængig undersøgelse af veterinærområdet, som ministeren iværksatte i januar 2007. Undersøgelsen munder ud i en rapport i efteråret 2007.

I Haderslev peger kontrolafdelingen på, at elementer i den centralisering, som strukturen har medført, er en ulempe på nogle områder. Kontrolafdelingen peger her på centraliseringen af bogholderiet i Viborg, der ifølge kontrolafdelingen gør administrationen af administrative bødeforelæg tung. Det samme gør sig gældende for centraliseringen af regionernes jurister, der er samlet i én samlet juridisk enhed i hver region. Regionen har samtidig påpeget, at der hovedsageligt har været tale om startproblemer, og at der allerede nu ses store forbedringer.

Region Øst peger på uhensigtsmæssigheder i journaliseringssystemet Scanjour i forbindelse med den nye struktur. Uhensigtsmæssighederne har haft konsekvenser for arbejdet og tidsforbruget i såvel kontrolafdelingerne og laboratoriet i regionen.

6.2 Er den forventede besparelse realiseret?

Fødevarestyrelsen havde som nævnt en helt konkret målsætning om at spare 31,4 mio. kr. årligt på de effektiviseringer, som den nye struktur medførte. Revisionsenheden har undersøgt, om denne besparelse er blevet realiseret.

6.2.1 Besparelsen ved omstruktureringen er realiseret

Konklusion for afsnittet

Fødevarestyrelsen har realiseret den økonomiske besparelse ved omstruktureringen ved at fordele beløbet ud på regionerne i forbindelse med budgettet for 2006. Besparelsen har ifølge regionerne været med til at gøre 2006 til et hårdt år for kontrollen.

Som grundlag for fordelingen af besparelsen på 31,4 mio. kr. mellem afdelingerne i regionerne anvendte Fødevarestyrelsen følgende tabel:

Tablet 7: Besparelse ved omstrukturering fordelt på regioner (mio. kr.).

Ny struktur besparelser	Region Nord	Region Syd	Region Øst	Hele landet
Mikrobiologiske laboratorier				
Drift	0,05	0,18	0,14	0,37
Løn	0,47	1,79	1,39	3,64
<i>Total</i>	<i>0,51</i>	<i>1,97</i>	<i>1,53</i>	<i>4,01</i>
Kemiske laboratorier				
Drift	0,08		0,77	0,85
Løn	0,08		0,83	0,91
<i>Total</i>	<i>0,16</i>		<i>1,60</i>	<i>1,76</i>
Kontrol- og beredskabsafdelinger				
Drift			4,30	4,30
Løn	2,24	2,07	1,92	6,21
<i>Total</i>	<i>2,24</i>	<i>2,07</i>	<i>6,22</i>	<i>10,52</i>
Sekretariater				
Drift	0,49	0,38	0,23	1,10
Løn	8,79	6,74	4,16	19,69
<i>Total</i>	<i>9,28</i>	<i>7,12</i>	<i>4,39</i>	<i>20,79</i>
Besparelser løn total	11,58	10,59	8,29	30,46
Besparelser drift total	0,62	0,56	5,45	6,62
Besparelser i alt	12,19	11,15	13,74	37,08

Kilde: Indikativ lønramme 2006 for regionerne – baseret på rapportudtræk, skema 1. Fødevarestyrelsen, 2. september 2005.

Det fremgår af tabellen, at Fødevarestyrelsen fandt besparelser på 37,08 mio. kr. som følge af omstruktureringen. Differencen mellem dette beløb og de 31,4 mio. kr. er 5,7 mio. kr., som er en besparelse på gebyrfinansierede områder. Det fremgår også af strukturrapporten.

Styrelsen blev af departementet pålagt at friholde regionerne fra en generel 2 %-besparelse, hvilket svarer til et beløb nævnt i strukturrapporten på 2,6 mio. kr., som således skal trækkes

fra de 31,4 mio. kr. Det førte til en justering af regionernes budget i februar 2006 på 2,35 mio. kr.

Regionerne oplyser, at de i 2006 var mærket af besparelserne i forbindelse med den nye struktur. Der var simpelthen færre ressourcer til rådighed i systemet. Besparelsen var ifølge regionerne medvirkende til at gøre 2006 til et hårdt år for kontrollen.

Region Nord oplyser, at regionen har tilført kontrolafdelingerne ekstra penge. Disse er taget fra for eksempel drift, ledige lønmåneder ved jobskift og fra lønrefusioner ved sygefravær. Det går imidlertid ifølge regionen ikke i længden. Regionen kan ikke leve op til en tilfredsstillende kvalitet flere år i træk med det budget, der var i 2006.

Konklusion for kapitel 6

Omstrukturering af Fødevarestyrelsen i Mørkhøj og fødevareregionerne er implementeret, og den forventede besparelse er realiseret. Besparelsen har ifølge regionerne været med til at gøre 2006 til et hårdt år for kontrollen.

Der tegner sig i regionerne et billede af, at den nye struktur har medført en lang række forbedringer. Samtidig er der ifølge regionerne nogle tiltag, som endnu ikke er fuldt implementeret. Det hænger sammen med, at implementeringen er blevet forlænget af de ekstra byrder, som Fødevarestyrelsen blev pålagt i 2006.

Regionerne peger også på enkelte områder, hvor strukturen i deres øjne ikke fungerer hensigtsmæssigt.

7 Fugleinfluenza

I 2006 blev Danmark ramt af fugleinfluenza. 44 fund af fugleinfluenza i vilde fugle og et udbrud i hobbyfjerkræ satte Fødevarestyrelsen i kriseberedskab og trak mange ressourcer. Det er derfor relevant at se på, hvilke konsekvenser fugleinfluenza havde for Fødevarestyrelsens kontrol med fødevarer i 2006.

Fugleinfluenza er en smitsom fjerkræsygdom, som kan medføre høj dødelighed hos fjerkræ. Fugleinfluenza forekommer med sporadiske udbrud over hele verden, og sygdommen har været beskrevet siden 1880. Alle fuglearter kan rammes af sygdommen, men der er stor forskel på, hvor smittefølsomme forskellige fuglearter er, og dermed på hvor alvorlige symptomer de udvikler. Kalkuner og høns hører for eksempel til den mest følsomme gruppe.

På baggrund af udbruddet af fjerkræsygdommen Newcastle Disease i Danmark i 2002 nedsatte Fødevarestyrelsen en arbejdsgruppe, der skulle udarbejde en handlingsplan og retningslinjer for styrelsens arbejde og beredskab ved fremtidige udbrud af smitsomme husdyrsygdomme. Arbejdet udmøntede sig i marts 2005 i rapporten ”Prioritering og arbejdsdeling ved kriser”, der er et internt arbejdsdokument for styrelsen.

Fokus for rapporten om prioriteringer ved kriser er, hvordan Fødevarestyrelsen kan løse sine arbejdsopgaver i krisesituationer på en måde, så det får færrest mulige konsekvenser for kvaliteten af styrelsens øvrige arbejde. Her fokuserer rapporten særligt på at sikre, at fremtidige kriser ikke går ud over fødevarerens sikkerheden.

Revisionsenheden ser i det følgende nærmere på de øgede udgifter, som konstateringen af fugleinfluenza betød for Fødevarestyrelsen i Mørkhøj i 2006. Herefter ser Revisionsenheden nærmere på, hvordan fødevareregionerne prioriterede deres opgaver ved håndteringen af fugleinfluenza.

7.1 Hvordan påvirkede fugleinfluenzaen Fødevarestyrelsens udgifter i 2006?

Bekæmpelsen af fugleinfluenza krævede mange ressourcer. For at sikre et overblik over udgifter til fugleinfluenzaen, bad Fødevarestyrelsen i marts 2006 alle enheder i styrelsen om at redegøre for afholdte og forventede driftsudgifter i forbindelse med fugleinfluenzaen. Nedenfor følger en gennemgang af de økonomiske ressourcer, som Fødevarestyrelsen oplyser, blev brugt på fugleinfluenzaen samlet set i 2006.

7.1.1 Styrelsen havde flere udgifter end størrelsen af ekstrabevillingen

Konklusion for afsnittet

Fødevarestyrelsen havde i 2006 en nettoudgift på ca. 3,7 mio. kr. relateret til fugleinfluenzaen.

Fødevarestyrelsens økonomikontor opgjorde i 2006, at der i forbindelse med fugleinfluenza samlet set er brugt ca. 10 mio. kr. til løn og ca. 8 mio. kr. til drift i 2006. I Fødevarestyrelsens tidsregistreringssystem er der i alt registreret 30.731 timer i forbindelse med fugleinfluenza, hvilket svarer til 22,3 årsværk¹⁶. Til sammenligning budgetterede Fødevarestyrelsen i 2006 med 16,7 årsværk i alt til beredskabsafdelingerne, som er de enheder i Fødevarestyrelsen, der normalt tager sig af sygdomsudbrud og lignende. Udgifterne til håndtering af fugleinfluenza har med andre ord været en tung økonomisk post i Fødevarestyrelsens regnskab i 2006 set i forhold til, at der ikke var kalkuleret med udgifterne på forhånd.

Fødevarestyrelsen fik i foråret 2006 bevilget ekstra midler til overvågning og beredskab i forbindelse med fugleinfluenzaen. Merbevillingen lød på 13,4 mio. kr. Herudover fik styrelsen tildelt en ekstra merbevilling på i alt 0,9 mio. kr. til dækning af oprettelsen af 3 ekstra spærre-zoner i forbindelse med nye fund af fugleinfluenza.

Fødevarestyrelsens koncernledelse besluttede den 15. maj 2006 at fordele de 13,4 mio. kr. med 6 mio. kr. til overvågning og 7,4 mio. kr. til bekæmpelse.

På et direktionmøde i Fødevarestyrelsen i februar 2007 valgte man at stille forslag til departementet om, at den ekstra bevilling til overvågning af fugleinfluenza gøres permanent i årene fremover.

Sammenholder man Fødevarestyrelsens merudgifter i forbindelse med fugleinfluenzaen med merbevillingerne på henholdsvis 13,4 mio. kr. og 0,9 mio. kr., efterlader det styrelsen med en nettoudgift på ca. 3,7 mio. kr. i forbindelse med fugleinfluenzaen. En udgift der skulle dækkes ind ved omprioritering af opgaver.

Tabel 8: Fødevarestyrelsens udgifter og indtægter relateret til fugleinfluenza

Omkostning	Beløb (mio. kr.)
22,3 årsværk (30.731 timer)	Ca. 10,0
Drift	Ca. 8,0
I alt	Ca. 18,0
Merbevilling til Fødevarestyrelsen	13,4
Ekstra merbevilling til Fødevarestyrelsen	0,9
Nettoudgift for Fødevarestyrelsen	Ca. 3,7

Kilde: Fødevarestyrelsen.

¹⁶ Årsværkene er beregnet på grundlag af en opgørelse fra Fødevarestyrelsens økonomikontor i forbindelse med Fødevarestyrelsens budgetlægning for 2006. Her opgøres et årsværk til 1376 nettotimer. Det vil sige timer, hvor ferie, helligdage, frokost, sygedage mv. er trukket fra. Kilde: Fødevarestyrelsen.

7.2 Hvordan prioriterede fødevareregionerne deres opgaver ved håndteringen af fugleinfluenza?

Fødevarestyrelsen oplyser, at styrelsen i forbindelse med fugleinfluenza i 2006 benyttede rapporten om prioriteringer ved kriser, da styrelsen prioriterede sine aktiviteter. Revisionsenheden sammenholder derfor i det følgende Fødevarestyrelsens prioriteringer med rapportens anbefalinger. Da Revisionsenheden har fokus på fugleinfluenzaens betydning for fødevarerkontrollen, er undersøgelsen koncentreret til kun at omfatte prioriteringerne i regionerne.

7.2.1 Prioriteringerne gik ikke ud over antallet af audit i fødevarerksomheder

Konklusion for afsnittet

Prioriteringer af opgaver relateret til fugleinfluenza resulterede ikke i en reduktion i målsætningen om at gennemføre et bestemt antal audit i fødevarerksomheder. Rapporten om prioritering ved kriser åbner mulighed for en reduktion af målopfyldelsen til 80 %, men Fødevarestyrelsen valgte i 2006 til trods for konstatering af fugleinfluenza at opretholde 100 % målopfyldelse i forhold til resultatkontrakten.

Tabel 9 viser underforbruget for Fødevarestyrelsen i relation til fugleinfluenza frem til den 29. marts 2006. Underforbruget er de timer, som på grund af fugleinfluenzaen er blevet brugt mindre end forventet på de pågældende aktiviteter.

Fødevarestyrelsens kommentar til rapporten:

Den største belastning lå i perioden frem til 29. marts 2006. Indsatsen omfattede personale fra andre enheder end beredskabscentrene, og det var nødvendigt at få en vurdering af de opgaver, som midlertidigt blev nedprioriteret som følge af øget tidsforbrug på beredskab i forbindelse med fugleinfluenza. Indsatsen efter 29. marts omfattede primært beredskabspersonale. Styrelsen vurderede, at det efter den 29. marts 2006 ikke var nødvendigt med endnu en opgørelse af underforbruget.

Underforbruget på de oplyste aktiviteter har således frigivet ressourcer til bekæmpelsen af fugleinfluenzaen. Tabellen viser en samlet oversigt over underforbruget på Fødevarestyrelsens regionale og centrale niveau.

Tabel 9: Underforbrug i timer fordelt på aktiviteter

Beskrivelse	Underforbrug i timer
Dyreværn kalvebesætninger	153
Enkeltdyrsregistrering kvæg	165
Dyreværn svinebesætninger	174
Centralt koordinerede projekter (CKL)	182
Pressekontakt på andre områder end fugleinfluenza	200
Ekstern kommunikation på andre områder end fugleinfluenza	244
Omsætning (dyr og non-food)	425
Servicefunktioner	435
Personaleadministration	460
Merarbejde	747
TSE projektorganisation	887
Det veterinære beredskab (ekskl. fugleinfluenza)	1.096
Udvikling af det veterinære beredskab	1.149
Ledelse	1.404

Tabellen viser en oversigt over aktiviteter med et underforbrug på mere end 4 ugers almindelig arbejdstid. Kilde: Notat af 7. april 2006 – ”Fugleinfluenza – timeforbrug og driftsudgifter pr. 29 marts 2006”.

Fødevarestyrelsen blev i forbindelse med fund af fugleinfluenza i 2006 nødt til at prioritere sine arbejdsopgaver for at frigive ressourcer til beredskabet og bekæmpelsen af sygdommen. Som det fremgår af tabel 9 var det frem til 29. marts 2006 især aktiviteterne ledelse, udvikling af det veterinære beredskab og det øvrige veterinære beredskab, som Fødevarestyrelsen nedprioriterede i forbindelse med fugleinfluenzaen. Dette er aktiviteter, hvor der helt naturligt vil blive omprioriteret mange ressourcer i forbindelse med kriser. En stor del af ressourcerne knyttet til det veterinære beredskab vil blive prioriteret til at afhjælpe krisen, mens det øvrige veterinære beredskab nedprioriteres i en periode. Samtidig kræver kriser en stor indsats på det ledelsesmæssige område, hvorfor ressourcerne også på dette område koncentrerer sig om krisen.

Rapporten om prioriteringer ved kriser anbefaler på det regionale niveau, at nedprioritere følgende opgaver relateret til fødevarer kontrollen:

- Kosttilskud.
- Prøveudtagning i forbindelse med CKL-projekter.
- Registrering af primærproducenter med salg til forbrugere.
- Procentvis nedsættelse af audit i virksomheder uden behandling.
- Procentvis nedsættelse af audit i øvrige detailvirksomheder.
- Risikobaserede kontrolbesøg med medicinforbrug i besætningerne.

Af tabel 9 fremgår Fødevarestyrelsens reelle prioriteringer under krisen. Tabellen viser således en oversigt over, hvilke aktiviteter Fødevarestyrelsen nedprioriterede for at frigive ressourcer til bekæmpelsen af fugleinfluenzaen. Sammenholder man listen over rapportens anbefalinger relateret til fødevarer kontrollen med tabel 9, fremgår det, at aktiviteterne relateret til fødevarer kontrollen kun i et enkelt tilfælde er blevet nedprioriteret. Det drejer sig om prøveudtagning i forbindelse med CKL-projekter.

Ellers fremgår det, at fugleinfluenzaen ikke har resulteret i et underforbrug på aktiviteter, der knytter sig til antallet af audit i fødevarer virksomheder. Rapporten om prioritering ved kriser åbner mulighed for en reduktion af målopfyldelsen til 80 %, men Fødevarestyrelsen valgte i 2006 til trods for konstatering af fugleinfluenza at opretholde 100 % målopfyldelse i forhold til resultatkontrakten.

7.2.2 Resultatkontrakten mangler rum for omprioriteringer

Konklusion for afsnittet

Fødevarerregionernes opgaver er for en stor dels vedkommende bundet af Fødevarestyrelsens resultatkontrakt, hvorfor der ikke levnes meget rum for omprioriteringer af opgaverne i eksempelvis krisesituationer.

Fødevarerregionerne fortalte ved interview, at en stor del af ressourcerne på fødevarerområdet er bundet i Fødevarestyrelsens resultatkontrakt - svarende til 95-97 % af opgaverne. På veterinærområdet er en noget mindre del af opgaverne bundet i resultatkontrakten, idet der er mange ad hoc opgaver.

Bekæmpelse af fugleinfluenza indgår ikke i resultatkontrakten, og da Fødevarestyrelsen arbejder ud fra en 100 % målopfyldelse i forhold til resultatkontrakten, levnes der ikke rum for en omprioritering af de arbejdsopgaver i regionerne, der er omfattet af resultatkontrakten.

Regionerne var derfor i videst muligt omfang nødt til at finde ressourcer til bekæmpelse af fugleinfluenza uden for resultatkontraktens område. Regionerne nævner, at da områder som kontrol med mink, strudse- og hjortebesætninger samt biprodukter ikke er en del af resultatkontrakten, så var det på områder som disse, at de valgte at nedprioritere kontrollen. Denne prioritering stemmer fint overens med rapporten om prioritering ved kriser.

7.2.3 Trods tilførte ressourcer foretog regionerne omprioriteringer

Konklusion for afsnittet

Fugleinfluenzaen betød et stort arbejdspress i fødevarerregionerne, og selvom Fødevarestyrelsen blev tilført ekstra ressourcer via merbevillinger, var der behov for, at regionerne måtte prioritere deres arbejdsopgaver. Det skyldes blandt andet, at det var svært at skaffe kvalificerede medarbejdere.

Revisionsenheden spurgte regionerne, om konstateringen af fugleinfluenza havde indflydelse på det øvrige kontrolarbejde i regionerne. Regionerne svarer, at fugleinfluenzaen havde indflydelse blandt andet i de kontrolafdelinger, der har en beredskabsenhed. Her arbejdede medarbejderne tilknyttet enheden udelukkende med fugleinfluenza. Normalt er medarbejderne i beredskabsenhederne delt ligeligt mellem beredskabsenheden og kontrolafdelingen. Det bela-

stede ifølge regionerne kontrolafdelingerne, at beredskabsenhederne lagde beslag på delemedarbejderne i perioden.

Kontrolafdelingerne har foretaget en række prioriteringer af opgaver, ligesom visse opgaver har måttet udskydes. Her skelner regionerne ligesom rapporten om prioritering ved kriser mellem opgaver, der er nødvendige at udføre, og mindre hastende eller mindre akutte opgaver. Regionerne nævner eksempelvis, at kontrol med eksportforretninger og transporter blev opretholdt, mens ikke-akutte opgaver som dyrevelfærdskontrol, medicinkontrol og krydsoverensstemmelseskontrol blev nedprioriteret. Dyrevelfærdskontrol og medicinkontrol i form af risikobaserede kontrolbesøg fremgår af prioriteringsrapportens liste over aktiviteter, som rapporten anbefaler, at regionerne nedprioriterer. Krydsoverensstemmelseskontrol fremgår ligeledes af rapporten som en aktivitet, der kan nedprioriteres i regionernes veterinære afdelinger.

Regionerne giver udtryk for, at de tilførte økonomiske ressourcer gjorde en forskel, men at det var svært at få den nødvendige kvalificerede arbejdskraft. Fødevareregion Øst oplyser eksempelvis, at de først var tilstrækkeligt bemandet i august-september 2006. Der blev dog ansat vikarer, og kontrolafdelingen fik hjælp fra andre afdelinger, medicinrejsesholdet mm. Medarbejdersituationen blev forværret af, at dyrevelfærdsrejsesholdet blev oprettet samtidig med konstateringen af fugleinfluenza, hvilket yderligere trak medarbejdere fra kontrolafdelingerne.

Konklusion for kapitel 7

Konstateringen af fugleinfluenza medførte en nettoudgift for Fødevarestyrelsen på 3,7 mio. kr., der ikke blev dækket ind af merbevillinger på henholdsvis 13,4 og 0,9 mio. kr. Det betød, at styrelsen måtte prioritere sine opgaver for at frigive ressourcer til at bekæmpe fugleinfluenzaen.

Prioritering af opgaver relateret til fugleinfluenza resulterede ikke i en reduktion i målsætninger om at gennemføre et bestemt antal audit i fødevarer virksomheder. En rapport om prioritering ved kriser åbner mulighed for en reduktion af målopfyldelsen til 80 %, men Fødevarestyrelsen valgte i 2006 til trods for konstatering af fugleinfluenza at opretholde 100 % målopfyldelse i forhold til resultatkontrakten. Regionerne måtte dog trods ekstra tilførte ressourcer foretage en række omprioriteringer af deres opgaver. Det skyldes blandt andet, at det var svært at skaffe kvalificerede medarbejdere.

Fødevareregionernes opgaver er for en stor dels vedkommende bundet af Fødevarestyrelsens resultatkontrakt, hvorfor der ikke levnes meget rum for omprioriteringer af opgaverne i eksempelvis krisesituationer.

8 Analytisk kontrol

Fødevarestyrelsen har 3 mikrobiologiske og 2 kemiske laboratorier, der udfører analyser af prøver af fødevarer. Der bliver årligt udtaget over 90.000 prøver ved kontrollen. Heraf bliver ca. 70.000 undersøgt for bakterier, mens resten bliver undersøgt for kemiske stoffer som medicin, sprøjtemidler, giftstoffer, næringsstoffer og farvestoffer med videre. Man kalder med en fælles betegnelse denne laboratoriebaserede kontrol for analytisk kontrol.

Som en del af den analytiske kontrol gennemfører Fødevarestyrelsen i samarbejde med Fødevareinstituttet under DTU hvert år et antal laboratorieprojekter, de såkaldte centralt koordinerede laboratorieprojekter (CKL). Formålet er at overvåge, kortlægge og kontrollere udbredelsen af bakterier og kemiske stoffer, blandt andet for at skabe et grundlag for at lave risikoprofiler og risikovurderinger. CKL kan opdeles i mikrobiologiske og kemiske projekter. Det var i 2006 planen at gennemføre 18 mikrobiologiske og 12 kemiske CKL.

Derudover udtager fødevareregionerne prøver ved regionalt styret kontrol (RSK). I 2006 planlagde hver kontrolafdeling selv de regionale projekter. Dette er ændret i 2007, hvor de regionale projekter planlægges regionsvist. Det er forskelligt, hvor mange projekter hver kontrolafdeling gennemførte i 2006.

Fastsættelsen af mål for den analytiske kontrol er reguleret på forskellig vis, eksempelvis i EU-lovgivning. Samtidig er der for nogle prøver og analyser fastsat mål for antal i Fødevarestyrelsens og regionernes resultatkontrakter. Det drejer sig om visse CKL-projekter. For regionale prøver er der fastsat rammer for antal prøver. Rammerne udstikker interne mål for antal prøveudtagninger i regionerne. Revisionsenheden har i kapitlet undersøgt, om styrelsen lever op til resultatkontraktens mål for CKL og de regionale rammer for RSK.

Afgørelsen af hvilke prøver, der skal udtages, hvor ofte der skal udtages prøver, og hvilke analyser, der skal gennemføres, beror på en konkret vurdering af behovet i den enkelte virksomhed, branche eller for en bestemt virksomhedstype. Revisionsenheden har undersøgt, om Fødevarestyrelsen ved de regionale prøver sikrer, at valg af fødevarerprøve og analyseparametre sker ud fra en vurdering af behovet.

Fødevarestyrelsen har med virkning fra 1. juli 2005 udliciteret ca. 20 % af styrelsens samlede analyseopgaver. Revisionsenheden havde planlagt at undersøge, i hvilket omfang udliciteringen lever op til forventningerne. Fødevarestyrelsen er i gang med at evaluere udliciteringen. Evalueringen er ikke afsluttet endnu, hvorfor der ikke foreligger nogen resultater. Derfor har det ikke været muligt at undersøge, om udliciteringen lever op til forventningerne.

Slutteligt har Revisionsenheden undersøgt, om Fødevarestyrelsen sikrer validiteten af de udliciterede analyser.

8.1 Nåede styrelsen målene for centralt koordinerede laboratorieprojekter (CKL)?

De regionale resultatkontrakter for 2006 indeholder mål for CKL-prøver og -analyser. Det drejer sig for det første om et bestemt antal mikrobiologiske og kemiske prøver udtaget i henhold til et direktiv 96/23/EF. Disse prøver er Fødevarestyrelsen forpligtet til at udtage og analysere. For det andet er der mål for prøveudtagning i forbindelse med mikrobiologiske CKL på zoonoseområdet (salmonella, campylobacter mv.). For det tredje drejer det sig om prøver, der skal udtages til de kemiske CKL, der ikke er relateret til direktiv 96/23/EF, det vil sige prøver vedrørende pesticider og øvrige kemiske stoffer (tilsætningsstoffer, næringsstoffer, sporelementer mv.).

Der er resultatmål for henholdsvis antal prøver og analyser. Målopfyldelsen følges kvartalsvist og afrapporteres i kvartalsrapporter. I det følgende gennemgås målopfyldelsen efter 4. kvartal 2006 for antal prøver og analyser hver for sig.

8.1.1 Regionerne nåede målene for prøveudtagning og nogle med overopfyldelse

Konklusion for afsnittet

Målene i resultatkontrakterne for prøver til CKL blev nået, og for prøver vedrørende zoonoser var der en markant overopfyldelse af målet.

Ifølge Fødevarestyrelsens opgørelse efter 4. kvartal 2006 var målopfyldelsen for prøveudtagning til CKL følgende:

Tabel 10: Målopfyldelse for prøveudtagning til visse CKL i 2006

Prøver	Målopfyldelse i %
Mikrobiologiske vedr. zoonoser (salmonella, campylobacter mv.)	155,6
Mikrobiologiske, jf. dir. 96/23/EF	102,2
Kemiske, jf. dir. 96/23/EF	98,4
Kemiske (pesticider), ekskl. dir. 96/23/EF	101,7
Kemiske (øvrige stoffer), ekskl. dir. 96/23/EF	104,7

Kilde: Fødevareregionernes resultatkontrakter for 2006 samt bilag 2 i 4. kvartalsrapporten for 2006.

Det fremgår af tabellen, at målene stort set er nået på landsplan. Dog er der en mindre underopfyldelse af målet for kemiske prøver, jf. direktiv 96/23/EF. Her manglede der at blive udtaget 209 prøver.

Fødevarestyrelsens kommentar til rapporten:

De manglende prøver blev udtaget i begyndelsen af 2007.

Tabellen viser også, at målopfyldelsen på landsplan for prøveudtagning til analyser vedrørende zoonoser ligger 55,6 % over målet. Der er på landsplan udtaget 12.229 prøver, hvilket er 4.368 prøver mere end målet. Ifølge 4. kvartalsrapporten skyldes den relativt høje målopfyldelse, at der blev iværksat ”case by case”-projekter¹⁷ i midten af november. Prøver, der var planlagt som regionalt styrede prøver, blev i den forbindelse konverteret til CKL-prøver.

Fødevarestyrelsens kommentar til rapporten:

Ud over case by case pilotprojektet blev der 1. august 2006 iværksat et CKL projekt til undersøgelse af Salmonella Typhimurium DT104 i importeret kød. Hertil kommer et EU-projekt om Salmonella i slagtedyr, kontrol med Salmonella i hakket kød og diverse muslingeprojekter.

8.1.2 Fødevareregionerne nåede målene for CKL-analyser

Konklusion for kapitlet

Resultatmålene for analyser af prøver til CKL blev nået med undtagelse af kemiske analyser i forbindelse med direktiv 96/23/EF.

I resultatkontrakten er der mål for, hvor mange prøver hvert af laboratorierne i henholdsvis Århus og Ringsted skulle analysere i forbindelse med de CKL. Målopfyldelsen fremgår af 4. kvartalsrapporten for 2006 og er følgende:

Tabel 11: Mål og resultater for visse CKL-analyser på styrelsens laboratorier i 2006¹⁸

Prøver	Målopfyldelse på landsplan (%)
Mikrobiologiske (dir. 96/23/EF)	100,9
Kemiske (dir. 96/23/EF)	98,4
Kemiske (pesticider) (ekskl. dir. 96/23/EF)	101,7
Kemiske (øvrige stoffer) (ekskl. dir. 96/23/EF)	109,5

Kilde: Fødevarestyrelsens 4. kvartalsrapport 2006.

Det fremgår, at målene er nået med undtagelse af kemiske analyser i forbindelse med direktiv 96/23/EF. Det drejer sig om ca. 200 prøver.

8.2 Udtog regionerne et antal prøver svarende til rammerne for den regionalt styrede kontrol (RSK)?

I henhold til den mikrobiologiske vejledning skal der være en fast fordeling mellem følgende typer af prøver:

¹⁷ Case by case bygger på fødevarerforordningens art. 14. Efter denne bestemmelse kan en medlemsstat foretage en konkret vurdering af, om et fødevarparti må anses for at være farligt. Ved fund af Salmonella eller Campylobacter i et parti foretages fra sag til sag en konkret videnskabelig vurdering af risikoen.

¹⁸ Resultaterne for antal prøver analyseret i forbindelse med de 4 forskellige typer prøver i 1. kolonne svarer næsten, men ikke helt, til antallet af prøver udtaget til de samme projekter, jf. afsnit 8.1.1. Det skyldes ifølge Fødevarestyrelsen, at nogle prøver udtages et år, men analyseres det næste, og at nogle prøver deles efter udtagning til flere prøver og dermed til flere analyser.

- Prøver udtaget ved CKL: 30 % af alle prøver.
- Regionale prøver udtaget ved regionale projekter: 40 %.
- Regionalt udpegede mistankeprøver (ved sygdomsudbrud, forbrugerklager mv.): 30 %.

I alt skal 70 % således gå til den regionalt styrede kontrol. Fødevarestyrelsen udarbejder hvert år en ramme til fordeling af mikrobiologiske prøver på disse 3 kategorier. Fordelingen i 2006 så således ud:

Tablet 12: Ramme for prøver til mikrobiologisk kontrol

	Antal prøver (ca.)	% af samlede antal prøver
Centralt koordinerede projekter	11.250	23
Regionalt styrede mikrobiologiske projekter	22.800	48
Regionalt udpegede mistankeprøver mm.	14.000	29
Samlet	48.050	100

Kilde: Fødevarestyrelsen.

Det fremgår af tabellen, at prøver til regionalt styret mikrobiologisk kontrol blev sat til at udgøre i alt 77 % af det samlede antal prøver til mikrobiologisk kontrol.

Der udarbejdes også årligt rammer for den regionale kemiske kontrol. Rammerne for både den kemiske og mikrobiologiske kontrol angiver også fordelingen af prøver regionerne imellem. Fordelingen baserer sig på antallet af virksomheder i regionerne.

I det følgende gennemgås, om regionerne holder sig inden for de interne rammer for antal prøver til regionalt styret kontrol.

8.2.1 Regionerne nåede ca. ¾ af rammerne for den regionalt styrede kontrol

Konklusion for afsnittet

Fødevareregionerne har ikke udtaget det antal prøver til regionalt styret kontrol i 2006, som de skulle ifølge en intern ramme herfor. De udtog 76,2 % af prøverne i forhold til rammen.

Af tabellen nedenfor fremgår, hvor stor en andel af rammen for antal prøver til henholdsvis kemisk og mikrobiologisk kontrol, regionerne nåede at udtage i 2006:

Tabel 13: Antal prøver udtaget til regionalt styret kontrol i regionerne i forhold til rammerne

Prøver udtaget til:	Region Nord	Region Syd	Region Øst	Hele landet
Kemisk analyse	41,5 %	52,6 %	55,2 %	50,0 %
Mikrobiologisk analyse	60,0 %	103,5 %	74,1 %	77,1 %
Samlet	59,4 %	101,8 %	73,4 %	76,2 %

Kilde: Fødevarestyrelsen.

Tabellen viser, at der i hele landet samlet set er udtaget 76,2 % af de udmeldte rammer for prøver til regionalt styret kontrol. Det fremgår, at især på det kemiske område er rammen ikke nået, da der her kun er udtaget 50 % af prøverne. Det drejer sig om 650 prøver i forhold til rammen på 1300 prøver. På det mikrobiologiske område blev der udtaget 77,1 % af prøverne, hvilket svarer til 28.434 prøver af rammen på 36.887 prøver.

Fødevarestyrelsens kommentar til rapporten:

I løbet af året samlede Fødevarestyrelsen de mikrobiologiske analyser på 3 laboratorier. I den forbindelse skulle der i flere kontrolafdelinger implementeres nye procedurer for udtagne prøver til regionale projekter. Kontrolpersonale, der før afleverede prøverne direkte på eget laboratorium, skal nu pakke og afsende prøverne til det aktuelle laboratorium. Dette anses som den primære årsag til nedgangen i antallet af regionale prøver i 2006.

8.3 Sikrer Fødevarestyrelsen en behovsorientering ved den regionalt styrede kontrol?

Ifølge mikrobiologisk vejledning beror afgørelsen af hvilke prøver, der skal udtages, hvor ofte der skal udtages prøver, og hvilke analyser, der skal gennemføres, på en konkret vurdering af behovet i den enkelte virksomhed, branche eller for en bestemt virksomhedstype. Det er ifølge vejledningen vigtigt, at den offentlige mikrobiologiske kontrol i forskellige typer virksomheder hviler på ensartede principper, når kontrolbehovet skal vurderes. Forskelle i kontrolintensitet mellem virksomheder og mellem virksomhedstyper skal være fagligt begrundet. Som væsentlige begrundelser for forskelle nævner vejledningen effektiviteten af virksomhedens egenkontrol, omfanget af produktionen og den mikrobiologiske risiko ved produktionen.

Samtidig skal der ved valg af mikrobiologiske analyser i kontrollen tages udgangspunkt i det internationalt anvendte begreb mikrobiologisk kriterium¹⁹.

De regionale prøver består af såvel prøver til mikrobiologisk kontrol som til kemisk kontrol. De regionale prøver til mikrobiologisk kontrol består af 2 puljer: En pulje til regionalt styrede projekter og en pulje til kontrol med engrosvirksomheder og importører af ikke-animalske fødevarer. Den sidste pulje anvendes også til mistankeprøver i engros- og detailvirksomheder, ved sygdomsudbrud, forbrugerklager mv. Til den regionalt styrede kemiske kontrol udtages der prøver på baggrund af regionernes vurdering af behovet for kontrol med de enkelte virksomheder.

¹⁹ Et mikrobiologisk kriterium indeholder en række betingelser, som tilsammen angiver, hvornår et parti fødevarer eller en fremstillingsproces i fødevarereproduktionen kan betragtes som acceptabelt med hensyn til den mikrobiologiske kvalitet.

Revisionsenheden har undersøgt, om Fødevarestyrelsen sikrer, at valg af fødevarerprøve og analyseparameter sker ud fra en vurdering af behovet ved regionale prøver.

8.3.1 Nogle kontrolafdelinger manglede fokus på behovsorientering i de regionale projekter

Konklusion for i afsnittet

De regionale projekter har været prioriteret lavt i nogle af kontrolafdelingerne i 2006. Det har betydet, at der her ikke har været fokus på, om projekterne handler om de områder, hvor der er størst behov eller risiko. Således har 2 kontrolafdelinger gentaget de samme projekter flere år i træk uden hverken at beskrive behovet for at gennemføre eller gentage projekterne, og én af kontrolafdelingerne har ikke haft regionale projekter i 2006. Samtidig har undersøgelsen vist, at det i ca. 2/3 af de regionale projektbeskrivelser ikke er beskrevet, om der har fundet en konkret behovsvurdering sted.

For at opnå en målrettet mikrobiologisk kontrol skal de regionale kontrolprojekter ifølge den mikrobiologiske vejledning sigte direkte efter de områder, hvor problemerne er størst, hvilket vurderes på baggrund af kontrollen. Fødevareregionen skal årligt vælge indsatsområderne på baggrund af en behovsvurdering og ud fra kendskab til lokalområdet. Ved planlægning af regionale projekter skal der udarbejdes en projektbeskrivelse med beskrivelse af blandt andet formål, omfang, hvilke fødevarer, der undersøges, og valgte analyseparametre.

Revisionsenheden har bedt regionerne om at indsende projektplaner for de regionale laboratorieprojekter, som regionen har gennemført i 2006. 9 af de 10 kontrolafdelinger har sendt projektbeskrivelser ind. Det drejer sig om 81 projekter i alt. Kontrolafdeling Rødovre har ikke haft regionale projekter i 2006.

En gennemgang af de indsendte 81 projektbeskrivelser viser, at der i 18 tilfælde er beskrevet en baggrund for at gennemføre projektet og dermed behovet. Andre 10 af projekterne er gennemført som overvågning, idet der for eksempel står, at formålet med projektet er at få et overblik over hygiejnen og graden af forurening i de pågældende produkter. Der er i disse tilfælde et behov for at få kortlagt et område. I de øvrige projektbeskrivelser har kontrolafdelingerne ikke beskrevet, hvad der ligger til grund for valg af projekt.

Undersøgelsen har dermed vist, at der i ca. 2/3 af projekterne ikke er dokumentation for, om der har fundet en konkret behovsvurdering sted ved valg af projekt i 2006. Der er ikke noget krav om, at vurderingen af behovet skal fremgå af de regionale projektbeskrivelser. Revisionsenheden finder imidlertid, at det er vigtigt, at regionerne beskriver behovsvurderingen i projektbeskrivelserne, da det giver regionerne dokumentation for, at kontrollen er målrettet og sættes ind, hvor der er problemer, og at regionerne tager skyldige økonomiske hensyn. Samtidig giver det de tilsynsførende eller prøveudtagerne større indblik i relevansen af deres arbejde i forbindelse med prøveudtagningen.

Fødevarestyrelsens kommentar til rapporten:

Kontrolafdeling Århus oplyser, at når der ikke i alle projektbeskrivelser er angivet en baggrund for projektet, er det ikke ensbetydende med, at der ikke er foretaget en behovsvurdering. Kontrolafdeling Århus betragter det forhold, at der udarbejdes nye projektbeskrivelser hvert år som dokumentation for, at der foretages behovsvurdering hvert år.

Kontrolafdeling Ringsted har oplyst, at kontrolafdelingen siden 2003 har styret den regionalt tilrettelagte prøveudtagning ved anvendelse af faste projekter. Kontrolafdelingen har således gennemført de samme 9 projekter hvert år siden 2003. Delformålene i 2 af de 9 projekter har screeningsmæssig karakter, som efter Revisionsenhedens opfattelse mister værdi, når projekterne er gennemført 4 år i træk. Der er ikke i øvrigt begrundelser, som beskriver behovet for at gennemføre projekterne, ligesom kontrolafdelingen ikke har beskrevet, hvad behovet har været for at gentage alle projekterne i 4 år.

I lighed hermed har Fødevareregion Nord oplyst, at der i 2006 ikke var tid til at kikke på nye projekter. Projekterne i 2006 har derfor været en gentagelse af tidligere projekter. Her er det heller ikke beskrevet, hvad behovet er for at gentage projekterne.

Fødevarestyrelsens kommentar til rapporten:

Der kan være behov for at gentage regionale projekter, da de kan omfatte prøver, der er udtaget som støtte for kontrollen.

Fødevareregion Øst's projekter er kørt i forskellige virksomheder eller områder. Det er begrundelsen for "behovet". Fødevareregion Øst har selv erkendt dette problem og har derfor nedsat en særlig projektgruppe, som skal holde fokus på denne problemstilling.

Kontrolafdeling Århus foretager systematisk behovsvurdering for regionalt styret kontrol hvert år. For så vidt angår 2006 er der i februar 2006 afholdt møder, hvor resultaterne af det foregående års projekter er gennemgået, og på baggrund heraf er der foretaget en vurdering af behovet for videreførelse af projekterne i 2006. Endvidere er der foretaget en vurdering af behovet for nye projekter i 2006 baseret på de erfaringer og iagttagelser, som de tilsynsførende har gjort i løbet af det forgangne år.

Revisionsenhedens samlede opfattelse er, at de regionale projekter har været prioriteret lavt i nogle af kontrolafdelingerne i 2006. Det underbygges af, at der i 2006 kun er taget 76,2 % af den udmeldte ramme for de regionalt styrede prøver, jf. afsnit 8.2.1. Det betyder samtidig, at der i nogle kontrolafdelinger ikke har været fokus på, om projekterne omhandler de områder, hvor der er størst behov eller risiko. De regionale projekter udgør på det mikrobiologiske område op mod 50 % af prøverne.

Regionerne har ved interview givet udtryk for, at der for fremtidige projekter foretages en vurdering af behovet. Der skeles til tidligere projekters resultater, og der indhentes ideer fra de tilsynsførende og andre regioner. Samtidig vil de regionale projekter blive koordineret kontrolafdelingerne imellem indenfor hver af regionerne eller blive gennemført som fælles projekter for hele regionen.

Fødevarestyrelsens kommentar til rapporten:

På det mikrobiologiske område overvejes det fremover at ændre konceptet for de regionale projekter, så de i vid udstrækning bliver underlagt en landsdækkende koordinering. Tilrettelæggelse, udformning og styring sker i regionerne, mens Fødevarestyrelsen i Mørkhøj yder bistand ved fastsættelse af projekter og anvendelse af resultater i risikohåndteringen.

Det er planen, at regionernes projektbeskrivelser fremover sendes til Fødevarestyrelsen i Mørkhøj til orientering, så de kan bruges dels som inspiration for de øvrige regioner og dels indgå i overvejelserne omkring behovet for CKL-projekter.

8.3.2 Ved øvrige regionale prøver og analyser er kendskab til virksomhederne vigtigt for behovsorienteringen

Konklusion for afsnittet

For regionale prøver, som ikke udtages i forbindelse med regionale projekter, er det vigtigt, at den, der udtager prøverne, har tilstrækkeligt kendskab til virksomhederne. Det skyldes, at kendskabet er nødvendigt for at kunne behovsorientere prøveudtagningen og fastsætte relevante analyseparametre.

Ved de regionale prøver, som ikke er en del af de regionale projekter, bør det ifølge den mikrobiologiske vejledning sikres, at analyseparametre, antal prøveenheder, grænseværdi, muligheden for opfølgning mv. har været vurderet på forhånd. Dertil kommer nogle specifikke krav til prøveudtagning i eksempelvis virksomheder, som importerer animalske fødevarer fra andre EU-lande og ikke-animalske fødevarer fra tredjelande.

Den mikrobiologiske vejledning indeholder overordnede anvisninger af, hvornår det er relevant at udtage prøver i en virksomhed. Det drejer sig blandt andet om at udvælge en produktion og fokusere på de kritiske kontrolpunkter samt at tage udgangspunkt i virksomhedens egenkontrol og resultaterne fra denne.

Fastlæggelse af behovet for den kemiske kontrol baseres ifølge kontrolvejledningen primært på selektiv prøveudtagning og på nogle få prøver udtaget ved mistanke om overskridelser af reglerne. Prøver udtaget på baggrund af selektiv prøveudtagning kan være planlagte og målrettede, da regionen kan ønske at undersøge rigtigheden af for eksempel produkters mærkning eller virksomhedens dokumentation. Kontrolvejledningen beskriver en række kriterier, som kan ligge til grund for vurderingen af, om der skal udtages prøver.

Det er således vigtigt for både kemiske og mikrobiologiske prøver, der ikke er en del af et projekt, at den, der udtager prøverne, har tilstrækkeligt kendskab til virksomhederne for at kunne behovsorientere prøveudtagningen og fastsætte relevante analyseparametre.

Kontrolafdelingerne tilrettelægger selve prøveudtagningen forskelligt. Nogle har bestemte tilsynsførende, som er prøveudtagere en del af tiden. Her bliver prøveudtagerne rekvireret af

de tilsynsførende, når f.eks. en mistankeprøve skal udtages i forbindelse med en audit. I andre kontrolafdelinger udtager de tilsynsførende prøverne. I én af regionerne er det ved kontrollen i engrosvirksomheder de tilsynsførende, som udtager prøver. Prøveudtagere anvendes i denne region som hovedregel kun ved mistanke eller hvor den tilsynsførende ikke medbringer udstyr til prøvetagning. Revisionsenheden konstaterer, at der er forskellig praksis, men finder samtidig, at brug af prøveudtagere ikke tilgodeser nødvendigheden af kendskabet til virksomheden ved prøveudtagning, som ikke er en del af projekter.

8.4 Sikrer Fødevarestyrelsen validiteten af analyseresultaterne?

Resultaterne af den analytiske kontrol danner i nogle tilfælde baggrund for vidtrækkende beslutninger. Overskridelse af en grænseværdi kan for eksempel medføre, at en virksomhed eller en besætningsejer får et administrativt bødeforelæg. Det er derfor væsentligt, at man kan stole på, at de analyseresultater, som Fødevarestyrelsen laver, er korrekte. Det gælder uanset, om analysen gennemføres på styrelsens egne laboratorier eller på ét af de eksterne laboratorier, der udfører analyser for styrelsen.

Denne tillid til analyseresultatet kan skabes ved at akkreditere laboratoriets analysemetoder. Akkreditering er en uafhængig bedømmelse af en virksomheds kompetence og evne til at udføre en bestemt opgave i overensstemmelse med givne specifikationer. Krav til akkrediterede laboratorier er fastlagt i internationale standarder.

Når laboratorierne er akkrediterede, kan de dokumentere over for kunder, myndigheder og andre samarbejdspartnere, at deres produkt eller serviceydelse lever op til krav i standarder og lovgivning.

Revisionsenheden har undersøgt, om de laboratorier, der analyser prøver af fødevarer for Fødevarestyrelsen, er akkrediterede.

8.4.1 Laboratorierne er akkrediterede af DANAK

Konklusion for afsnittet

Alle de laboratorier, der udfører analyseopgaver for Fødevarestyrelsen samt Fødevarestyrelsens egne laboratorier, er akkrediterede af DANAK.

Undersøgelsen har vist, at alle de laboratorier, der udfører analyseopgaver for Fødevarestyrelsen, er akkrediterede af DANAK²⁰. Det drejer sig dels om styrelsens egne mikrobiologiske og kemiske laboratorier, dels om de private laboratorier, der efter en udlicitering af nogle af styrelsens laboratorieopgaver udfører analyser for styrelsen.

²⁰ DANAK er Danmarks nationale akkrediteringsorgan udpeget af Sikkerhedsstyrelsen under Økonomi- og Erhvervsministeriet.

Konklusion for kapitel 8

Målene i resultatkontrakterne for prøver og analyser til CKL blev nået, og for prøver vedrørende zoonoser var der en markant overopfyldelse af målet. Fødevareregionerne har ikke nået rammen for antal prøver til regionalt styret kontrol i 2006. Der blev udtaget 76,2 % af antallet af prøver i rammen.

De regionale projekter har været prioriteret lavt i nogle af kontrolafdelingerne i 2006. Det har betydet, at der i nogle kontrolafdelinger ikke har været fokus på, om projekterne handler om de områder, hvor der er størst behov eller risiko. Således har 2 kontrolafdelinger gentaget de samme projekter flere år i træk uden hverken at beskrive behovet for at gennemføre eller gentage projekterne, og én af kontrolafdelingerne har ikke haft regionale projekter i 2006. Samtidig har undersøgelsen vist, at der i ca. 2/3 af de regionale projektbeskrivelser ikke er beskrevet, at der har fundet en konkret behovsvurdering sted.

For regionale prøver, som ikke udtages i forbindelse med regionale projekter, er det vigtigt, at den, der udtager prøverne, har tilstrækkeligt kendskab til virkighederne. Det skyldes, at kendskabet er nødvendigt for at kunne behovsorientere prøveudtagningen og fastsætte relevante analyseparametre.

Alle de laboratorier, der udfører analyseopgaver for Fødevarestyrelsen samt Fødevarestyrelsens egne laboratorier, er akkrediterede af DANAK.

9 Målopfyldelse og datagrundlag

I Fødevarestyrelsens og fødevareregionernes resultatkontrakter fastsættes en række mål for styrelsens aktiviteter. På baggrund af indberettede data fra regionerne følger styrelsen i Mørkhøj kvartalsvist op på målopfyldelsen i forhold til resultatkontrakterne. Resultatet heraf fremgår af 4 kvartalsrapporter pr. år. Målopfyldelsen i den 4. kvartalsrapport for 2006 opsummeres i Fødevarestyrelsens årsrapport.

Revisionsenheden har undersøgt, om Fødevarestyrelsen har nået målene fra resultatkontrakten for 2006 om at gennemføre det planlagte antal audit i fødevarer virksomheder. Det er desuden undersøgt, om Fødevarestyrelsen nåede de mål, der var for kontrolbesøg i primærproduktionen.

Revisionsenheden har videre undersøgt, om fødevareregionerne finder, at målene i de regionale resultatkontrakter er dækkende for deres aktiviteter. Endelig er det undersøgt, om der for nogle udvalgte områder er dokumentation for målopfyldelsen, og om dokumentationen er verificeret af Fødevarestyrelsen i Mørkhøj ved vurderingen af målopfyldelsen.

9.1 Nåede styrelsen sine resultatmål i 2006?

Revisionsenheden har undersøgt, om Fødevarestyrelsen i 2006 levede op til de resultatmål, der var om at gennemføre et vist antal audit i de forskellige fødevarer virksomhedstyper og i den del af primærproduktionen, der vedrører fødevarerområdet.

9.1.1 2 af de 3 regioner nåede resultatmålet for kontrollen i detailledet

Konklusion for afsnittet

Målene om at gennemføre et bestemt antal audit i detailledet blev nået på landsplan og i Fødevareregion Nord og Fødevareregion Syd. Fødevareregion Øst nåede ikke helt målet.

Målet for kontrollen i detailledet var, at Fødevarestyrelsen skulle udføre kontrolbesøg gennemført som audit i alle detailvirksomheder i et omfang, der svarer til ca. 2,7 mio. risikopoint. En underliggende præmis var, at detailvirksomheder som minimum skulle have én audit.

Formuleringen af dette resultatkrav er et udtryk for, at Fødevarestyrelsen ikke længere måles på hvor mange audit, styrelsen udfører, men på hvor mange risikopoint, der opnås. I risikopointsystemet tildeles hver branche et antal risikopoint ud fra de risici, brancherne vurderes at repræsentere. Et kontrolbesøg gennemført som audit i eksempelvis en kiosk giver 15 risikopoint, mens en audit i en restaurant giver 70 risikopoint.

Med beregning af risikopoint frem for antal audit blev det ifølge Fødevarestyrelsen muligt at flytte audit fra gode virksomheder til virksomheder, der havde problemer med at overholde reglerne. Fødevarestyrelsen forventede, at kontrolindsatsen herefter kunne sættes ind, hvor

kontrolbehovet var størst. Beregningen af hvor mange risikopoint, der skulle være målet, blev foretaget ud fra:

- Regionernes indberetning af antal detailvirksomheder i hver branche efter 4. kvartal 2006.
- Minimumsfrekvensen for hver detailbranche i auditfrekvensvejledningen for 2006.
- Antal risikopoint for hver detailbranche.

Ud fra beregningen skulle styrelsen gennemføre et antal audit, der svarede til ca. 3,0 mio. risikopoint. Målet på de ca. 2,7 mio. risikopoint er et udtryk for, at der blev foretaget en reduktion på 10 % i forhold til den oprindelige beregning. Reduktionen skyldtes, at Fødevarestyrelsen for 2006 fastlagde et ambitionsniveau på ca. 90 % af kravet til kontrolaktiviteten i detailledet i 2005.

Den beregnede reduktion skulle fordeles på detailbrancher med en vejledende auditfrekvens på 2-4 audit årligt. Fødevareregionerne fik af styrelsen i Mørkhøj oplyst, hvor mange kontrolbesøg de skulle undlade at gennemføre og efter hvilke kriterier, de skulle udvælge de virksomheder, hvor de kunne skære ned på kontrollen. Reduktionen skulle ske på baggrund af tidligere kontrolresultater. Virksomheder, der havde været gode til at overholde reglerne tidligere, kunne få reduceret omfanget af kontrolbesøg i 2006. Reduktionen af kontrolindsatsen i detailledet blev iværksat for bedre at udnytte kontrollens ressourcer.

Nedenstående tabel anskueliggør Fødevarestyrelsens og regionernes resultatkrav, samt i hvilken udstrækning de nåede resultatkravene:

Tabel 14: Risikopoint i detailvirksomheder

Antal risikopoint	DK	NORD	SYD	ØST
Mål (antal risikopoint)	2.674.210	814.922	631.393	1.227.895
Udført (antal risikopoint)	2.721.095	868.105	644.720	1.208.270
Målopfyldelse (%)	101,8	106,5	102,1	98,4

Kilde: Fødevarestyrelsens 4. kvartalsrapport 2006.

Tabellen viser, at målene blev nået på landsplan og i Fødevareregion Nord og Fødevareregion Syd, men at Fødevareregion Øst ikke helt nåede målet.

Fødevareregion Øst har i januar 2007 indhentet efterslæbet på de manglende kontrolbesøg.

9.1.2 Fødevarestyrelsen havde en høj målopfyldelse ved kontrollen med engrosvirksomheder uden behandling

Konklusion for afsnittet

Fødevarestyrelsen gennemførte 665 flere audit i gruppen af engrosvirksomheder uden behandling, end det var målet.

For kontrollen i engrosvirksomheder uden behandling var målet i 2006, at Fødevarestyrelsen skulle udføre kontrolbesøg gennemført som audit i et omfang, der svarer til summen af de minimumsauditfrekvenser, som auditfrekvensvejledningen foreskriver.

Tabellen nedenfor viser Fødevarestyrelsens og regionernes resultatkrav samt i hvilken udstrækning, de nåede resultatkravene:

Table 15: Audit i engrosvirksomheder uden behandling

Antal audit	DK	NORD	SYD	ØST
Mål (antal audit)	2.804	826	806	1.172
Udført (antal audit)	3.469	991	913	1.565
Målopfylde (%)	123,7	120,0	113,3	133,5

Kilde: Fødevarestyrelsens 4. kvartalsrapport 2006.

Tabellen viser, at Fødevarestyrelsen gennemførte flere audit i gruppen af engrosvirksomheder uden behandling, end det var målet. Der blev i alt gennemført 665 flere audit, end målet var. Der var dermed en væsentlig overopfyldelse af resultatmålet.

Fødevarestyrelsens kommentar til rapporten:

Den store målopfylde på audit uden behandling skyldes for eksempel:

- For en stor dels vedkommende var det især inden for denne gruppe, at der skulle ryddes op i 2006 med hensyn til at overholde, at alle fødevarer virksomheder skulle have mindst 1 audit pr. år.
- Regionerne valgte i 2006 at fokusere særligt på nogle virksomhedstyper med minimumsfrekvens 1, for eksempel virksomheder med animalske produkter eller letfordærlige fødevarer samt frugt og grøntvirksomheder.
- Minimumsfrekvensen for audit med registrerede transportvirksomheder blev fra 2005 til 2006 sat ned fra 1 til 0,5 audit pr. år. Nogle regioner har evt. holdt sig til den gamle frekvens.
- Der er identificeret et større kontrolbehov end minimumsfrekvenserne.

9.1.3 To regioner nåede ikke resultatmålet for kontrollen med engrosvirksomheder med behandling

Konklusion for afsnittet

Fødevarestyrelsen nåede på landsplan sit mål om at gennemføre de planlagte audit i gruppen af engrosvirksomheder med behandling. Fødevareregion Syd og Fødevareregion Øst nåede dog ikke helt målene, idet de 2 regioner manglede at gennemføre henholdsvis 26 og 37 audit.

Fødevarestyrelsen skulle udføre kontrolbesøg udført som audit i engrosvirksomheder med behandling i et omfang, der svarede til summen af de auditfrekvenser, som fødevareregionerne planlagde at gennemføre i de enkelte virksomheder i 2006, jf. auditfrekvensvejledningen.

Der gælder for denne virksomhedstype, at planlægning af antal audit i 2006 skete ud fra en særlig behovsorienteret vurdering, jf. også afsnit 10.1.4 og 10.2.

Tabel 16: Audit i engrosvirksomheder med behandling

Antal audit	DK	NORD	SYD	ØST
Mål (antal audit)	4.599	1.781	1.486	1.332
Udført (antal audit)	4.622	1.867	1.460	1.295
Målopfyldelse (%)	100,5	104,8	98,3	97,2

Kilde: Fødevarestyrelsens 4. kvartalsrapport 2006.

Tabellen viser, at Fødevarestyrelsen på landsplan nåede sit mål om at gennemføre de planlagte audit i gruppen af engrosvirksomheder med behandling. Fødevareregion Syd og Fødevareregion Øst nåede dog ikke helt målene, idet de 2 regioner manglede at gennemføre henholdsvis 26 og 37 audit.

9.1.4 Fødevarestyrelsen nåede næsten alle medicin- og mælkekontrolbesøg

Konklusion for afsnittet

2 af de 3 regioner nåede målene for medicinkontrollen, men Fødevareregion Øst manglede at gennemføre 4 kontrolbesøg i besætningerne. Fødevarestyrelsen nåede de udmeldte mælkekontrolbesøg.

I resultatkontrakten var der mål om, at Fødevarestyrelsen ved medicinkontrollen skulle gennemføre 200 besætningsbesøg og 40 kontroller med dyrlægepraksis. Tabel 17 viser, i hvilken udstrækning regionerne nåede målene:

Tabel 17: Medicinkontrol i besætninger og dyrlægepraksis

Kontroltype	Antal kontrolbesøg	DK	NORD	SYD	ØST
Besætningsbesøg	Mål (antal kontrolbesøg)	200	102	65	33
	Udført (antal kontrolbesøg)	196	102	65	29
	Målopfyldelse (%)	98	100	100	87,9
Kontrol med dyrlægepraksis	Mål (antal kontrolbesøg)	40	20	13	7
	Udført (antal kontrolbesøg)	40	20	13	7
	Målopfyldelse (%)	100	100	100	100

Kilde: Fødevarestyrelsens 4. kvartalsrapport 2006.

Tabellen viser, at regionerne nåede målene, dog med undtagelse af Fødevareregion Øst, der manglede at gennemføre 4 medicinkontrolbesøg i besætningerne.

Fødevarestyrelsens kommentar til rapporten:

De manglende 4 kontrolbesøg blev foretaget i januar 2007.

Der var tillige mål om, at Fødevarestyrelsen skulle gennemføre kontrolbesøg i 5 % af de mælkebesætninger, der har branchekode og kvalitetsrådgivningsaftaler, jf. tabel 18 nedenfor:

Tabel 18: Kontrolbesøg i mælkebesætninger

Antal kontrolbesøg	DK	NORD	SYD	ØST
Mål (antal kontrolbesøg)	268	143	109	16
Udført (antal kontrolbesøg)	277	148	112	17
Målopfylde (%)	103	104	103	106

Kilde: Fødevarestyrelsens 4. kvartalsrapport 2006.

Tabellen viser, at Fødevarestyrelsen nåede de udmeldte mælkekontrolbesøg.

9.1.5 Fødevarestyrelsen tog særlige initiativer til at opfylde resultatkontrakten

Konklusion for afsnittet

Fødevarestyrelsen tog i 2006 en række særlige initiativer til at opfylde resultatkontrakten.

2006 bød for Fødevarestyrelsen på en ny struktur, og der var samtidig fugleinfluenza, der skulle håndteres. Da det sluttede, var halvdelen af året gået. Men som beskrevet ovenfor levede Fødevarestyrelsen alligevel i hovedtræk op til resultatkontrakten.

Fødevarestyrelsen iværksatte i foråret 2006 en såkaldt 10-punkts-plan. I planen var blandt andet et punkt om, at der i 2006 skulle være 100 % målopfylde for gennemførelse af audit på fødevarerområdet. I et andet punkt blev det fastslået, at alle virksomheder skulle have mindst én audit i løbet af året. Koncernledelsen fulgte op på planen ved hvert møde i resten af året og har således i 2006 haft særlig fokus på målopfyldelsen.

Revisionsenheden har spurgt fødevareregionerne, hvorvidt de måtte tage særlige initiativer for at nå det. Hertil svarede regionerne, at 2006 var et meget travlt år, hvor der blandt andet blev forsøgt kanaliseret flere ressourcer til kontrolafdelingerne. Det var svært at finde kvalificeret personale, da kontrolarbejdet anses som mere kompliceret end tidligere. Det kræver oplæring, og det er sværere at skaffe arbejdskraft til korte perioder.

Koncernledelsen besluttede mod slutningen af året at stille visse aktiviteter i bero, herunder mødeaktivitet, kompetenceudvikling mv., for at koncentrere indsatsen om kerneopgaven - at nå målene for antal audit og kontrolbesøg. I nogle kontrolafdelinger måtte man udskyde de ansattes ferie, ligesom de ansatte oparbejdede overarbejde.

Regionerne finder, at det kan få konsekvenser for kvaliteten i arbejdet, medmindre tilstanden hurtigt normaliseres efter meget travle perioder.

Regioner og kontrolafdelinger udlånte i nogle tilfælde tilsynspersonale for at hjælpe hinanden. Ydermere hjalp en særlig Task Force i Fødevarestyrelsen i Mørkhøj Fødevareregion Syd med at gennemføre sagsopfølgning.

Revisionsenheden spurgte også regionerne, hvilke konsekvenser travlheden havde for medarbejderne. Hertil blev nævnt, at det var en stressfaktor at løbe så stærkt i 2006. De ansatte var nervøse for at lave fejl, og der opstod en nulfejlskultur, hvilket var stressende for medarbejderne generelt. Kontrolafdelingerne mener endvidere, at de tilsynsførende kun kan løbe så stærkt i en begrænset periode.

9.2 Finder fødevareregionerne, at resultatmålene er dækkende for deres aktiviteter?

Resultatkontrakten for 2006 indeholdt kun faglige og udadvendte mål i modsætning til resultatkontrakterne for 2002 – 2004, som indeholdt både interne og eksterne mål og derfor var mere omfangsrige. Der var i 2006 interne mål mellem regionerne og styrelsen i Mørkhøj. Resultatkontrakten for 2005 repræsenterer en overgang til den faglige og udadvendte resultatkontrakt. Fødevestyrelsen har oplyst, at resultatkontrakten har udviklet sig i henhold til koncepterne for resultatkontrakter i staten.

Ifølge Finansministeriet kan det for institutioner med meget spredte opgaveporteføljer, som det er tilfældet med Fødevestyrelsen, være vanskeligt at lave resultatkontrakter, som er fuldt dækkende, uden at inddrage uhensigtsmæssigt mange mål og resultatkrav. Det kan derfor være nødvendigt at begrænse opstillingen af mål og resultatkrav til områder, der skønnes af særlig strategisk betydning.

Fødevestyrelsen finder, at målene i resultatkontrakten er retvisende for, hvad der er fødevarerefagligt og politisk mest væsentligt på det tidspunkt, hvor resultatkontrakten udarbejdes, det vil sige i starten af året. I løbet af året kommer der imidlertid opgaver, som ikke er forudsigelige, og som man derfor ikke kan lave mål for. Ministerbetjening, som er en fast opgave, er heller ikke med i resultatkontrakten. Det er en opgave, hvortil tidsforbruget er blevet forøget efter Fødevestyrelsens skifte fra Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri til Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender.

Revisionsenheden har undersøgt, om målene i resultatkontrakten ifølge fødevareregionerne er dækkende for styrelsens aktiviteter.

9.2.1 Målene i resultatkontrakten er ifølge regionerne delvist dækkende for aktiviteterne

Konklusion for afsnittet

Målene i resultatkontrakten afspejler ifølge fødevareregionerne ikke fuldt ud de aktiviteter, der er i styrelsen. Det skyldes dels, at der tilføres opgaver i løbet af året, og dels at nogle aktiviteter ikke er omfattet af resultatkontrakten.

Det er som nævnt ikke formålet med resultatkontrakten, at den skal afspejle alle opgaveporteføljer. Som det fremgår af nævnte publikation fra Finansministeriet, kan det for institutioner

med meget spredte opgaveporteføljer være uhensigtsmæssigt at lave resultatkontrakter, som er fuldt dækkende.

Revisionsenheden har spurgt fødevareregionerne, om målene i kontrakten giver et retvisende billede af deres opgaver og aktiviteter.

En region gav udtryk for, at resultatkontrakten ikke afspejler risiko for fødevarsikkerheden. Den bør være mere fleksibel med bredere mål, hvor der er mere fokus på styrelsens vision om, at der skal være færre mennesker, der bliver syge af maden.

Regionerne nævnte også en række aktiviteter, som er meget ressourcekrævende, men som ikke er omfattet af resultatkontakten. Det drejer sig på fødevarerområdet om fødevarerborne sygdomsudbrud som for eksempel i forbindelse med hindbærsagen i 2005, sager om tilbage-trækning af fødevarer, fødevarerberedskab, Rapid Alert mv. På veterinærområdet drejer det sig om for eksempel dyreværnsager, sygdomsudbrud som fugleinfluenza og eksportforretninger. Hertil kommer, at der er mange borgerhenvendelser. Borgerne er blevet meget opmærksomme på at henvende sig, hvilket formentlig skyldes den store mediebevågenhed, som Fødevarestyrelsen har haft de seneste år. Endelig har regionerne oplyst, at håndtering af pressehenvendelser og bidrag til besvarelser af spørgsmål fra Folketinget også kræver meget tid.

Revisionsenheden skal hertil bemærke, at for en række af de opgaver, som regionerne har nævnt, er der mål i de regionale resultatkontrakter. Det drejer sig for eksempel om tilbage-trækningssager, dyreværnsager, sygdomsudbrud og borgerhenvendelser. Målene omhandler dog, hvordan disse opgaver skal løses, frem for hvor mange, der skal løses. Når regionerne nævner, at opgaverne er meget ressourcekrævende, er det således et udtryk for, at der er mange af den slags opgaver, og at resultatkontrakterne ifølge regionerne ikke tager højde for opgavemængden.

Fødevarestyrelsens kommentar til rapporten:

Årsagen til, at målene for eksempelvis tilbagetrækningssager, dyreværnsager, sygdomsudbrud og borgerhenvendelser omhandler, hvordan disse opgaver skal løses, frem for hvor mange der skal løses, skyldes, at de alle er områder, som er efterspørgselsbestemt. Fødevarestyrelsens fokus er derfor på håndtering og løsning af den opståede efterspørgsel.

9.3 Er målopfyldelsen dokumenteret og verificeret?

Revisionsenheden har undersøgt, om den dokumentation, som ligger til grund for vurderingen af Fødevarestyrelsen i Mørkhøjs og regionernes målopfyldelse for nogle udvalgte mål i resultatkontrakterne i 2006, er dokumenteret og verificeret af styrelsen i Mørkhøj²¹. Det vil sige, om der foreligger dokumentation for, hvorvidt målene er nået, samt om styrelsen i Mørkhøj

²¹ Dette spørgsmål blev også behandlet af Ekspertgruppen vedr. analyse af fødevarekontrollen i deres Undersøgelse af fødevarekontrollen. Ekspertgruppen konkluderede blandt andet, at Fødevarestyrelsen kun i begrænset omfang opstiller entydige kriterier for vurdering af målopfyldelsen i resultatkontrakten. Ifølge Ekspertgruppen indebærer dette, at den afsluttende vurdering af Fødevarestyrelsens målopfyldelse indeholder et væsentligt omfang af subjektivt skøn, særligt i forhold til de mindre produktionsorienterede mål, og at der således er risiko for, at der kan være en for positiv vurdering af styrelsens målopfyldelse. Kilde: Undersøgelse af fødevarekontrollen, Ekspertgruppen vedr. analyse af fødevarekontrollen, Deloitte, december 2006.

har undersøgt den foreliggende dokumentation ved vurdering af, om de enkelte resultatmål er nået.

Målene er udvalgt blandt de resultatmål, der ikke drejer sig om kontrolbesøg.

9.3.1 Styrelsen verificerer ikke altid dokumentation for målopfyldelsen

Konklusion for afsnittet

Fødevestyrelsen har dokumentation for, om resultatkontraktens mål er opfyldt. I nogle tilfælde har styrelsen i Mørkhøj ikke verificeret dokumentationen ved vurderingen af målopfyldelsen. Det vil sige, at styrelsen i Mørkhøj ikke har undersøgt regionernes dokumentation. Vurderingen baserer sig på tillid til regionernes indberetninger. Når styrelsen i Mørkhøj i nogle tilfælde ikke verificerer dokumentationen sker det også af ressourcemæssige grunde, og fordi noget dokumentation indeholder fortrolig information.

Konklusionen baserer sig på en gennemgang af dokumentationen for målopfyldelsen, jf. 4. kvartalsrapporten, for nogle udvalgte resultatmål i Fødevestyrelsens resultatkontrakt og de regionale resultatkontrakter i 2006. Revisionsenheden har fastsat kriterier for, hvilke mål der skulle udvælges. Derefter er den foreliggende dokumentation gennemgået og vurderet.

Fødevestyrelsens kommentar til rapporten:

I den regionale resultatkontrakt, som er intern for styrelsen, er det naturligt, at dokumentationskravene er mindre end i en ekstern resultatkontrakt (styrelsens centrale resultatkontrakt). I en intern resultatkontrakt er det naturligt, at vurderingen af målopfyldelsen bygger på regionernes indberetninger, da en del af den interne styring i enhver organisation bygger på tillid.

Det er i princippet departementet, der i forbindelse med udarbejdelsen af de årlige årsrapporter definerer hvilken dokumentation, der skal foreligge for den centrale resultatkontrakt.

Ethvert krav om dokumentation skal ske i en afvejning af de omkostninger, der vil være ved at rekvirere og kontrollere dokumentationen. Står udbyttet mål med indsatsen? Dette skal især fremhæves i forhold til visse resultatmål i den regionale resultatkontrakt. Et mål siger for eksempel, at kontrolafdelingernes chefer skal supervisere 50 % af de tilsynsførende og 100 % af de honorarlønnede dyrlæger. Resultatet af målopfyldelsen bygger på regionernes indberetninger. Hvis der skulle indhentes dokumentation, skulle Fødevestyrelsen i Mørkhøj rekvirere ca. 350 individuelle rapporter om hver enkelt medarbejders supervision og sikre sig, at det faktisk var en supervisionsrapport. Det ville for det første være meget ressourcekrævende og for det andet ville det bryde den fortrolighed, der er om rapporterne, som er en del af den enkelte medarbejders personalesag. Fødevestyrelsen finder det derfor helt rigtigt, at vurderingen af målopfyldelsen bygger på regionernes indberetninger.

Resultatet af gennemgangen fremgår af tabel 19 nedenfor:

Tabel 19: Dokumentation for målopfyldelsen for udvalgte resultatmål i 2006

Fødevarestyrelsens resultatkontrakt 2006			
Resultatmål		Dokumentation for målopfyldelse	Revisionsenhedens vurdering af dokumentationen
1.4	Oprettelse af Task Force	Task force blev oprettet den 1/10 2006.	Dokumenteret og verificeret af styrelsen i Mørkhøj.
3.4	Kontrol med tilbagetrækning af fødevarer	Fødevarereberedskabsenheden har vurderet, at målet er nået og beskrevet det i et notat	Bygger på regionernes indberetninger.
3.5	Delstrategi for kontrol med importerede fødevarer	Der foreligger en delstrategi.	Dokumenteret og verificeret af styrelsen i Mørkhøj.
4.7	Vildledningskampagne	Dokumentation findes i Scanjour og på intranettet. Rapport over kampagnen forventes 1. maj 2007.	Dokumenteret og verificeret af styrelsen i Mørkhøj.
5.1	Sagsbehandlingstider, klager over afgørelser	Styrelsen laver udtræk fra Scanjour, som dokumenterer sagsbehandlingstiden.	Dokumenteret og verificeret af styrelsen i Mørkhøj.
5.2	Sagsbehandlingstider, forbrugeranmeldelser		
5.3	Sagsbehandlingstider, autorisationer mv.		
Regionale resultatkontrakter 2006			
Resultatmål		Dokumentation for målopfyldelse	Revisionsenhedens vurdering af dokumentationen
3.5	Importkampagne, egenkontrol	Målet er ikke nået i nogen af regionerne. Ifølge styrelsen er der gennemført 2 kampagneperioder med hver sin afrapportering til koncernledelsen.	Dokumenteret og verificeret af styrelsen i Mørkhøj.
4.2	Kvalitetssupervision i forhold til kontrolaktivitet	Regionerne udfylder præfabrikeret skema med antal supervisioner.	Bygger på regionernes indberetninger.
4.3.a	Forbedring af sagsopfølgningen og dokumentation af kontrollen, fødevarerområdet	Regionerne skulle lave kvalitetsprocedurer inden udgangen af 2. kvartal.	Dokumenteret og verificeret af styrelsen i Mørkhøj.
4.5	Kontrol med skiftende lovgivningsområder	Regionerne udfylder præfabrikeret skema med en dato.	Bygger på regionernes indberetninger.
4.7	Kompetenceprofiler og -udviklingsplaner	Regionerne oplyser tallene til Mørkhøj.	Bygger på regionernes indberetninger.
4.9	Dokumentation af kontrol med egenkontrol	Styrelsen laver udtræk fra Scanjour, som dokumenterer kontrol af egenkontrollen.	Dokumenteret og verificeret af styrelsen i Mørkhøj.

Kilde: 4. kvartalsopgørelse samt rekvireret dokumentation fra Fødevarestyrelsen.

Tabellen viser, at for de fleste af de undersøgte resultatmål har Revisionsenheden vurderet, at Fødevarestyrelsen har verificeret den foreliggende dokumentation for målopfyldelsen. Det vil sige, at styrelsen i Mørkhøj har undersøgt, om der er dokumentation for, hvorvidt de forskellige mål er opfyldt.

I de tilfælde, hvor Revisionsenheden vurderer målopfyldelsen til at basere sig på regionernes indberetninger, foreligger der ikke på samme måde dokumentation for, om målene er opfyldt.

Her har Fødevarestyrelsen i Mørkhøj ikke verificeret dokumentation for målopfyldelsen. Vurderingen af målopfyldelsen baserer sig i stedet på tillid til regionernes indberetninger.

Fødevarestyrelsens kommentar til rapporten:

For resultatmål 3.4 om tilbagetrækningsager i Fødevarestyrelsens resultatkontrakt er det korrekt, at vurderingen af målopfyldelsen bygger på regionernes indberetninger. Men dette er kun en midlertidig dokumentation, der er anvendt af hensyn til, at kvartalsrapporten og årsrapporten skal være færdig. Der vil blive lavet en egentlig årsrapport for fødevareredskabsheden i løbet af foråret 2007. I den forbindelse vil regionerne blive afkrævet dokumentation for deres indsats.

Konklusion for kapitel 9

Fødevarestyrelsen nåede på landsplan sit mål om at gennemføre et bestemt antal audit i detalledet, men Fødevareregion Øst nåede ikke helt målet.

Fødevarestyrelsen gennemførte flere audit i gruppen af engrosvirksomheder uden behandling, end det var målet. Der blev i alt gennemført 665 flere audit, end målet var.

Fødevarestyrelsen nåede på landsplan sit mål om at gennemføre det planlagte antal audit i gruppen af engrosvirksomheder med behandling. Fødevareregion Syd og Fødevareregion Øst nåede dog ikke helt målene, idet de 2 regioner manglede at gennemføre henholdsvis 26 og 37 audit.

2 af de 3 regioner nåede målene for medicinkontrollen, men Fødevareregion Øst manglede at gennemføre 4 kontrolbesøg i besætningerne. Fødevarestyrelsen nåede de udmeldte mælkekontrolbesøg.

Fødevarestyrelsen tog i 2006 en række særlige initiativer for at opfylde resultatkontrakten.

Målene i resultatkontrakten afspejler ifølge fødevareregionerne ikke fuldt ud de aktiviteter, der er i styrelsen. Det skyldes dels, at der tilføres opgaver i løbet af året, og dels at nogle aktiviteter ikke er omfattet af resultatkontrakten.

Fødevarestyrelsen har dokumentation for, om resultatkontraktens mål er opfyldt. I nogle tilfælde har styrelsen i Mørkhøj ikke verificeret regionernes dokumentation ved vurderingen af målopfyldelsen. Det vil sige, at styrelsen i Mørkhøj ikke har undersøgt dokumentationen. Vurderingen baserer sig på tillid til regionernes indberetninger. Når styrelsen i Mørkhøj i nogle tilfælde ikke verificerer dokumentationen sker det også af ressourcemæssige grunde, og fordi noget dokumentation indeholder fortrolig information.

10 Auditfrekvensvejledningen

Når fødevareregionerne planlægger antallet af årlige kontrolbesøg, der gennemføres som audit, i fødevarer virksomhederne, skal det ske på baggrund af de vejledende auditfrekvenser for den pågældende virksomhedstype kombineret med en faglig vurdering, en ressourcemæssig prioritering og en konkret vurdering af den enkelte virksomhed. Auditfrekvensvejledningen fastsætter rammerne for det antal audit, der skal udføres i de enkelte brancher af fødevarer virksomheder. Den væsentligste bestemmelse er, at alle virksomheder skal kontrolleres mindst én gang årligt, dog med undtagelse af enkelte typer af virksomheder, der skal besøges hvert andet år.

Revisionsenheden har undersøgt, om regionerne har fulgt auditfrekvensvejledningens bestemmelser om antal audit i såvel detail- som engrosvirksomheder.

Kontrolafdelingerne skal ifølge auditfrekvensvejledningen for 2006 dokumentere den konkrete behovsvurdering i engrosvirksomheder med behandling. Det har Revisionsenheden undersøgt, om kontrolafdelingerne gør. Det er også undersøgt, om det antal audit, der er vurderet et behov for i de enkelte virksomheder, er blevet gennemført i 2006.

10.1 Fulgte kontrolafdelingerne auditfrekvensvejledningen?

Fødevarerstyrelsens opgørelser over gennemførte audit er for 2006 baseret på indberetninger fra de 10 kontrolafdelinger og er i dette kapitel på tilsvarende måde gengivet pr. kontrolafdeling.

De følgende 4 afsnit omhandler, hvorvidt Fødevarerstyrelsen fulgte auditfrekvensvejledningens bestemmelser. Første afsnit omhandler, hvorvidt alle fødevarer virksomheder blev kontrolleret i 2006. I de 2 efterfølgende afsnit redegør Revisionsenheden for, hvorvidt Fødevarerstyrelsen holdt sig inden for de vejledende auditfrekvensintervaller i henholdsvis detailløst og engros uden behandling. I det sidste afsnit bliver det belyst, hvor mange audit Fødevarerstyrelsen gennemførte i engrosvirksomheder med behandling, hvor kontrolbehovet i 2006 blev fastsat ud fra en særlig behovsorienteret vurdering.

10.1.1 Fødevarerstyrelsen kontrollerede 99,8 % af fødevarer virksomhederne

Konklusion for afsnittet

Fødevarerstyrelsen kontrollerede 99,8 % af fødevarer virksomhederne i 2006. Det svarer til, at 105 virksomheder ikke blev kontrolleret. Sammenlignet med, hvor mange virksomheder der i tidligere år ikke blev kontrolleret, er der tale om en markant forbedring.

Revisionsenheden har undersøgt, om Fødevarerstyrelsen levede op til kravet om, at alle fødevarer virksomheder skal kontrolleres mindst én gang årligt. Resultatet fremgår af tabel 20:

Tabel 20: Antal fødevarevirksomheder, der ikke fik årlig kontrol i 2000-2006

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Ikke-kontrollerede fødevarevirksomheder	9.808	7.309	9.802	2.802	2.090	1.968	105
Procentdel af alle fødevarevirksomheder	23,1	16,1	20,6	5,7	4,7	4,3	0,2

Kilde: Rigsrevisionen (tallene for 2000-2005) og Fødevarestyrelsen (tallene for 2006).

Tabellen viser, at Fødevarestyrelsen manglede at kontrollere 105 fødevarevirksomheder i 2006 svarende til 0,2 % af alle fødevarevirksomheder. Det vil sige, at 99,8 % af fødevarevirksomhederne blev kontrolleret. Revisionsenheden konstaterer, at tallet for ikke-kontrollerede virksomheder lå meget lavt i 2006. Sammenlignet med, hvor mange virksomheder der i tidligere år ikke blev kontrolleret, er der tale om en markant forbedring.

Fødevarestyrelsens kommentar til rapporten:

Kontrolafdelingerne har redegjort for de 105 virksomheder, som i 2006 ikke fik et kontrolbesøg. Der er blandt andet tale om sæsonvirksomheder, som var lukkede, og virksomheder, som af en eller anden grund ikke var mulige at besøge, og som efterfølgende fik brev fra kontrolafdelingen. Ud over de 105 virksomheder var der ca. 50, som fik kontrolbesøg i 2006, men hvor kontrolrapporten ikke var færdiggjort ved årsskiftet på grund af sagsopfølgning i forbindelse med sanktioner.

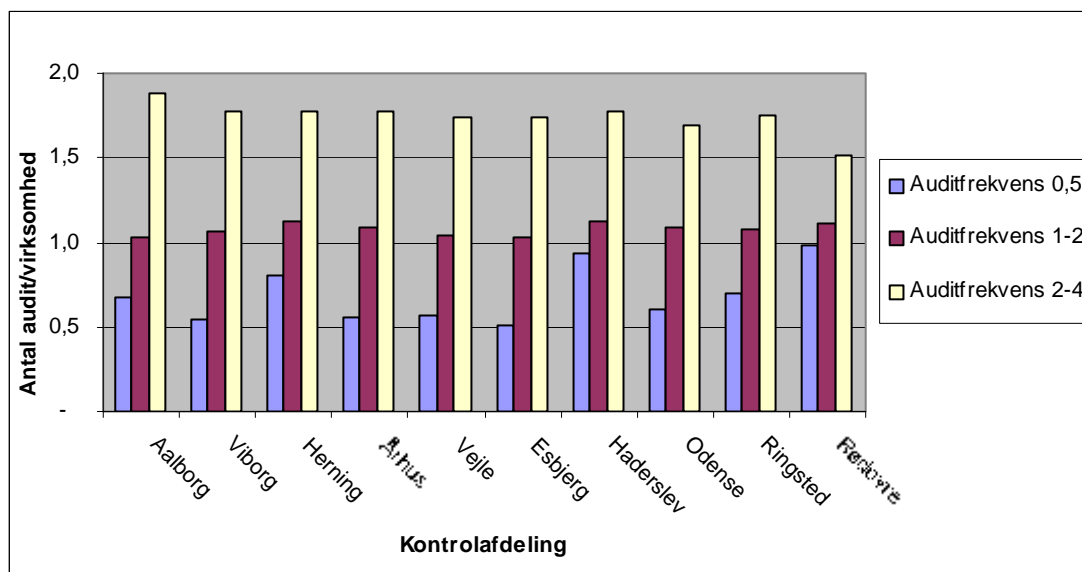
10.1.2 I detaileddet holdt Fødevarestyrelsen sig inden for auditfrekvensintervallerne i 2 ud af de 3 frekvensgrupper

Konklusion for afsnittet

I detaileddet holdt Fødevarestyrelsen sig på landsplan til frekvensintervallet for audit i 2 ud af de 3 auditfrekvensgrupper. I den sidste frekvensgruppe overholdt kontrolafdelingerne i Odense og Rødovre ikke helt minimumsfrekvensen. Det betød, at Fødevarestyrelsen på landsplan i denne gruppe gennemførte færre audit pr. virksomhed end den vejledende minimumsfrekvens.

Revisionsenheden har gennemgået de indberettede data fra kontrolafdelingerne over antallet af gennemførte audit i detaileddet i 2006. Gennemgangen viser følgende gennemsnitlige antal audit pr. virksomhed i de 3 auditfrekvensgrupper i detaileddet:

Figur 1: Antal udførte audit pr. virksomhed i detailledet i 2006



Kilde: Indberettede data fra kontrolafdelingerne.

Figuren viser, at for virksomheder, der skal have 1-2 audit pr. år, har alle kontrolafdelinger holdt sig inden for frekvensintervallet. I virksomheder, der skal have én audit hvert andet år, har alle kontrolafdelingerne i gennemsnit gennemført minimum 0,5 audit pr. virksomhed.

I gruppen af virksomheder med en frekvens på 2-4 årlige audit foretog styrelsen i 2006 en reduktion i antal audit svarende til 10 % af kontrollen i hele detailledet, jf. resultatkontrakten. Revisionsenheden har beregnet, at efter reduktionen skulle kontrolafdelingerne i gennemsnit udføre mindst 1,74 audit pr. virksomhed i denne frekvensgruppe. Kontrolafdelingerne i Odense og Rødovre levede ikke helt op hertil. Det betød, at Fødevarestyrelsen på landsplan gennemførte 1,67 audit pr. virksomhed i virksomhedsgruppen.

Fødevarestyrelsens kommentar til rapporten:

Auditfrekvensvejledningen åbner mulighed for, at frekvensen for virksomheder med intervallet 2-4 ud fra en konkret faglig vurdering kan sættes ned til 1, hvilket blandt andet muliggør en behovsorienteret omprioritering af audit til for eksempel 1-2-virksomheder. Den gennemsnitlige frekvens for brancher med frekvensintervallet 1-2 ligger på 1,09, hvilket illustrerer, at der på behovsorienteret basis er flyttet et antal audit fra 2-4-virksomheder til 1-2-virksomheder. Der er tale om en behovsorienteret omprioritering.

Revisionsenheden finder, at en gennemsnitlig auditfrekvens på 1,09 ikke dokumenterer og ikke kan tages som udtryk for, at der er sket en behovsorienteret omprioritering.

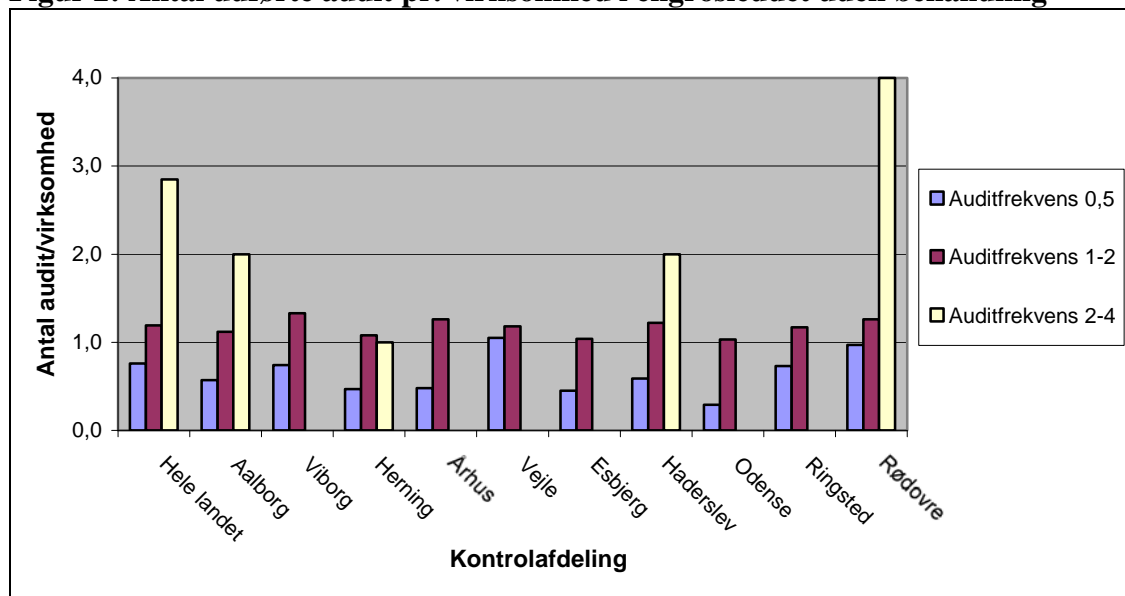
10.1.3 Fødevarestyrelsen holdt sig på landsplan inden for auditfrekvensintervallerne for engrosvirksomheder uden behandling

Konklusion for afsnittet

På landsplan har Fødevarestyrelsen i gennemsnit gennemført et antal audit, der ligger højere end minimumsfrekvensen i alle de 3 auditfrekvensgrupper inden for engrosvirksomheder uden behandling.

Af figur 2 nedenfor fremgår hvor mange audit, kontrolafdelingerne i gennemsnit udførte i denne virksomhedsgruppe.

Figur 2: Antal udførte audit pr. virksomhed i engrosledet uden behandling



Kilde: Indberettede data fra kontrolafdelingerne.

Det fremgår af figuren, at kontrolafdelingerne for de virksomheder, der ligger i auditfrekvensgruppen 2-4 audit pr. år, i gennemsnit har udført fra 1 til 4 audit pr. virksomhed. Der er kun 13 virksomheder i denne frekvensgruppe på landsplan, og virksomheder i frekvensgruppen findes kun i 4 kontrolafdelinger. I en kontrolafdeling er kun én virksomhed af typen, og her var der planlagt 3 audit, men der blev kun udført ét. De øvrige kontrolafdelinger har i gennemsnit nået minimumsfrekvensen. En enkelt kontrolafdeling har 6 virksomheder i frekvensgruppen, og disse virksomheder har i gennemsnit hver fået 4 audit.

For frekvensgruppen 0,5 audit pr. år er kravet, at alle virksomheder skal kontrolleres over en periode på 2 år. Når det af tabellen kan ses, at 4 kontrolafdelinger i gennemsnit i 2006 gennemførte færre end 0,5 audit i virksomhederne, er det således alene et udtryk for, at de i et

tilstødende år forholdsmæssigt skal gennemføre flere audit i denne frekvensgruppe, end de gjorde i 2006²².

10.1.4 For engrosvirksomheder med behandling er der 2 risikovurderings-systemer

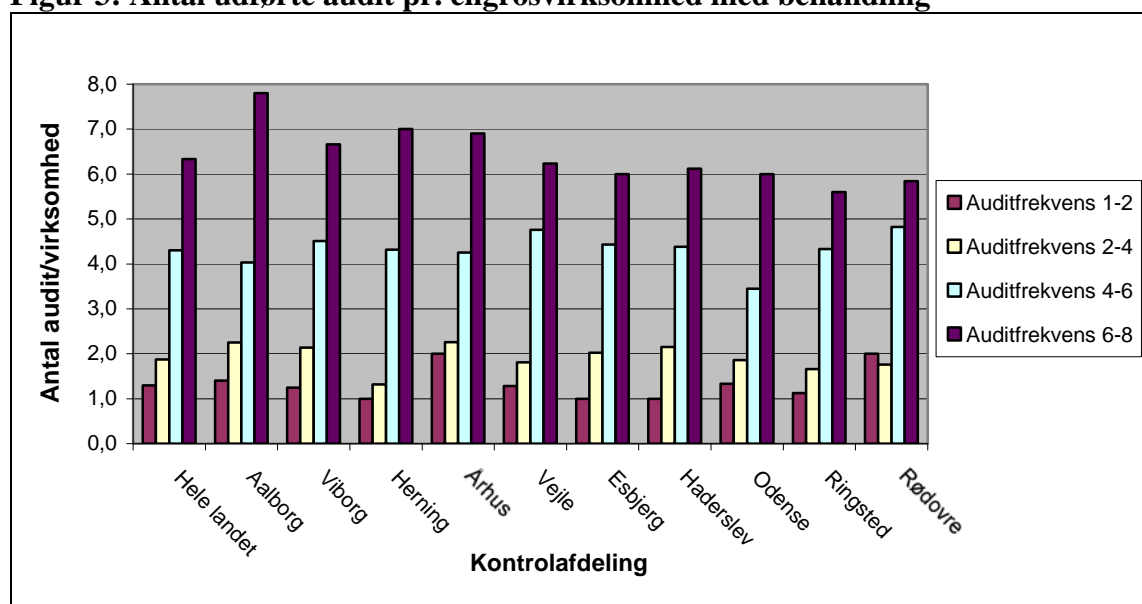
Konklusion for afsnittet

Hver engrosvirksomhed med behandling får fastsat sit kontrolbehov ud fra en særlig behovsorienteret vurdering. Den hidtidige, centralt udmeldte risikovurdering, der består af inddelingen i frekvensgrupper, er dermed blevet suppleret af en ny metode til risikovurdering, hvor kontrolafdelingerne fastsætter kontrolbehovet for hver engrosvirksomhed med behandling.

Beregningen af antal audit i engrosvirksomheder med behandling bygger på resultatkontraktens krav om, at der skal udføres et antal audit, der svarer til summen af de auditfrekvenser, som kontrolafdelingerne planlagde for de enkelte virksomheder i slutningen af 2005 og begyndelsen af 2006.

Af figuren nedenfor fremgår de gennemsnitlige antal audit, som de enkelte kontrolafdelinger gennemførte i denne virksomhedsgruppe.

Figur 3: Antal udførte audit pr. engrosvirksomhed med behandling



Kilde: Indberettede data fra kontrolafdelingerne.

²² Auditfrekvensgruppen 0,5 audit/år i engrosvirksomheder uden behandling er ny i 2006. Revisionsenheden har derfor ikke kunnet undersøge frekvensgruppen over 2 år, det vil sige om der i 2005 blev gennemført tilsvarende flere audit. Kilde: Indberettede data fra kontrolafdelingerne.

Figuren viser, hvor mange audit kontrolafdelingerne i gennemsnit gennemførte i auditfrekvensgrupperne i engrosvirksomheder med behandling.

Hver enkelt engrosvirksomhed med behandling får fastsat sit kontrolbehov ud fra en særlig behovsorienteret vurdering. Vurderingen sker på et fagligt grundlag inden for rammerne af auditfrekvensvejledningens bestemmelse om, at virksomhederne som minimum skal have én audit pr. år. I afsnit 10.2. uddybes, hvorledes behovsvurderingen foretages.

Behovsvurderingen betyder, at det antal audit, de enkelte virksomheder skal have, kan ligge på, over eller under minimumsfrekvensen. Behovsvurderingen springer således rammen for den risikobasering, hvor de enkelte brancher er inddelt i forskellige auditfrekvensintervaller. Fødevarestyrelsen har oplyst, at det betyder, at man ikke længere kan måle på, om kontrolafdelingerne i gennemsnit overholder frekvensintervallerne. Den hidtidige, centralt udmeldte risikovurdering, der består af inddelingen i frekvensgrupper, er dermed blevet suppleret af en ny metode til risikovurdering, hvor kontrolafdelingerne fastsætter kontrolbehovet for hver engrosvirksomhed med behandling.

Fødevarestyrelsen har hvert år siden 2001 haft vanskeligheder med præcist at registrere, hvilke typer af kontrol der skulle indberettes som audit²³ i gruppen af virksomheder, der skal have 6-8 audit pr. år. Det betød, at nogle kontrolafdelinger i tidligere år havde indberettet, at de i gennemsnit havde gennemført betydeligt flere audit, end den gældende frekvensvejledning foreskrev. Revisionsenheden konstaterer på baggrund af figur 3, at ingen kontrolafdelinger i denne frekvensgruppe ligger over 8 audit i gennemsnit pr. virksomhed, og at Fødevarestyrelsen derfor i 2006 sikrede sig, at indberetningerne var korrekte og sammenlignelige.

10.2 Dokumenterer kontrolafdelingerne behovsvurderingen i engrosvirksomheder med behandling?

Når fødevareregionen planlægger antallet af årlige audit i en fødevarer virksomhed, skal det som nævnt i indledningen til dette kapitel blandt andet ske på baggrund af en konkret vurdering af den enkelte virksomhed.

Kontrolafdelingerne skal foretage en konkret vurdering af behovet for kontrolbesøg²⁴ gennemført som audit i hver enkelt engrosvirksomhed med behandling. De elementer, der skal indgå i vurderingen af kontrolbehovet, består af 7 faktorer, som kan udgøre en risiko:

²³ I perioden 2001-2005 anvendte Fødevarestyrelsen betegnelsen tilsyn.

²⁴ Fra 2006 indførtes med kontrolforordningen 3 begreber, som alle omhandler kontrolbesøg: Audit er kontrol af virksomhedens system til at overholde reglerne og er således et nyt ord for kontrol af egenkontrol. Tilsyn er kontrol af, om de faktiske forhold på virksomheden overholder reglerne, men omhandler ikke virksomhedens egenkontrol. Verifikation er kontrol af, om virksomheden overholder fastsatte krav, hvilket vil sige at efterprøve om de konstaterede kontrolresultater er i overensstemmelse med lovgivningen eller virksomhedens egenkontrolprogram. Verifikation er automatisk indbygget både i kontrolbesøg gennemført som audit og i kontrolbesøg gennemført som tilsyn.

- Virksomhedens størrelse og forbrugergrundlag.
- Fødevarer virksomhedens kompleksitet.
- Vareudvalg.
- Produktionsforhold.
- Virksomhedens egenindsats²⁵.
- Efterlevelse af egenkontrolprogrammet.
- Resultater fra tidligere egenkontrolbesøg og prøver.

For hver risikofaktor skal kontrolafdelingen vurdere, hvor mange risikopoint virksomheden skal have. Antallet af risikopoint danner grundlag for at fastsætte et antal audit i virksomheden og en kategorisering af virksomheden i grupperne ”over middel”, ”middel” og ”basal”.

Tabel 21: Sammenhæng mellem behovsvurdering og auditfrekvens for engrosvirksomheder med behandling

Vurdering af den enkelte virksomhed	”Over middel” virksomheder	”Middel” virksomheder	”Basal” virksomheder
Frekvens for audit	Lavere	Normal	Højere
Tid for audit	Lavere	Normal	Højere

Kilde: Auditfrekvensvejledningen.

Tabellen viser, at virksomheder, der anses som ”over middel”, skal have færre audit, mens virksomheder, der anses som ”basale”, skal have flere audit end minimumsfrekvensen.

Antallet af audit kan ifølge auditfrekvensvejledningen forhøjes i forhold til den behovsvurdering, som opgørelsen af risikopoint fastsætter. Det drejer sig om virksomheder, som skal have kontrol med særlige områder som økologi, særlig mærkning af kød, handelsnormer, import og eksport. Frekvensen kan dog ikke overstige maksimum i de vejledende intervaller angivet i auditfrekvensvejledningen.

Den konkrete behovsvurdering i engrosvirksomheder med behandling skal ifølge auditfrekvensvejledningen for 2006 dokumenteres. Det har Revisionsenheden undersøgt, om kontrolafdelingerne gør. Det er også undersøgt, om det antal audit, der er vurderet et behov for i de enkelte virksomheder, er blevet gennemført i 2006.

Undersøgelsen bygger på en repræsentativ stikprøve blandt landets engrosvirksomheder med behandling²⁶ og kontrolafdelingernes dokumentation for behovsvurderingen i hver af virksomhederne.

²⁵ Virksomhedens egenindsats handler om omfanget af egenkontrol i virksomheden, herunder om virksomheden er 3. parts certificeret eller har et internt auditprogram.

²⁶ Eksklusive kødvirksomheder, hvilket er virksomheder omfattet af bilag 3 i auditfrekvensvejledningen for 2006.

10.2.1 Pointsystemet giver en mere ensartet vurdering af kontrolbehovet

Konklusion for afsnittet

Fødevarerstyrelsens nye system til at fastsætte behovet for audit i engrosvirksomheder med behandling giver større ensartethed i vurderingen af kontrolbehovet.

Tilstedeværelsen af risikopointsystemet til vurdering af kontrolbehovet er med til at sikre større ensartethed i bedømmelsen af virksomhederne, end hvis det ikke havde været der.

Revisionsenheden har spurgt fødevareregionerne, hvad de synes om anvendelse af risikopoint til vurdering af kontrolbehovet. Regionerne udtrykker stor tilfredshed med systemet. Det giver større ensartethed i vurderingen af kontrolbehovet og udgør samtidig dokumentation for vurderingen af kontrolbehovet.

Det blev også anført, at systemet er tungt og svært at operere med, da det er nyt, og medarbejderne skal vænne sig til at bruge det.

Det blev videre nævnt, at det kan være svært at vurdere, hvor stor en produktion er. Ved fastsættelse af risikopoint for hver af risikofaktorerne skal kontrolafdelingerne vurdere niveauet i hver enkelt virksomhed. Som eksempel kan gives risikofaktoren, der handler om vareudvalg. Behov for audit vurderes henholdsvis lavere, normalt eller højere, hvis følgende betingelser er opfyldt:

Tabel 22: Eksempel på risiko-faktor: Vareudvalg

Risiko-faktor: Vareudvalg	Point
<u>Lavere</u> : Hvis virksomheden kun fremstiller eller forhandler et begrænset antal produkter	-5
<u>Normalt</u> : Hvis virksomhedens vareudvalg svarer til standard for branchen	0
<u>Højere</u> : Hvis virksomheden fremstiller et bredt spektrum af forskellige produkter med forskellige produktionsprocesser eller forhandler et stort antal forskellige fødevarer.	+5

Kilde: Auditfrekvensvejledningen 2006.

Tabellen viser, at der kan ske en justering af kontrolbehovet alt efter størrelsen af virksomhedens vareudvalg. Fremstiller virksomheden for eksempel få produkter, anses risikoen som lavere, og virksomheden skal følgelig have færre risikopoint.

Bedømmelsen af, om et vareudvalg er begrænset, er standard for branchen, eller om det er bredt eller stort, foretages af de tilsynsførende på baggrund af en individuel, skønsmæssig bedømmelse af virksomheden. De tilsynsførende laver en tilsvarende vurdering af virksomheden for de øvrige risikofaktorer.

Fødevarerstyrelsens kommentar til rapporten:

Udøvelse af skøn er en del af de tilsynsførendes professionelle rutine.

10.2.2 Behovsvurderingen er dokumenteret

Konklusion for afsnittet

Kontrolafdelingerne dokumenterer vurderingen af kontrolbehovet i engrosvirksomheder med behandling og lever dermed op til auditfrekvensvejledningens krav herom.

Revisionsenheden har gennemgået kontrolafdelingernes dokumentation for behovsvurderingen i virksomhederne. Alle kontrolafdelinger har dokumenteret behovsvurderingen. Gennemgangen har også vist, at i de fleste tilfælde er auditfrekvensen for virksomheden fastsat, så den svarer til det antal risikopoint, som fremkommer ved vurderingen. For enkelte virksomheder er det imidlertid ikke tilfældet. Revisionsenheden har spurgt kontrolafdelingerne om baggrunden for afvigelserne mellem risikopoint og antal planlagte audit. Revisionsenheden finder, at de årsager, som regionerne har givet til afvigelserne, ikke svarer til de mulige årsager, der er nævnt i auditfrekvensvejledningen.

10.2.3 Behovsvurderingen giver færre audit end minimumsfrekvensen

Konklusion for afsnittet

Behovsvurderingen betyder, at der samlet set planlægges gennemført færre audit end minimumsfrekvensen i engrosvirksomheder med behandling. Dette er i overensstemmelse med auditfrekvensvejledningen. Kontrolafdelingerne har ikke noget økonomisk incitament til at vurdere kontrolomfanget lavere, da kontrollen med engrosvirksomheder med behandling er gebyrfinansieret.

Revisionsenheden har opgjort hvor mange af virksomhederne i stikprøven, der var placeret i grupperne ”over middel”, ”middel” og ”basal”. Opgørelsen viser, at der er dobbelt så mange virksomheder, som er placeret i gruppen ”over middel” end i gruppen ”basal”. Det betyder, at der samlet set planlægges gennemført færre audit end minimumsfrekvensen. Virksomhederne i gruppen ”over middel” har en auditfrekvens, som ligger under minimumsfrekvensen (med mindre minimumsfrekvensen er 1). Virksomheder, som ligger i gruppen ”middel”, ligger på minimumsfrekvensen, mens virksomheder i gruppen ”basal” ligger over minimumsfrekvensen.

Revisionsenheden har beregnet det samlede antal planlagte audit. Dette tal er sat i forhold til antal audit, som de samme virksomheder skulle have haft, hvis de var blevet sat til minimumsfrekvensen for de virksomhedskategorier, de tilhører. Dette er gjort med henblik på at vurdere, hvor meget det planlagte antal audit ligger under minimumsfrekvensen i hver af kontrolafdelingerne.

Undersøgelsen viser, at behovsvurderingen i alle kontrolafdelinger giver anledning til færre audit i virksomhederne. Undtagelsen er Kontrolafdeling Rødovre, hvor antallet af audit er sat

til at ligge over auditfrekvensvejledningen. I stikprøven skulle der gennemføres 24 audit færre, end hvis de alle var sat til minimumsfrekvensen.

Et antal planlagte audit, som i gennemsnit ligger under minimumsfrekvensen, vil være inden for rammen af auditfrekvensvejledningens bestemmelser, så længe vejledningen anvendes til behovsvurderingen, hvilket som hovedregel er tilfældet, jf. afsnit 10.2.2. Kontrolafdelingerne har ikke noget økonomisk incitament til at vurdere kontrolomfanget lavere, da kontrollen med engrosvirksomheder med behandling er gebyrfinansieret, og da resultatmålene på området er baseret på summen af det antal audit, som er planlagt.

10.2.4 Hver 3. virksomhed fik et andet antal audit end planlagt

Konklusion for afsnittet

Hver 3. virksomhed har fået færre eller flere audit end de antal, som kontrolafdelingerne ved årets start planlagde, at de havde behov for. Baggrunden herfor er ikke, at kontrolafdelingerne ændrer behovsvurderingen i løbet af året.

Revisionsenheden har undersøgt, om det gennemførte antal audit i den repræsentative stikprøve af engrosvirksomheder svarer til det antal audit, som kontrolafdelingerne havde vurderet, at der var behov for i hver af virksomhederne, jf. afsnit 10.2.2.

I den undersøgte stikprøve af engrosvirksomheder er der gennemført 328 audit. Der var planlagt i alt 326 audit, og der er dermed samlet set gennemført flere audit end planlagt.

Tallet dækker imidlertid over, at ca. 1/3 af virksomhederne enten har fået færre eller flere audit end det antal, som kontrolafdelingerne planlagde, at der var et behov for. Således er der blandt de 129 virksomheder 18, som har fået færre audit, og 25 der har fået flere audit, end kontrolafdelingerne fastsatte på baggrund af den konkrete vurdering af kontrolbehovet. Det vil sige, at for 43 af de 129 virksomheder blev der gennemført et andet antal audit end planlagt. Der er i gennemsnit tale om 1,4 audit mere eller mindre end planlagt. Tallet ligger på mellem 1 og 3 audit for de enkelte virksomheder.

18 af de 19 virksomheder, der fik færre audit end planlagt, ligger i Fødevarerregion Syd og Fødevarerregion Øst, hvilket i stikprøven svarer til næsten halvdelen af engrosvirksomheder med behandling i de 2 regioner. Det drejer sig om i alt 27 audit. På landsplan svarer det til, at knap hver 7. engrosvirksomhed med behandling har fået færre audit, end kontrolafdelingerne har planlagt, at de havde behov for.

For de 25 virksomheder, der fik flere audit end det vurderede antal, drejer det sig om 34 audit.

Fødevarestyrelsen har gjort opmærksom på, at forskelle på det planlagte og det udførte antal audit kan være, at der i løbet af året har været ændringer behovsvurderingerne for de enkelte virksomheders.

Revisionsenheden har på den baggrund gennemgået kontrolafdelingernes forklaringer på, hvorfor antallet af udførte audit afviger fra det planlagte. Gennemgangen har vist, at afvigelserne imidlertid ikke skyldes en ændret behovsvurdering af virksomhederne.

Kontrolafdelingerne har oplyst, at nogle virksomheder fik flere audit end planlagt, fordi det var kompliceret og svært at nå det hele ved én audit. En anden grund var, at kontrol af egenkontrol og prøveudtagning ikke var muligt ved den første audit. Andre årsager, som blev nævnt, var blandt andet, at de planlagte antal audit af tidsmæssige årsager ikke blev nået, at der blev skiftet tilsynsførende, og at virksomheder fik ekstra audit helt uden begrundelse.

Alle virksomhederne i stikprøven har fået mindst én audit i løbet af 2006.

Revisionsenheden spurgte i januar 2007 regionerne om, hvordan de håndterede en situation, hvor det vurderede behov for audit i en virksomhed ikke kunne nås i løbet af året. Regionerne svarede, at de når det antal audit, de skal nå, og at denne situation derfor ikke var aktuel. Set i lyset af undersøgelsen viser regionernes svar, at nogle af dem ikke har kendskab til, at nogle virksomheder ikke får det antal audit, de skulle have haft ifølge den behovsorienterede planlægning. Det vidner om, at nogle regioner ikke følger med i, om de enkelte engrosvirksomheder med behandling får det antal audit, der er planlagt.

Fødevarerstyrelsens kommentar til rapporten:

Fødevarerregionerne følger løbende ved planlægningen af digitalt tilsyn med i, om de enkelte engrosvirksomheder får det antal audit, der er planlagt. Det indgår i overvejelserne omkring bedre understøttelse af kontrolbesøgene at få bedre integration mellem faciliteter til planlægning af antal audit og digitalt tilsyn, for eksempel således, at den tilsynsførende løbende har adgang til behovsvurderingen af virksomheden i forbindelse ved kontrolbesøget.

Konklusion for kapitel 10

Fødevarestyrelsen kontrollerede 99,8 % af fødevarer virksomhederne i 2006. Det svarer til, at 105 virksomheder ikke blev kontrolleret. Sammenlignet med, hvor mange virksomheder der i tidligere år ikke blev kontrolleret, er der tale om en markant forbedring.

I detailledet holdt Fødevarestyrelsen sig på landsplan til frekvensintervallet for audit i 2 ud af de 3 auditfrekvensgrupper. I den sidste frekvensgruppe overholdt kontrolafdelingerne i Odense og Rødovre ikke helt minimumsfrekvensen. Det betød, at Fødevarestyrelsen på landsplan i denne gruppe gennemførte færre audit pr. virksomhed end den vejledende minimumsfrekvens.

På landsplan har Fødevarestyrelsen i gennemsnit gennemført et antal audit, der ligger højere end minimumsfrekvensen i alle de 3 auditfrekvensgrupper inden for engrosvirksomheder uden behandling.

Hver engrosvirksomhed med behandling får fastsat sit kontrolbehov ud fra en særlig behovsorienteret vurdering. Den hidtidige, centralt udmeldte risikovurdering, der består af inddeling i frekvensgrupper, er dermed blevet suppleret af en ny metode til risikovurdering, hvor kontrolafdelingerne fastsætter kontrolbehovet for hver engrosvirksomhed med behandling.

Fødevarestyrelsens nye system til at fastsætte behovet for audit i engrosvirksomheder med behandling giver større ensartethed i vurderingen af kontrolbehovet. Kontrolafdelingerne dokumenterer vurderingen af kontrolbehovet i engrosvirksomheder med behandling og lever dermed op til auditfrekvensvejledningens krav herom.

Behovsvurderingen betyder, at der samlet set planlægges gennemført færre audit end minimumsfrekvensen i engrosvirksomheder med behandling. Dette er i overensstemmelse med auditfrekvensvejledningen. Kontrolafdelingerne har ikke noget incitament til at vurdere kontrolomfanget lavere, da kontrollen med engrosvirksomheder med behandling er gebyrfinansieret.

Hver 3. virksomhed har fået færre eller flere audit end de antal, som kontrolafdelingerne ved årets start planlagde, at de havde behov for. Baggrunden herfor er ikke, at kontrolafdelingerne ændrer behovsvurdering i løbet af året.

Kåre Degn Johansson,
30. april 2007.

Fødevarekontroludvalgets bemærkninger

Rapporten vidner om, at Fødevarestyrelsen formåede at leve op til målsætningerne i resultatkontrakten på trods af vanskelige vilkår som besparelser, en ny struktur, fugleinfluenza og flere sager med stor politisk og mediemæssig opmærksomhed.

Imidlertid finder Fødevarekontroludvalget, at rapporten tegner et billede af fødevarekontrollens styring som et system, der er under betydeligt pres, og hvor der ofte er større fokus på kvantitet (antal tilsyn) end kvalitet i opgaveudførelsen. Styrelsens ambition om større behovsorientering af kontrollen er kun slået delvis igennem. Udvalget finder derfor, at Fødevarestyrelsen på nogle områder bør have mere fokus på en styring med mulighed for fleksibel og behovsorienteret omfordeling af ressourcerne.

Revisionsenheden har i denne rapport haft særlig fokus på kontrollen i primærproduktionen. Udvalget er af den opfattelse, at Fødevarestyrelsen hvert år bør udnytte resultaterne af medicinkontrollen til at fastsætte, hvor mange besætninger og dyrlægepraksis, der skal have et årligt kontrolbesøg. Der er behov for øget vejledning til fødevareregionerne om, hvordan de skal administrere princippet om uanmeldt kontrol. Herudover er der brug for at revidere den veterinære kontrolrapport, så det klart fremgår, hvilken kontrol der er udført. Ved medicinkontrollen anvendes i stor udstrækning frivillige tjeklister, som dog på grund af deres frivillige karakter ikke er en garanti for ensartethed.

Fødevarekontroludvalget konstaterer, at der ikke i hygiejneforordningen er krav om, at primærproducenterne skal have skriftlige egenkontrolprocedurer. Det gør det vanskeligt for Fødevarestyrelsen at udføre kontrol af egenkontrollen og at dokumentere den udførte kontrol. Fødevarekontroludvalget bakker derfor op om Revisionsenhedens anbefaling af, at Fødevarestyrelsen bør lave retningslinjer for, hvordan kontrollen med egenkontrollen skal fremgå af kontrolrapporten. Samtidig bør Fødevarestyrelsen altid sikre sig, at kontrollen tager udgangspunkt i egenkontrollen.

Det er af største væsentlighed for primærproducenter og virksomheder, at de altid kan stole på, at hjemlerne i Fødevarestyrelsens afgørelser er rigtige, at de anvendes ensartet og korrekt, at kontrolafdelingerne håndhæver reglerne ensartet, og at bødestørrelser bliver udmålt i henhold til gældende domspraksis. Af den grund finder Fødevarekontroludvalget det uheldigt, at kontrolafdelingerne håndhæver reglerne uensartet ved medicinkontrollen, hvor Kontrolafdeling Viborg i højere grad end i resten af landet rejser sager og sanktionerer. Det er også uheldigt for retsopfattelsen, at bødestørrelser ikke konsekvent bliver udmålt efter gældende domspraksis. Det er samtidig vigtigt, at en skæv fordeling af sanktionspraksis mellem regionerne ikke nødvendigvis udløser en stramning i alle regioner. Ensartet sanktionspraksis på området for medicinkontrol skal bygge på det tilstrækkelige niveau for at opnå den ønskede effekt. Der er derfor behov for, at Fødevarestyrelsen i Mørkhøj i højere grad koordinerer og vejleder fødevareregionerne på dette område.

Fødevarerkontroludvalget konstaterer, at Fødevarestyrelsen har lavet en ny gruppering af de enkelte gebyrordninger. Omgrupperinger gør det vanskeligt at lave en økonomisk styring der sikrer, at der for de enkelte gebyrordninger er balance mellem udgifter og indtægter ved kontrollen over en 4-årig periode, hvilket er målsætningen. Udvalget konstaterer dog med tilfredshed, at der fra styrelsens side er øget fokus på at skabe balance mellem udgifter og indtægter i gebyrordningerne, så det sikres, at primærproducenter og virksomheder opkræves præcis de beløb, der skal til for at dække omkostningerne ved kontrollen. Udvalget finder, at Fødevarestyrelsen skal sikre, at rekrutteringsvanskeligheder, kompetencemangel og eventuelt utilstrækkelig planlægning ikke belaster de virksomheder, der er omfattet af gebyrordninger.

Fødevarerkontroludvalget finder det positivt, at fødevareregionerne generelt er tilfredse med den nye struktur, som Fødevarestyrelsen har fået. Den samtidige besparelse i organisationen har gjort det til en ekstra udfordring at tilpasse sig strukturen, men den høje grad af målopfyldelse i resultatkontrakten viser, at fødevareregionerne har gjort en særlig indsats herfor. Fødevarestyrelsen bør fremover have øget fokus på at sikre kvalitet i opgaveløsningen samt at sikre ordentlige arbejdsvilkår for medarbejderne.

Håndteringen af fugleinfluenza vidner om, at der ikke var frie ressourcer i Fødevarestyrelsen til den omfattende beredskabsopgave, sygdommen medførte. Fødevarestyrelsen udnyttede i den forbindelse ikke muligheden for at nedjustere på målkravene. Resultatkontrakten lagde et bånd på de muligheder, styrelsen havde for at omprioritere. Ministeriets departement eller Fødevarestyrelsen bør afsætte flere midler til såvel veterinært beredskab som fødevarerberedskab. Alternativt bør styrelsen omprioritere opgaverne og nedjustere målkravene i resultatkontrakten.

Resultaterne af den laboratoriebaserede, analytiske kontrol vidner om, at Fødevarestyrelsen mangler styring både af de centralt koordinerede projekter og af den regionalt styrede kontrol. Den nuværende styring bærer præg af, at der skal udtages et prøveantal, som sikrer at Fødevarestyrelsens laboratorier kan udnytte deres analysekapacitet. Samtidig er der ikke altid fokus på at behovsorientere de regionale projekter.

Fødevarerkontroludvalget finder det positivt, at der ved planlægningen af audit i engrosvirksomheder med tilvirkning sker en behovsvurdering og at dette dokumenteres, samt at regionerne er tilfredse med det nye redskab til at lave behovsvurderingen af kontrollen i hver enkelt virksomhed. Udvalget er dog uforstående overfor, at hver 3. virksomhed fik et andet antal audit end det antal, der var planlagt ved årets start. Rapporten viser, at dette ikke skyldtes, at kontrolafdelingerne justerede behovsvurderingen i løbet af året, men at ændringerne i auditantal havde andre årsager.

Fødevarerkontroludvalget finder det positivt, at Fødevarestyrelsen i sine kommentarer til rapporten i flere tilfælde beskriver, at styrelsen vil tage hånd om de rejste problemstillinger og anbefalinger. På enkelte områder er der allerede fulgt op.

Fødevarerkontroludvalget

Merethe Guldborg (formand), Jørgen Højmark Jensen, Erik Bisgaard Madsen,
Anette Nygaard de Voss, Lars Ovesen, Camilla Udsen

