

Fødevarestyrelsen

27.10.2004

J.nr.: 2004-20-26-00410 / FVST

Notat
om
Samrådspørgsmål A

Samrådspørgsmål A:

Ministeren bedes redegøre for den kritik af fødevarekontrollen, som fremgår af ”Rapport over revision af Fødevaredirektoratets kontrol med fødevarer”, jf. (2003-04) alm. del – bilag 956.

Baggrundsnotat

Fødevarestyrelsen har gennemgået Rapport over revision af Fødevaredirektoratets kontrol med fødevarer i 2003 og har i samråd med Revisionsenheden vurderet kritik som værende de bemærkninger og kritikpunkter fra Revisionsenheden, som er anført i rapportens resumé og de enkelte kapitlers konklusionsbokse. Endvidere er kritikpunkter fra Fødevarekontroludvalget behandlet i notatet.

De enkelte kritiske kommentarer behandles hver for sig i notatet. Der redegøres kort for, om Fødevarestyrelsen er enig i kritikken og hvad der er foretaget som opfølgning/vil blive foretaget som opfølgning på kritikken.

Kritiske bemærkninger vedr. Struktur, prioritering og omkostninger

Struktur

- Revisionsenheden: Der foreligger ikke dokumentation for hvorvidt Mørkhøj har fulgt det interne samarbejde i regionerne med hensyn til den ændrede laboratoriestruktur. Utilfredsstillende at den omfattende omlægning af den mikrobiologiske kontrol ikke har været genstand for evaluering (fra rapportens resume side 8 samt side 25 og side 36).

Fødevarestyrelsen: Som det fremgår af revisionsrapporten har Fødevarestyrelsen i Mørkhøj fulgt udviklingen meget tæt i regionerne med hensyn til de ulemper, der blev skitseret i laboratoriestrukturrapporten - herunder dialogen, sparringen og de ajourføringsmæssige forhold for fødevareafdelingerne, idet samarbejde og koordinering er drøftet på både laboratorie- og fødevarechefmøder. Regionerne har ikke givet udtryk for egentlige problemer i forbindelse med det praktiske samarbejde. Strukturen på laboratorieområdet vil komme til at indgå i forbindelse med det arbejde, der er iværksat med henblik på Fødevarestyrelsens samlede struktur.

Omlægningen og moderniseringen af den offentlige mikrobiologiske kontrol blev påbegyndt i 2000. Med de redskaber der i perioden frem til 2004 har været til rådighed, er den løbende blevet fulgt af Fødevarestyrelsen. Det er i den forbindelse konstateret, at anbefalingerne i Huss rapporten som helhed er gennemført.

Fra 1. januar 2004 er et nyt indberetningssystem (Scan Jour/SQL-Lims) taget i brug, sådan at der kan opnås et mere detaljeret overblik over den mikrobiologiske kontrol der foretages i regionerne. Fødevarestyrelsen finder det derfor hensigtsmæssigt, at der nu gennemføres en samlet evaluering af den offentlige mikrobiologiske kontrol.

Evalueringen vil blive gennemført i 2005 og vil omfatte en gennemgang af anbefalingerne og konklusionerne i Huss rapporten samt en vurdering af, om omlægningen er blevet tilfredsstillende implementeret. Som led i den samlede evaluering, vil der i 2005 blive gennemført en supervision af regionerne for at afdække om "Vejledning om offentlig mikrobiologisk kontrol" følges. Derudover foretages et antal udtræk i Mørkhøj fra Scan Jour/SQL-Lims til belysning af, om regionerne i 2004 har udtaget antallet af prøver til regional kontrol i henhold til udmeldingerne fra Mørkhøj.

Når supervisionen i regionerne og evalueringen er gennemført, vil resultaterne blive anvendt som grundlag for, hvorledes overvågningen fremover skal gennemføres, således at det sikres, at den offentlige mikrobiologiske kontrol foregår i henhold til de udstukne retningslinier.

Prioritering

- Revisionsenheden: Utilfredsstillende at der ikke er beskrevet retningslinier for prioritering af de øvrige aktiviteter i tilfælde af kriser (fra rapportens resume side 7 samt side 25 og side 87).

I forbindelse med Fødevarestyrelsens håndtering af Newcastle's Disease var der behov for en hurtig og betydelig ressourcetilførsel især til Fødevareregion Sønderjylland. Derfor blev en række medarbejdere fra de andre fødevareregioner og fra Fødevarestyrelsen i Mørkhøj overført til arbejde i Fødevareregion Sønderjylland. I denne forbindelse blev der foretaget en omprioritering af det arbejde disse medarbejdere skulle have udført, således at kontrollen med virksomheder der alene eller i hovedsagen detailforhandlede emballerede fødevarer og virksomheder der alene engrosforhandlede emballerede fødevarer herunder øl-depoter blev nedprioriteret. Det var styrelsens vurdering, at denne prioritering ville være den mindst kritiske i forhold til fødevareressourcerne.

Fødevarestyrelsen har i 2004 igangsat et arbejde, således at denne prioritering kan blive beskrevet og som en del af beredskabet ligge parat. Prioriteringen vil ske efter de samme principper, som blev lagt til grund ved håndteringen af Newcastle's Disease – således at fødevareressourcerne berøres mindst muligt.

Omkostninger

- Revisionsenheden: Begrænset fokus på den del af udgifterne, der bestemmes af kontrolintensiteten i forbindelse med kontrol af egenkontrollen og den øvrige kontrol (fra rapportens resume side 11 samt side 86).

Fødevarestyrelsen er uenig i kritikken. Ved fastlæggelse af bemanningen på slagterierne indgår som selvstændige parametre ressourcebehovet til kontrol med opskæringsafdelinger, køle- og fryselagre, virksomhedslaboratorier og den offentlige kontrol med egenkontrollen.

Ressourceallokeringen til disse områder har været drøftet ved møder med chefbedsdyrlægerne. Ressourcetildelingen er sket efter en individuel vurdering af det enkelte slagteris kontrolbehov.

For 2005 gennemføres en endnu mere detaljeret kontrolstyring også af slagterikontrollens tilsynsopgaver. Denne styring vil blive nærmere vurderet i 2005 med henblik på for 2006 at gennemføre en endnu mere detaljeret ressourcestyring på dette punkt.

- U hensigtsmæssigt at rimeligheden af de enkelte niveauer og forskelle i produktivitet regionerne imellem ikke er vurderet, før målene for enhedsomkostninger er fastlagt (fra rapportens side 82, den kritiske bemærkning er ikke overført til konklusionsboks).

Fødevarestyrelsen: Styrelsen er uenig i kritikken. Det er forkert, at "Fødevarer direktoratet primært baserer sin styring af regionernes ressourceanvendelse på den overordnede udvikling i enhedsomkostningerne." Den faktiske styring sker på virksomhedsniveau, hvor hvert enkelt budget vurderes sammen med virksomheden. Målene ("niveauer") udtrykker samlede udgiftslofter. Inden for rammerne af disse lofter er der forskellige muligheder for at begrænse udgifterne. Disse muligheder afdækkes i budgetdialogen med den enkelte virksomhed på grundlag af bemandingsmodellerne mv. Derved bliver forskellene i produktivitet - virksomheder - og dermed regioner - imellem vurderet. Mål i form af udgiftslofter er nu afløst af loft over styrbare administrative udgifter og processuelle mål for budget og bemanding.

Kritiske bemærkninger vedr. tilsyn, egenkontrol og mikrobiologiske undersøgelser

Tilsyn

- Revisionsenheden: Utilfredsstillende at 5 regioner ikke har fulgt kravet om min. et årligt tilsyn for grossister (fra rapportens resume side 8 samt side 29 og side 88).

Fødevarestyrelsen: Fødevareregionerne har efterlevet tilsynsfrekvensvejledningen for flertallet af virksomhedsgrupperne og har nået målene i resultatkontrakten.

I 2003 var engrosvirksomheder uden tilvirkning delt i to tilsynsfrekvensgrupper. Den ene gruppe havde en vejledende tilsynsfrekvens på 1, mens den anden gruppe havde en vejledende tilsynsfrekvens på 1 – 3. I Resultatkontrakten for 2003 var resultatmålet for de to tilsynsfrekvensgrupper samlet.

- Revisionsenheden: Udarbejdelse af handlingsplaner og midlertidige ansættelser har været nødvendigt for at nå målene i resultatkontrakten. Utilfredsstillende at aktivitetsplanlægningen i regionerne nødvendiggør sådanne tiltag (fra rapportens resume side 9 samt side 42 og side 88).

Fødevarestyrelsen: Til kritikken af at der er udarbejdet særlige handlingsplaner for opfyldelse af regionernes kvantitative mål skal oplyses, at alle regioner før årets begyndelse har en resultatkontrakt, der kvantificerer opgaverne. Regionerne skal endvidere udarbejde kontrolaktivitetsplaner med udgangspunkt i regionens virksomheder, der skal kontrolleres. Planerne indeholder f.eks. tilsynsfrekvens og tilsynstid, og aktiviteterne fordeles til de tilsynsførende. Gennemførelsen af aktiviteterne følges løbende og hvert kvartal rapporteres kontrolaktiviteten til styrelsen i Mørkhøj. Kontrolaktivitetsplanerne og den kvartalsvise

opfølgning medvirker til at sikre, at alle tilsyn bliver nået i løbet af året. Der eksisterer således en ordinær planlægning, der tager stilling til arbejdets udførelse.

Disse ordinære planlægningsredskaber har tidligere virket udmærket. Men som i enhver anden offentlig eller privat organisation kan der imidlertid i løbet af året opstå ændringer, opgaver m.v. som kræver justering i forhold til den planlægning, man er startet året med, f.eks. at der udarbejdes nye planer eller mere detaljerede handlingsplaner end hidtil. Det sker i mange virksomheder og institutioner hvert år. Det er derfor Fødevarestyrelsens opfattelse, at regionerne har handlet både korrekt og ansvarligt ved at udarbejde særlige handlingsplaner, da det viste sig nødvendigt.

Fødevarestyrelsen opfordrede endvidere regionerne til at ansætte personale i 2003 i de tilfælde, hvor det var økonomisk muligt og hvor der var grund hertil for at nå målene. Styrelsen er af den opfattelse, at midlertidigt ansatte kan udføre et udmærket arbejde, idet de ansatte har fået en introduktion af regionen og er pålagt mindre komplicerede opgaver. Revisionen viste da heller ikke, at der var problemer med kontrollen udført af de midlertidigt ansatte.

- Revisionsenheden: Utilfredsstillende at regionerne kan vælge hvem, der udfører hvilke kontrolopgaver på hjemmemarkedsslagterierne (fra rapportens resume side 11 samt side 69 og side 87).

Fødevarestyrelsen: I september 2003 fastlagde Fødevarestyrelsen i Mørkhøj i samarbejde med de regionale fødevarerechefer, at arbejdsbeskrivelser for de honorarlønnede dyrlæger kan fastlægges decentralt af den enkelte region. Hermed muliggøres en fleksibel ordning, som tilgodeser de enkelte regioners behov for at lave arbejdsdeling mellem de honorarlønnede dyrlæger ved hjemmemarkedsslagterierne og de fastansatte dyrlæger fra regionskontoret, som løser tilsynsopgaver på hjemmemarkedsslagterierne. I praksis vil det formodentlig betyde, at honorarlønnede dyrlæger i nogle regioner primært vil løse kødkontrolopgaver, mens de honorarlønnede dyrlæger i andre regioner vil løse både tilsynsopgaver i forhold til virksomhedens egenkontrol og kødkontrolopgaver.

Regionerne skal inden den 15. november 2004 udarbejde en arbejdsbeskrivelse for de honorarlønnede dyrlæger (dvs. en arbejdsfordeling mellem honorarlønnede dyrlæger ved hjemmemarkedsslagterierne og fastansatte dyrlæger, der løser tilsynsopgaver på hjemmemarkedsslagterierne).

Det er regionernes ansvar at sikre, at de honorarlønnede dyrlæger gennemgår den nødvendige efteruddannelse, som sikrer, at de kan løse de opgaver, de får pålagt, på en kvalificeret måde. Senest 1. juli 2005 skal regionerne have gennemført efteruddannelsen af de honorarlønnede dyrlæger.

Egenkontrol

- Revisionsenheden: Utilfredsstillende at der ikke findes rammer for gennemførelsen af de planlagte tilsyn med egenkontrollen på eksportslagterier (fra rapportens resume side 10 samt side 69 og side 87).

Fødevarestyrelsen: Chefembedsdyrlægen udarbejder hvert år en plan for kontrollen med egenkontrollen således, at hele egenkontrolprogrammet bliver auditeret. Dette stemmer helt

overens med Fødevarestyrelsens generelle kontrolvejledning, hvor der står, at kontrollen skal planlægges således, at hele egenkontrolprogrammet er gennemgået over en vis periode.

Styrelsen har som et yderligere tiltag iværksat et projekt om ensartet forvaltning i kødkontrollen, der har til formål at udarbejde konkrete tiltag, der sikrer, at kontrollen på slagterier og kødvirksomheder i Danmark føres på et fælles værdigrundlag og med udgangspunkt i ensartede standarder for planlægning og udførelse af kontrollen. Projektet forventes afsluttet med udgangen af 2004, således at regionerne kan anvende redskabet i deres kontroltilrettelæggelse i 2005.

Mikrobiologi

- Revisionsenheden: Utilfredsstillende at direktoratet ikke har fulgt op på hvorvidt regionerne efterlever den mikrobiologiske vejledning mht fordelingen af den regionalt styrede prøveudtagning (fra rapportens resume side 8 og side 25).

Fødevarestyrelsen: Styrelsen har ikke i 2003 detaljeret fulgt, hvorvidt regionerne efterlevede den mikrobiologiske vejledning med hensyn til fordelingen af den regionalt styrede prøveudtagning. Som tilkendegivet i forbindelse med rapport over revision af Fødevaredirektoratets kontrol med fødevarer i 2003, har Fødevarestyrelsen i 2004 foretaget opgørelser over den regionale mikrobiologiske kontrol i engros- og detaillered, og vurderer at fordelingen af prøver ligger indenfor de vejledende rammer, der er meldt ud i bl.a. den mikrobiologiske vejledning.

Kritiske bemærkninger vedr. indberetninger

- Revisionsenheden: Indberetninger af sanktioner fra svineslagterier har ikke haft den nødvendige detaljeringsgrad (fra rapportens resume side 11 samt side 78).

Fødevarestyrelsen: Styrelsen er ikke enig i, at detaljeringsgraden af indberetninger om sanktioner på svineslagterier har været utilstrækkelig.

Til og med 2003 er regionernes påbud, forbud, bøder og politianmeldelser opgjort samlet i et system, hvor man har kunnet søge på de enkelte afgørelser. Detaljeringsgraden har været virksomhedstyper, herunder slagterier; lovgivningsområder; regioner og opfølgingsmåder. Oplysningerne har dannet grundlag for statistik, EU-indberetninger o.l.

Oplysninger om indskærpelser har hidtil ikke været indsamlet centralt, da indskærpelser ikke er straf eller juridiske afgørelser. Disse oplysninger kunne dog til enhver tid indhentes fra regionerne, som det skete for 17 slagterier i januar 2004.

Fra og med 2004 øges detaljeringsgraden, da oplysninger om sanktioner indhentes fra styrelsens tilsyns- og journalsystem Scan Jour. En væsentlig ændring er, at indskærpelser kommer med i statistikken. Fra 2004 offentliggøres alle kontrolresultater endvidere på Internettet. Det sker for slagteriernes vedkommende ved de månedlige kontrolresuméer.

- Revisionsenheden: Direktoratets styringsredskab i form af udfyldte kontrolrapporter i Scan Jour (for hjemmemarkedsslagterier) har ikke virket efter hensigten, men der er iværksat tiltag til forbedringer (fra rapportens side 67, den kritiske bemærkning er ikke overført til konklusionsboks).

Fødevarestyrelsen: Der er ikke problemer med at følge kontrollen på hjemmemarkeds- og eksportslagterier hver for sig, idet data vedr. bl.a. virksomheder, tilsyn mv. kan udtrækkes branchevis fra Scan Jour.

Der er imidlertid ikke hidtil på alle hjemmemarkedsslagterier blevet udfyldt kontrolrapporter for tilsyn, hvor der udelukkende er foretaget kødkontrol (AM- og PM-kontrol).

Det vil blive præciseret overfor regionerne, at der fra den 1. januar 2005 skal udarbejdes kontrolrapport ved alle tilsyn – også tilsyn, hvor der udelukkende udføres kødkontrol (AM og PM kontrol).

Der kan fra Scan Jour udarbejdes udtræk for hver branche med oplysninger om hvilke lovgivningsområder, der er kontrolleret og med hvilket resultat.

Kritiske bemærkninger vedr. supervision og kompetenceudvikling

Supervision

- Revisionsenheden har konstateret, at afrapporteringen i forbindelse med de regionale fødevarerregioners supervision af kontrollen på eksportslagterierne i nogle regioner ikke sker i henhold til Fødevarerregionernes vejledning. Revisionsenheden finder dette utilfredsstillende. (fra rapportens resume side 11 samt side 78).

Fødevarestyrelsen har primo 2004 etableret en centralt placeret særlig enhed – Auditenheden. Auditenhedens formål er at påse, at virksomheder godkendt til at eksportere til USA lever op til gældende regler og særlige USA-krav. Dette sker ved en stikprøvevis kontrol af, at veterinærkontrollens arbejde og den regionale supervision sker systematisk, ensartet og på samme faglige niveau på alle USA-godkendte virksomheder.

Auditenhedens opgaver er udover ovenstående, at sikre ensartet dokumentation af tilsyn og supervisioner, samt bidrage til at løfte embedsdyrlægers og supervisorers kompetence gennem sidemandsoplæring.

Auditenheden aflægger besøg på hver virksomhed tre til fire gange om året. Endvidere aflægger auditenheden besøg på Fødevarerregioner. Ved disse auditbesøg vurderer auditenheden også om regionerne udfører supervision af kontrollen på eksportslagterierne efter de retningslinier der er givet i vejledningen om regionernes supervision af kontrollen i kødvirksomhederne og vurderer herunder om regionernes afrapportering af supervisionerne er dækkende. Efter besøgene udarbejder Auditenheden en rapport, hvoraf eventuelle afvigelser fremgår. Med etableringen af auditenheden i januar 2004 er der således skabt mulighed for at kunne justere, hvis det konstateres, at supervisionerne foretages på en uregelmæssig måde.

Endvidere har Fødevarestyrelsen i foråret 2004 afholdt kursus for regionernes supervisorer for at sikre, at supervisionerne sker ensartet på landsplan. Senest er der planlagt et 2-dages seminar for supervisorerne som opfølgning på en netop afholdt inspektion fra de amerikanske myndigheder.

Auditenheden auditerer ikke kødvirksomheder, der alene er EU- eller hjemmemarkedsgodkendte, men Fødevarestyrelsen vurderer, at de erfaringer, som opnås i regionerne ved auditeringen af de USA-godkendte virksomheder giver en afsmittende effekt til supervisionen af de øvrige virksomheder.

- Revisionsenheden: Utilfredsstillende at 5 regioner vurderer at der ikke er behov for supervision på hjemmemarkedsslagterier (fra rapportens resume side 11 samt side 78 og side 88).

Fødevarestyrelsen: Et af formålene med Fødevarestyrelsens vejledning om regionernes supervision af kontrollen i kødvirksomheder er at sikre, at kontrollen udføres efter gældende regler på de kontrolsteder, hvor regionen har personale fast placeret, dvs. hvor regionens ledelse ikke har daglig kontakt med medarbejderne. Det gælder f.eks. eksportslagterier.

Fødevarestyrelsen har vurderet behovet for supervision af kontrollen på hjemmemarkedsslagterier. I vejledning om regionernes supervision af kontrollen på kødvirksomheder foreskrives det, at regionen skal supervisere regionens kødvirksomheder – udover de USA-godkendte virksomheder – efter behov og i henhold til fødevarechefens vurdering.

Fødevarestyrelsen har evalueret, om vejledningen skulle ændres således, at der fremover stilles krav om, at regionen skal supervisere kontrollen af hjemmemarkedsslagterierne med en fast frekvens, f.eks. en gang årligt. Fødevarestyrelsen har vurderet, at der umiddelbart ikke er et sådant behov, da hver enkelt honorarlønnet dyrlæge, der udfører visse kontrolopgaver, herunder slagtedyrskontrol, er omfattet af vejledningen om kvalitetssupervision og derfor superviseres som enkeltperson. Øvrig kontrol på virksomheden udføres af personer, der har hovedarbejdssted på regionskontoret.

- Revisionsenheden: U hensigtsmæssigt at de honorarlønnede dyrlæger ikke er omfattet af kvalitetssupervisionen (nævnes af fødevarekontroludvalget på side 88 og udvalget anbefaler at de honorarlønnede dyrlæger omfattes).

Fødevarestyrelsen: Kvalitetssupervision er både kontrol med kvaliteten af den tilsynsførendes arbejde og en integreret del af kompetenceudviklingen af den tilsynsførende. Kvalitetssupervision foregår ved, at den tilsynsførende tager på tilsyn sammen med fødevarechefen eller en anden leder fra fødevareafdelingen. Chefen/lederen overværer tilsynet og bedømmer indsatsen i forhold til de fastsatte kriterier. Kontrolværdierne udgør en stor del af kriterierne og bedømmelsen vil derfor i høj grad blive en vurdering af, om den tilsynsførende kan arbejde inden for den kvalitative ramme, som kontrolværdierne udgør. Tilsynsførende og chef/leder evaluerer tilsynet i fællesskab, drøfter behov for forbedringer og eventuelle kompetenceudviklingsbehov. Resultatet af evalueringen vil normalt indgå i den årlige medarbejderudviklingssamtale (MUS). Halvdelen af de tilsynsførende bliver kvalitetssuperviseret i 2004.

I samarbejde med fødevarecheferne har Fødevarestyrelsen i Mørkhøj fastlagt, at alle honorarlønnede dyrlæger skal kvalitetssuperviseres minimum én gang årligt fra og med 1. januar 2005.

Kompetenceudvikling

- Revisionsenheden: Utilfredsstillende at de timelønnede dyrlæger ikke har fået samme efteruddannelse i kødkontrolcirkulæret som det øvrige kontrolpersonale (fra rapportens resume side 10 samt side 62 og side 87).

Fødevarestyrelsen: Styrelsen er ikke enig i kritikken. Af revisionsrapporten fremgår, at flere regioner har givet det timelønnede personale samme undervisning som det øvrige kontrolpersonale. Når dette ikke er sket i alle tilfælde, beror det dels på omfanget af anvendelsen af timelønnet personale i regionerne, dels på regionens egen vurdering af, hvilken type efteruddannelse, der er mest relevant for den pågældende personalegruppe. Efter Fødevarestyrelsens opfattelse sker oplæringen af de timelønnede dyrlæger på samme faglige grundlag hvilket sikrer, at kødkontrollen udføres ensartet på landsplan.

- Revisionsenheden: Vedr. egenkontrol: Revisionsenheden vurderer, at retningsliniernes angivelse af de honorarlønnede dyrlægers arbejdsopgaver ikke udmøntes i deres efteruddannelse (fra rapportens side 57, kommentaren er ikke overført til en konklusionsboks men nævnt af fødevarekontroludvalget side 87).

Fødevarestyrelsen har på et møde med fødevarecheferne i august 2004 sat fokus på kontrollen på hjemmemarkedsslagterierne og emnet blev berørt igen ved fødevarechefmødet i september.

Fødevaredirektoratets retningslinier for honorarlønnede dyrlæger stiller krav om, at honorarlønnede dyrlæger, der er ansat af fødevareregionerne til at føre tilsyn ved hjemmemarkedsslagterier, skal gennemgå et uddannelsesforløb. Fødevarestyrelsen har besluttet, at de regioner som ikke allerede havde iværksat uddannelsesprogrammerne, omgående skal lave planer for alle honorarlønnede dyrlæger. Efteruddannelsesforløbet skal svare til de konkrete behov, som den enkelte dyrlæge har og skal være tilpasset de kontrolopgaver, som dyrlægen skal varetage.

Det er også besluttet, at alle regioner skal have gennemført disse efteruddannelsesprogrammer senest 1. juli 2005 (jf. afsnittet om kritiske bemærkninger vedr. tilsyn, egenkontrol og mikrobiologiske undersøgelser). Fødevarestyrelsen vil derefter vurdere behovet for opfølgning.