

## **Fødevarestyrelsens kontrol med fødevarer i 2004** - årlig revision af fødevarekontrollen

Hovedformålene med fødevarelovgivningen er at beskytte forbrugerne mod sundhedsrisici og vildledning i forbindelse med fødevarer samt at sikre forbrugerne adgang til fødevarer af høj kvalitet. Et centralt middel til at opnå dette er en effektiv, sammenhængende og ensartet kontrol med fødevarer fra jord til bord, hvor hensynet til forbrugerne er i centrum.

For at understøtte ministeren i arbejdet med at overvåge, at intentionerne bag fødevareloven bliver opfyldt samt for at styrke forbrugernes, primærproducenternes og virksomhedernes tillid til den offentlige fødevarekontrol, skal der i henhold til § 67, stk. 1, i fødevareloven nedsættes et fødevarekontroludvalg, som skal referere til ministeren og Det Rådgivende Fødevareudvalg.

Formålet med undersøgelsen, som danner grundlag for denne rapport, er at vurdere Fødevarestyrelsens indsats i forbindelse med kontrollen med fødevarer. Rapporten er udarbejdet af Revisionsenheden i Fødevarestyrelsen og indgår som en del af det materiale, der danner grundlag for Fødevarekontroludvalgets vurdering af fødevarekontrollen

# Revision af Fødevarestyrelsens kontrol med fødevarer i 2004

Udarbejdet af Revisionsenheden:

Kåre Degn Johansson

Tina Sørensen

Emilie Sloth

Cebina Hansen

Betina Bengtsen

Nanna Jansson



MINISTERIET FOR FAMILIE-  
OG FORBRUGERANLIGGENDER

Fødevarestyrelsen

## Revision af Fødevarestyrelsens kontrol med fødevarer i 2004 af Revisionsenheden

1. udgave, 1. oplag, maj 2005  
Copyright: Fødevarestyrelsen  
Oplag: 400 eksemplarer  
Tryk: Internt tryk  
Pris: Kr. 125,- inkl. moms  
ISBN: 87-91569-64-8

*Publikationer der har en pris købes i boghandelen eller på:*  
[www.fvst.dk](http://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](http://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 10 fødevareregioner, som er oprettet pr. 1. januar 2000. Styrelsen består af ca. 350 årsværk, som er placeret i Mørkhøj og ca. 1.400 årsværk, som er fordelt på de 10 regioner.

#### *Fødevarerekontroludvalget*

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 § 67, stk. 1, i fødevarerloven nedsættes et fødevarerekontroludvalg, som skal referere til ministeren og Det Rådgivende Fødevarerudvalg.

Fødevarerekontroludvalget skal påse, at Fødevarestyrelsen sikrer den størst mulige kvalitet ved fødevarerekontrollens tilrettelæggelse og udførelse.

#### *Revisionsenheden*

Revisionsenheden varetager den forvaltningsmæssige revision af kontrol og tilsyn inden for fødevarerlovns område. Ved den forvaltningsmæssige revision 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.

Konkret udarbejder Revisionsenheden planer for revisionens gennemførelse, en årlig rapport over den gennemførte forvaltningsmæssige revision, samt rapporter over forvaltningsmæssig revision af særlige områder af fødevarerekontrollen.

Revisionsenheden er funktionelt uafhængig af Fødevarestyrelsen.

# Forord

Denne rapport er udgivet af Fødevarestyrelsen, og er resultatet af Revisionsenhedens undersøgelse af Fødevarestyrelsens kontrol med fødevarer i 2004. Rapporten indgår som en del af det materiale, der danner grundlag for Fødevarekontroludvalgets vurdering af fødevarekontrollen.

Rapporten er afgivet til Fødevarekontroludvalget, som i den anledning har afgivet bemærkninger hertil.



# Indhold:

<b>1</b>	<b>Resumé .....</b>	<b>7</b>
<b>2</b>	<b>Indledning .....</b>	<b>16</b>
2.1	Revisionsgrundlag .....	16
2.2	Formål .....	17
2.3	Metode .....	18
2.4	Afgrænsning .....	19
<b>Del 1 – Tværgående temaer .....</b>		<b>20</b>
<b>3</b>	<b>Ensartethed i sagsbehandlingen .....</b>	<b>21</b>
3.1	Værktøjer til sagsopfølgning .....	21
3.2	Regionernes sagsbehandling .....	27
3.3	Fødevarestyrelsen i Mørkhøjs klagesagsbehandling .....	36
	Revisionsenhedens bemærkninger .....	39
<b>4</b>	<b>Supervision af regionerne .....</b>	<b>41</b>
4.1	Mål for supervisionsbesøg .....	41
4.2	Planlægning og gennemførelse .....	42
4.3	Opfølgning på tidligere supervisionsbesøg .....	42
4.4	Vurdering af effekten af supervisionerne .....	45
4.5	Opfølgning på ønsker fra regionerne .....	46
4.6	Evaluering af supervisionsbesøgene .....	48
	Revisionsenhedens bemærkninger .....	49
<b>5</b>	<b>Vejledning af virksomheder og besætningsejere .....</b>	<b>50</b>
5.1	Lovgivningens bestemmelser om vejledning .....	50
5.2	Fødevarestyrelsens tiltag .....	52
	Revisionsenhedens bemærkninger .....	55
<b>Del 2 – Dyberegående revision af kontrollen med engrosledet .....</b>		<b>56</b>
<b>6</b>	<b>Kontrollen i engrosvirksomheder .....</b>	<b>57</b>
6.1	Den behovsorienterede kontrol .....	57
6.2	Kontrollen af egenkontrollen i engrosvirksomheder .....	61
6.3	Offentliggørelse af kontrolresultater .....	63
	Revisionsenhedens bemærkninger .....	65
<b>7</b>	<b>Kompetencer .....</b>	<b>66</b>
7.1	Kompetenceudviklingspolitik .....	67
7.2	Strategisk og systematisk kompetenceudvikling .....	68
7.3	Kvalitetsstrategien for fødevarerområdet .....	69
7.4	Fødevarestyrelsens kurser .....	70
7.5	Specialisering af tilsynsførende .....	71
	Revisionsenhedens bemærkninger .....	72

<b>Del 3 – Overordnet revision .....</b>	<b>74</b>
<b>8 Budgetmodel og målopfyldelse .....</b>	<b>75</b>
8.1 Budgetmodellen .....	75
8.2 Målopfyldelse i henhold til resultatkontrakten i 2004 .....	78
8.3 Øvrige målsætninger og parametre for kontrollen .....	81
8.4 Produktivitet i regionerne.....	83
Revisionsenhedens bemærkninger .....	84
<b>9 Omlægningen af mælkekontrollen.....</b>	<b>85</b>
9.1 Ordinære tilsyn i besætningerne .....	85
9.2 Ekstraordinære tilsyn i besætningerne .....	87
9.3 Målopfyldelse .....	88
Revisionsenhedens bemærkninger .....	89
<b>Fødevarerkontroludvalgets bemærkninger .....</b>	<b>90</b>

# 1 Resumé

Dette er en rapport over revision af Fødevestyrelsens fødevarekontrol i 2004 udarbejdet af Revisionsenheden i Fødevestyrelsen. Den forvaltningsmæssige revision af fødevarekontrollen er tilrettelagt således, at alle områder af kontrollen indenfor en fastsat periode på fire år bliver gjort til genstand for en dyberegående revision. For 2004 er kontrollen i engrosvirksomheder blevet underkastet dyberegående revision, mens kontrollen i de øvrige produktions- og omsætningsled er revideret på et overordnet niveau. Revisionen omfatter derudover udvalgte generelle temaer, som er tværgående for kontrollen fra jord til bord.

Formålet med Revisionsenhedens årlige revision af fødevarekontrollen er at påse, at Fødevestyrelsen – både centralt i Mørkhøj og regionalt i fødevareregionerne – har gennemført fødevarekontrollen

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

Undersøgelsen bygger på interview, gennemgang af dokumenter og bearbejdning af kontroldata fra Fødevestyrelsen i Mørkhøj og fra fødevareregionerne. Undersøgelsens resultater har været forelagt Fødevestyrelsen, og bemærkninger herfra er i videst muligt omfang indarbejdet i rapporten.

## Del 1 – Tværgående temaer

### 1.1 Ensartethed i sagsbehandlingen

Fødevestyrelsen har som et led i styringen af regionernes sagsopfølgning udarbejdet nogle faglige værktøjer, der kan være med til at sikre ensartetheden regionerne imellem. Disse består blandt andet af en kontrolvejledning, et autotekstsystem, ERFA-grupper, kontrolrapporter, det interne faglige blad KontrolNyt samt et bødekatalog på henholdsvis veterinær- og fødevareområdet.

Revisionsenheden finder det tilfredsstillende, at Fødevestyrelsen med kontrolvejledningen, autotekstsystemet og bødekataloger har redskaber, der kan medvirke til at sikre, at sagsopfølgningen i regionerne foregår ensartet og forvaltningsmæssigt korrekt.

Revisionsenheden har gennemgået sager fra 2003 og 2004 fra fødevareregionerne for at vurdere, hvordan regionerne har anvendt de værktøjer, som Fødevestyrelsen har udarbejdet. Det drejer sig om 97 autorisationskrivelser, 72 påbud, 12 forbud samt 60 administrative bødeforelæg udarbejdet af de regionale fødevareafdelinger. Fra de regionale veterinærafdelinger har Revisionsenheden gennemgået i alt 86 sager, der vedrører besætningsejeres overtrædelse af mærkningsbekendtgørelsen.

Revisionsenheden vurderer, at der i de gennemgåede sager er lavet mange fejl i henhold til kontrolvejledningen ved sagsbehandlingen i såvel de regionale fødevareafdelinger som i veterinærafdelingerne, hvilket Revisionsenheden finder meget utilfredsstillende. Vurderingen af, om der laves fejl, beror til en vis grad på en skønsmæssig vurdering. Styrelsen er ikke i alle tilfælde enig i Revisionsenhedens vurdering af omfanget af de fejl, som Revisionsenheden har



konstateret ved gennemgangen af de regionale fødevareafdelingers påbud, forbud og administrative bødeforelæg.

Fødevarestyrelsen har udarbejdet en manual til de regionale veterinærafdelingers kontrol med mærkning og registrering af kvæg. Manualen indeholder standardbreve, hvori der findes formuleringer, som ikke stemmer overens med Fødevarestyrelsens kontrolvejledning. Ifølge Fødevarestyrelsen er det meldt ud, at regionerne med implementering af autotekstsystemet ikke længere skal anvende disse standardbreve som skabelon. Da regionerne fortsat anvender disse, finder Revisionsenheden, at udmeldingen om, at de er forældede, har været utilstrækkelig.

Gennemgangen har endvidere vist, at autotekstsystemet er blevet anvendt i en stor del af sagerne i 2004. Revisionsenheden konstaterer, at der er flere formelle sagsbehandlingsfejl i de sager, hvor en rammetekst ikke bliver anvendt eller ikke anvendes korrekt. Hvad angår bødekataloget anvendes det af de regionale fødevareafdelinger, hvilket ikke gælder for samtlige sager på veterinærområdet.

Fødevarestyrelsen i Mørkhøj er klageinstans for afgørelser truffet af fødevareregionerne. Fødevarestyrelsen er omfattet af en instruks for klagesagsbehandling på Fødevareministeriets område fra 1997. Revisionsenheden finder det utilfredsstillende, at der ikke findes en instruks til Fødevarestyrelsens klagesagsbehandling, der svarer til styrelsens nuværende opbygning.

Revisionsenheden har undersøgt 37 klagesager, der er afgjort af Fødevarestyrelsen i Mørkhøj i henholdsvis 2003 og 2004. Undersøgelsen af klagesagerne har vist, at Fødevarestyrelsen ikke i alle tilfælde har fulgt instruksen med hensyn til procedurer og sagsbehandlingstider, hvilket Revisionsenheden finder uhensigtsmæssigt.

Fødevarestyrelsen har dog i løbet af 2004 fået mere fokus på sagsbehandlingstider end tidligere.

## **1.2 Supervision**

I Fødevarestyrelsens kontrolvejledning er principperne for supervision beskrevet. Det fremgår heraf, at styrelsen er forpligtet til at have et overblik over, hvordan kontrollen gennemføres i fødevareregionerne, således at det overfor departementet og andre interessenter kan godtgøres, hvordan kontrollen gennemføres.

Fødevarestyrelsen i Mørkhøj skal ifølge supervisionsprincipperne mindst én gang årligt besøge samtlige regioner. Besøget skal være et redskab for begge parter til at medvirke til en ensartet kontrolindsats på landsplan. Ved det årlige besøg skal blandt andet regionens overordnede prioriteringer i kontrolarbejdet og eventuelle aktuelle sager diskuteres.

Supervisionsbesøgene bliver afrapporteret ved, at Fødevare- og Veterinærafdelingen i Mørkhøj hver især udarbejder en rapport til den enkelte region og en samlet rapport. Ifølge Fødevarestyrelsen er formålet med at udarbejde en samlet rapport over supervisionsbesøgene at give et overblik over årets besøg - at give et overordnet resumé af supervisionen og dens resultater.

Både Fødevare- og Veterinærafdelingen i Mørkhøj havde valgt opfølgning på supervisionen i 2003 som et af fokusområderne for supervisionen i 2004.

Revisionsenheden konstaterer, at Veterinær- og Fødevareafdelingen i Mørkhøjs opfølgninger i 2004 på supervisionsbesøgene i 2003 var systematiske, hvilket er meget tilfredsstillende.

Opfølgningerne viser tillige, at supervisionerne har haft en effekt. Fødevestyrelsen sikrer hermed, at supervisionsbesøgene har effekt på kontrolgennemførelsen ved systematisk at følge op på, om regionerne følger supervisionsrapporternes anbefalinger.

Revisionsenheden vurderer, at Veterinærafdelingen i Mørkhøjs konklusioner i den samlede supervisionsrapport for 2003 var klare og operationelle og gjorde det muligt for afdelingen at følge op i 2004. Af Fødevestyrelsen i Mørkhøjs konklusioner i den samlede supervisionsrapport for 2003 fremgik det ikke umiddelbart hvilke konklusioner, det var relevant at følge op på i 2004.

Fødevestyrelsen i Mørkhøj konstaterede ved supervisionsbesøgene i 2003 forskelligheder i kontrolgennemførelsen i kødvirksomheder, og iværksatte straks efter tiltag til at gøre kontrollen ensartet. Dette finder Revisionsenheden meget tilfredsstillende.

Styrelsen er som nævnt forpligtet til overfor blandt andet departementet at godtgøre, hvordan kontrollen gennemføres. Derfor finder Revisionsenheden det uhensigtsmæssigt, at Veterinær- og Fødevestyrelsen i Mørkhøjs samlede supervisionsrapporter ikke indeholder beskrivelser af den samlede opfølgning og effekt af tidligere års konklusioner og anbefalinger.

Hertil oplyser Fødevestyrelsen, at de samlede supervisionsrapporter ikke er det operationelle redskab for supervisionerne. Ifølge styrelsen udgør de regionale supervisionsrapporter sammen med emneinddelte, tværgående regionsskemaer de operationelle redskaber i planlægning, tilrettelæggelse, gennemførelse og opfølgning på supervisionerne.

Revisionsenheden finder det uhensigtsmæssigt, at Veterinær- og Fødevestyrelsen i Mørkhøj ikke dokumenterer, om de systematisk følger op på de ønsker til kontrolstyring, som regionerne fremsætter ved supervisionsbesøgene. Fødevestyrelsen oplyser hertil, at det ikke er afgørende for styrelsen, om det står i den samlede supervisionsrapport, men at opfølgningen er foretaget.

Revisionsenheden finder det hensigtsmæssigt, at Fødevestyrelsen vil evaluere metoderne til at gennemføre supervisionsbesøg.

### **1.3 Vejledning af virksomheder og besætningsejere**

Lovgivningen fastlægger rammerne for Fødevestyrelsens vejledningsforpligtelse. Revisionsenheden konstaterer imidlertid, at det ikke i lovgivningen eller i bemærkninger hertil klart afgrænses, hvori regionernes vejledningsforpligtelse overfor besætningsejere og virksomheder består.

Revisionsenheden finder det derfor tilfredsstillende, at Fødevestyrelsen har defineret rækkevidden af regionernes vejledningsforpligtelse, og hvad styrelsen forstår ved henholdsvis vejledning og rådgivning. Revisionen har vist, at regionernes forståelse af lovgivningens regler om vejledning og rådgivning svarer til Fødevestyrelsen i Mørkhøjs fortolkning og definitioner.

Fødevestyrelsen tager i såvel kontrolprincipper som kontrolværdier afstand fra tidligere tiders konsulentvirksomhed og rådgivningsfunktion. Revisionsenheden finder det tilfredsstillende, at Fødevestyrelsen således har haft fokus på forskellen mellem at vejlede og rådgive ved udarbejdelsen af værdierne. Kontrolværdierne har været drøftet internt i fødevestyrelsesregion-

nerne, hvor også problemstillingen omkring vejledning og rådgivning har været taget op. Dette finder Revisionsenheden tilfredsstillende.

Revisionsenheden konstaterer, at indsatsen på fødevarerområdet for at få de tilsynsførende til kun at vejlede og ikke rådgive virksomhederne har været større end på veterinærområdet, hvor omfanget tillige ikke er forsøgt opgjort.

## **Del 2 – Dyberegående revision**

### **1.4 Kontrollen i engrosvirksomheder**

Kontrollen i fødevarer virksomheder skal være både behovsorienteret og regelmæssig. Behovsorienteringen kan imødekommes på forskellig vis, herunder ved at tilpasse frekvensen og varigheden af tilsynet i den enkelte virksomhed. Den gældende tilsynsfrekvensvejledning for 2004 udstikker rammerne for fødevarerregionernes fastsættelse af tilsynsfrekvensen for den enkelte virksomhed. Tilsynsfrekvensen skulle således fastsættes ud fra en behovsorienteret vurdering.

Fødevarestyrelsen opgør antallet af gennemførte tilsyn i engrosvirksomheder i forbindelse med opgørelse af målopfyldelse i Fødevarestyrelsens resultatkontrakt. Opgørelserne viser, at fødevarerregionerne i 2004 i al væsentlighed i gennemsnit udførte det antal tilsyn i engrosvirksomheder med tilvirkning, der svarede til de vejledende minimumsfrekvenser i tilsynsfrekvensvejledningen. Dog er tilsynsfrekvensen for kødproduktvirksomheder i to regioner markant over tilsynsfrekvensvejledningens maksimumsfrekvens.

Antallet af tilsyn i engrosvirksomheder uden tilvirkning med en årlig frekvens på mindst ét tilsyn ligger i otte af regionerne under ét årligt tilsyn, hvilket Revisionsenheden finder utilfredsstillende.

Revisionsenheden vurderer, at der finder en behovsorientering sted indenfor tilsynsfrekvensvejledningens intervaller i regionerne ved gennemførelsen af kontrollen med engrosvirksomheder.

Målene i resultatkontrakten for godkendelse af egenkontrolprogrammer er nået i samtlige regioner for engrosvirksomheder med tilvirkning, mens de fleste regioner har nået målene for engrosvirksomheder uden tilvirkning. Samtidig konstaterer Revisionsenheden, at regionerne har redskaber til objektivt og systematisk at opgøre resultaterne af kontrollen med egenkontrol, men at disse resultater ikke nødvendigvis giver udtryk for, hvordan egenkontrollen fungerer i de enkelte engrosvirksomheder. Kendskabet hertil ligger primært hos de enkelte tilsynsførende.

Siden en ændring af ordningen om offentliggørelse af kontrolresultater i 2001 har Fødevarestyrelsen hvert år engageret et konsulentfirma til at gennemføre en holdningsundersøgelse blandt forbrugerne - og i 2003 og 2004 også blandt virksomhederne. Formålet har været at måle effekten af offentliggørelsen. Revisionsenheden finder det tilfredsstillende, at Fødevarestyrelsen har fået undersøgt såvel forbrugernes som virksomhedernes holdning til offentliggørelse af kontrolresultater.

I forbindelse med undersøgelse af ordningen i 2002 blev der foretaget en efterfølgende evaluering, der førte til, at ordningen blev rettet til. De efterfølgende år har undersøgelserne ikke

indgået i en systematisk evaluering. Styrelsen har dog ved hver holdningsundersøgelse vurderet, at den gav et tilstrækkeligt grundlag for at konkludere, at offentliggørelsesordningen fungerede efter hensigten. Revisionsenheden konstaterer imidlertid, at der ikke findes dokumentation for denne konklusion.

Undersøgelsen i 2004 omfattede som nævnt også virksomhedernes holdning til ordningen. Revisionsenheden finder det imidlertid ikke hensigtsmæssigt, at det ikke er undersøgt, i hvilket omfang den del af engrosvirksomhedernes kunder, der udgøres af detailvirksomheder og forbrugere, anvender offentliggørelsen af kontrolresultater på engrosområdet på internettet. Et sådant forhold kan efter Revisionsenhedens opfattelse netop have indflydelse på den betydning engrosvirksomhederne tillægger offentliggørelsen - og dermed dens effekt.

## 1.5 Kompetencer

Fødevarestyrelsen har udarbejdet fælles redskaber til udarbejdelse af kompetencepolitikker samt til strategisk og systematisk kompetenceudvikling, hvilket Revisionsenheden finder tilfredsstillende. En del regioners arbejde med kompetenceudvikling har imidlertid afventet disse fælles redskaber, som har været undervejs siden 2002.

Regionerne har i forbindelse med kompetenceudvikling levet op til resultatmålene i 2004 om udarbejdelse af lokale kompetencepolitikker og afholdelse af medarbejderudviklingssamtaler i henhold hertil - dog i tre regioner med forsinkelse. Revisionsenheden finder det tilfredsstillende, at alle regionale kompetenceudviklingspolitikker falder indenfor den ramme, der er udstukket i Fødevarestyrelsens overordnede politik for kompetenceudvikling og efteruddannelse.

Fødevarestyrelsen evaluerede i såvel 2003 som 2004 strategien for kvalitetsudvikling på fødevarerområdet. Arbejdet med kvalitetsstrategien er foregået systematisk og som en dynamisk proces, hvilket Revisionsenheden finder meget tilfredsstillende. Dog har revisionen vist, at kompetenceudviklingsdelen i strategien ikke er færdigudviklet, idet den har afventet fælles standarder for kompetenceprofiler og -udviklingsplaner.

Revisionsenheden finder, at det er vigtigt, at kompetenceudviklingsdelen hurtigst muligt bliver gennemført, da det som det sluttende element skal være med til at sikre kvaliteten i fødevarerkontrollen. Når denne del er gennemført, vil Fødevarestyrelsen råde over redskaber, der kan være med til at sikre, at medarbejderne har tilstrækkelige kompetencer til at gennemføre kontrollen med engrosvirksomheder på tilfredsstillende vis. Disse redskaber har ikke været udviklet og anvendt i 2004.

Revisionen har vist, at de regionale fødevarerafdelinger efterspørger kurser til erfarne medarbejdere. Revisionsenheden finder det u hensigtsmæssigt, at de ikke har oplyst Fødevarestyrelsen i Mørkhøj herom. Revisionsenheden vurderer, at regionerne ikke i tilstrækkelig grad har udnyttet de muligheder, de har for at få indflydelse på kursusudbuddet i Fødevarestyrelsen.

Der er i Fødevarestyrelsen sket en udvikling mod at oprette flere specialfunktioner. Således er der siden regionsdannelsen oprettet en række specialenheder. Ligeledes finder der i regionerne i større eller mindre omfang specialisering sted.

## Del 3 – Overordnet revision

### 1.6 Budgetmodel og målopfyldelse

Fødevarestyrelsen har i 2004 implementeret en model til fordeling af ressourcer i forbindelse med budgetlægning - en aktivitetsbaseret budgetmodel. Modellen fastsætter årsværksbehov og budget til øvrig drift for fødevareregionerne. Formålet er at sikre en rimelig fordeling af ressourcer på baggrund af aktivitetsniveauet i de enkelte fødevareregioner og samtidig øge muligheden for at tilpasse og vurdere regionernes budgetsituation på et sammenligneligt grundlag.

Budgetmodellen har dannet grundlag for fødevareregionernes budget i 2004. Modellen tager hensyn til regionale forskelle med hensyn til arealstørrelse, regionskontorenes beliggenhed i forhold til kontrolsteder, størrelse samt forskelle i regionernes specifikke opgavevaretagelse.

Da modellen er baseret på aktiviteter og opgaver, vil den ifølge styrelsen i en tilpasset form også kunne anvendes på en eventuel kommende ny struktur for styrelsen.

Revisionsenheden finder det meget tilfredsstillende, at Fødevarestyrelsen har udviklet en objektiv model, der tager udgangspunkt i regionernes aktiviteter, til fordeling af budget mellem regionerne.

Revisionsenheden konstaterer, at fødevareregionerne i 2004 har nået størstedelen af målene i resultatkontrakten. I virksomheder, der ifølge tilsynsfrekvensvejledningen skal have 2-3 tilsyn pr. år, har Fødevareregionerne i gennemsnit gennemført lige omkring den fastsatte minimumsfrekvens på to tilsyn. Fem fødevarereafdelinger nåede dog ikke målet.

Én regions målopfyldelse med hensyn til godkendelse af egenkontrolprogrammer lå i løbet af 2004 væsentligt lavere end de øvrige regioners. Fødevarestyrelsen nedsatte derfor i efteråret en arbejdsgruppe, der skulle klarlægge de forhold i fødevarereafdelingen, der var årsag eller medvirkende årsag til den manglende målopfyldelse. Revisionsenheden finder det tilfredsstillende, at Fødevarestyrelsen besluttede at analysere den pågældende regions problemer med målopfyldelsen nærmere.

De tiltag, regionen ifølge en afrapportering over analysen skulle iværksætte for at opnå en forbedret målopfyldelse, retter sig imidlertid ikke mod de problemstillinger, der blev skitseret som årsag til den lave målopfyldelse. Dette finder Revisionsenheden uhensigtsmæssigt.

Fødevarestyrelsens retningslinier foreskriver blandt andet, at de tilsynsførende ved tilsyn i detailvirksomheder skal kontrollere fire lovgivningsområder. Således skal egenkontrol, hygiejne, ophængning af kontrolrapport samt et 4. kontrolområde<sup>1</sup> (den såkaldte 4. pind) kontrolleres ved hvert tilsyn.

Fødevarestyrelsen i Mørkhøj har i december 2004 evalueret regionernes kontrol af 4. pind siden 2. kvartal 2003. Evalueringen viste, at der kun kunne dokumenteres kontrol med 4. pind på 40 % af kontrolrapporterne. Revisionsenheden finder det meget utilfredsstillende, at fødevareregionerne ikke efterlever det opstillede krav om, at et fjerde kontrolområde (den 4. pind) skal kontrolleres ved hvert tilsyn i detailledet. Fødevarestyrelsen i Mørkhøj har nedsat en arbejdsgruppe, der skal formulere retningslinier for kontrollen med 4. pind fremover.

---

<sup>1</sup> Et af følgende områder: Godkendelser mv., Hygiejneuddannelse, Mærkning og vildledning, Særlige mærkningsordninger, Varestandarder, Tilsætningsstoffer, Forureninger eller Emballager.

Revisionsenheden finder det dog tilfredsstillende, at Fødevarestyrelsen i Mørkhøj har haft fokus på området, blandt andet på supervisionsbesøgene i 2004 og gennem evaluering af ordningen ultimo 2004. Fødevarestyrelsen oplyser, at dette fokus vil blive fastholdt i 2005, hvor der i foråret 2005 skal fastlægges nye retningslinier for kontrollen med skiftende lovgivningsområder. Fødevarestyrelsen oplyser også, at det overvejes hvilke styringsredskaber, der vil være mest effektive til at sikre, at der kontrolleres et skiftende lovgivningsområde ved hvert tilsyn i detailledet.

Fødevareregionerne har i 2004 implementeret digitalt tilsyn i fødevareafdelingerne, hvilket Revisionsenheden finder meget tilfredsstillende. Det har blandt andet medført en kvalitetsforbedring af kontrolrapporterne, ligesom digitaliseringen mindsker risikoen for procedurefejl ved afrapporteringen. Desuden vurderer Revisionsenheden, at digitalt tilsyn har medført en forbedret kvalitet i registreringen og læsbarheden af kontrolrapporterne.

Fødevarestyrelsen har i november 2004 udarbejdet et notat om produktivitet i regionernes fødevareafdelinger. Hensigten med analysen var ifølge Fødevarestyrelsen at lave en overfladisk pilotanalyse, som skulle bruges til internt at diskutere, hvordan den tid, der er til rådighed i fødevareafdelingerne, bliver brugt.

Produktivitetssammenligningen viser blandt andet, at der er væsentlige forskelle mellem de regionale fødevareafdelingers produktivitet forstået som antal tilsyn gennemført pr. time eller antal gennemførte tilsyn pr. årsværk.

Revisionsenheden finder det tilfredsstillende, at Fødevarestyrelsen i Mørkhøj har sat et arbejde i gang med at sammenligne produktiviteten i de regionale fødevareafdelinger.

Fødevarestyrelsen har besluttet at iværksætte en ny og mere grundig analyse af produktiviteten i de regionale fødevareafdelinger. Revisionsenheden finder det tilfredsstillende, at der med den nye produktivitsanalyse er lagt op til at integrere selve produktivitsberegningerne med arbejdstilrettelæggelsen og økonomistyringen i de regionale fødevareafdelinger.

## **1.7 Omlægning af mælkekontrollen**

Mælkekontrollen blev omlagt den 1. april 2004. I forbindelse med omlægningen blev frekvensen for ordinære tilsyn hos mælkeproducerende besætninger reduceret fra 50 % af besætningerne pr. år til 10 %. Samtidig med nedsættelsen af den offentlige kontrol skulle mælkeproducenterne udføre egenkontrol. Endvidere skulle Mejeriforeningens kvalitetsrådgivere udvide deres rådgivning, føre kontrol med mælkeproducenterne og gennemføre egenkontrolbesøg, ligesom mejerierne skulle overvåge mælkekvaliteten som et led i deres egenkontrol.

Nedsættelsen skete under betingelse af, at styrelsen kunne godkende branchens tilsynsplan for egenkontrol, og at der blev etableret et sikkert meldesystem mellem branchen og styrelsen. Revisionsenheden konstaterer, at betingelserne blev opfyldt i forbindelse med godkendelse af en branchekode for området i marts 2004.

Der er planer om yderligere reduktioner i tilsynsfrekvensen i både 2005 og 2006. Ligeledes er der planer om en evaluering af ordningen efter en to-årig periode (i 2006). Revisionsenheden finder det tilfredsstillende, at omlægningen foregår som en dynamisk proces med løbende evalueringer, der giver mulighed for tilpasninger hen ad vejen.

Foruden ordinære tilsyn består den offentlige kontrol på området også af ekstraordinære tilsyn, som finder sted som opfølgning på diverse overtrædelser af regler eller overskridelser af grænseværdier hos mælkeproducenterne.

Revisionsenheden har undersøgt 15 kontrolrapporter fra ekstraordinære tilsyn og konstateret, at en del af mælkeproducenterne ikke havde fået besøg af kvalitetsrådgiveren i forbindelse med overskridelse af grænseværdier. Gennemgangen viste ligeledes, at regionerne ikke konsekvent angiver på kontrolrapporten, at det drejer sig om ekstraordinære tilsyn, men markerer det som ordinære tilsyn. Det finder Revisionsenheden uhensigtsmæssigt, da det sår tvivl om validiteten i de regionale indberetninger om antallet af ordinære tilsyn.

Revisionsenheden finder det utilfredsstillende, at halvdelen af regionerne ikke har udført det i henhold til mælkekontrolvejledningen påkrævede antal tilsyn i mælkebesætningerne i 2004.

## 1.8 Sammenfatning

Revisionsenhedens undersøgelse af fødevarekontrollen i 2004 har vist følgende i henhold til de delformål, der er skitseret i afsnit 2.2:

Ved de tværgående temaer:

- De regionale veterinær- og fødevareafdelinger laver mange fejl ved sagsbehandlingen i henhold til kontrolvejledningen.
- Fødevarestyrelsen har fået mere fokus på sagsbehandlingstider i løbet af 2004 i forhold til tidligere.
- Veterinær- og Fødevareafdelingen i Mørkhøjs opfølgninger i 2004 på supervisionsbesøgene i 2003 var systematiske. Opfølgningerne viser tillige, at supervisionerne har haft en effekt. Fødevarestyrelsen sikrer hermed, at supervisionsbesøgene har effekt på kontrolgennemførelsen ved systematisk at følge op på, om regionerne følger supervisionsrapporternes anbefalinger.
- Veterinær- og Fødevareafdelingen i Mørkhøj dokumenterer ikke, om de systematisk følger op på de ønsker til kontrolstyringen, som regionerne fremsatte ved supervisionsbesøgene.
- Veterinær- og Fødevareafdelingen i Mørkhøjs samlede supervisionsrapporter indeholder ikke beskrivelser af den samlede opfølgning og effekt af tidligere års konklusioner og anbefalinger.
- Fødevarestyrelsen har defineret, hvad styrelsen forstår ved henholdsvis vejledning og rådgivning af virksomheder og besætningsejere.
- Fødevarestyrelsen tager i såvel kontrolprincipper som kontrolværdier afstand fra tidligere tiders konsulentvirksomhed og rådgivningsfunktion. Ligeledes har styrelsen defineret rækkevidden af regionernes vejledningsforpligtelse.

Ved den dyberegående revision:

- Der finder en behovsorientering sted indenfor tilsynsfrekvensvejledningens intervaller i regionerne ved gennemførelsen af kontrollen med engrosvirksomheder.
- Fødevarestyrelsen har fået undersøgt såvel forbrugernes som virksomhedernes holdning til offentliggørelse af kontrolresultater. Der er ikke siden 2002 foretaget en systematisk evaluering af offentliggørelsesordningen fra Fødevarestyrelsens side. Styrelsen har dog ved hver holdningsundersøgelse vurderet, at den gav et tilstrækkeligt grundlag for at konkludere, at offentliggørelsesordningen fungerede efter hensigten. Der findes imidlertid ikke dokumentation for denne konklusion.

- Når kompetenceudviklingsdelen er gennemført, vil Fødevarestyrelsen råde over redskaber, der kan være med til at sikre, at medarbejderne har tilstrækkelige kompetencer til at gennemføre kontrollen med engrosvirksomheder på tilfredsstillende vis. Disse redskaber har ikke været udviklet og anvendt i 2004.
- Der er sket en udvikling i Fødevarestyrelsen mod at oprette flere specialfunktioner.

Ved den overordnede revision:

- Fødevarestyrelsen har udviklet en objektiv model, der tager udgangspunkt i regionernes aktiviteter, til fordeling af budget mellem regionerne.
- Fødevareregionerne har i 2004 nået størstedelen af målene i resultatkontrakten.
- Fødevarestyrelsen i Mørkhøj har sat et arbejde i gang med at sammenligne produktiviteten i de regionale fødevarerafdelinger.
- Betingelserne for reduktionen i den offentlige kontrol var blevet opfyldt ved omlægningen af mælkekontrollen.
- Omlægningen af mælkekontrollen foregår som en dynamisk proces med løbende evalueringer, der giver mulighed for tilpasninger.



## 2 Indledning

Hovedformålene med fødevareloven er at beskytte forbrugerne mod sundhedsrisici og vildledende markedsføring i forbindelse med fødevarer samt at sikre forbrugerne adgang til fødevarer af en høj kvalitet. Midlet til at opnå disse mål er en effektiv, sammenhængende og ensartet kontrol med fødevarer fra jord til bord, hvor hensynet til forbrugerne er i centrum.

Fødevareloven angiver rammerne for den offentlige indsats på området. Fødevarekontrollen varetages af Fødevarestyrelsen og 10 fødevareregioner.

I henhold til fødevarelovens § 67, stk. 1, har fødevareministeren nedsat et fødevarekontroludvalg. Formålet med at nedsætte et fødevarekontroludvalg er at styrke forbrugernes, primærproducenternes og virksomhedernes tillid til den offentlige fødevarekontrol. Udvalget har således til opgave at overvåge, om fødevarekontrollen udføres i overensstemmelse med reglerne på området, i henhold til kontrolstrategier og kontrolplaner, samt om den udføres på en ressourcemæssig hensigtsmæssig måde. Fødevarekontroludvalget refererer til ministeren og Det Rådgivende Fødevareudvalg.

For at skabe et grundlag for Fødevarekontroludvalgets vurdering af den gennemførte fødevarekontrol er der i Fødevarestyrelsen oprettet en revisionsenhed. Revisionsenheden skal udarbejde en årlig rapport på baggrund af den gennemførte forvaltningsrevision af Fødevarestyrelsens kontrol med fødevarer. Enheden skal ligeledes udarbejde rapporter på baggrund af revision af særlige områder af fødevarekontrollen. Alle rapporter skal sendes til Fødevarekontroludvalget.

Denne rapport er udarbejdet på baggrund af Revisionsenhedens forvaltningsrevision af Fødevarestyrelsens kontrol med fødevarer i 2004.

### 2.1 Revisionsgrundlag

Forvaltningsrevisionen af fødevarekontrollen skal tilrettelægges på en sådan måde, at alle områder af fødevarekontrollen bliver gjort til genstand for en dyberegående revision indenfor en fastsat periode. Revisionsenheden har som foreslået i bemærkningerne til fødevareloven taget afsæt i en fire-årig periode. Hele fødevarekontrollen bliver revideret hvert år - men på forskelligt niveau. De områder, som i et pågældende år ikke er omfattet af en dyberegående revision, indgår i en overordnet revision. Områderne er overordnet opdelt efter forarbejdningsled i fødevarekæden fra jord til bord - dog er kødvirksomheder på grund af områdets omfang skilt ud fra de øvrige engrosvirksomheder.

I 2004 er kontrollen med engrosvirksomheder eksklusive slagterier og andre kødvirksomheder blevet underkastet dyberegående revision. Den fire-årige revisionsplan er som følger:

Virksomhedstype/ År	Primær- produktion	Kød- virksomheder	Øvrige engros- virksomheder	Grænse- kontrol	Detail- virksomheder
2004	Overordnet revision		Dyberegående revision		Overordnet revision
2005	Overordnet revision				Dyberegående revision
2006	Dyberegående revision	Overordnet revision			
2007	Overordnet revision	Dyberegående revision	Overordnet revision		

Figur 1: Den fire-årige revisionsplan

Revisionsenheden tager tillige i forbindelse med hver årlig revision nogle tværgående 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 2004 har Revisionsenheden valgt temaerne ensartethed i sagsbehandlingen, supervision af regionerne og vejledning af virksomheder og besætningsejere.

Revisionsenheden publicerede i oktober 2003 en rapport over revision af Fødevarestyrelsens import- og samhandelskontrol. Grænsekontrollen indgik som en del af denne revision. Da kontrolområdet således er revideret for nylig, indgår det ikke som en del af nærværende undersøgelse.

## 2.2 Formål

De overordnede formål med Revisionsenhedens årlige revision af fødevarekontrollen er at efterse, hvorvidt Fødevarestyrelsen både centralt i Mørkhøj og regionalt i fødevareregionerne har gennemført fødevarekontrollen

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

I den årlige revision af fødevarekontrollen i 2004 har Revisionsenheden særskilt undersøgt:

### Ved de tværgående temaer:

- om Fødevarestyrelsens sagsopfølgning foregår i overensstemmelse med styrelsens kontrolvejledning (kapitel 3),
- om Fødevarestyrelsen har fastsat krav til sagsbehandlingstider på relevante sagsområder (kapitel 3),
- om Fødevarestyrelsen sikrer, at supervisionen har effekt på kontrolgennemførelsen ved at følge op på, om regionerne følger supervisionsrapporternes anbefalinger (kapitel 4),
- om Fødevarestyrelsen i Mørkhøj følger op på de ønsker, som regionerne fremsætter til styrelsen i Mørkhøj ved supervisionsbesøgene (kapitel 4),
- i hvilket omfang Fødevarestyrelsen opgør og dokumenterer supervisionsbesøgenes effekt på kontrolgennemførelsen (kapitel 4),
- om Fødevarestyrelsen har defineret, hvad der skal forstås ved henholdsvis vejledning og rådgivning af virksomheder og primærproducenter (kapitel 5),
- om Fødevarestyrelsen har udmeldt, at de tilsynsførende skal vejlede men ikke må rådgive virksomheder og primærproducenter (kapitel 5),

#### Ved den dyberegående revision:

- om fødevareregionerne tilrettelægger kontrollen med engrosvirksomheder så den foregår behovsorienteret (kapitel 6),
- om Fødevarestyrelsen evaluerer offentliggørelsesordningen (kapitel 6),
- om Fødevarestyrelsen sikrer, at medarbejderne har tilstrækkelige kompetencer til at udføre kontrol med engrosvirksomheder med eller uden tilvirkning (kapitel 7),
- i hvilken udstrækning styrelsen anvender enheder med specialiserede medarbejdere i fødevarekontrollen (kapitel 7),

#### Ved den overordnede revision:

- om Fødevarestyrelsen har implementeret en budgetmodel, der fordeler ressourcerne mellem regionerne efter fordeling af opgaver (kapitel 8),
- om Fødevarestyrelsen har nået resultatkontraktens mål (kapitel 8),
- om Fødevarestyrelsen har redskaber til at måle regionernes produktivitet (kapitel 8) samt
- om Fødevarestyrelsen har sikret, at mælkekontrollen efter omlægningen foregår på en tilfredsstillende måde (kapitel 9).

Tallene i parentes angiver det kapitel, hvori delformålene er behandlet.

## **2.3 Metode**

Forvaltningsrevisionen er gennemført med udgangspunkt i en revisionsplan for revision af Fødevarestyrelsens kontrol med fødevarer i 2004. Revisionsplanen er godkendt af Fødevarerådet.

Undersøgelsen bygger på en gennemgang og bearbejdning af de indberettede kontroldata fra 2004, som genereres successivt i form af kvartalsindberetninger samt en afsluttende årsindberetning. Revisionsenheden har tillige undersøgt planer og strategier for kontrollen samt øvrigt relevant kontrolmateriale. Ved revisionen er anvendt det relevante regelgrundlag med tilhørende vejledninger.

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

- de regionale veterinærafdelingers sagsbehandling i forbindelse med sager om mælkekontrol samt mærkning og registrering af kvæg, får og geder,
- de regionale fødevarerådsafdelingers sagsbehandling i forbindelse med deres udstedelse af påbud, forbud og administrative bødeforelæg samt deres behandling af ansøgninger om autorisation.

Revisionsenheden har endvidere gennemgået et antal sager om Fødevarestyrelsen i Mørkhøjs behandling af klager over afgørelser truffet af fødevareregionerne indenfor emnerne:

- autorisation, godkendelser og kontrol,
- egenkontrol,
- hygiejne, indretning og drift,
- Salmonella,
- mælkekontrol samt
- registrering og mærkning af kvæg.

Revisionsenheden har gennemført interview med de 10 fødevareregioner samt to interview med Fødevarestyrelsen i Mørkhøj.

Udkast til rapporten er forelagt Fødevarestyrelsen, hvis bemærkninger hertil i videst muligt omfang er indarbejdet i rapporten.

Det bemærkes, at Fødevarestyrelsen og Danmarks Fødevareforskning (DFVFF) indtil den 24. september 2004 hed henholdsvis Fødevaredirektoratet og Danmarks Fødevare- og Veterinærforskning.

I kapitel 6 og 8 omtales 11 fødevareafdelinger i stedet for 10. Det skyldes, at det ved sammenlægningen af Fødevareregion København og Fødevareregion Nordøstsjælland til Fødevareregion København og Nordøstsjælland blev besluttet at opretholde de to fødevareafdelinger.

## **2.4 Afgrænsning**

Undersøgelsen omhandler Fødevarestyrelsens kontrol med fødevarer i 2004.

Nogle af de sager, Revisionsenheden har modtaget fra styrelsen i Mørkhøj og fødevareregionerne, blev færdigbehandlede i 2003. Revisionsenheden har valgt at medtage disse sager i undersøgelsen af følgende årsager:

- Det muliggør en vurdering af udviklingen i sagsbehandlingen fra 2003 til 2004.
- Det har været nødvendigt for at undersøge regionernes anvendelse af såkaldt eskalerende myndighedsudøvelse.
- Sagerne fra efteråret 2003 viser regionernes anvendelse af autotekstsystemet på tidspunktet, hvor det blev implementeret.
- For på nogle områder at få et tilstrækkeligt antal sager og dermed et tilstrækkeligt stort statistisk materiale.

# Del 1 – Tværgående temaer

Revisionsenheden har som tværgående temaer valgt at se på ensartethed i sagsbehandlingen, supervision af regionerne og regionernes vejledning af virksomheder og primærproducenter. Temaerne egner sig på grund af deres generelle og tværgående karakter mest hensigtsmæssigt til en revision uden særskilt opdeling efter virksomhedstype.

## 3 Ensartethed i sagsbehandlingen

Et af hovedformålene med regionsdannelsen var at skabe rammerne for en ensartet kontrol med fødevarer fra jord til bord. Ifølge bemærkningerne til fødevareloven ville et enstrengt, statsligt kontrolsystem også kunne være med til at sikre ensartede afgørelser<sup>2</sup>. Revisionsenheden finder, at forudsætningen for ensartede afgørelser fødevareregionerne imellem er en ensartet administration af lovgivningen, og at regionerne følger de samme principper for sagsopfølgning.

Det er Fødevarestyrelsen i Mørkhøj, der står for den overordnede kontrolstyring og -koordinering samt regeludstedelse, mens det er de enkelte fødevareregioner, der har ansvaret for at udføre kontrol og tilsyn med virksomheder og primærproducenter. Det er således også fødevareregionernes ansvar at foretage den nødvendige sagsopfølgning i forbindelse med konstaterede lovovertrædelser på fødevare- og veterinærområdet. Fødevarestyrelsen i Mørkhøj er ankeinstans for de afgørelser, der træffes af fødevareregionerne.

Fødevarestyrelsen har som et led i styringen af regionernes sagsopfølgning udarbejdet nogle faglige værktøjer, der kan være med til at sikre ensartetheden regionerne imellem. Disse består blandt andet af en kontrolvejledning, et autotekstsystem, ERFA-grupper, kontrolrapporter, KontrolNyt samt et bødekatalog på henholdsvis veterinær- og fødevareområdet. Herudover gennemfører Fødevarestyrelsen i Mørkhøj hvert år supervisionsbesøg i de enkelte fødevareregioner. I 2003 og 2004 har sagsopfølgning været et tema ved supervisionsbesøgene i både de regionale veterinær- og fødevareafdelinger.

Revisionsenheden vil undersøge, om Fødevarestyrelsen har styringsredskaber, der sikrer, at sagsopfølgningen sker i overensstemmelse med styrelsens kontrolvejledning, samt om Fødevarestyrelsen har fastsat krav til sagsbehandlingstider på relevante sagsområder.

### 3.1 Værktøjer til sagsopfølgning

Revisionsenheden har valgt at fokusere på tre faglige værktøjer, nemlig styrelsens kontrolvejledning, autotekstsystemet og bødekatalogerne. Desuden beskrives det i et afsnit om sagsbehandlingstider, om der er fastsat nogle retningslinier eller krav til såvel fødevareregionernes som Fødevarestyrelsen i Mørkhøjs sagsbehandlingstider.

#### 3.1.1 Kontrolvejledningen

Kontrolvejledningen er inddelt i fem kapitler. Der er et kapitel om hvert af områderne: lovgivning, målsætning og strategi for kontrollen i fødevareregionerne, kontrol og kontroltyper, prøver og prøveudtagning samt sagsopfølgning. Herudover består vejledningen af 14 bilag, blandt andet et bilag med kontrolrapporterne på veterinær- og fødevareområdet og et med tilsynsfrekvensvejledningen. Fødevarestyrelsens kontrolvejledning er offentlig tilgængelig på styrelsens hjemmeside.

---

<sup>2</sup> I lovforslag nr. 145 om forslag til lov om fødevarer, der blev fremsat i Folketinget den 6. april 2005, tiltænkes ingen ændring af dette, idet det fortsat er målet med fødevareloven at sikre grundlaget for en effektiv, sammenhængende, ensartet kontrol med fødevarer fra jord til bord. Begrundelsen for lovforslaget er et ønske om at tilpasse loven til reformen af den europæiske fødevarelovgivning. Reformen består i, at EU fremover vil vedtage forordninger, der er umiddelbart gældende i medlemsstaterne i stedet for at udstede direktiver, der kræver en implementering i de enkelte medlemsstater.

Kontrolvejledningens kapitel fem om sagsopfølgning indeholder Fødevarestyrelsens retningslinier til, hvordan fødevareregionerne på en juridisk og forvaltningsmæssig korrekt måde kan foretage sagsopfølgning over for virksomhederne og primærproducenterne.

Kontrolvejledningen beskriver, hvad der skal forstås ved en indskærpelse, et påbud/forbud, administrativt bødeforelæg samt en politianmeldelse og i hvilke tilfælde, regionerne kan anvende dem. Vejledningen angiver desuden, hvordan de fire typer af reaktionsmuligheder skal udformes.

Ifølge kontrolvejledningen er en indskærpelse alene en præcisering af, at gældende regler skal overholdes. En indskærpelse har ingen juridisk virkning i sig selv, og den er ikke en administrativ afgørelse. Det betyder, at forvaltningslovens regler om partshøring, begrundelse med videre ikke gælder for en indskærpelse. Påbud og forbud er afgørelser, der præciserer, hvordan den enkelte virksomhed eller primærproducent skal overholde lovgivningen. Forvaltningsloven skal i disse tilfælde overholdes. Vejledningen angiver også, at det er meningsløst at give påbud, hvis eneste indhold er, at reglerne skal overholdes. Et administrativt bødeforelæg er ikke en afgørelse som et påbud og forbud. Der er derfor ikke de samme krav til partshøring og klagevejledning. Et administrativt bødeforelæg er et tilbud til virksomheden om at erkende overtrædelsen uden at skulle i retten. En politianmeldelse er en anmodning til politiet om at overveje at rejse en sag ved domstolene. Politianmeldelse skal også foretages i de tilfælde, hvor virksomheden ikke har vedtaget det administrative bødeforelæg, eller hvor der ikke er bødepraksis for overtrædelsen. En politianmeldelse betragtes ikke som en administrativ afgørelse, og forvaltningslovens regler gælder således ikke ved udfærdigelsen af en politianmeldelse.

Kontrolvejledningen beskriver i afsnittet omkring myndighedsudøvelse, at regionen skal anvende de sanktioner, som er nødvendige for at sikre, at reglerne overholdes. På den ene side skal sanktionen ikke være mere indgribende end nødvendigt. På den anden side skal sanktionen have tilstrækkelig gennemslagskraft, så det sikres, at reglerne overholdes. Hvis virksomheden trods en given sanktion ikke følger reglerne, bør regionen anvende en skarpere sanktion. Dette kan også beskrives som princippet om eskalerende myndighedsudøvelse.

Ifølge kontrolvejledningen er det vigtigt, at der kun gives en indskærpelse én gang for det samme forhold, idet gentagne indskærper for samme forhold kan give indtryk af manglende konsekvens hos myndigheden, og kan få virksomhederne til at tro, at forholdet er mindre væsentligt.

Fødevarestyrelsens kontrolvejledning henviser til reglerne om partshøring i forvaltningslovens §§ 19-21. Regler om partshøring er fastsat for at sikre, at en part i en sag både er bekendt med de oplysninger, der vil blive brugt ved sagens afgørelse – og at parten får lejlighed til at bemærke og eventuelt rette fejlaktige oplysninger. Kontrolvejledningen angiver, at der som hovedregel skal foretages partshøring før påbud, forbud eller fratagelse af autorisation, økologirapport med videre. I hastesager kan partshøringen dog ske efter afgørelsen, som ved nedslagning eller kassation af fordærvede fødevarer. Partshøring kan ske på selve tilsynet, når et forhold drøftes, og dette noteres på en kontrolrapport.

Revisionsenheden vurderer, at kontrolvejledningen understreger vigtigheden af partshøring, når den beskriver, at hvis regionen ikke kan dokumentere, at der er foretaget den nødvendige partshøring, kan det medføre, at afgørelsen bortfalder. Endvidere angiver kontrolvejledningen, hvorledes partshøringen skal dokumenteres.

Ifølge forvaltningsloven skal der partshøres over de oplysninger i sagen, som vedrører faktiske forhold, og som er af væsentlig betydning for sagens afgørelse, til ugunst for parten samt parten ubekendt. Der er i loven opstillet nogle undtagelser til pligten til at partshøre. Der skal eksempelvis ikke partshøres over oplysninger, som er undtaget fra reglerne om aktindsigt eller som ikke kan bestrides. Fødevarestyrelsens kontrolvejledning angiver ikke konkrete eksempler på, hvornår der ikke skal foretages partshøring i forbindelse med et påbud eller forbud. Vejledningen nævner kun, at der ikke skal foretages partshøring i forbindelse med administrative bødeforelæg og politianmeldelser, da de ikke er afgørelser i forvaltningslovens forstand.

Ifølge Fødevarestyrelsen i Mørkhøj instrueres de tilsynsførende på sagsbehandlingskurserne i reglerne for partshøring, herunder for hvilke oplysninger og i hvilke sager pligten til at foretage partshøring ikke er gældende. Revisionsenheden finder det dog u hensigtsmæssigt, at disse tilfælde ikke er angivet i kontrolvejledningen, når den skal fungere som et styringsredskab til sikring af ensartet og forvaltningsmæssig korrekt sagsbehandling.

Fødevarestyrelsen i Mørkhøj har nedsat en koordinationsgruppe for offentlig kontrol. Gruppen består af ansatte fra styrelsens respektive fagkontorer. Hvert medlem af gruppen har ansvaret for at overvåge, hvornår der er behov for ændringer i kontrolvejledningen på det kontrolområde, som vedkommendes kontor dækker. Ved mindre rettelser er det udelukkende Fødevarestyrelsen i Mørkhøj, der står for at ændre vejledningen, hvorimod større ændringer kræver en inddragelse af regionerne. Væsentlige ændringer sendes således altid i intern høring i regionerne og styrelsen i Mørkhøj. Kontrolvejledningen er dermed et dynamisk dokument, som revideres løbende året igennem. I 2004 fandt der seks revisioner sted.

Revisionsenheden vurderer, at Fødevarestyrelsen med kontrolvejledningen har et redskab, der kan sikre, at sagsopfølgningen sker ensartet og forvaltningsmæssig korrekt regionerne imellem.

### **3.1.2 Autotekstsystemet**

I juni 2002 nedsatte Fødevarestyrelsens direktion et skabelonudvalg. Udvalget blev nedsat efter, at Fødevarestyrelsen havde gennemført et sagsgangsprojekt af regionernes arbejdsgange i foråret 2002, der viste, at regionernes opsætning af breve, skrifttype og sprog varierede betydeligt. Konklusionen på sagsgangsprojektet var således, at et fælles system af skabeloner til dokumenter ville kunne skabe større ensartethed i styrelsens afgørelser. Desuden ville det kunne øge sandsynligheden for, at styrelsens breve opfylder krav til sproglighed, grafisk udtryk, forvaltningsret og faglighed.

Skabelonudvalget fik til opgave at udvikle et antal standardskabeloner for dokumenter fra styrelsen i Mørkhøj og regionerne. Udvalget skulle sikre, at skabelonerne fik et fagligt og juridisk korrekt samt stilistisk og sprogligt tidssvarende udtryk, hvor fokus skulle være på modtagervenlighed. Udvalget skulle også komme med forslag til et fælles skabelonsystem.

Skabelonudvalget afsluttede sit arbejde i februar 2003. Det er dette arbejde, der danner grundlag for det autotekstsystem, som blev implementeret i fødevareregionerne og i kødkontrollen på slagterierne i efteråret 2003. Anvendelsen af autotekstsystemet skal ifølge styrelsen sikre ensartede, opdaterede og forvaltningsmæssig korrekte skrivelser.

Autotekstsystemet består af både rammetekster og autotekster. En rammetekst er et modulopbygget tekstsystem, der består af valgfelter og indtastningsfelter. Udfyldelsen af en rammetekst forudsætter således, at den enkelte sagsbehandler tager stilling til indholdet undervejs. I



valgfelterne kan sagsbehandleren vælge mellem forskellige autotekster<sup>3</sup>. Rammeteksten indeholder også standardoverskrifter og -formuleringer, som skal bruges hver gang. Det kan være overskrifter som ”begrundelse”, ”partshøring” eller ”klagevejledning”. Ved anvendelsen af rammeteksten har sagsbehandleren også mulighed for at skrive egne formuleringer. Det vil typisk være tilfældet, når begrundelsen for afgørelsen skal formuleres, eller når det skal beskrives, hvad det er, den tilsynsførende har konstateret på tilsynet.

Rammeteksterne er opdelt i fødevare- og veterinærfaglige tekster. Der findes dog enkelte rammetekster, som kan benyttes på begge områder<sup>4</sup>. Det er styrelsen i Mørkhøj, der står for at opdatere de regelhenvisninger, der er i autoteksterne med de nyeste bekendtgørelser og love.

Regionerne udtaler, at autoteksterne er et godt redskab, at brugen af autoteksterne giver mere ensartethed i sagsbehandlingen og har gjort sagsopfølgningen mere ensartet og sikker. En region anfører, at autoteksterne har betydet en ensretning af udseendet på brevene, og en anden region, at autoteksterne generelt er en hjælp til at huske, at sagsbehandleren får alt med i brevet. En tredje region udtaler, at det gode ved autoteksterne er, at de lever op til de forvaltningsmæssige krav og henviser til den nyeste lovgivning.

Revisionsenheden vurderer, at autotekstsystemet kan være med til at sikre, at fødevareregionernes breve får et ensartet udseende og er juridisk og forvaltningsmæssigt korrekt udformet.

### 3.1.3 Bødekatologer

Fødevarestyrelsen i Mørkhøj har udarbejdet bødekatologer på henholdsvis veterinær- og fødevarerområdet. Bødekatologerne indeholder de overtrædelser, hvor der via retspraksis er fastsat en bødestørrelse og dermed er givet mulighed for administrative bøder. Bødekatologerne fastsætter således normalbødestørrelserne for de administrative bøder, som regionerne kan udstede.

Det meste af Fødevarestyrelsens bødepraksis baserer sig på domme afsagt af byretterne. Det er op til de enkelte fødevareregioner at indsende de domme, der bliver afsagt i regionen til Fødevarestyrelsen i Mørkhøj. Det er Fødevarestyrelsen i Mørkhøjs opgave at opdatere kataloget med nyeste retspraksis.

Bødekatologet for fødevarerområdet er skematisk opdelt i ni emneområder, herunder godkendelser m.v., hygiejne, mærkning og vildledning, tilsætningsstoffer og forurening. Disse ni emneområder underinddeles yderligere i nogle emner<sup>5</sup>. For hver underinddeling er oplyst nogle overtrædelser, og ud for hver af disse er angivet en bødestørrelse. Bødekatologet indeholder desuden bilag med relevante domme og vedtagne politibødeforelæg i anonymiseret form, som fødevareregionerne kan benytte ved deres bødefastsættelse. Kataloget er tilgængeligt på Fødevarestyrelsens intranet.

Bødekatologet for veterinærområdet indeholder en skematisk oversigt over de bestemmelser i de forskellige love og bekendtgørelser, hvor der eksisterer en bødepraksis. Kataloget indeholder desuden afsnit om paragraffer i de enkelte bekendtgørelser samt en oversigt over de be-

---

<sup>3</sup> Som eksempler på autotekster kan nævnes hjemmelshenvisninger til love/bekendtgørelser, henvisning til en OM-foldet, en standardsætning som ”med henvisning til”, en klagevejledning eller en standardbegrundelse.

<sup>4</sup> Det drejer sig blandt andet om rammeteksterne autorisation, godkendelse, godkendelse af egenkontrolprogram, anmeldelsesbekræftelse og dispensationsskrivelse.

<sup>5</sup> Eksempelvis er hygiejne underinddelt i opbevaring, temperaturer, rengøring, indretning og vedligeholdelse med flere.

kendtgørelser, hvor der ikke er en bødepraksis. Kataloget er fra maj 2002 og foreligger i en papirudgave.

Det er ifølge kontrolvejledningen vigtigt, at fødevareregionerne følger bødekatalogernes angivelser. Baggrunden er følgende:

- Styrelsens retspraksis undermineres, hvis en region konsekvent fraviger bødestørrelserne.
- Alle virksomheder skal være sikre på, at en overtrædelse, der medfører et administrativt bødeforelæg, takseres ens i hele landet.

Der vil dog være tilfælde, hvor regionen som følge af formildende eller skærpene omstændigheder kan mindske eller forhøje normalbødestørrelsen. Kontrolvejledningen giver eksempler på tilfælde, hvor der foreligger henholdsvis formildende og skærpene omstændigheder. Ved formildende omstændigheder skal bøden nedsættes med 50 %, mens bøden ved skærpene omstændigheder omvendt forhøjes med 50 %. Ifølge kontrolvejledningen skal der altid være en begrundelse, hvis normalbødestørrelsen ikke følges. Begrundelsen skal således indeholde en beskrivelse af, hvori de formildende eller skærpene omstændigheder består.

I tilfælde hvor regionen konstaterer, at virksomheden har begået flere overtrædelser, skal regionen ifølge kontrolvejledningen agere efter følgende hovedregel ved bødefastsættelse: Er overtrædelserne relateret til hinanden, vil den højeste bøde eller det vigtigste forhold indgå med normalbødestørrelsen, mens de efterfølgende overtrædelser vil vægte med hver 50 % af deres normalbødestørrelse (modereret kumulation). Er overtrædelserne derimod meget forskellige, skal der udstedes to separate bødeforelæg med hver sit forhold (absolut kumulation). Ifølge vejledningen skal det ske, fordi overtrædelserne ikke har noget med hinanden at gøre, og virksomheden skal derfor have mulighed for at erkende det ene forhold, men ikke det andet.

Fødevarestyrelsen oplyser, at styrelsens praksis for kumulation bygger på princippet om, at der skal foretages en konkret vurdering, som fastlagt af Højesteret i en dom fra 1976<sup>6</sup>, og at kontrolvejledningen således fastlægger retningslinierne for denne vurdering.

På de områder, hvor der ikke eksisterer en bødepraksis, kan fødevareregionerne ikke udstede administrative bøder, men skal i stedet politianmelde forholdet.

Halvdelen af regionerne anfører, at de ved manglende bødepraksis på et givent område som hovedregel kontakter styrelsen i Mørkhøj eller ERFA-gruppen for at sikre sig, at der ikke er kommet ny praksis, inden de foretager en politianmeldelse. Ellers oplyser samtlige regioner, at de politianmelder forhold, som ikke findes i bødekataloget.

Flere regioner påpeger, at bødekataloget på veterinærområdet ikke er opdateret, og at det ville være hensigtsmæssigt, hvis kataloget var tilgængeligt på intranettet. Hertil oplyser Veterinærafdelingen i Mørkhøj, at bødekataloget er under revision, og at et opdateret bødekatalog vil foreligge i løbet af 2005.

Revisionsenheden finder det hensigtsmæssigt, at Fødevarestyrelsen i Mørkhøj har udarbejdet bødekataloger på både veterinær- og fødevarerområdet, da de skaber et overblik over gældende retspraksis og dermed også regionernes mulighed for at udstede administrative bødeforelæg.

---

<sup>6</sup> I dommen U 1976.107H udtaler Højesteret følgende om sammenlægning af bøder: Om den samlede bødestraf for flere overtrædelser, jf. straffelovens § 88, bør fastsættes ved en sammenlægning af de normale bøder for hver overtrædelse eller til et mindre beløb, må afgøres efter en konkret vurdering.

Revisionsenheden finder det imidlertid uhensigtsmæssigt, at bødekatologet på veterinærområdet kun foreligger i en papirversion fra maj 2002, da dette efter Revisionsenhedens opfattelse kan skabe tvivl om, hvorvidt bødekatologet er opdateret og dermed om dets anvendelighed. Revisionsenheden konstaterer, at der er planer om at gøre kataloget tilgængeligt på styrelsens intranet. Revisionsenheden vurderer, at dette kan øge sandsynligheden for et til stadighed opdateret og ajourført bødekatolog.

### **3.1.4 Sagsbehandlingstider**

Forvaltningsloven opstiller ikke generelle regler om sagsbehandlingstider. Med udgangspunkt i Folketingets Ombudsmands udtalelser kan der dog opstilles nogle vejledende regler om sagsbehandlingens tilrettelæggelse.

Således bør offentlige myndigheder sikre sig, at de har tilstrækkeligt effektive erindrings-systemer, som sikrer, at sager ikke bliver glemt eller kommer til at ligge i lang tid, før der træffes en afgørelse.

Hvis myndigheden som følge af sagens karakter eller den almindelige sagsbehandlingstid for den pågældende myndighed ikke kan træffe afgørelse inden kortere tid efter modtagelse af sagen, bør myndigheden give parten besked om, hvad sagens status er og så vidt muligt oplyse, hvornår myndigheden regner med, at afgørelsen kan foreligge. Det er også god forvaltningsskik at besvare rykkerskrivelser med det samme.

Justitsministeriet har i en cirkulæreskrivelse henstillet, at de enkelte ministerier og styrelser opstiller målsætninger for, hvor hurtigt de vil tilstræbe at behandle afgørelsessager. Myndighederne bør endvidere ifølge cirkulæreskrivelsen udarbejde en oversigt over de opstillede mål for sagsbehandlingstider og lade denne oversigt være offentlig tilgængelig. Cirkulæreskrivelsen præciserer også, at borgeren under alle omstændigheder bør have et svar fra myndigheden inden én måned efter sagens modtagelse. Er det ikke muligt for myndigheden at træffe afgørelse indenfor denne frist, kan myndigheden som et foreløbigt svar - indenfor fristen - bekræfte at have modtaget sagen og så vidt muligt oplyse, hvornår en afgørelse kan forventes at foreligge.

Regeringen og Finansministeriet har i øvrigt i de senere år sat fokus på sagsbehandlingstider i staten. Det fremgår eksempelvis af Regeringens handlingsplan "Klare mål og mere åbenhed", at borgere og virksomheder skal have klar besked, hvor de møder den statslige institution - eksempelvis i svarbreve og kvitteringsskrivelser - om hvilken sagsbehandlingstid, der kan forventes. Dermed sikres der åbenhed om, hvad borgerne og virksomhederne kan forvente af den statslige institution. Finansministeriet har endvidere i en række publikationer sat fokus på sagsbehandlingstider.

Fødevarerministeriet fremkom i juni 2004 med en kontrolpolitik, som skulle gælde for samtlige af ministeriets direktorater. Fødevarestyrelsen har valgt at tilslutte sig politikken, selvom styrelsen i august 2004 blev udskilt fra Fødevarerministeriet og overført til det nye Ministerium for Familie- og Forbrugeranliggender. Ifølge kontrolpolitikens afsnit om sagsbehandlingstid skal det ved uregelmæssigheder oplyses, hvornår en afgørelse kan forventes. Hvis der ikke inden 15 arbejdsdage foreligger en afgørelse, bør det senest på dette tidspunkt oplyses, hvornår en afgørelse kan forventes.

Revisionsenheden finder det tilfredsstillende, at Fødevarestyrelsen har fået mere fokus på sagsbehandlingstider i 2004 i forhold til tidligere. Fødevarestyrelsen har således i resultatkontrakten for 2005 fastsat mål om, at regionerne og styrelsen i Mørkhøj skal sende en kvitte-

ringsskrivelse indenfor maksimalt 21 kalenderdage, hvis sagen forventes at tage mere end 30 kalenderdage. Revisionsenheden konstaterer, at dette er i overensstemmelse med Fødevarerministeriets kontrolpolitik og Justitsministeriets cirkulæreskrivelse.

## 3.2 Regionernes sagsbehandling

Ved en gennemgang af sager modtaget fra fødevareregionerne undersøger Revisionsenheden i det følgende, hvordan regionerne har anvendt de værktøjer, som Fødevarestyrelsen i Mørkhøj har udarbejdet.

### 3.2.1 Autorisationsskrivelser

Revisionsenheden har gennemgået et antal skrivelser, hvormed de regionale fødevarerregioner har autoriseret engrosvirksomheder med tilvirkning. Sagerne er udvalgt af fødevarerregionerne på Revisionsenhedens anmodning, idet Revisionsenheden i september 2004 bad om at få tilsendt de 10 seneste skrivelser fra hver region. Revisionsenheden modtog og har gennemgået i alt 97 skrivelser.

Siden efteråret 2003 har der været en rammetekst for autorisationsskrivelser. Gennemgangen har vist, at der indtil da blev anvendt en anden skabelon. 11 af de 97 skrivelser er fra før oktober 2003. Af de resterende 86 skrivelser, blev der i 15 skrivelser stadig anvendt den gamle skabelon. Revisionsenheden har generelt fundet flere formelle fejl ved autorisationsskrivelser, hvor den gamle skabelon er anvendt.

Revisionsenheden har undersøgt, om fødevarerregionernes autorisationsskrivelser efter den 1. oktober 2003 (86 skrivelser) er i overensstemmelse med rammeteksten. Der blev fundet følgende fejl:

Beskrivelse af fejl i henhold til rammeteksten	Andel af sager med den pågældende fejl
Henvielse til § i fødevarerloven er forkert eller mangler	15 %
Henvielse til § i autorisationsbekendtgørelsen er forkert eller mangler	11 %
Henvielse til § ved beskrivelse af driftsvilkår er forkert eller mangler	12 %
Begrundelsen for driftsvilkår mangler	19 %
Henvielse til § ved beskrivelse af egenkontrolvilkår er forkert eller mangler	13 %
Forkert eller manglende §-henvielse til egenkontrolbekendtgørelsen ved godkendelse af egenkontrol	33 %
Mangelfuld eller manglende klagevejledning	5 %

*Tabel 2: Formelle fejl ved autorisationsskrivelser udformet af fødevarerregionerne. Fejl fundet i under 5 % af sagerne er ikke medtaget i opgørelsen. Kilde: Revisionsenhedens gennemgang af 86 autorisationsskrivelser dateret efter den 1. oktober 2003.*

Revisionen har samlet vist, at der i over halvdelen af autorisationsskrivelserne er konstateret én eller flere af ovennævnte fejl i forhold til rammetekstens indhold. Revisionsenheden finder det utilfredsstillende, at regionerne ved deres udformning af autorisationsskrivelser begår så mange formelle sagsbehandlingsfejl.

### 3.2.2 Påbud og forbud

Revisionsenheden har gennemgået et antal sager om påbud og forbud, som de regionale fødevarerregioner har udstedt til engrosvirksomheder med tilvirkning. Sagerne er udvalgt af fødevarerregionerne på Revisionsenhedens anmodning, idet Revisionsenheden i september 2004 bad om at få tilsendt de fem senest afsluttede påbuds- eller forbudssager fra hver region.

Revisionsenheden modtog og har gennemgået i alt 72 påbud og 12 forbud. Blandt påbudene er 17 fra 2003, mens de resterende 55 er fra 2004. Forbudene fordeler sig med tre og ni fra henholdsvis 2003 og 2004.

**Eksempel på påbudssag**

Regionen har ved tilsyn i en engrosvirksomhed konstateret, at nogle af virksomhedens medarbejdere håndterer fersk kød uden at have gennemgået et af Fødevarestyrelsen godkendt hygiejnekursus. Den tilsynsførende påbyder virksomheden at udarbejde procedurer, der sikrer, at medarbejdere, som håndterer fersk kød, gennemgår en godkendt uddannelse i hygiejne. Procedurerne skal indsendes til fødevareregionen til godkendelse.

Ifølge Fødevarestyrelsen i Mørkhøj skal der i påbud vedrørende egenkontrol være tre hjemmelsgrupper i påbudet:

- Hjemmel om, at styrelsen har myndighed til at give virksomheden et påbud (§ 64 i fødevareloven)
- Hjemmel om, at virksomheden skal indføre egenkontrol og dokumentere det overfor regionen (§§ 6 og 11 i egenkontrolbekendtgørelsen<sup>7</sup>)
- Den faglige hjemmel, som kobler egenkontrollen til virksomhedens aktivitet.

De to første hjemmelsgrupper skal ifølge Fødevarestyrelsen stå i indledningen, og de faglige regler skal stå i enten indledningen eller begrundelsen.

Revisionsenheden har undersøgt, om fødevarerådgivernes påbud og forbud opfylder de i kontrolvejledningen opstillede indholdskrav, samt om de er i overensstemmelse med de ovennævnte retningslinier. Resultatet fremgår af nedenstående tabel:

Fejl i henhold til kontrolvejledningen og interne retningslinier	Andel af sager med den pågældende fejl
Forkert eller manglende hjemmel til at udstede påbudet (§ 64 i fødevareloven)	12 %
Der er ingen henvisning til regler om egenkontrol i indledningen (§§ 6, 9 eller 11 i egenkontrolbekendtgørelsen)	29 %
Den faglige begrundelse mangler i påbud/forbudsskrivelsen (ingen henvisning til overtrådte regler)	21 %
Som faglig begrundelse for påbud/forbud er der kun henvisning til regler om egenkontrol (§§ 6, 9 eller 11 i egenkontrolbekendtgørelsen)	10 %
Der er ikke dokumentation for, om der er foretaget partshøring	18 %
Indledningen beskriver ikke, hvad det er, der påbydes	7 %
Der er ikke angivet en frist for at efterkomme påbudet eller forbudet	7 %

Tabel 3: Fejl ved regionernes udstedelse af påbud og forbud. Fejl fundet i under 5 % af sagerne er ikke medtaget i opgørelsen. Kilde: Revisionsenhedens gennemgang af 72 påbud og 12 forbud fra 2003 og 2004.

I forhold til styrelsens egne retningslinier, der angiver, at henvisningerne til egenkontrolbekendtgørelsens §§6 eller 11 skal stå i indledningen, finder Revisionsenheden det u hensigtsmæssigt, at denne henvisning ikke findes i indledningen i næsten en tredjedel af sagerne. Her til oplyser Fødevarestyrelsen, at det er forvaltningsretligt fuldt ud korrekt, hvis henvisningen findes enten i direkte forlængelse af påbudet eller under begrundelsen længere nede i påbudet.

Revisionsenheden finder det utilfredsstillende, at der i en tredjedel af sagerne mangler en henvisning til de overtrådte regler; den såkaldte faglige hjemmel. I en del af disse sager henvises til egenkontrolbekendtgørelsens §§ 6, 9 eller 11 som eneste begrundelse, hvilket ligeledes er en fejl.

<sup>7</sup> I den nugældende egenkontrolbekendtgørelse af 24. februar 2005 fremgår de nævnte regler af §§ 5 og 10.

Som det fremgår af tabel 3 er der i en del tilfælde ikke dokumentation for, om der er foretaget partshøring. For påbud og forbud gælder, at partshøring ikke i alle tilfælde skal gennemføres, jævnfør forvaltningsloven. Der henvises til afsnit 3.1.1

Revisionen har vist, at Fødevarestyrelsens rammetekster er blevet anvendt i to tredjedele af de gennemgåede påbud og forbud. Andelen af sager, hvor der anvendtes rammetekster er steget fra 2003 til i 2004, hvor rammetekster blev benyttet i knap 80 % af påbuds- og forbudsskrivelserne. Revisionsenheden vurderer dog, at anvendelsen af rammeteksten til et påbud eller forbud ikke sikrer, at sagsbehandleren anbringer hjemmelshenvisningerne korrekt i afgørelsen eller begrundelsen.

Revisionsenheden vurderer, at en femtedel af de gennemgåede påbud og forbud er uklart formuleret, hvilket Revisionsenheden finder utilfredsstillende. Det kan dreje sig om breve med meget lange overskrifter eller sætninger, som kan gøre forståelsen af budskabet meget vanskelig. Nogle breve er særligt lange, fordi de indeholder såvel et påbud som et forbud. Der er også eksempler på flere gentagelser af hjemmelshenvisninger i samme brev eller en meget detaljeret beskrivelse af, hvordan påbudet eller forbudet skal efterkommes. Endelig forekommer der påbud og forbud, hvor afgørelsen kommer efter begrundelsen.

### 3.2.3 Administrative bødeforelæg

Revisionsenheden har gennemgået et antal sager om administrative bødeforelæg, som de regionale fødevarerdivisioner har udstedt til engrosvirksomheder med tilvirkning. Sagerne er udvalgt af fødevarerdivisionerne på Revisionsenhedens anmodning, idet Revisionsenheden i september 2004 bad om at få tilsendt de fem senest afsluttede administrative bødesager fra hver region. Revisionsenheden modtog og har gennemgået i alt 60 administrative bødesager, hvoraf 17 er afsluttet i 2003 og 43 i 2004.

#### Eksempel på sag med administrativt bødeforelæg

Regionen har aflagt tilsyn i en fiskevirksomhed og indskærpet, at egenkontrollen skal dokumenteres. Ved et tilsyn cirka to måneder senere konstaterer den tilsynsførende, at virksomheden kun har dokumentation for egenkontrollen for én dag siden sidste tilsyn. Der udstedes et administrativt bødeforelæg på 5.000,- kr. for overtrædelse af § 9 i egenkontrolbekendtgørelsen.

Revisionsenheden har undersøgt, om fødevarerdivisionernes administrative bødeforelæg opfylder de i kontrolvejledningen opstillede indholds krav. Resultatet fremgår af nedenstående tabel:

Fejl i henhold til kontrolvejledningen	Andel af sager med den pågældende fejl
Formildende eller skærpnde omstændigheder svarer ikke til kontrolvejledningens principper	8 %
Bødestørrelsen svarer ikke til beskrevne formildende eller skærpnde omstændigheder	8 %
Bødestørrelsen ændret i forhold til bødekataloget uden beskrivelse af formildende eller skærpnde omstændigheder	7 %
Fejl ved bødefastsættelse (manglende kumulation)	8 %
Forkert eller manglende hjemmelshenvisning	13 %

Tabel 4: Fejl ved regionernes udstedelse af administrative bødeforelæg for overtrædelse af fødevarerlovgivningen. Fejl fundet i under 5 % af sagerne er ikke medtaget i opgørelsen. Kilde: Revisionsenhedens gennemgang af 60 administrative bødeforelæg.

Revisionen har vist, at der i cirka halvdelen af sagerne er blevet ændret eller slettet afsnit i rammeteksten for administrativt bødeforelæg. I de fleste sager drejer det sig om, at afsnittet

om offentliggørelse<sup>8</sup> eller bødefastsættelse<sup>9</sup> er fjernet. Da rammeteksten netop skal være med til at sikre, at administrative bødeforelæg udformes i henhold til styrelsens kontrolvejledning, finder Revisionsenheden dette meget utilfredsstillende.

Fødevarestyrelsen oplyser hertil, at der vil blive fulgt specifikt op på dette problem med en artikel i KontrolNyt.

Det fremgår af sagsgennemgangen, at der i en del af bødeforelæggene beskrives forhold, som ikke indgår ved regionens fastsættelse af bøden. Eksempelvis beskriver bødeforelægget en overtrædelse af både reglerne for fersk kød og reglerne for egenkontrol, der skulle sikre, at det ferske kød blev håndteret korrekt. Når bødestørrelsen så fastsættes, sker det imidlertid kun med henvisning til de overtrådte regler for egenkontrol.

Fødevarestyrelsen i Mørkhøj er enig i, at en sådan beskrivelse af andre forhold er en fejl, hvis de er sagen uvedkommende, men tilføjer, at regionerne kan vurdere, om styrelsens kontrolprincip om anvendelse af den nødvendige sanktion betyder, at en konkret overtrædelse ikke skal straffes. Endvidere vurderer Fødevarestyrelsen i Mørkhøj, at det kan være hensigtsmæssigt at beskrive begge overtrædelser i baggrunden for det administrative bødeforelæg for at sikre, at virksomheden har tilstrækkelige oplysninger til at vurdere det administrative bødeforelæg.

Gennemgangen af bødeforelæggene har også vist, at regionerne ikke altid beskriver de formildende eller skærpene omstændigheder, når en bøde er mindre eller større, end kataloget angiver. I andre tilfælde beskriver regionerne en formildende eller skærpene omstændighed, der ikke svarer til kontrolvejledningens principper. Endvidere er der tilfælde, hvor bødestørrelsen er den samme som angivet i kataloget, men hvor regionerne har beskrevet formildende/skærpene omstændigheder - eller hvor bøden er mindre end i kataloget, men beskrevet med skærpene omstændigheder. Sammenlagt er næsten en fjerdedel af bødeforelæggene fejlagtige med hensyn til deres anvendelse af formildende eller skærpene omstændigheder. Revisionsenheden finder dette utilfredsstillende.

Fødevarestyrelsen i Mørkhøj er enig i, at det er en fejl, i det omfang det ikke er beskrevet, hvordan en bødestørrelse i et administrativt bødeforelæg er fremkommet, eller hvis bødestørrelsen ikke er reguleret efter, at formildende/skærpene omstændigheder er beskrevet.

I en sjettedel af de gennemgåede bødeforelæg har det ikke været muligt for Revisionsenheden at fastslå, hvordan regionerne har fastsat bøden. Revisionsenheden vurderer, at det skyldes den måde, hvorpå bøde kataloget på fødevarerområdet er opbygget.

Kataloget indeholder en overordnet, generel beskrivelse af de kontrolområder for hvilke, der er bødepraksis. Som eksempel kan nævnes kontrolområdet mærkning og vildledning, der er opdelt i yderligere seks områder, herunder obligatorisk mærkning. Ved obligatorisk mærkning er forholdet beskrevet som: Ikke mærket med obligatoriske oplysninger, hvilket giver en bøde på 5.000 kr.

Hertil oplyser Fødevarestyrelsen i Mørkhøj, at bøde kataloget på fødevarerområdet er opdelt på typer af overtrædelser, der svarer til det faglige i reglerne, og at styrelsen ved dens gennemgang af bødeforelæggene ikke har haft vanskeligheder ved at finde bødestørrelserne, som pas-

---

<sup>8</sup> Det fremgår af afsnittet om offentliggørelse, at Fødevarestyrelsen offentliggør kontrolresultater, herunder påbud, forbud og administrative bødeforelæg, på internettet, i henhold til § 5 i bekendtgørelse nr. 1127 af 15. december 2003 om offentliggørelse af kontrolresultater.

<sup>9</sup> Det er det afsnit, hvor regionen beskriver, hvordan den er kommet frem til den pågældende bødestørrelse.

sejde overens med den beskrevne overtrædelse. Det er Fødevarestyrelsen i Mørkhøjs opfattelse, at kataloget er et håndterbart redskab for regionerne at anvende, og i tvivlssager yder Fødevarestyrelsen i Mørkhøj rådgivning af regionen.

### 3.2.4 Sager om mærkning og registrering af dyr

Revisionsenheden har gennemgået et antal afsluttede sager om mærkning og registrering af dyr. Sagerne er udvalgt af veterinærafdelingerne på Revisionsenhedens anmodning, idet Revisionsenheden i september 2004 bad om at få tilsendt de 10 senest afsluttede sager fra hver region, der vedrørte besætningsejeres overtrædelse af mærkningsbekendtgørelsen. Revisionsenheden modtog og har gennemgået i alt 86 sager.

En sag kan opstå på baggrund af:

- En kontrolrapport fra Plantedirektoratet
- Fax fra Plantedirektoratet, når de har konstateret uidentificerede dyr eller mere end 20 % fejlregistrerede dyr i en besætning - forhold som styrelsen skal sanktionere med lukning af besætningen
- Indberetninger fra destruktionsanstalten DAKA
- Regionens opslag i DYKO (dyrekontrollsystemet)
- At regionen ved et kontrolbesøg bliver opmærksom på problemer omkring mærkning eller registrering i besætningen
- Oplysninger fra den lokale CHR-afdeling
- En anmeldelse fra en privatperson

Plantedirektoratet har til opgave at føre kontrol med, om besætningsejeren mærker eller registrerer sine dyr i overensstemmelse med reglerne, mens det er de regionale veterinærafdelingers opgave at foretage sagsopfølgning over for besætningsejeren. Hvis Plantedirektoratet i forbindelse med dets kontrol bliver opmærksom på fejl, skal direktoratet sende en kontrolrapport med oplysning herom til fødevareregionen.

I sagerne har regionerne typisk foretaget sagsopfølgning op til flere gange over for besætningsejeren, og nogle af sagerne er fordelt på to eller tre journalnumre.

#### **Eksempel på mærkningssag**

Fra et slagteri får fødevareregionen oplyst, at de fra en besætning har modtaget et dyr uden regelret øremærkning. Sagen får et journalnummer, og regionen indskærper over for besætningsejeren, at lovgivningen skal overholdes. Cirka fire måneder senere konstaterer regionen, at der fra besætningen er leveret endnu et dyr uden regelret øremærke til et marked. Denne sag får et nyt journalnummer, og regionen udsteder et administrativt bødeforelæg til besætningsejeren. Bødeforelægget vedtages ikke af besætningsejeren, hvorfor regionen to måneder senere anmelder vedkommende til politiet. Fem måneder senere beder politimesteren regionen om kommentarer til nogle dokumenter i sagen, og sagen kommer for retten fire måneder senere, hvor besætningsejeren idømmes en bøde.

Siden 2002 har regionerne haft mulighed for at anvende to standardbreve udarbejdet af Veterinærafdelingen i Mørkhøj til henholdsvis at lukke en besætning<sup>10</sup> og til at ophæve lukningen igen. Disse findes i en manual til gennemgang af kontrolrapporter fra Plantedirektoratet. Manualen indeholder yderligere to standardbreve, som regionerne kan anvende. Det ene brev anvendes, når regionen konstaterer, at fejlene nævnt i Plantedirektoratets kontrolrapport er blevet rettet af landmanden (et såkaldt ”ok-brev”). Mens det andet anvendes i de tilfælde, hvor ikke alle fejl er blevet rettet, og hvor landmanden således skal foretage sig noget.

<sup>10</sup> Ved lukning forstås: at landmanden ikke længere må flytte, sælge eller sende sine dyr til slagting.



Revisionsenheden konstaterer, at formuleringerne i to af manualens breve ikke stemmer overens med Fødevarestyrelsens kontrolvejledning. Således påbydes lovgivningen overholdt i standardbrevet for lukning, og i brevet hvor ikke alle fejl er rettet, bliver landmanden anmodet om at få forholdene bragt i orden i stedet for at få det indskærpet.

Revisionsenheden konstaterer, at uoverensstemmelserne i manualen giver regionerne problemer med at henvise til hjemlen til at udstede påbudet og deres mulighed for at udøve eskalerende myndighedsudøvelse (se tabel 5). Gennemgangen har vist, at regionerne i meget forskellig udstrækning anvender manualens brev om lukning. En enkelt region vælger at anvende rammeteksten ”påbud” i stedet for, mens andre regioner anvender egne skrivelser. Én region vælger at anvende brevet, men ændrer det samtidig, så det bliver i overensstemmelse med styrelsens kontrolvejledning. Revisionsenheden vurderer, at den u hensigtsmæssige formulering i manualen om lukning har medført, at sagsopfølgningen ikke er sket i overensstemmelse med kontrolvejledningen og dermed er foregået uensartet på landsplan.

Fødevarestyrelsen oplyser, at manualens standardbreve ikke må benyttes efter autotekstsystemet er taget i brug, og at brevene således vil blive fjernet fra manualen, inden den reviderede manual for 2005 gøres tilgængelig på styrelsens intranet. Revisionsenheden finder dog, at denne udmelding har været utilstrækkelig, eftersom regionerne i vid udstrækning fortsat anvender manualens standardbreve.

Gennemgang af sagerne har vist, at de fleste regioner følger konsekvent op på overtrædelserne ved at anvende en skarpere sanktion, når de konstaterer eksempler på gentagne overtrædelser. Princippet om eskalerende myndighedsudøvelse anvendes dog ikke i to regioner. Den manglende eskalering trækker sagsbehandlingen i langdrag og viser manglende konsekvens i myndighedsudøvelsen fra de to regioners side.

En enkelt region vælger i samtlige sager at udstede administrative bødeforelæg som første reaktion overfor landmanden, mens en anden region stort set kan nøjes med at indskærpe forholdet, hvorefter det øjensynligt rettes. Af én af regionernes sager fremgår det, at de har en intern regel om ikke at sanktionere forholdet, før der er konstateret fem eller flere fejl.

Revisionsenheden er opmærksom på princippet om, at regionerne skal anvende den sanktion, der er nødvendig for at få forholdet rettet, men samtidig skal det være den mindst indgribende. Et sådant princip kan dog efter Revisionsenhedens opfattelse ikke forklare, hvorfor én region i samtlige sager skrider til bødeforelæg første gang en overtrædelse konstateres, mens en anden region gør nok i at indskærpe forholdet. Revisionsenheden vurderer derfor, at regionerne ikke anvender principperne for sagsopfølgning på samme måde.

Med hensyn til eskalerende myndighedsudøvelse konstaterer Revisionsenheden i gennemgangen af sagerne, at der i to regioner ikke er et overblik over hvilke sanktioner, der tidligere er blevet givet besætningsejeren for lignende overtrædelse(r). Dette medfører, at myndighedsudøvelsen ikke bliver konsekvent og eskalerende, hvilket Revisionsenheden finder utilfredsstillende.

Revisionsenheden har desuden undersøgt, om regionernes indskærpelser, påbud, forbud, administrative bødeforelæg og politianmeldelser i sagerne om mærkning og registrering af dyr opfylder de i kontrolvejledningen opstillede indholds krav. Resultatet fremgår af nedenstående tabel:

Reaktion/ sanktion	Fejl i henhold til Kontrolvejledningen	Andel af sager med den pågældende fejl
Indskærpelse	Den overtrådte regel er ikke beskrevet i indskærpelsen	10 %
	Det er ikke beskrevet, hvad besætningsejeren har gjort	24 %
	Der er fastsat en tidsfrist for at efterkomme indskærpelsen	14 %
Påbud og forbud	Det er ikke beskrevet, hvad det er, der påbydes/forbydes	23 %
	Der mangler hjemmelshenvisning til at udstede påbud/forbud	36 %
	Der mangler en begrundelse og henvisning til overtrådte regler	32 %
	Der er ikke dokumentation for, om der er foretaget partshøring	64 %
Administrativ bøde	Overtrædelsen er ikke beskrevet med hensyn til både tid, sted og omfang	21 %
	Der mangler en begrundelse med henvisning til de overtrådte regler	9 %
	Der mangler en angivelse af hjemlen til at udstede det administrative bødeforelæg	23 %
Politianmeldelse	De overtrådte regler med henvisning til § er ikke angivet	7 %
	Overtrædelsen er ikke beskrevet med både tid, sted og omfang	7 %
	Regionen har ikke anmodet politiet om kopi af anklageskrift, domsudskrift mv.	17 %

Tabel 5: Fejl ved regionernes behandling af sager i forbindelse med mærkning og registrering af dyr. Fejl fundet i under 5 % af sagerne er ikke medtaget i opgørelsen. Kilde: Revisionsenhedens gennemgang af 86 sager fra regionerne.

Det fremgår af tabellen, at regionerne laver adskillige fejl i forbindelse med deres sagsbehandling på mærkningsområdet. Dette finder Revisionsenheden utilfredsstillende. Med hensyn til partshøring i forbindelse med påbud og forbud gælder, at det ikke i alle tilfælde skal gennemføres, jævnfør forvaltningsloven. Der henvises til afsnit 3.1.1.

Siden efteråret 2003 har regionerne skullet anvende en rammetekst til henholdsvis administrative bødeforelæg og politianmeldelser. Gennemgangen af sagerne har vist, at regionerne generelt har anvendt rammeteksterne i 2004, dog med undtagelse af enkelte sager.

Af bødekataloget på veterinærområdet fremgår det, at bødestørrelsen for at overtræde bestemmelser<sup>11</sup> i mærkningsbekendtgørelsen er 3000 kr. for det første dyr og 1000 kr. for hvert efterfølgende dyr. Maksimumbødestørrelsen er fastsat til 10.000 kr.<sup>12</sup>. Revisionsenheden konstaterer, at kun tre regioner anvender de rigtige bødestørrelser i alle sagerne. Resten af regionerne fastsætter i nogle af sagerne bøden for lavt i forhold til bødekataloget, mens en enkelt region fastsætter bøden til 3000 kr. i samtlige sager uanset antallet af dyr.

Undersøgelsen har desuden vist, at nogle regioner har en fejlagtig opfattelse af, hvornår der foreligger skærpene omstændigheder i en sag og dermed mulighed for at forhøje normalbødestørrelsen. I disse regioner beskrives det således som en skærpene omstændighed, at forholdet tidligere har været indskærpet. Revisionsenheden vurderer, at dette ikke udgør en skærpene omstændighed - men er argumentet for at anvende eskalerende myndighedsudøvelse.

<sup>11</sup> Drejer sig om følgende bestemmelser: §§ 2, 3, 4, 8, 10, 12, 17, 20 & 21 i bekendtgørelse nr. 733 af 2. juli 2004, mens overtrædelse af § 7 giver en bøde på 1000 kr.

<sup>12</sup> Fremgår af en dom afsagt af retten i Fjerritslev den 18. juni 2002, hvor en besætningsejer får en bøde på 10.000 kr. for ikke at have øremærket 15 af sine kreaturer med godkendte øremærker og for ikke at have ajourførte optegnelser med oplysninger om sine kreaturer.

Revisionsenheden finder ovenstående fejl utilfredsstillende. For det første underminerer det styrelsens bødepraksis på området, og for det andet bevirker det, at besætningsejere ikke behandles ens på landsplan.

I syv sager har regionerne valgt at trække det administrative bødeforelæg tilbage. I fem af sagerne skyldes det proceduremæssige fejl begået af regionen, mens der som årsag i de to sidste sager angives, at fejlene hurtigt er blevet rettet. Revisionsenheden vurderer, at en tilbagetrækning ikke kan begrundes med den omstændighed, at forholdene hurtigt er blevet rettet. Efter Revisionsenhedens opfattelse gives et administrativt bødeforelæg netop for at besætningsejeren kan vedkende sig at have begået et strafbart forhold, og ikke for at motivere besætningsejeren til at få forholdet rettet.

Revisionsenheden har opgjort sagsbehandlingstiden i forbindelse med lukning af besætninger. Sagsbehandlingen skal ifølge manualen til gennemgang af kontrolrapporter finde sted senest dagen efter modtagelsen af bilag 2, eller hurtigst muligt efter at fødevareregionen har konstateret overtrædelsen. Gennemgangen har vist, at der er en gennemsnitlig sagsbehandlingstid på 18 dage, hvilket Revisionsenheden finder utilfredsstillende og i uoverensstemmelse med manualen. Blandt de 13 sager om lukning har syv af sagerne en sagsbehandlingstid på fem dage eller derunder.

Fødevarestyrelsen oplyser, at styrelsen planlægger at lade sagsbehandlingen på dette område være en del af styrelsens supervision af de regionale veterinærafdelinger i 2005. Her vil styrelsen blandt andet se på, om der er forskel på sagsbehandlingstiden regionerne imellem, og på baggrund af dette melde ud til regionerne, hvad styrelsen i Mørkhøj finder er en acceptabel sagsbehandlingstid på mærknings- og registreringsområdet. Fødevarestyrelsen vil endvidere på supervisionen se på sagsbehandlingen i en række mærknings- og registreringssager, herunder om fødevareregionerne har foretaget de korrekte sagsbehandlingsskridt.

### **3.2.5 Sagsopfølgning på baggrund af oplysninger fra 3. part (DAKA)**

Mange af de gennemgåede sager omkring mærkning af kvæg starter på baggrund af oplysninger fra en chauffør, der er ansat af destruktionsanstalten DAKA til at afhente døde dyr hos landmændene. Chaufføren fra DAKA skal nemlig ved afhentningen af dyr undersøge, om de er øremærket i overensstemmelse med reglerne. Hvis dette ikke er tilfældet, skal chaufføren notere dette, isætte DAKA-øremærker og foretage indberetning til DAKA's hovedkontor. DAKA sender herefter et brev til regionen med meddelelse om, at der er afhentet kvæg uden behørig øremærkning hos en landmand.

Revisionen har vist, at flere regioner har oplevet problemer med disse indberetninger fra DAKA. Problemerne opstår, fordi landmanden fastholder, at dyret havde øremærker, og chaufføren fra DAKA fastholder, at dyret var uden øremærke. Det bliver således en sag om påstand mod påstand.

En region oplyser endvidere, at det undersøges i Fødevarestyrelsen i Mørkhøj, om regionerne gør ret i at sanktionere over for landmanden på baggrund af oplysninger fra DAKA, som er en privat virksomhed. En anden region oplyser, at behandlingen af disse sager er sat i bero, indtil der kommer en afklaring på problemstillingen fra Fødevarestyrelsen i Mørkhøj. En tredje region oplyser, at der er et dilemma i at behandle sager på baggrund af oplysninger fra private virksomheder.

Hertil oplyser Fødevarestyrelsen i Mørkhøj, at der den 11. april 2005 er blevet udsendt et notat til regionerne og enhederne i Mørkhøj, som beskriver princippet om fri bevisbedømmelse,

som også finder anvendelse indenfor forvaltningsretten. Af dette princip følger, at anvendeligheden af oplysninger fra private afhænger af en konkret vurdering af troværdighed og beviskraft.

### 3.2.6 Samlet vurdering af regionernes anvendelse af værktøjerne

Revisionsenheden konstaterer, at Fødevarestyrelsen i Mørkhøj har udarbejdet værktøjerne til, at fødevareregionernes sagsopfølgning og sagsbehandling kan foregå forvaltningsmæssigt korrekt.

En gennemgang af de modtagne sager fra regionerne viser dog, at disse værktøjer ikke i alle tilfælde bliver anvendt. Gennemgangen har vist følgende:

#### Kontrolvejledningen og interne retningslinier

- De regionale fødevarerregioner følger ikke i alle tilfælde kontrolvejledningens angivelser og indholdskrav ved deres udstedelse af påbud og forbud samt administrative bødeforelæg i forbindelse med overtrædelse af fødevarerlovgivningen i engrosvirksomheder.
- De regionale veterinærregioner følger i en stor del af sagerne ikke kontrolvejledningens angivelser og indholdskrav ved deres udfærdigelser af indskærpelser, påbud, forbud og administrative bødeforelæg i forbindelse med overtrædelser på mærkningsområdet.

Revisionsenheden vurderer, at det medfører, at regionerne laver mange formelle fejl i sagsbehandlingen.

Vurderingen af, om nogle af de formelle fejl i forbindelse med påbud og forbud samt administrative bøder, er fejl i henhold til kontrolvejledningen eller interne retningslinier, beror på skøn. Fødevarestyrelsen er enig i, at når regionerne i forbindelse med sagsbehandlingen laver de fejl, der er beskrevet i skemaerne (tabel 2-5), begår de fejl i henhold til kontrolvejledningen eller interne retningslinier.

Styrelsen er imidlertid ikke i alle tilfælde enige i Revisionsenhedens vurdering af omfanget af fejl (procentsatserne i skemaerne), som Revisionsenheden har konstateret ved gennemgangen af de regionale fødevarerregioners påbud og forbud samt administrative bødeforelæg. Det gælder især:

- Ingen henvisning til egenkontrol i indledningen (§§ 6, 9, 11)
- Den faglige begrundelse mangler i skrivelsen
- Indledning beskriver ikke påbudet

Med hensyn til de resterende fejl er Fødevarestyrelsen næsten eller helt enige i omfanget<sup>13</sup>.

Med hensyn til Revisionsenhedens vurdering af autorisationsskrivelser og sager i forbindelse med mærkning og registrering af dyr har Fødevarestyrelsen ikke haft nogen kommentarer til procentsatserne.

#### Autotekstsystemet

- Veterinærregionerne har i 2004 anvendt rammeteksten i stort set samtlige gennemgåede administrative bødeforelæg og politianmeldelser.
- Fødevarerregioner har anvendt rammeteksten korrekt i halvdelen af de administrative bødeforelæg.

---

<sup>13</sup> Fødevarestyrelsen har ikke opgjort omfanget af følgende fejl: "Som faglig begrundelse er kun henvisning til egenkontrolbekendtgørelsen (§§ 6, 9, 11)", "Der er ikke dokumentation for partshøring" og "Formildende eller skærpende omstændigheder svarer ikke til kontrolvejledningens principper". Revisionsenheden kan derfor ikke afgøre, om Fødevarestyrelsen er enige i omfanget (procentsatserne).

- Fødevarerregionerne har i 2004 anvendt rammeteksten i 75 % af påbudene og forbudene.
- Fødevarerregionerne har anvender rammeteksten i flertallet af de gennemgåede autorisationsskrivelser.

Revisionsenheden konstaterer, at der er flere formelle sagsbehandlingsfejl i de sager, hvor en rammetekst ikke bliver anvendt eller ikke anvendes korrekt.

Fødevarerstyrelsen oplyser hertil, at der i 2005 bliver sat yderligere fokus på autotekstsystemet på kurset "Forvaltning og sagsopfølgning for kontrolpersonale", hvor der som noget nyt indgår øvelser med autotekster. Ligeledes opdateres autoteksterne løbende efter input fra fødevarerregionernes medarbejdere.

#### Bødekatalogerne

- Bødekataloget på veterinærområdet er ikke blevet fulgt i samtlige sager om overtrædelse af mærkningsbekendtgørelsen.
- Fødevarerregionerne anvender bødekataloget.
- Fødevarerregionerne har vanskeligheder med at anvende formildende og skærpene omstændigheder, når bødestørrelsen skal fastsættes.

Revisionsenheden finder det utilfredsstillende, at bødekatalogets angivelser ikke i alle tilfælde følges, og at der findes fejl ved beskrivelsen eller anvendelsen af formildende og skærpene omstændigheder.

### **3.3 Fødevarerstyrelsen i Mørkhøjs klagesagsbehandling**

Fødevarerstyrelsen i Mørkhøj er klageinstans for afgørelser truffet af fødevarerregionerne. Ønsker en virksomhed eller en besættningsejer at klage over en afgørelse, skal vedkommende sende klagen til fødevarerregionen, som videresender den til Fødevarerstyrelsen i Mørkhøj. Styrelsen skal herefter træffe afgørelse i sagen ved at stadfæste regionens afgørelse, omgøre afgørelsen eller hjemvise sagen til fornyet behandling i regionen. Fødevarerstyrelsen i Mørkhøj har desuden mulighed for at dispensere fra reglerne.

Fødevarerstyrelsen er omfattet af "Instruks for klagesagsbehandling på Fødevarerministeriets område". Instruksen er fra 1997, hvor Fødevarerstyrelsen var anderledes opbygget. Revisionsenheden finder det utilfredsstillende, at der ikke findes en instruks til Fødevarerstyrelsens klagesagsbehandling, der svarer til styrelsens nuværende opbygning.

Ifølge instruksen, skal fødevarerregionerne hurtigst muligt og senest fire uger efter modtagelsen af klagen sende den til Fødevarerstyrelsen i Mørkhøj.

Ligeledes fremgår det af instruksen, at Fødevarerstyrelsen i Mørkhøj, når den har modtaget klagen fra fødevarerregionen, hurtigst muligt og senest 10 dage efter, skal give klageren besked om, at klagen er modtaget. Brevet bør desuden indeholde oplysning om hvor lang tid, der forventes at gå med sagens behandling. I de tilfælde, hvor sagen kan afgøres på de foreliggende oplysninger og indenfor 10 dage, kan Fødevarerstyrelsen i Mørkhøj undlade proceduren med at give klageren besked.

Ifølge instruksen skal klageren desuden mindst hver 3. måned underrettes om, hvad sagens status er, og så vidt muligt oplyses om, hvornår Fødevarerstyrelsen i Mørkhøjs afgørelse kan forventes at foreligge.

Instruksen angiver endvidere, at sager, hvor der ikke er behov for høringer, som hovedregel skal være afgjort i løbet af fire uger. I sager, hvor høringer er nødvendige, skal sagen som udgangspunkt være afgjort inden fire uger fra modtagelsen af sidste høringsvar.

Ved Fødevarestyrelsen i Mørkhøjs høring af andre myndigheder indenfor ministeriets ressort-område, skal den hørte myndighed snarest muligt og normalt senest fire uger efter besvare henvendelsen.

Udover denne instruks har Fødevarestyrelsen i Mørkhøj ikke fastlagt retningslinier for klagesagsbehandlingen. Fødevarestyrelsen i Mørkhøj har oplyst, at klagesagsbehandlingen og kvaliteten i denne er den enkelte kontorchefs ansvar. Den enkelte klagesagsbehandler kan få hjælp ved at rette henvendelse til andre sagsbehandlere eller kontorets jurister.

I såvel Veterinær- som Fødevarerregionen i Mørkhøj er der oprettet et forum for afdelinger-nes generalister. I disse fora drøftes emner af betydning for sagsbehandlingen og der orienteres om aktuelle sager af generel interesse og betydning. Desuden er der i disse fora også mulighed for at diskutere, hvordan sager af mere problematisk karakter skal løses.

Revisionsenheden har undersøgt 37 sager, der omhandler Fødevarestyrelsen i Mørkhøjs sagsbehandling af klager over afgørelser truffet af fødevareregionerne.

Nedenstående tabel viser fordelingen af klagesagerne og deres udfald:

Afgørelse	Stadfæstelser	Omgørelser	Hjemvisninger	I alt
Emneområde				
Autorisation, godkendelser og kontrol	3	3	2	8
Egenkontrol	3	1	3	7
Hygiejne, indretning og drift	3	3	3	9
Salmonella	3	3	1 <sup>14</sup>	7
Mælkekontrol	2	1 <sup>15</sup>	1	4
Registrering/mærkning	2	-	-	2
				37

Tabel 6: Oversigt over modtagne klagesager fra Fødevarestyrelsen i Mørkhøj. Kilde: Revisionsenheden opgørelse over 13 klagesager fra 2003 og 24 klagesager fra 2004.

Formålet med gennemgangen af klagesagerne har været dels at undersøge klagesagernes sagsbehandlingstid og dels at undersøge om Fødevarestyrelsen i Mørkhøj har fulgt instruksen.

#### Eksempel på klagesag

En fiskeeksportvirksomhed klagede i marts 2003 over, at fødevareregionen havde påbudt virksomheden i en måned at indsende dokumentation for den daglige egenkontrol, herunder vedrørende modtagelse af varer, rengøring samt behandling af færdigvarer mv. Regionen sendte 10 dage senere klagen videre til behandling i Fødevarestyrelsen i Mørkhøj, der 59 dage senere i et brev til klager bekræftede at have modtaget klagen. I brevet anførte styrelsen videre, at styrelsen forventede at afgøre klagen indenfor fire uger. Fra det tidspunkt gik der imidlertid 80 dage – svarende til cirka 11 uger – inden styrelsen traf afgørelse i sagen.

Revisionsenheden har kun set enkelte eksempler på kvitteringsskrivelser, der indeholder en frist for, hvornår en afgørelse kan forventes. Revisionsenheden kan således konstatere, at Fødevarestyrelsen i Mørkhøj ikke generelt følger instruksen på dette punkt. Fastsættes en tidsfrist bør denne - efter Revisionsenhedens opfattelse - også følges, eller i det mindste bør kla-

<sup>14</sup> Der er tale om en afvisning af klagen, da Fødevarestyrelsen i Mørkhøj betragtede klagen som umiddelbart grundløs.

<sup>15</sup> Der er tale om en dispensation.

geren orienteres om, at tidsfristen alligevel ikke kan overholdes. Dette skete ikke i den pågældende sag, hvilket Revisionsenheden finder uhensigtsmæssigt.

Nedenstående tabel viser den gennemsnitlige sagsbehandlingstid i klagesagerne:

Sagsområde	Regionernes sagsbehandlingstid for at sende klager videre til styrelsen i Mørkhøj (gennemsnitligt antal dage)	Styrelsen i Mørkhøjs sagsbehandlingstid for at sende brev for modtagelse af klage (gennemsnitligt antal dage)	Antal dage i gennemsnit som styrelsen i Mørkhøj bruger til at træffe afgørelse <sup>16</sup>
Autorisationer, godkendelser og kontrol	14	15	12
Egenkontrol	24	12	22
Hygiejne, indretning og drift	21	15	11
Salmonella	41	- <sup>17</sup>	20
Mælkekontrol	19	11	180
Registrering/mærkning	20	-	26
Samlet gennemsnit (dage)	23 <sup>18</sup>	13	42
Instruksen (dage)	28	10	28
Andel af det samlede antal klagesager, hvor instruksen er fulgt	70 %	52 %	71 %

Tabel 7: Oversigt over Fødevarestyrelsen i Mørkhøjs gennemsnitlige sagsbehandlingstid ved behandling af klager vedrørende seks forskellige kontrolområder. Kilde: Revisionsenhedens gennemgang af 36 klagesager fra Fødevarestyrelsen i Mørkhøj.

Det fremgår af tabellen, at klagesagerne – på nær på mælkekontrolområdet – overholder den fire ugers frist for afgørelser, som instruksen angiver. Dette finder Revisionsenheden tilfredsstillende.

Fødevarestyrelsen i Mørkhøj var i gennemsnit 13 dage om at sende et brev til klageren med oplysning om, at klagen var modtaget, og at styrelsen ville træffe en afgørelse i sagen. Revisionsenheden kan hermed konstatere, at den i instruksen givne frist på 10 dage ikke overholdes i halvdelen af de gennemgåede klagesager. Revisionsenheden finder det utilfredsstillende, at der slet ikke sendes kvitteringsskrivelser på to af klagesagsområderne.

Revisionen har vist, at det i gennemsnit tog 121 dage for Fødevarestyrelsen at afgøre en klagesag. Forstået som den tid, der går fra ejeren af virksomheden/besætningsejeren sender klagen til den lokale fødevareregion til Fødevarestyrelsen i Mørkhøj træffer afgørelse i sagen. I Fødevarerregionen i Mørkhøj anvendes der i gennemsnit 32 dage på at vurdere, om der skal indhentes yderligere materiale, inden klagesagen kan afgøres. Dette finder Revisionsenheden utilfredsstillende. I klagesagerne om mælkekontrol og registrering/mærkning indhentes der ikke yderligere materiale.

<sup>16</sup> Opgjort som den tid, der går, fra Mørkhøj har modtaget det for afgørelsen nødvendige materiale, til afgørelsen foreligger. Har det ikke været nødvendigt at indhente yderligere materiale for at afgøre klagesagen, så er tiden opgjort fra den dag, klagen modtages til den dag, hvor afgørelsen foreligger.

<sup>17</sup> I én af de syv sager går der syv dage fra Fødevarestyrelsen i Mørkhøj modtager klagen, og indtil der foreligger en afgørelse. Det er derfor ikke relevant at fremsende en kvitteringsskrivelse i denne sag. I de resterende seks sager, beder Fødevarestyrelsen i Mørkhøj i to af sagerne om en fuldmagt fra besætningsejeren for at en dyrlæge eller branche kan klage på besætningsejeren vegne. Dette opfatter Fødevarestyrelsen i Mørkhøj som en form for kvitteringsskrivelse, idet klageren hermed orienteres om, at sagen er i proces. Revisionsenheden anser imidlertid ikke disse som kvitteringsskrivelser.

<sup>18</sup> Nogle af sagerne er sendt direkte til Fødevarestyrelsen i Mørkhøj eller via departementet.

I seks af de gennemgåede klagesager foretager Fødevarestyrelsen i Mørkhøj høringer af enten regionen, klageren, en offentlig institution, branchen eller den praktiserende dyrlæge. I fem af de seks sager gives der ingen tidsfrist for, hvornår Fødevarestyrelsen i Mørkhøj forventer at modtage et høringssvar. Dette finder Revisionsenheden uhensigtsmæssigt.

I to klagesager har Revisionsenheden fundet en særlig lang sagsbehandlingstid. Der er i sagerne gået henholdsvis 231 dage og 1118 dage fra virksomheden klager over regionens afgørelse, og indtil der foreligger en afgørelse fra Fødevarestyrelsen i Mørkhøj. Dette finder Revisionsenheden meget utilfredsstillende.

Sagen, der tager 231 dage, er en klage i forbindelse med fund af Salmonella i svinekød og er medtaget i ovenstående tabel. Der går 132 dage, inden regionen sender klagen videre til styrelsen i Mørkhøj. Den anden sag er ikke medtaget i tabellen, da den ikke vedrører nogle af de opgjorte sagsområder. Sagsbehandlingstiden i Fødevarestyrelsen i Mørkhøj tager i dette tilfælde næsten tre år.

Fødevarestyrelsen har i resultatkontrakten for 2005 blandt andet opstillet følgende mål for sagsbehandlingstider i klagesager:

Kvitteringsskrivelser	Max. 21 kalenderdage, hvis sagen forventes at tage mere end 30 dage
Klager over afgørelser	Forberedelse i regionen: 90 % skal være videresendt til styrelsen i Mørkhøj inden 14 kalenderdage.  Behandling i styrelsen i Mørkhøj: 50 % skal være afsluttet indenfor tre måneder 90 % skal være afsluttet indenfor seks måneder
Dispensationsansøgninger	Forberedelse i regionen: 90 % skal være videresendt til styrelsen i Mørkhøj inden 14 kalenderdage.  Behandling i styrelsen i Mørkhøj: 50 % skal være afsluttet indenfor tre måneder 90 % skal være afsluttet indenfor seks måneder

Tabel 8: Oversigt over mål fastsat i Fødevarestyrelsens resultatkontrakt for 2005 for Fødevarestyrelsen i Mørkhøjs og regionernes sagsbehandlingstid ved behandling af klagesager. Kilde: Revisionsenhedens gennemgang af Fødevarestyrelsens resultatkontrakt 2005-2008.

Revisionsenheden finder det hensigtsmæssigt, at Fødevarestyrelsen i resultatkontrakten for 2005 har formuleret mål for sagsbehandlingstider for klagesager. Målene vil forpligte styrelsen, give ledelsesinformation og orientere borgere og virksomheder om, hvornår de kan forvente en afgørelse.

## Revisionsenhedens bemærkninger

Revisionsenheden finder det tilfredsstillende, at Fødevarestyrelsen med kontrolvejledningen, autotekstsystemet og bødekatologer har redskaber, der kan medvirke til at sikre at sagsopfølgningen i regionerne foregår ensartet og forvaltningsmæssigt korrekt.

Revisionen har imidlertid vist, at der i de gennemgåede sager er lavet mange fejl i henhold til kontrolvejledningen ved sagsbehandlingen i såvel de regionale fødevarerdivisioner som i veterinærdivisionerne, hvilket Revisionsenheden finder meget utilfredsstillende.



Vurderingen af, om der laves fejl, beror til en vis grad på en skønsmæssig vurdering. Styrelsen er ikke i alle tilfælde enig i Revisionsenhedens vurdering af omfanget af de fejl, som Revisionsenheden har konstateret ved gennemgangen af de regionale fødevareafdelingers påbud, forbud og administrative bødeforelæg.

Fødevarestyrelsen har udarbejdet en manual i forbindelse med kontrollen med mærkning og registrering af kvæg. Manualen indeholder standardbreve, hvori der findes formuleringer, som ikke stemmer overens med Fødevarestyrelsens kontrolvejledning. Ifølge Fødevarestyrelsen er det meldt ud, at regionerne med implementering af autotekstsystemet ikke længere skal anvende disse standardbreve. Revisionsenheden finder dog, at denne udmelding har været utilstrækkelig, eftersom regionerne i vid udstrækning fortsat anvender manualens standardbreve.

Revisionsenheden finder det utilfredsstillende, at der er lange gennemsnitlige sagsbehandlingstider i de gennemgåede sager om lukning af besætninger. Revisionsenheden finder det derfor tilfredsstillende, at Fødevarestyrelsen har fået mere fokus på sagsbehandlingstider i løbet af 2004 i forhold til tidligere.

Revisionsenheden finder det u hensigtsmæssigt, at Fødevarestyrelsen ikke i alle sager har fulgt instruksen for klagesagsbehandling med hensyn til procedurer og sagsbehandlingstider. Revisionsenheden finder det samtidig utilfredsstillende, at der ikke findes en instruks til Fødevarestyrelsens klagesagsbehandling, der svarer til styrelsens nuværende opbygning.

## 4 Supervision af regionerne

Fødevestyrelsen er forpligtet til at koordinere, styre og føre tilsyn med fødevearekontrollen i henhold til bekendtgørelsen om Fødevestyrelsens opgaver og beføjelser. I styrelsens kontrolvejledning er principperne for supervision beskrevet. Det fremgår heraf, at styrelsen er forpligtet til at have et overblik over, hvordan kontrollen gennemføres i fødeveareregionerne. På den måde kan styrelsen overfor blandt andet departementet og andre interessenter godtgøre, hvordan kontrollen gennemføres.

Supervisionsprincipperne fastlægger rammerne for styrelsens supervision af regionerne, herunder ansvarsfordelingen og hvordan styrelsen følger op på regionernes arbejde. Fødevestyrelsen skal ifølge principperne følge op ved at evaluere regionernes tilsynsdata, kontrolanalyser og sagsopfølgning, foretage registrering af overtrædelser og domme samt tage på besøg i regionerne.

Ifølge supervisionsprincipperne skal styrelsen sikre ensartede vilkår for såvel producenter som handlende. Ligeledes skal styrelsen sikre, at effekten af kontrollen er ensartet både geografisk og mellem brancherne. Fødevestyrelsen er ifølge principperne forpligtet til at koordinere kontrollen – for eksempel ved at harmonisere faglige vurderinger og virkemidler, samt ved at tilse at retningslinier for prioriteringer, rapporteringer og tilsynshyppigheder efterleves.

Revisionsenheden fokuserer i kapitlet på styrelsen i Mørkhøjs supervisionsbesøg i regionerne.

### 4.1 Mål for supervisionsbesøg

Fødevestyrelsen i Mørkhøj skal ifølge supervisionsprincipperne mindst én gang årligt besøge samtlige regioner. Besøget skal være et redskab for begge parter til at medvirke til en ensartet kontrolindsats på landsplan. Ved det årlige besøg skal blandt andet regionens overordnede prioriteringer i kontrolarbejdet og eventuelle aktuelle sager diskuteres.

Supervision er ikke nævnt i Fødevestyrelsens strategi, men i resultatkontrakten for 2004-2007 er der fastsat mål om at gennemføre supervisionsbesøg i alle regionale veterinær- og fødeveareafdelinger i 2004. Ifølge 4. kvartalsrapport for 2004 er målet nået for begge afdelinger.

Formålet med Veterinærafdelingen i Mørkhøjs supervision i 2004 var at kontrollere kontrolaktiviteterne, herunder at drøfte mulighederne for at forbedre kontrolaktiviteterne. Endvidere skulle supervisionen indhente information om de regionale veterinærafdelingers opgavevaretagelse samt indhente oplysninger om hvilke anbefalinger og ønsker, de regionale veterinærafdelinger havde til Veterinærafdelingen i Mørkhøj.

Formålet med Fødeveareafdelingen i Mørkhøjs supervision i 2004 var ifølge supervisionsplanen at efterkomme supervisionsprincipperne.

Revisionsenheden undersøger i det følgende, om Fødevestyrelsen sikrer, at supervisionsbesøgene har effekt på kontrolgennemførelsen ved at følge op på, om regionerne følger supervisionsrapporternes anbefalinger. Ved effekt forstår Revisionsenheden, i hvilket omfang konstaterede fejl eller mangler ved et supervisionsbesøg er konstateret rettet ved det efterfølgende supervisionsbesøg eller ved andre opgørelser over kontrolgennemførelsen. Det vil derfor blive undersøgt, i hvilket omfang konstaterede fejl, mangler og forskelle i kontrolgennemførelsen i

2003 er tilrettet i løbet af 2004. Til undersøgelse heraf gennemgår Revisionsenheden, hvordan Fødevarestyrelsen sikrer effekt gennem

- planlægning og gennemførelse af supervisionsbesøg (afsnit 4.2) og
- opfølgning på tidligere supervisionsbesøg (afsnit 4.3).

Det vil samtidig blive undersøgt, i hvilket omfang Fødevarestyrelsen opgør og dokumenterer supervisionsbesøgenes effekt på kontrolgennemførelsen. Endelig vil det blive undersøgt, om styrelsen i Mørkhøj følger op på de ønsker, som regionerne fremsætter til styrelsen i Mørkhøj ved supervisionsbesøgene.

## **4.2 Planlægning og gennemførelse**

Supervisionsbesøgene skal ifølge principperne for supervision ske med afsæt i en plan over udvalgte fokusområder, som regionerne modtager til orientering inden besøget. Områderne vælges, hvor styrelsen vurderer, at der er et særligt behov for at øge koordinationen af kontrolindsatsen. Revisionen har vist, at der forud for supervisionsbesøgene i 2004 forelå supervisionsplaner fra såvel Veterinærafdelingen (maj 2004) som Fødevarerafdelingen (september 2004). Planerne tog for begge afdelingers vedkommende udgangspunkt i udvalgte fokusområder. Både Fødevarer- og Veterinærafdelingen i Mørkhøj havde valgt opfølgning på supervisionen i 2003 som et af fokusområderne i 2004.

Supervisionsbesøgene på veterinærområdet blev gennemført i maj-juni 2004, mens de på fødevarerområdet blev gennemført i efteråret 2004. Begge afdelinger i styrelsen i Mørkhøj udarbejdede efterfølgende en rapport til hver region, og senere udarbejdede afdelingerne hver en samlet supervisionsrapport. Af bilag 2 fremgår sammenhængen mellem henholdsvis supervisionsplaner, supervisionsbesøg, regionale supervisionsrapporter, samlede supervisionsrapporter og opfølgning i forskellige sammenhænge.

Veterinærafdelingen i Mørkhøjs samlede rapport forelå i oktober 2004 og indeholdt blandt andet en liste over konkrete anbefalinger til regionerne. Anbefalingerne relaterede sig til forhold, der havde været drøftet i mindst tre regioner. Inden den færdige rapport forelå, havde anbefalingerne været drøftet på såvel et veterinærchefmøde som et regionschefmøde.

Den samlede rapport på fødevarerområdet forelå i februar 2005. I rapporten er nævnt en række konklusioner, der er formuleret som konstateringer eller observationer fra supervisionen. Derudover er det beskrevet, hvordan der er fulgt op på de områder, hvor der er konstateret fejl eller mangler. Konklusionerne fra rapporten skal drøftes på regions- og fødevarerchefmøder og efter behov indbyrdes med enkelte regioner. Efter rapporten har været drøftet på regions- og fødevarerchefmøder, vil der blive tilføjet et afsnit med anbefalinger til regionerne og fagkontorerne i Mørkhøj om at følge op på de enkelte områder.

## **4.3 Opfølgning på tidligere supervisionsbesøg**

Supervisionsbesøgene i 2003 blev som i 2004 afrapporteret ved, at Fødevarer- og Veterinærafdelingen i Mørkhøj hver udarbejdede en rapport til hver region og en samlet rapport.

Revisionsenheden har gennemgået supervisionsrapporterne fra 2003 for at undersøge, hvad regionerne skulle følge op på. Revisionsenheden har derefter gennemgået de rapporter, der er udarbejdet på baggrund af supervisionsbesøgene i 2004 for at undersøge, i hvilken udstrækning Fødevarestyrelsen i Mørkhøj her fulgte op på konklusionerne fra 2003.

### 4.3.1 Supervisionsrapporterne fra 2003

Ifølge Fødevarestyrelsen er formålet med at udarbejde en samlet rapport over supervisionsbesøgene i henholdsvis veterinærafdelingerne og fødevareafdelingerne at give et overblik over årets besøg - at give et overordnet resumé af supervisionen og dens resultater. Herunder er det også formålet at opstille en række generelle anbefalinger til regionerne og beskrive på hvilke områder, der er fundet væsentlige forhold, som ikke er tilfredsstillende.

Ifølge styrelsen udgør de regionale supervisionsrapporter sammen med emneinddelte, tværgående regionsskemaer de operationelle redskaber til planlægning, tilrettelæggelse, gennemførelse og opfølgning på supervisionerne.

På veterinærområdet er der i såvel de regionale supervisionsrapporter som den samlede rapport beskrevet en række konkrete anbefalinger til regionerne. Anbefalingerne opgøres i den samlede rapport under en række temaer (se bilag 2). Revisionsenheden konstaterer, at anbefalingerne er umiddelbart operationelle for regionerne, hvilket Revisionsenheden vurderer er hensigtsmæssigt, idet det gør såvel kontroltilretningen i regionerne som opfølgningen herpå i styrelsen i Mørkhøj mulig.

I den samlede supervisionsrapport på fødevareområdet er der beskrevet seks konklusioner på supervisionen i 2003 (se bilag 2). Nogle af disse udgør områder, hvor der var konstateret problemer, eller hvor Fødevareafdelingen i Mørkhøj forventede forbedringer. Det drejer sig om dokumentation af kontrollen samt kontrollen med slagteriernes prøveudtagning til salmonellaovervågning. Andre konklusioner kræver ikke nogen indsats fra regionerne i 2004. Disse handler nemlig om, hvorvidt regionerne havde fulgt op på anbefalingerne fra 2002, og at regionerne var meget fokuserede på at nå målene om tilsyn og godkendte egenkontrolprogrammer for 2003 samt fokuserede på datakvaliteten i ScanJour.

Én af konklusionerne beskriver, at der blev konstateret forskelle på, hvordan kontrollen planlægges og dokumenteres i kødkontrollen. Ifølge Fødevarestyrelsen i Mørkhøj drejer det sig om de forhold, der handler om planlægning og dokumentation af trikinkontrollen, identitetskontrollen (øremærkning) samt dyreværnskontrollen (transport, opstaldning, drivning og bedøvning). Disse er udelukkende beskrevet i de regionale supervisionsrapporter. Det konkretiseres ikke i den samlede rapport, hvori forskellene består, ligesom det ikke i hverken de regionale rapporter eller i den samlede rapport vurderes, om disse udgør et problem.

Revisionsenheden vurderer, at Veterinærafdelingen i Mørkhøjs konklusioner i den samlede supervisionsrapport for 2003 var klare og operationelle, og gjorde det muligt for afdelingen at følge op i 2004. Af Fødevareafdelingen i Mørkhøjs konklusioner i den samlede supervisionsrapport for 2003 fremgik det ikke umiddelbart, hvilke konklusioner det var relevant at følge op på i 2004.

Hertil oplyser Fødevarestyrelsen, at de samlede supervisionsrapporter ikke er det operationelle redskab for supervisionerne. Den samlede supervisionsrapport er et overordnet resumé af de regionale supervisioner og deres resultater, herunder på hvilke områder, der er fundet væsentlige forhold, som ikke er tilfredsstillende. Fødevarestyrelsen lægger vægt på, at det er resultatet, der tæller - at Fødevarestyrelsen i Mørkhøj har et system og varetager opgaven på en måde, der sikrer en effektiv opfølgning fra år til år.

### **4.3.2 Opfølgning i 2004 på veterinærområdet**

Opfølgningen på supervisionen er ifølge Fødevarestyrelsen sket på chefmøder i Veterinærafdelingen i Mørkhøj, på veterinærchefmøder og i ERFA-grupperne. Supervisionen i 2003 på veterinærområdet førte ikke til mål i resultatkontrakten for 2004.

Af supervisionsplanen for 2004 fremgår det som nævnt, at opfølgning på supervisionen i 2003 var et selvstændigt fokusområde ved supervisionen. Planen indeholder den tilsvarende tematiserede oversigt over anbefalinger, som Veterinærafdelingen i Mørkhøj havde formuleret i den samlede rapport efter supervisionen i 2003. Udover disse fælles anbefalinger havde de regionale veterinærafdelinger fået en række specifikke anbefalinger ved supervisionen i 2003.

Revisionsenheden konstaterer, at Veterinærafdelingen i Mørkhøjs opfølgning ved supervisionsbesøgene i 2004 på supervisionsbesøgene i 2003 var grundig og systematisk, hvilket Revisionsenheden finder meget tilfredsstillende.

### **4.3.3 Opfølgning i 2004 på fødevarerområdet**

I den samlede supervisionsrapport fra 2003 er det beskrevet, hvorledes Fødevarerafdelingen i Mørkhøj havde til hensigt at følge op på besøgene. Heri står der, at supervisionsrapporterne skulle sendes til regionerne, da de vurderedes at være et udmærket inspirationsmateriale. Observationerne ved supervisionsbesøgene resulterede i flere mål i resultatkontrakten for 2004, ligesom der blev afholdt flere temadage om dokumentation og sagsopfølgning. Supervisionsrapporten anførte ligeledes, at der ville blive fulgt op på anbefalingerne ved supervisionsbesøgene i 2004.

Revisionsenheden konstaterer, at de nævnte mål i Fødevarestyrelsens resultatkontrakt for 2004 drejer sig om mål, der relaterer sig til dokumentationen af tilsynene (kontrolrapporterne - se bilag 2). Derudover er der som opfølgning på supervisionen blevet udarbejdet et notat om serologisk overvågning på hjemmemarkedsslagterier, ligesom der er foretaget en undersøgelse af fejl i kontrolrapporter.

Opfølgningen på konklusionen om forskelligheder i planlægning og dokumentationen i kødkontrollen er som tidligere nævnt ikke beskrevet i den samlede rapport fra 2003. Der blev imidlertid i 2004 nedsat en projektgruppe om ensartethed i kødkontrollen. Formålet med projektgruppen er ifølge gruppens kommissorium at udarbejde konkrete forslag til at sikre, at kontrollen med slagterier og kødvirksomheder føres på et fælles værdigrundlag og med udgangspunkt i ensartede standarder for planlægning, udførelse og dokumentation af kontrollen. Der er ligeledes i tilsynsfrekvensvejledningen for 2005 udarbejdet en særlig vejledning om planlægning på slagterier og kødvirksomheder. Der har desuden været afholdt to temadage om dokumentation og sagsopfølgning på slagterier og kødvirksomheder.

Revisionsenheden konstaterer på den baggrund, at Fødevarerafdelingen i Mørkhøj har fulgt op på forskellighederne i planlægningen og dokumentationen i kødkontrollen. Revisionsenheden finder det meget tilfredsstillende, at Fødevarerafdelingen i Mørkhøj straks efter at have konstateret forskelligheder i kontrolgennemførelsen i kødvirksomheder iværksatte tiltag til at gøre kontrollen ensartet.

Det fremgår af planen for supervision af fødevarerområdet i 2004, at der kun skulle følges op på to af konklusionerne fra den samlede supervisionsrapport fra 2003. Det drejer sig om de områder, hvor Fødevarerafdelingen i Mørkhøj forventede forbedringer - nemlig dokumentation af kontrollen samt kontrollen med slagteriernes prøveudtagning til salmonellaovervågning.

Konklusionen om forskelle på, hvordan kontrollen planlægges og dokumenteres i kødkontrollen, genfindes ikke i planen. Opfølgningen på de konkrete punkter i de regionale supervisionsrapporter fra 2003 indenfor emnet er heller ikke beskrevet i supervisionsrapporterne fra 2004. Taget i betragtning, at projektet om ensartethed i forvaltningen forløb i hele 2004, finder Revisionsenheden det ikke relevant at følge op på området allerede ved supervisionen i 2004. For fuldstændighedens skyld burde Fødevarerdivisionen i Mørkhøj dog have skrevet i supervisionsrapporterne fra 2004, at opfølgningen af ovennævnte grund ikke havde fundet sted i 2004.

Revisionsenheden konstaterer efter en gennemgang af de regionale rapporter fra 2004, at de konkrete forbedringsforslag fra de regionale supervisionsrapporter fra 2003 er opstillet i punktform, og at regionens opfølgning er beskrevet. Fødevarerdivisionen i Mørkhøj har desuden fulgt op på supervisionsbesøgene i 2003 ved at indhente kontrolrapporter og kommentere dem i de regionale supervisionsrapporter fra 2004. Fødevarerdivisionen i Mørkhøj har således systematisk fulgt op på dels konklusionen om, at styrelsen forventede forbedringer i dokumentation og sagsopfølgning, dels problemerne med kontrollen af prøveudtagningen til salmonellaovervågning. Det finder Revisionsenheden meget tilfredsstillende.

## **4.4 Vurdering af effekten af supervisionerne**

Revisionsenheden finder, at da formålet med supervisionen er at ensarte kontrollen på landsplan, er det hensigtsmæssigt så hurtigt som muligt at formulere fælles problemområder og generelle anbefalinger på baggrund af supervisionsbesøgene. På den måde kan konklusionerne fra supervisionen få effekt på kontrolgennemførelsen på landsplan det efterfølgende år. For at opnå effekt er det ligeledes vigtigt, at problemstillingerne tages op i relevante sammenhænge, og at det ved den efterfølgende supervision undersøges og dokumenteres, i hvilket omfang indsatsen har haft effekt på kontrolgennemførelsen.

### **4.4.1 Opgørelse og dokumentation af supervisionens effekt**

Revisionsenheden vurderer, at opfølgning på problemområder med fordel kan ske ved at fastsætte mål i resultatkontrakten. Opfølgningen kan imidlertid også ske på anden vis ved chefmøder, temadage, gennemførelse af projekter eller lignende, og effekten kan opgøres ved kommende supervisionsbesøg, gennem indberetning af data, ved at indsende afgørelser samt ved diverse dataudtræk med videre. Dette betragter Revisionsenheden i det følgende som opgørelser over supervisionsbesøgenes effekt, mens dokumentation for effekten af supervisionen ifølge Revisionsenheden bør fremgå af det efterfølgende års samlede supervisionsrapport.

På veterinærområdet er der ikke fulgt op i løbet af året i samme grad som på fødevarerområdet. Til gengæld er der i forbindelse med supervisionen i 2004 systematisk fulgt op på kritikpunkterne fra 2003. Regionernes konkrete tiltag er beskrevet, og Veterinærdivisionen i Mørkhøj har lavet tilføjelser, hvis indsatsen er vurderet utilstrækkelig eller mangelfuld. Det er derfor Revisionsenhedens vurdering, at Veterinærdivisionens opfølgning på supervisionsbesøgene i 2003 viser, at supervisionen har haft en effekt.

Dokumentation for effekten af supervisionen findes imidlertid udelukkende i de regionale rapporter. Der findes ikke nogen samlet status eller opgørelse over effekten af supervisionen i 2003 i den samlede supervisionsrapport fra 2004.

På fødevarerområdet har der som tidligere nævnt været gennemført forskellige opgørelser af, om supervisionen i 2003 har haft en effekt - herunder blandt andet opgørelsen af målopfyldelsen i resultatkontrakten for 2004. Ligeledes har de konklusioner fra 2003, hvor Fødevarerdivisionen

lingen i Mørkhøj forventede forbedringer, været taget systematisk op ved supervisionsbesøgene i 2004. I den samlede rapport over supervisionsbesøgene i 2004 konkluderer Fødevarer-afdelingen i Mørkhøj blandt andet, at regionerne har fulgt op på supervisionsbesøgene i 2003, at der er sket forbedringer i kvaliteten af kontrolrapporterne i alle regioner, og at der fortsat blev fundet problemer med prøveudtagning på hjemmemarkedsslagterier i en række regioner.

Revisionsenheden vurderer, at det af den samlede rapport over supervisionsbesøgene i 2004 fremgår, at 2003-supervisionen har haft en effekt. Dog er det ikke beskrevet i den samlede rapport fra 2004, hvordan Fødevarerstyrelsen har fulgt op på konklusionen i 2003 om forskellighederne i kødkontrollen. Den manglende beskrivelse skal imidlertid ikke ses som udtryk for, at der ikke er fulgt op på supervisionen på dette område, og at supervisionen dermed ikke har haft nogen effekt, jævnfør afsnit 4.3.3.

Som nævnt er det Fødevarerstyrelsen holdning, at de samlede supervisionsrapporter ikke er det operationelle redskab for supervisionerne. Det er resultatet, der tæller - at Fødevarerstyrelsen i Mørkhøj har et system, der sikrer en effektiv opfølgning fra år til år.

Styrelsen er som tidligere nævnt forpligtet til at have overblik over, hvordan kontrollen gennemføres i regionerne, således at det overfor departementet og andre interessenter kan godtgøres, hvordan kontrollen gennemføres. På baggrund heraf vurderer Revisionsenheden, at det er vigtigt, at Fødevarerstyrelsen kan dokumentere de tiltag, der er iværksat, og den effekt, supervisionen har på kontrolgennemførelsen. Revisionsenheden finder det uhensigtsmæssigt, at Veterinær- og Fødevarerafdelingen i Mørkhøjs samlede supervisionsrapporter ikke indeholder beskrivelser af den samlede opfølgning og effekt af tidligere års konklusioner og anbefalinger.

## **4.5 Opfølgning på ønsker fra regionerne**

Som nævnt er formålet med supervisionerne også at indhente oplysninger om, hvilke anbefalinger og ønsker de regionale veterinær- og fødevarerafdelinger har til Fødevarerstyrelsen i Mørkhøj.

Fødevarerstyrelsens kontrolvejledning angiver, at rammerne for supervision blandt andet skal være, at Fødevarerstyrelsen i dialog med regionerne udarbejder diverse regler og retningslinier for kontrollen, samt opbygger nødvendige fælles registre og foretager prioriteringer. En sådan dialog forudsætter efter Revisionsenhedens opfattelse, at der følges op overfor såvel Fødevarerstyrelsen i Mørkhøjs ønsker som de regionale veterinær- og fødevarerafdelingers ønsker.

### **4.5.1 De regionale veterinærafdelingers ønsker**

Ved supervisionen i 2003 fremsatte de regionale veterinærafdelinger en række ønsker og anbefalinger til styrelsen i Mørkhøj med henblik på at forbedre grundlaget for kontrolarbejdet. Veterinærafdelingen i Mørkhøj udarbejdede på den baggrund i 2004 en statusoversigt over 111 anbefalinger og ønsker.

Status for de enkelte ønsker er løbende blevet drøftet på veterinærchefmøderne.

Revisionen har vist, at nogle regioner giver udtryk for, at styrelsen i Mørkhøj er god til at følge op på regionernes ønsker. Andre regioner oplyser dog, at styrelsen i Mørkhøj ikke i tilstrækkelig grad får fulgt op på ønskerne. Regionerne fremhæver eksempelvis, at styrelsen i Mørkhøj mangler at udarbejde vejledninger til bekendtgørelser, at udmelde aktivitetsnumre og at imødekomme kursusønsker.

Revisionsenheden finder det hensigtsmæssigt, at Veterinærafdelingen i Mørkhøj har udarbejdet en oversigt, der gør det muligt at følge op på de regionale ønsker fra supervisionen i 2003. Revisionsenheden konstaterer dog samtidig at opgørelsen i maj 2004 havde status af at være endelig.

Ved opstarten af supervisionen i 2003 gjorde Veterinærafdelingen i Mørkhøj ifølge Fødevarestyrelsen meget ud af at notere de regionale afdelingers ønsker til Mørkhøj. Årsagen var, at der var styringsmæssige problemer i Veterinærafdelingen i Mørkhøj, som tillige voldte regionerne problemer. Listen over ønsker fra regionerne i 2003 blev gennemgået, og der blev foretaget to høringer over tiltag og status i Veterinærafdelingen i Mørkhøj. Listen blev drøftet flere gange på såvel Veterinærafdelingens chefmøder som på veterinærchefmøder i 2003 og 2004. Da det i maj 2004 besluttedes, at der ikke skulle foretages yderligere systematisk opfølgning fra sekretariatet i Veterinærafdelingen i Mørkhøjs side, var det ifølge styrelsen ikke et udtryk for, at de resterende udeståender ikke skulle laves, men alene et udtryk for, at sekretariatet ikke længere koordinerede området. Den resterende opfølgning var således overgået til fagkontorerne, som ville prioritere ønskerne i deres samlede opgavevaretagelse.

Revisionsenheden konstaterer, at der i den samlede supervisionsrapport fra 2004 ikke er lavet en oversigt over de ønsker, der regionalt blev fremsat i forbindelse med supervisionen. Det finder Revisionsenheden uhensigtsmæssigt.

Hertil oplyser Fødevarestyrelsen, at der er lavet en intern liste over de ønsker og anbefalinger, som de regionale veterinærafdelinger havde til styrelsen i Mørkhøj. Listen anvendes internt i Veterinærafdelingen i Mørkhøj. Ønsker og tiltag drøftes ifølge Fødevarestyrelsen løbende på veterinærchefmøder. De fleste ønsker er opgaver, som fagkontorerne allerede arbejder med, eller ønsker Mørkhøj er klar over, at regionerne har. Arbejdet med at efterkomme ønskerne indgår i den samlede vurdering af prioritering af opgaver, og hvordan ressourcerne bedst anvendes. Det er ifølge styrelsen helt bevidst, at der ikke blev igangsat samme arbejde vedrørende regionernes ønsker til styrelsen i Mørkhøj ved supervisionen 2004, idet hovedformålet med supervisionen er at supervisere regionerne på nogle udvalgte områder, mens regionernes ønsker og tiltag kan og bør behandles i andre fora, eksempelvis på veterinærchefmøder og i ERFA-grupperne eller mellem regionerne og fagkontorerne i Mørkhøj.

#### **4.5.2 De regionale fødevareafdelingers ønsker**

I forbindelse med den første supervision på fødevarerområdet i 2002 udarbejdede Fødevarestyrelsen i Mørkhøj en detaljeret liste over regionernes ønsker om vejledninger, efteruddannelse, information samt diverse procedurer.

Af den samlede rapport over Fødevarerområdet i Mørkhøjs supervision i 2003 fremgår det, at regionernes ønsker primært var koncentreret omkring ScanJour. For dette område blev der udarbejdet et særskilt notat, der beskriver problemstillingen og ønskerne - men ikke hvordan Fødevarestyrelsen har fulgt op på ønskerne. Fødevarestyrelsen oplyser hertil, at notatet blev gennemgået i fællesskab af Fødevarerområdet og IT-kontoret i Mørkhøj med henblik på at fordele opgaverne. Ifølge de regionale supervisionsrapporter fra 2003 har regionerne også ønsker indenfor andre områder end ScanJour. Fødevarerområdet i Mørkhøj har imidlertid ikke udarbejdet en samlet oversigt over disse ønsker og anbefalinger.

Af de regionale rapporter over supervisionsbesøgene i 2004 fremgår det, at Fødevarerområdet i Mørkhøj har spurgt hver enkelt region, om de har ønsker eller idéer til vejledninger eller værktøjer, som kan udarbejdes i styrelsen i Mørkhøj. Revisionsenheden konstaterer, at det ikke af supervisionsrapporterne for 2004 fremgår, i hvilket omfang Fødevarerområdet i



Mørkhøj har fulgt op på regionernes ønsker fra 2003. Revisionsenheden finder det uhensigtsmæssigt, at der ikke er dokumentation for, om Fødevarerdivisionen i Mørkhøj systematisk følger op på regionernes ønsker til kontrolstyringen i 2003.

Ifølge den samlede rapport over besøgene i 2004 fremgår det, at de regionale ønsker er videregivet til de relevante fagkontorer i Fødevarerstyrelsen i Mørkhøj. Revisionsenheden konstaterer imidlertid, at rapporten ikke indeholder en status for arbejdet med ønskerne, herunder om styrelsen i Mørkhøj ikke anser dem for at være relevante, eller om de er helt eller delvist implementeret. Rapporten indeholder ikke dokumentation for, hvordan styrelsen i Mørkhøj har eller har planlagt at følge op på ønskerne.

Fødevarerstyrelsen oplyser hertil, at det ikke er afgørende for styrelsen, om det står i den samlede supervisionsrapport, men at opfølgningen er foretaget. Den samlede supervisionsrapport er ifølge styrelsen ikke det operationelle redskab for supervisionen. Regionernes ønsker på de enkelte områder er fordelt på oversigter, der dels er diskuteret i chefgruppen i Fødevarerdivisionen i Mørkhøj. De er derefter gennemgået og kommenteret i de relevante fagkontorer i Mørkhøj, herefter igen vendt i chefgruppen og slutteligt udsendt til regionerne med kommentarer om, hvad der gøres med de enkelte ønsker.

Fødevarerstyrelsen oplyser endvidere, at opfølgningen på regionernes ønsker i 2003 og 2004 burde have været dokumenteret. Fra og med 2005 vil det således blive beskrevet i den samlede supervisionsrapport, hvordan denne opfølgning vil finde sted.

## **4.6 Evaluering af supervisionsbesøgene**

Revisionen har vist, at såvel de regionale veterinær- som fødevarerdivisioner er positive overfor supervisionsbesøgene. En stor del af regionerne har oplyst, at supervisionsbesøgene er gode til at få dialog og sparring med styrelsen i Mørkhøj om kontrollen.

Nogle veterinærdivisioner nævnte dog, at udbyttet af besøgene var større i 2003 end i 2004, mens andre har givet udtryk for, at styrelsen i Mørkhøj i 2004 kritiserede for meget ved supervisionen i stedet for at gå i dialog. Hertil oplyser Fødevarerstyrelsen, at supervisionen i 2003 var mere overordnet end i 2004, da 2003 var det første år, de regionale veterinærdivisioner blev superviseret. I 2004 gik supervisionen mere i dybden med nogle forhold, og levede i større grad op til formålet med supervisionen. Det er af regionerne blevet opfattet som mindre dialogskabende.

Regionalt blev det også anført, at der bruges mange ressourcer på supervision. Derfor bør det ifølge regionerne overvejes, hvad indsatsen er værd, om indsatsen står mål med effekten, og hvorvidt det er den nuværende model for supervision, der skal fortsætte. Fødevarerstyrelsen i Mørkhøj oplyser, at der er oprettet et tværgående projektnummer, som medarbejderne i såvel regionerne som i Mørkhøj skal anvende til registrering af den tid, der anvendes til supervisionen. Dette gør det ifølge styrelsen muligt efterfølgende at vurdere ressourceanvendelsen, og om indsatsen står mål med effekten.

Fødevarerstyrelsen baserer supervisionsbesøgene på lovgivningens og supervisionsprincippernes overordnede rammer. Revisionsenheden konstaterer i den forbindelse, at der ikke findes nogen operationel metodebeskrivelse for supervisionsbesøgene.

I lighed hermed finder FVO<sup>19</sup> i en rapport fra 2004 om nationale auditsystemer, at Fødevarestyrelsen ikke har skriftlige retningslinier for gennemførelse af supervision, men at styrelsen alene anvender supervisionsprincipperne. Baggrunden for FVO's besøg i Danmark var ifølge styrelsen, at de ved tidligere besøg havde konstateret, at Danmark var langt fremme med at udvikle et system for supervision af det decentrale led i kontrollen.

En koordinationsgruppe for offentlig kontrol skal ifølge Fødevarestyrelsen undersøge, om den måde, hvorpå supervisionsbesøgene foretages, lever op til kontrolforordningens krav om interne audits. Det har fra koordinationsgruppens dannelse ligget i gruppens kommissorium, at den skal drøfte supervision af regionerne og komme med forslag til ændringer ud fra de indhentede erfaringer. Koordinationsgruppen vil ifølge styrelsen i løbet af 2005 gennemgå ovennævnte rapport fra FVO om nationale auditsystemer for at undersøge, om den giver anledning til at ændre på supervisionen af regionerne. Revisionsenheden finder det hensigtsmæssigt, at Fødevarestyrelsen vil evaluere metoderne til at gennemføre supervisionsbesøg.

### **Revisionsenhedens bemærkninger**

Revisionsenheden konstaterer, at Veterinær- og Fødevarerdivisionen i Mørkhøjs opfølgninger i 2004 på supervisionsbesøgene i 2003 var systematiske, hvilket er meget tilfredsstillende. Opfølgningerne viser tillige, at supervisionerne har haft en effekt. Fødevarestyrelsen sikrer hermed, at supervisionsbesøgene har effekt på kontrolgennemførelsen ved systematisk at følge op på, om regionerne følger supervisionsrapporternes anbefalinger.

Revisionsenheden vurderer, at Veterinærdivisionen i Mørkhøjs konklusioner i den samlede supervisionsrapport for 2003 var klare og operationelle og gjorde det muligt for divisionen at følge op i 2004. Af Fødevarerdivisionen i Mørkhøjs konklusioner i den samlede supervisionsrapport for 2003 fremgik det ikke umiddelbart, hvilke konklusioner, det var relevant at følge op på i 2004. Hertil oplyser Fødevarestyrelsen, at de samlede supervisionsrapporter ikke er det operationelle redskab for supervisionerne. Fødevarestyrelsen lægger vægt på, at det er resultatet, der tæller - at Fødevarestyrelsen i Mørkhøj har et system og varetager opgaven på en måde, der sikrer en effektiv opfølgning fra år til år.

Revisionsenheden finder det meget tilfredsstillende, at Fødevarerdivisionen i Mørkhøj iværksatte tiltag til at gøre kontrollen ensartet straks efter at have konstateret forskelligheder i kontrolgennemførelsen i kødvirksomheder ved supervisionen i 2003.

Veterinær- og Fødevarerdivisionen i Mørkhøjs samlede supervisionsrapporter indeholder ikke beskrivelser af den samlede opfølgning og effekt af tidligere års konklusioner og anbefalinger. Revisionsenheden finder dette uhensigtsmæssigt, da Fødevarestyrelsen er forpligtet til overfor blandt andet departementet at godtgøre, hvordan kontrollen gennemføres.

Revisionsenheden finder det uhensigtsmæssigt, at Veterinær- og Fødevarerdivisionen i Mørkhøj ikke dokumenterer, om de systematisk følger op på de ønsker til kontrolstyringen, som regionerne fremsætter ved supervisionsbesøgene. Fødevarestyrelsen oplyser hertil, at det ikke er afgørende for styrelsen, om det står i den samlede supervisionsrapport, men at opfølgningen er foretaget.

Revisionsenheden finder det hensigtsmæssigt, at Fødevarestyrelsen vil evaluere metoderne til at gennemføre supervisionsbesøg.

<sup>19</sup> FVO: Food and Veterinary Office under Europakommissionens Health Consumer Protection Directorate - General.

## 5 Vejledning af virksomheder og besætningsejere

Lovgivningen fastlægger rammerne for Fødevarestyrelsens vejledningsforpligtelse. Før fødevareloven trådte i kraft, gav lovgivningen på fødevareområdet myndighederne hjemmel til at rådgive virksomhederne. Ministeren kunne fastsætte gebyrer for blandt andet den rådgivende virksomhed, som kontrolmyndighederne udøvede for erhvervsvirksomheder, erhvervsorganisationer og lignende. Denne bestemmelse er ikke videreført i fødevareloven.

Virksomhederne har således tidligere været vant til, at fødevarekontrollen kunne rådgive dem i konkrete sager. Tilsvarende regler fandtes ikke i lovgivningen på veterinærområdet.

Revisionsenheden undersøger i kapitlet lovgivningens bestemmelser om vejledning og rådgivning. Ligeledes vil det blive undersøgt, om Fødevarestyrelsen har defineret, hvad der skal forstås ved henholdsvis vejledning og rådgivning af virksomheder og primærproducenter.

### 5.1 Lovgivningens bestemmelser om vejledning

Fødevarestyrelsens opgavevaretagelse er reguleret af både EU-retlige og nationale regler. Revisionsenheden undersøger i det følgende, i hvilket omfang lovgivningen indeholder bestemmelser om ansvarsfordelingen mellem virksomhed/besætningsejer og kontrolmyndigheden samt styrelsens pligt til at vejlede virksomheder og primærproducenter.

#### 5.1.1 EU-retlig regulering

Revisionsenheden har gennemgået fødevareforordningen, kontrolforordningen og hygiejneforordningen<sup>20</sup>.

Fødevareforordningen fastslår, at det er lederen af virksomheden, der har det primære retlige ansvar for at garantere fødevarerens sikkerhed. Ligeledes fastlægger forordningen ansvarsfordelingen mellem virksomhed og myndighed. Det er således virksomhedens ansvar at sikre, at kravene i fødevarelovgivningen overholdes. Myndighederne har ansvaret for at håndhæve lovgivningen samt at overvåge og kontrollere, at virksomhederne overholder lovens krav.

Kontrolforordningen fastslår, at gennemførelse af offentlig kontrol ikke berører virksomhedens ansvar for at garantere fødevarerens sikkerhed. Kontrolmyndigheden pålægges at sikre, at det personale, der udfører den offentlige kontrol, ikke har interessekonflikter. I hygiejneforordningen, som er en del af den samlede hygiejnepakke, gentages fødevareforordningens ansvarsfordeling. Forordningerne i Hygiejnepakken er gældende fra 1. januar 2006 og omfatter også ansvarsfordelingen på veterinærområdet, idet primærproducenter som noget nyt også betragtes som "ledere af fødevarevirksomheder". Der vil dermed også blive etableret en klar ansvarsfordeling mellem primærproducenten og myndigheden.

Revisionsenheden konstaterer, at forordningerne hverken indeholder bestemmelser om kontrolmyndighedens pligt til at vejlede eller til at rådgive virksomhederne. I stedet pålægger

---

<sup>20</sup> Forordning nr. 852/2004 af 29. april 2004. Forordningen er en del af hygiejnepakken, som også består af forordning nr. 853/2004 af 29. april 2004, forordning nr. 854/2004 af 29. april 2004, direktiv 2002/99/EF af 16. december 2002 og direktiv 2004/41/EF af 21. april 2004.

forordningerne medlemsstaterne at have en klar ansvarsfordeling mellem virksomhed og myndighed.

## 5.1.2 Nationale bestemmelser

Revisionsenheden har gennemgået forvaltningsloven, love på veterinær- og fødevarerområdet, bemærkningerne til lovene, bekendtgørelsen om Fødevarestyrelsens opgaver og beføjelser samt bekendtgørelsen om fødevareregionerne.

### Forvaltningsloven

Ifølge forvaltningsloven skal myndigheden i fornødent omfang yde vejledning og bistand til personer, der retter henvendelse om spørgsmål indenfor myndighedens sagsområde. Vejledning bør også ske i de tilfælde, hvor den pågældende borger ikke specifikt har anmodet myndigheden om vejledning, men hvor det må stå myndigheden klart, at det vil være naturligt og relevant at vejlede og informere om reglerne<sup>21</sup>.

Vejledningspligten gælder kun i forbindelse med myndighedernes behandling af sager, hvori der er eller vil blive truffet en afgørelse. For Fødevarestyrelsens vedkommende vil det sige i forbindelse med dens behandling af sager om blandt andet godkendelser, autorisationer, påbud og forbud. Forvaltningsloven indeholder ikke en generel forpligtelse for myndigheden til at orientere om reglerne indenfor myndighedens område.

Forvaltningsloven er en minimumslov, forstået på den måde, at den er udtryk for de mindstekrav, som forvaltningsmyndighederne skal overholde ved deres behandling af afgørelsessager. Den enkelte myndighed kan således fastlægge rettigheder og beføjelser, der går videre, end loven kræver<sup>22</sup>.

### Bestemmelser om ansvarsfordelingen i lovene på veterinær- og fødevarerområdet

Ifølge lov om hold af dyr, der trådte i kraft 1. juli 2004, er den, der holder dyr, ansvarlig for overholdelse af de krav, der er fastsat i loven eller med hjemmel i loven eller i EU-forordninger. Ansvarsfordelingen er ligeledes beskrevet i bemærkningerne til loven. Det beskrives således, at det primære ansvar for fødevarerens sikkerhed ligger hos virksomhederne og primærproducenterne, mens den veterinære kontrol har ansvaret for overvågning og tilsyn. Ansvarsfordelingen var ikke på samme måde tydeliggjort i den tidligere gældende lov på området.

Ansvarsfordelingen mellem virksomhed og myndighed findes ligeledes i fødevarerloven. Heri står der, at den, der behandler eller sælger fødevarer, er ansvarlig for overholdelsen af de krav, der er fastsat i loven eller med hjemmel i loven. Bestemmelsen er ikke videreført i forslaget til en ny fødevarerlov, da bestemmelsen grundet fødevarerforordningens bestemmelser er overflødig.

Revisionsenheden konstaterer således, at ansvarsfordelingen mellem på den ene side virksomheden eller primærproducenten og på den anden side kontrolmyndigheden er veldefineret i lovgivningen. Ansvarsfordelingen i forhold til primærproducenter blev dog først tydeliggjort med lov om hold af dyr pr. 1. juli 2004.

### Bemærkningerne og bekendtgørelserne

I bemærkningerne til fødevarerloven pålægges fødevarerregionerne en informations- og rådgivningspligt overfor forbrugere og virksomheder. Ifølge bemærkningerne var et af hoved-

---

<sup>21</sup> Kommentaren til § 7 i den kommenterede forvaltningslov.

<sup>22</sup> Afsnittet "Forvaltningsloven er en minimumslov" i indledningen i den kommenterede forvaltningslov.

formålene med loven nemlig at sikre en relevant information og rådgivning af erhverv og forbrugere om fødevarer, kost og ernæring. Hvordan denne rådgivningsopgave nærmere skal udfyldes, er ikke beskrevet. Bemærkningerne nævner heller ikke, om forpligtelsen til at rådgive var tiltænkt rettet mod den enkelte virksomhed eller brancherne som helhed. Revisionsenheden kan således ikke fastslå, hvorvidt intentionen med fødevarereloven var at pålægge fødevareregionerne en decideret rådgivningsforpligtelse eller udelukkende en generel vejledningspligt. Formålet vedrørende information og rådgivning er videreført i bemærkningerne til den nye fødevarerlov.

Med hjemmel i blandt andet fødevarereloven er der udstedt to bekendtgørelser, der nærmere beskriver Fødevarestyrelsen i Mørkhøjs og fødevareregionernes opgaver.

Ifølge bekendtgørelse om Fødevaredirektoratets opgaver og beføjelser skal Fødevarestyrelsen i Mørkhøj yde faglig rådgivning og anden bistand til ministeren, andre offentlige myndigheder og private organisationer. Herudover skal Fødevarestyrelsen i Mørkhøj udøve vejlednings- og informationsvirksomhed over for andre myndigheder, organisationer og private. Om fødevareregionerne står der, at de varetager information og rådgivning indenfor veterinær- og fødevarerområdet.

I bekendtgørelse om fødevareregionerne er det bestemt, at fødevareregionerne udøver lokal vejlednings- og informationsvirksomhed over for borgere og virksomheder og formidler viden om blandt andet fødevarerhygiejne, mærkning og ernæring.

### **Sammenfatning**

Revisionsenheden konstaterer, at fødevarereloven anvender udtrykket informationsvirksomhed og ikke specifikt nævner ord som vejledning og rådgivning. Lov om hold af dyr (eller den tidligere lov om sygdomme og infektioner) indeholder ingen bestemmelser med sådanne ord eller udtryk.

Efter Revisionsenhedens opfattelse er der ingen tvivl om, at fødevareregionerne skal udøve informationsvirksomhed over for besætningsejere og virksomheder. Sammen med denne opgave nævnes enten vejledning eller rådgivning. Lovgivningen giver ikke svar på, om der kan sættes lighedstegn mellem disse to begreber. Revisionsenheden konstaterer således, at hverken lovgivningen eller bemærkningerne hertil klart afgrænser, hvori regionernes vejledningsforpligtelse overfor besætningsejere og virksomheder består. Lovgivningen anvender ikke ordene vejledning og rådgivning konsekvent.

## **5.2 Fødevarestyrelsens tiltag**

Revisionsenheden vurderer, at uklarheden i formuleringerne i lovgivningen sætter regionerne i et dilemma over for virksomhederne og primærproducenter med hensyn til deres mulighed for at vejlede og rådgive dem. Det er derfor efter Revisionsenhedens opfattelse vigtigt, at Fødevarestyrelsen i Mørkhøj har fastlagt klare retningslinier for fødevareregionernes informations- og rådgivningsopgave.

Det vil i det følgende blive undersøgt, om Fødevarestyrelsen har defineret, hvad der skal forstås ved henholdsvis vejledning og rådgivning. Ligeledes vil det blive undersøgt, om Fødevarestyrelsen har meldt ud, at de tilsynsførende skal vejlede og ikke rådgive virksomhederne og primærproducenterne, og om udmeldingen stemmer overens med den praksis, der findes i regionerne.

## 5.2.1 Fødevarestyrelsens retningslinier

Af Fødevarestyrelsens kontrolvejledning fremgår det, at den overordnede målsætning og strategi er, at regionerne skal fungere som lokale videnscentre, der på et højt fagligt og administrativt niveau kan yde information og rådgivning til forbrugere, primærproducenter, virksomheder og praktiserende dyrlæger. Af kontrolvejledningen fremgår det desuden, at en meget konkret vejledning kan fortolkes som en forhåndsaccept af et bestemt forhold. En sådan vejledning kan virke som om, at ansvaret for, at reglerne overholdes, delvist flyttes fra virksomhederne og primærproducenter over på myndigheden.

Fødevarestyrelsen har i et notat til departementet beskrevet, hvad styrelsen forstår ved henholdsvis rådgivning og vejledning af virksomhederne. Heri defineres rådgivning som myndighedens formidling til virksomheden af, hvordan man kan indrette eller drive en virksomhed for at overholde lovgivningen. Vejledning defineres som myndighedens formidling til virksomheden om, hvad gældende lovgivning er, målet med reglerne, og hvordan myndigheden fortolker reglerne.

Revisionsenheden finder det tilfredsstillende, at Fødevarestyrelsen har defineret, hvad styrelsen forstår ved vejledning og rådgivning.

Både Veterinær- og Fødevareafdelingen har udarbejdet kontrolprincipper og kontrolværdier, der omhandler regionernes vejledning. Ifølge kontrolprincipperne er det et vigtigt led i kontrollen at oplyse virksomheder og primærproducenter, så de forstår begrundelserne og motives til at følge reglerne. Én af kontrolværdierne på fødevarerområdet lyder: "Når vi vejleder om reglerne, så husker vi, at problemerne er virksomhedens! Vi gør op med "konsulentrollen" og anviser vejledning som et virkemiddel". En kontrolværdi på veterinærområdet har tilsvarende ordlyd: "Vi vejleder gerne om regelsættet, men er ikke konsulenter og påtager os ikke virksomhedernes/besætningernes problemer!" Som bemærkning til denne kontrolværdi anføres det, at den tilsynsførende ikke er konsulent for virksomheden eller besætningen.

Revisionsenheden konstaterer hermed, at Fødevarestyrelsen i såvel kontrolprincipper som kontrolværdier tager afstand fra tidligere tiders konsulentvirksomhed og rådgivningsfunktion. Revisionsenheden finder det tilfredsstillende, at Fødevarestyrelsen således har haft fokus på forskellen mellem at vejlede og rådgive ved udarbejdelse af kontrolværdierne. Revisionsenheden finder det ligeledes tilfredsstillende, at styrelsen har defineret rækkevidden af regionernes vejledningsforpligtelse.

I forbindelse med årlig revision af kontrollen i 2003 konstaterede Revisionsenheden, at de regionale fødevareafdelinger diskuterede kontrolværdierne løbende på afdelingsmøder og ved kvalitetssupervisionerne. På veterinærområdet blev kontrolværdierne udarbejdet sammen med kvalitetsstrategien i efteråret 2004, og i løbet af 2004 har kontrolværdierne været diskuteret på veterinærchefmøder.

Fødevarestyrelsen har oplyst, at Fødevareafdelingen i Mørkhøj i 2003 var på besøg i samtlige fødevareregioner for at introducere kvalitetsstrategien, herunder også kontrolværdien vedrørende vejledning af virksomhederne. Veterinærafdelingen i Mørkhøj har ikke på tilsvarende vis drøftet problemstillingen i regionerne.

Fødevarestyrelsen oplyser, at i forbindelse med supervisionsbesøgene i de regionale fødevareafdelinger i 2004 blev det undersøgt, om de tilsynsførende fortsat rådgiver virksomhederne. Der blev udvalgt et antal kontrolrapporter fra hver region, som blev gennemgået inden supervisionsbesøget hos regionen. Ét af de emner, der ifølge styrelsen blev undersøgt, var, om der i de skriftlige bemærkninger på kontrolrapporten var nogle, der kunne tolkes som rådgivning.

Revisionsenheden finder imidlertid, at de regionale supervisionsrapporter fra 2004 ikke dokumenterer, at emnet rådgivning har været drøftet.

Revisionsenheden konstaterer samtidig, at der ikke i den samlede supervisionsrapport er beskrevet nogen konklusioner om rådgivning kontra vejledning. Det er imidlertid Fødevarestyrelsens opfattelse, at der i meget begrænset omfang sker rådgivning i de regionale fødevareafdelinger.

Fødevarecheferne i regionerne har mulighed for ved de individuelle kvalitetssupervisioner at vurdere et eventuelt omfang af rådgivning. Samme mulighed har veterinærcheferne ikke haft i 2004, da kvalitetssupervisioner først indføres i 2005<sup>23</sup>. Med hensyn til Veterinærafdelingen i Mørkhøjs supervisionsbesøg i regionerne i 2003 og 2004 blev rådgivning og vejledning ikke drøftet. Det er således ikke på veterinærområdet opgjort, i hvilket omfang rådgivning fortsat finder sted.

Revisionsenheden konstaterer således, at indsatsen på fødevareområdet har været større end på veterinærområdet, hvor omfanget tillige ikke er forsøgt opgjort.

### **5.2.2 Fødevareregionernes praksis**

Revisionen har vist, at regionernes forståelse af lovgivningens regler om vejledning og rådgivning generelt svarer til Fødevarestyrelsens i Mørkhøjs fortolkning og definitioner.

Samtidig har revisionen vist, at samtlige fødevareafdelinger enten har haft fokus på eller diskuteret forskellen på at vejlede og rådgive. Fødevareregionerne oplyser, at de tilsynsførende i fødevareafdelingerne er opmærksomme på, at de ikke længere skal rådgive virksomhederne, men kun vejlede om reglerne. Veterinærafdelingerne i de fleste regioner har ligeledes drøftet problemstillingen, og medarbejderne er opmærksomme på ikke at yde rådgivning til besætningsejerne.

Revisionsenheden finder det tilfredsstillende, at fødevareregionerne internt har diskuteret problemstillingen omkring vejledning og rådgivning, idet det mindsker risikoen for, at medarbejderne yder vejledning i et omfang, der går ud over retningslinierne herfor i Fødevarestyrelsens kontrolvejledning.

### **5.2.3 Øvrige tiltag**

Ministeren har nedsat en arbejdsgruppe, som skal se på mulighederne for, at fødevareregionerne kan rådgive virksomhederne mere konkret, herunder muligheden for at give en egentlig forhåndsgodkendelse. Arbejdsgruppen har til opgave at vurdere de kontrolmæssige, juridiske og økonomiske spørgsmål, som er forbundet hermed.

I et notat til Det Rådgivende Fødevareudvalg fra marts 2005 anfører Fødevarestyrelsen som et resultat af arbejdet i gruppen, at der blandt andet vil blive udarbejdet en guideline for vejledning, som skal præcisere indhold og rammer for de tilsynsførendes vejledningsforpligtelse. Hensigten er, at de tilsynsførendes viden skal blive udnyttet bedre og med større forebyggende effekt. Med hensyn til forhåndsgodkendelser vurderer arbejdsgruppen, at det kræver nøjere undersøgelser på grund af problemstillingens juridiske kompleksitet. Som et yderligere tiltag som følge af arbejdet i gruppen er Fødevarestyrelsen i gang med at etablere et netsted, hvor principielle afgørelser vil blive tilgængelige for offentligheden.

---

<sup>23</sup> 50 % af medarbejderne i veterinærafdelingerne skal ifølge resultatkontrakten for 2005 superviseres.

## **Revisionsenhedens bemærkninger**

Revisionsenheden finder det tilfredsstillende, at Fødevarestyrelsen har defineret, hvad styrelsen forstår ved henholdsvis vejledning og rådgivning af virksomheder og besætningsejere, og at fødevareregionerne internt har diskuteret problemstillingen omkring vejledning og rådgivning.

Revisionsenheden konstaterer, at Fødevarestyrelsen i såvel kontrolprincipper som kontrolværdier tager afstand fra tidligere tiders konsulentvirksomhed og rådgivningsfunktion. Ligeledes har styrelsen defineret rækkevidden af regionernes vejledningsforpligtelse. Revisionsenheden finder det tilfredsstillende, at Fødevarestyrelsen har haft fokus på forskellen mellem at vejlede og rådgive ved udarbejdelsen af kontrolværdierne.

Revisionen har vist, at regionernes forståelse af lovgivningens regler om vejledning og rådgivning svarer til Fødevarestyrelsen i Mørkhøjs fortolkning og definitioner.

Revisionsenheden konstaterer, at indsatsen på fødevarerområdet for at få de tilsynsførende til kun at vejlede og ikke rådgive virksomhederne har været større end på veterinærområdet, hvor omfanget tillige ikke er forsøgt opgjort.



## **Del 2 – Dyberegående revision af kontrollen med engrosleddet**

Denne del omfatter den dyberegående revision af fødevarekontrollen i 2004. Ifølge den fireårige revisionsplan, der er skitseret i kapitel 2, drejer det sig i 2004 om kontrollen i "øvrige engrosvirksomheder" samt grænsekontrollen.

Revisionsenheden publicerede en rapport over revision af Fødevarestyrelsens import- og samhandelskontrol i oktober 2003. Grænsekontrollen indgik som en del af denne revision. Da kontrolområdet således er revideret for nylig, indgår det ikke som en del af nærværende undersøgelse. Denne del omfatter således revision af kontrollen i engrosvirksomheder eksklusive kødvirksomheder - dog er målopfyldelsen for kødvirksomheder i forhold til Fødevarestyrelsens resultatkontrakt medtaget her.

Den dyberegående revision indeholder et kapitel om kontrollen i engrosvirksomheder og et kapitel om kompetencer.

Engrosvirksomheder er fødevarevirksomheder, der sælger eller behandler fødevarer med henblik på salg til andre end den endelige forbruger, eksempelvis en detailvirksomhed. Engrosvirksomhederne inddeles i hovedgrupperne engros med tilvirkning og engros uden tilvirkning.

## 6 Kontrollen i engrosvirksomheder

Det er engrosvirksomhederne, der har ansvaret for at overholde fødevarelovgivningen og for, at fødevarerne er i orden, mens det er fødevareregionernes opgave at kontrollere, om engrosvirksomhederne lever op til dette.

Revisionsenheden undersøger i kapitlet, om fødevareregionerne tilrettelægger kontrollen med engrosvirksomheder, så den foregår behovsorienteret. Endvidere vil Revisionsenheden undersøge i hvilket omfang, Fødevestyrelsen kan følge kvaliteten i virksomhedernes egenkontrol.

Som et nyt element i kontrollen med engrosvirksomheder blev kontrolresultaterne i 2004 offentliggjort på internettet. Revisionsenheden vil undersøge, om Fødevestyrelsen evaluerer offentliggørelsesordningen.

### 6.1 Den behovsorienterede kontrol

Ifølge ét af de 10 kontrolprincipper på fødevareområdet skal kontrollen være både behovsorienteret og regelmæssig. Fødevareregionerne skal således intensivere kontrollen med de virksomheder, hvor egenkontrollen ikke fungerer, og nedsætte tilsynsfrekvensen med de virksomheder, der har styr på egenkontrollen og deres produktion. I forbindelse med en tidligere revision oplyste Fødevestyrelsen, at behovsorienteringen kan imødekommes på forskellig vis, herunder ved at tilpasse frekvensen og varigheden af tilsynet i den enkelte virksomhed.

For at belyse behovsorienteringen i kontrollen vil Revisionsenheden i det følgende gennemgå projekt "Orden i eget hus". Desuden vil det blive undersøgt i hvilket omfang, Fødevestyrelsens tilsynsfrekvensvejledning lægger op til en behovsorientering af kontrollen. Det vil også blive undersøgt, om Fødevestyrelsen i Mørkhøj kan opføre, om den behovsorientering, der er foreskrevet i kontrolprincippet, finder sted.

#### 6.1.1 Projekt "Orden i eget hus"

I forbindelse med turnusgennemgangen af Fødevestyrelsens kontrolordninger i 2002 blev der set på muligheden for at ændre den offentlige kontrol. Der blev blandt andet nedsat en undergruppe om egenkontrol, som iværksatte tre pilotprojekter om tilpasset offentlig kontrol. I forbindelse med projekterne, der omhandlede fødevareindustrien, slagteriområdet og mejeriområdet, skulle muligheden for at inddrage tredjepartskontrol – herunder certificeringsordninger – som en del af den offentlige kontrolindsats undersøges. Desuden skulle eventuelle sammenfald mellem den offentlige kontrol og virksomhedernes egenkontrol vurderes for at minimere dobbeltkontrol. Endelig skulle pilotprojekterne beskrive kriterierne for "Orden i eget hus", som var betingelsen for at inddrage tredjepartskontrol og tilpasse den offentlige kontrol.

Pilotprojekterne blev gennemført i 1. halvdel af 2003, og konklusionen for fødevareindustriens vedkommende var, at fødevareregionernes udnyttelse af tredjepartskontrollen antagelig kunne forbedre behovsorienteringen ved de offentlige tilsyn. Tilsynets varighed ville ikke ændres, men derimod hyppigheden af kontrolbesøgene. På slagteriområdet viste pilotprojektet, at med en udbygget egenkontrol, der omfattede indenrigscertifikater og plombering af lastbiler, ville den offentlige kontrol kunne reduceres i form af færre tilsynsteknikertimer. Konklusionen på mejeriområdet var, at der skulle afprøves en model, hvor de eksisterende

kvalitetsstyringssystemer blev sammenkoblet med lovgivningens krav til egenkontrol for at undgå to parallelle systemer til overvågning af fødevarerens sikkerhed.

Revisionsenheden konstaterer, at de tre pilotprojekter ikke udpeger generelle linier til større behovsorientering eller væsentlige reduktioner af den offentlige kontrol. Ifølge Fødevarestyrelsen i Mørkhøj videreføres projekt "Orden i eget hus" ikke som et selvstændigt projekt, men anbefalingerne fra projektet er indarbejdet i den tilsynsfrekvensvejledning, der gælder fra 1. januar 2005.

### **6.1.2 Tilsynsfrekvensvejledningen**

Ifølge den tilsynsfrekvensvejledning, der var gældende i 2004, skulle fødevareregionen ved fastsættelsen af tilsynsfrekvensen for den enkelte virksomhed anvende de vejledende tilsynsfrekvenser. Med udgangspunkt i, at alle fødevarer virksomheder i henhold til egenkontrolbekendtgørelsen skal udføre egenkontrol, skulle fastsættelsen endvidere ske ud fra en faglig vurdering, en ressourcemæssig prioritering og en konkret vurdering af den enkelte virksomhed. Tilsynsfrekvensen skulle således ifølge vejledningen fastsættes ud fra en behovsorienteret vurdering.

I vejledningen er det nærmere uddybet hvilke forhold, der skal tages i betragtning ved fastsættelsen. Eksempelvis erfaringer fra tidligere tilsyn, prøveresultater, vurdering af virksomhedens egenkontrol samt eventuelle særlige aktiviteter.

Med tilsynsfrekvensvejledningen for 2005 skal der foretages en særlig behovsorienteret vurdering af kontrollen med engrosvirksomheder med tilvirkning. Ifølge vejledningen er der tale om en mere systematisk og nuanceret analyse af kontrolbehovet i den enkelte virksomhed end tidligere. Behovsvurderingen kan derfor i højere grad end de generelle elementer fra tidligere år tage hensyn til de særlige karakteristika, der gælder for flere engrosvirksomheder med tilvirkning. Her tænkes ifølge vejledningen især på veludbyggede egenkontrollsystemer og tredjepartscertificering.

Som hjælp til denne udvidede analyse af kontrolbehovet indeholder tilsynsfrekvensvejledningen som noget nyt et bilag, der indeholder en række elementer, der skal indgå i fødevareregionernes konkrete vurdering af behovet for tilsyn i hver enkelt engrosvirksomhed med tilvirkning. Det drejer sig om elementer som eksempelvis virksomhedens produktion og egenkontrol samt resultater fra tidligere tilsyn og prøver.

Regionen skal for hver enkelt engrosvirksomhed med tilvirkning løbende foretage en behovsorienteret vurdering af kontrolbehovet på baggrund af de oplyste elementer. Det skal herved vurderes, hvorvidt virksomheden sammenfattende betragtes som "over middel", "middel" eller "basal". I bilaget er der for hver af de oplyste elementer fastsat kriterier for niveaudeelingen af virksomhederne. Vurderingen af hvilke områder, der skal kontrolleres, den sammenfattende vurdering og fastsættelse af kontrolbehov sker som hidtil internt i regionen.

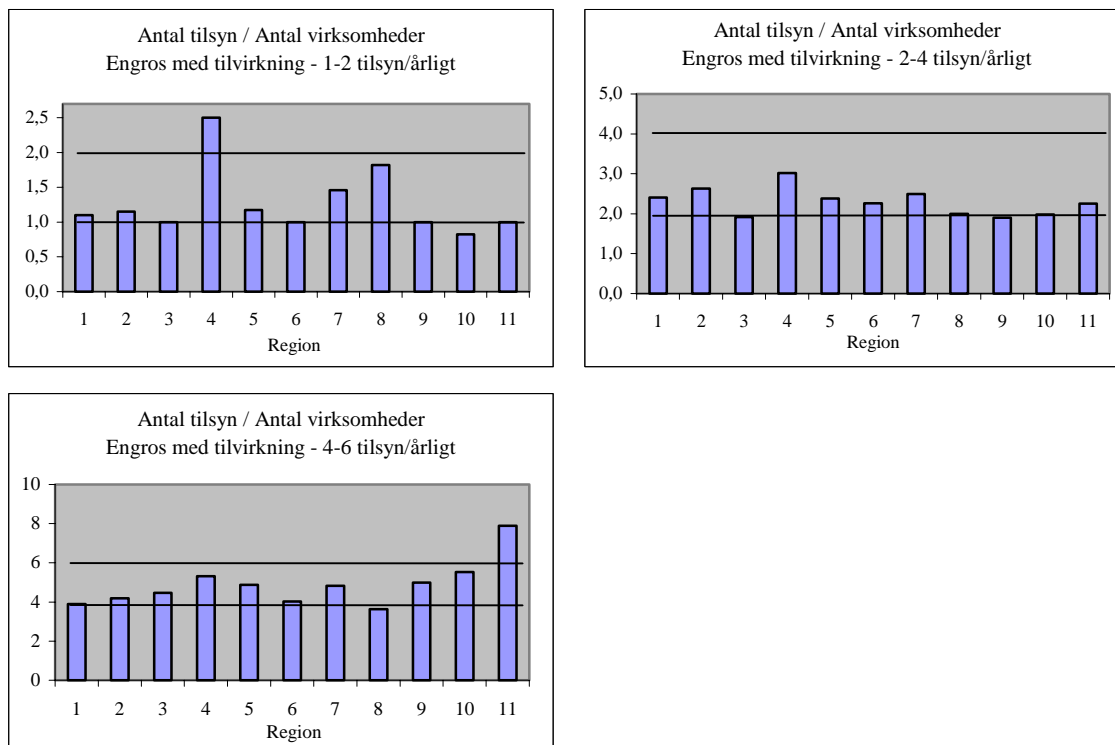
Revisionsenheden konstaterer, at tilsynsvejledningen for 2005 som noget nyt indeholder objektive kriterier for indplacering af virksomhederne i tre forskellige niveauer. Revisionsenheden vurderer, at dette kan medvirke til at gøre grundlaget for vurderingen af behovet for kontrol i virksomhederne mere ensartet regionerne imellem.

### **6.1.3 Fødevarestyrelsens opgørelser**

I Fødevarestyrelsens kvartalsrapporter opgøres antallet af tilsyn pr. virksomhed, og regionerne holdes op mod det fastsatte resultatmål herfor. Resultatmålet er fastsat som minimumstilsyns-

frekvensen ifølge tilsynsfrekvensvejledningen. Grundlaget for opgørelserne i kvartalsrapporterne er indberetninger fra regionerne over antal tilsyn pr. virksomhed i forskellige virksomhedskategorier.

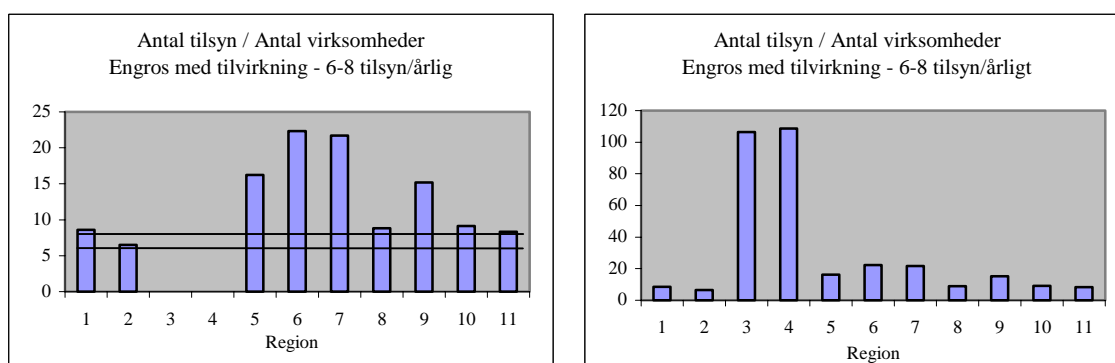
I figurerne nedenfor ses det gennemsnitlige antal tilsyn, som fødevarerregionerne gennemførte i 2004 i tre af undergrupperne af engrosvirksomheder med tilvirkning: 1-2, 2-4, og 4-6 årlige tilsyn.



Figur 9, 10 og 11: Antallet af fødevarerregionernes tilsyn pr. virksomhed i engrosvirksomheder med tilvirkning. De vandrette linier angiver henholdsvis minimums- og maksimumsfrekvenserne i henhold til tilsynsfrekvensvejledningen for 2004. Kilde: Revisionsenhedens bearbejdelse af de regionale indberetninger over kontrollen i 2004.

Figureerne viser, at fødevarerregionerne i al væsentlighed i gennemsnit udførte det antal tilsyn, der svarede til de vejledende minimumsfrekvenser.

Nedenfor ses to figurer, som Revisionsenheden har udarbejdet over antal tilsyn med kødproduktvirksomheder da frekvenserne i to af regionerne er væsentlig højere end for de øvrige regioner. I figuren til venstre er data fra de to regioner således udeladt.



Figur 12 og 13: Antal tilsyn pr. virksomhed i engrosvirksomheder med tilvirkning. De vandrette linier angiver henholdsvis minimums- og maksimumsfrekvenserne i henhold til tilsynsfrekvensvejledningen for 2004. Kilde: Revisionsenhedens bearbejdelse af de regionale indberetninger over kontrollen i 2004.

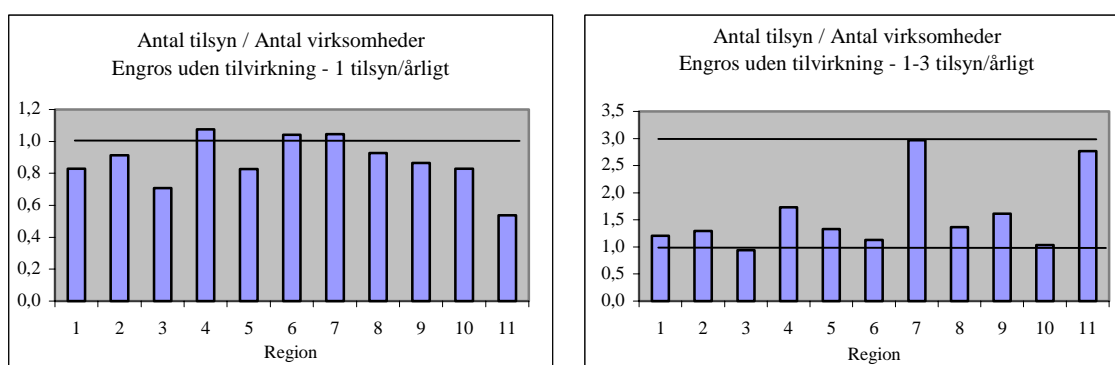
Revisionsenheden konstaterer, at flere regioner har udført mange flere tilsyn pr. kødproduktvirksomhed end tilsynsfrekvensvejledningens interval på 6-8 tilsyn pr. år. To regioner skiller sig særligt ud, idet her er udført over 100 tilsyn pr. kødproduktvirksomhed. Revisionsenheden vurderer dog, at de store variationer i det gennemførte antal tilsyn i denne undergruppe af engrosvirksomheder kan skyldes fejl i regionernes indberetninger for 2004. Set i lyset af, at Revisionsenheden også ved den årlige revision af fødevarekontrollen i 2003 konstaterede, at der var tilsvarende problemer med indberetningerne for kødproduktvirksomheder, finder Revisionsenheden disse fejlagtige indberetninger utilfredsstillende.

Fødevarestyrelsen oplyser hertil, at antallet af tilsyn i de pågældende virksomheder er under reduktion med henblik på at følge de vejledende tilsynsfrekvenser. Styrelsen oplyser, at årsagen til det høje antal tilsyn eksempelvis kan være, at der er udført tilsyn i forbindelse med udstedelse af certifikater, at virksomhederne har tilsynskrævende bibrancher (såsom kødopskæring) og endelig kan det være et udtryk for behovsorientering.

Fødevarestyrelsen oplyser endvidere, at det er blevet præciseret over for regionerne, hvad der opgøres som tilsyn i forbindelse med indberetninger for 2005, og at der i tilsynsfrekvensvejledningen for 2006 planlægges en gennemgang af tilsynsfrekvenser på kødområdet, herunder et loft for hvor mange tilsyn en virksomhed maksimalt kan modtage.

Undergruppen med engrosvirksomheder med dagligt og ugentligt tilsyn er ikke medtaget i undersøgelsen.

Engrosvirksomheder uden tilvirkning er opdelt i to undergrupper for henholdsvis 1 og 1-3 årlige tilsyn.



Figur 14 og 15: Antal tilsyn pr. virksomhed i engrosvirksomheder uden tilvirkning. De vandrette linier angiver henholdsvis minimums- og maksimumsfrekvenserne i henhold til tilsynsfrekvensvejledningen for 2004. Kilde: Revisionsenhedens bearbejdelse af de regionale indberetninger over kontrollen i 2004.

Revisionsenheden finder det utilfredsstillende, at 8 ud af 11 regionale fødevareafdelinger ikke har opfyldt kravet om at gennemføre mindst ét årligt tilsyn i engrosvirksomheder uden tilvirkning, jævnfør figur 14. Virksomhederne skal ifølge tilsynsfrekvensvejledningen som minimum have 1 tilsyn hvert år. Dette tilsyn udføres blandt andet med henblik på at gennemgå den enkelte virksomheds egenkontrolsystem regelmæssigt.

Fødevarestyrelsen oplyser hertil, at der i 2005 vil være fokus på målopfyldelsen i denne gruppe.

Revisionsenheden vurderer på baggrund af ovenstående figurer, at der finder en behovsorientering sted i regionerne indenfor tilsynsfrekvensvejledningens intervaller ved gennemførelsen af kontrollen med engrosvirksomheder.

## 6.2 Kontrollen af egenkontrollen i engrosvirksomheder

Engrosvirksomhederne har ifølge lovgivningen pligt til at udføre egenkontrol. Egenkontrol er de systematiske handlinger, virksomhederne udfører for at sikre, at fødevarerne ikke udgør en sundhedsrisiko, samt at fødevarerlovgevingen overholdes. Disse handlinger skal virksomhederne beskrive i et egenkontrolprogram.

De fleste engrosvirksomheder kan få hjælp til denne opgave ved at benytte sig af fødevarerbranchens udarbejdede branchekoder. Disse er fødevarerbranchens idéer til, hvordan de forskellige former for engrosvirksomheder kan indrettes og drives, så det sker på en hygiejnisk forsvarlig måde, og hvordan virksomhederne kan opbygge en hensigtsmæssig egenkontrol. Fødevarerstyrelsen i Mørkhøj godkender disse branchekoder.

Engrosvirksomhederne skal ifølge egenkontrolbekendtgørelsen:

- udarbejde et egenkontrolprogram, der er tilpasset virksomheden
- følge programmet,
- revidere programmet samt
- dokumentere egenkontrollens gennemførelse.

Fødevarerregionerne har til opgave:

- at godkende engrosvirksomhedernes egenkontrolprogram,
- at kontrollere, at engrosvirksomhederne har et egenkontrolprogram, som følges og fungerer,
- at foretage sagsopfølgning over for de engrosvirksomheder, der ikke har et egenkontrolprogram eller ikke udfører egenkontrol samt
- ved fejl og mangler i egenkontrolprogrammet at påbyde virksomhederne at etablere egenkontrolprocedurer eller revidere deres egenkontrolprogram.

Intentionen med at indføre egenkontrol i virksomhederne var ikke, at det med tiden skulle erstatte den offentlige kontrol. Kravet om egenkontrol er en logisk konsekvens af det faktum, at det til enhver tid er virksomhedernes ansvar at overholde lovgivningen. Før egenkontrollens indførelse fik fødevarerregionerne kun et øjebliksbillede af, om produktionen skete i overensstemmelse med lovgivningens krav. Hvordan produktionen foregik mellem kontrolbesøgene, havde fødevarerregionerne ikke mulighed for at følge med i. For de fleste virksomheders vedkommende foregik der således kun kontrol, når myndigheden kom på besøg.

Hensigten med at indføre egenkontrol var altså at modernisere fødevarerregionernes kontrol, så det blev tydeliggjort, at det er virksomhedernes ansvar at føre kontrol med produktionen, og at de har pligt til at overholde lovgivningen.

Fødevarerregionernes kontrol skal således i dag tage udgangspunkt i en kontrol af virksomhedernes egenkontrol. Er virksomhedens egenkontrol velfungerende, kan fødevarerregionen via virksomhedens dokumentation af egenkontrollen til enhver tid se, hvorfor og hvornår der er gået noget galt i produktionen, hvad der er gjort ved det, og hvad virksomheden har gjort for at forhindre det i at ske igen.

### 6.2.1 Målopfyldelse

Ifølge Fødevarerstyrelsens resultatkontrakt for 2004-07 skal 95 % af engrosvirksomhederne med tilvirkning og 75 % af engrosvirksomhederne uden tilvirkning have et godkendt egenkontrolprogram ved udgangen af 2004. Revisionsenheden konstaterer, at målene for andelen af engrosvirksomheder med tilvirkning med et godkendt egenkontrolprogram er nået i 2004,

hvilket også gælder i de fleste regioner for engrosvirksomheder uden tilvirkning (se tabel 22 i afsnit 8.2.3).

## **6.2.2 Fødevarerstyrelsens opgørelse over kvaliteten i egenkontrollen**

Efter Revisionsenhedens opfattelse er det forhold, at en engrosvirksomhed får godkendt et egenkontrolprogram ikke ensbetydende med, at virksomhedens egenkontrol fungerer tilfredsstillende i den pågældende virksomhed. Antallet af godkendte egenkontrolprogrammer er ifølge Revisionsenheden således ikke lig med antallet af virksomheder med velfungerende egenkontrol.

Det er de tilsynsførendes efterfølgende kontrol med engrosvirksomheder med godkendte egenkontrolprogrammer, som vil vise, om egenkontrollen fungerer.

Revisionen har vist, at det i flere regioner er den enkelte tilsynsførende, som har et overblik over, hvordan egenkontrollen fungerer i de enkelte engrosvirksomheder og dermed eventuelt i en branche indenfor regionen. To regioner angiver, at de ved hjælp af ScanJour kan følge, hvordan det går med egenkontrollen i form af antal overtrædelser på området.

Nogle regionale fødevarerafdelinger vurderer, at egenkontrollen generelt fungerer godt i de store engrosvirksomheder med tilvirkning, mens der ofte ses problemer på de mindre engrosvirksomheder med tilvirkning. Det skyldes, at der ikke som på de større virksomheder er personale specielt ansat til at udføre egenkontrol. En region angiver, at der på de store kødvirksomheder kan være begrænset ejerskabsfølelse overfor egenkontrolprogrammerne, da det er brancheorganisationen, som har udarbejdet dem og ikke virksomheden selv. To regioner nævner, at nogle virksomheder laver egenkontrolprogrammerne for den tilsynsførendes skyld. Endelig anføres det regionalt, at den forskel, der kan ses i egenkontrolgennemførelsen, afhænger af virksomhedens forståelse for idéen med egenkontrol.

Revisionsenheden konstaterer, at regionerne har redskaber til objektivt og systematisk at opgøre resultaterne af kontrollen med egenkontrol, men at disse ikke nødvendigvis er udtryk for, hvordan egenkontrollen fungerer i de enkelte engrosvirksomheder. Kendskabet hertil ligger primært hos de enkelte tilsynsførende.

Fødevarerstyrelsen oplyser hertil, at det vigtigste mål for, om egenkontrollen fungerer, er, at lovgivningen overholdes.

Efter Revisionsenhedens opfattelse er det for at kunne opfylde kravene om behovsorientering i henhold til kontrolprincippet og tilsynsfrekvensvejledningen tilstrækkeligt, at kendskabet til, hvordan egenkontrollen fungerer, er lokalt forankret i hver region.

Revisionsenheden konstaterer samtidig, at der i dag ikke er krav om, at regionerne skal indberette til Fødevarerstyrelsen i Mørkhøj, hvordan egenkontrollen i virksomhederne fungerer. Revisionsenheden vurderer, at et mere detaljeret og objektivt kendskab til, hvordan egenkontrollen fungerer, vil være en fordel i forbindelse med:

- Fastsættelse af vejledende tilsynsfrekvenser,
- omstrukturering af kontrollen samt
- reduktioner i kontrollen.

Fødevarerstyrelsen oplyser hertil, at der i 2001 blev nedsat en projektgruppe om implementering af egenkontrol med deltagelse af styrelsen i Mørkhøj og en repræsentant fra hver fødeva-

reregion. Denne arbejdsgruppe afholder fire årlige møder og diskuterer løbende, hvordan egenkontrollen fungerer og hvilke tiltag, der kunne få den til at fungere endnu bedre.

I 3. kvartal 2003 gennemførte konsulentfirmaet PLS RAMBØLL Management en kvantitativ dataindsamling for Fødevarerministeriet vedrørende danske virksomheders erfaring og tilfredshed med kontrolmyndighederne. Undersøgelsen var baseret på i alt 1088 interview gennemført blandt et repræsentativt udsnit af fiskere, landmænd, restauranter, små og mellemstore virksomheder samt supermarkeder. Formålet med undersøgelsen var at afdække følgende forhold:

- Virksomhedernes tilfredshed med den samtale, der føres med kontrolmedarbejderne,
- de informationer, som virksomhederne modtager ved kontrolbesøget og generelle informationer i øvrigt samt
- tilfredshed med forløbet omkring myndighedernes afgørelser.

I en rapport fra Fødevarerstyrelsen om status for egenkontrollen fra november 2004 kommenteres undersøgelsen. Her trækkes følgende forhold op:

- Procentandelen af virksomheder, der har et godkendt egenkontrolprogram,
- hvor mange virksomheder, der synes, at egenkontrollen forbedrer fødevarsikkerheden, og
- hvor mange virksomheder, der er tilfredse med tilsynet med egenkontrollen.

Undersøgelsen og statusrapporten efterlader et meget positivt indtryk af de tre forhold.

Revisionsenheden vurderer, at PLS Rambøll's undersøgelse fra 2003 ikke giver et billede af, hvordan egenkontrollen i virksomhederne fungerer. Baggrunden er, at Revisionsenheden vurderer, at virksomhedernes mening om, at egenkontrollen forbedrer fødevarsikkerheden, og at de er tilfredse med tilsynet med egenkontrollen, er subjektive svar. Revisionsenheden vurderer, at de ikke som sådan afspejler egenkontrollens funktionalitet. Revisionsenheden finder det derfor ikke hensigtsmæssigt, at Fødevarerstyrelsen anvender undersøgelsens resultater i statusrapporten for egenkontrollen.

### **6.3 Offentliggørelse af kontrolresultater**

I forbindelse med en evaluering af offentliggørelsesordningen i 2000 foretaget af Fødevarerstyrelsen blev det understreget, at forbrugerinteressen havde været begrænset, blandt andet fordi oplysningerne i mange tilfælde var uaktuelle. Baggrunden var en væsentlig forsinkelse af resultaterne efter den daværende ordning som følge af, at virksomhederne skulle have mulighed for at klage over kontrolresultaterne, inden de blev offentliggjort. Begrænsninger i den tidligere offentliggørelsesordning betød endvidere, at en række kontrolresultater, som var relevante for forbrugerne, ikke kunne offentliggøres. Således blev blandt andet kun sanktioner offentliggjort.

Med en ændring af fødevarerloven i 2001 blev de kontrolresultater, der skulle offentliggøres, mere aktuelle, ligesom offentligheden fik adgang til alle kontrolresultater. Som et led i den nye offentliggørelsesordning begyndte Fødevarerstyrelsen i oktober 2001 at offentliggøre resultater fra kontrollen med detailvirksomheder i form af kontrolrapporter ophængt i detailvirksomheder, hvor den samlede vurdering af kontrolbesøget illustreres ved ét af fire ansigtsudtryk - en såkaldt smiley.

Hensigten med at offentliggøre kontrolresultater er ifølge bemærkninger til fødevarerloven blandt andet at give forbrugerne et væsentligt forbedret grundlag for at træffe deres forbrugs-



valg, hvilket må antages også at forøge den omhu, hvormed virksomhederne søger at sikre overholdelsen af lovgivningens krav til behandling og salg af fødevarer<sup>24</sup>.

Ifølge Fødevarestyrelsens strategi fra 7. januar 2004 er offentliggørelse af kontrolresultater ved udgangen af 2003 blevet udbygget med offentliggørelse på styrelsens hjemmeside. Med udvikling af internetløsningen omfatter offentliggørelsen af kontrolresultater alle fødevarer-virksomheder i Danmark, og således også engrosvirksomheder. Styrelsen vil ifølge strategien løbende vedligeholde og udbygge smiley på internettet, således at hjemmesiden udvikler sig i takt med kravene hertil.

### 6.3.1 Opgørelser af effekten af offentliggørelsen

Siden Fødevarestyrelsen i 2001 begyndte at offentliggøre kontrolresultater i detailvirksomheder, har styrelsen hvert år engageret et konsulentfirmaet AC Nielsen AIM til at undersøge forbrugernes kendskab til smiley-ordningen. Undersøgelserne er gennemført ved interview. Formålet har været at måle effekten af offentliggørelsen.

I 2003 blev detailvirksomhedernes holdning til offentliggørelsen undersøgt for første gang. I 2004 blev også engrosvirksomhedernes holdning undersøgt. Revisionsenheden finder det tilfredsstillende, at Fødevarestyrelsen har fået undersøgt såvel forbrugernes som virksomhederernes holdning til offentliggørelse af kontrolresultaterne.

Revisionsenheden konstaterer, at der i forbindelse med undersøgelsen af ordningen i 2002 blev foretaget en efterfølgende evaluering, der førte til, at ordningen blev rettet til. De efterfølgende undersøgelser har ikke indgået i en systematisk evaluering fra Fødevarestyrelsens side. Fødevarestyrelsen oplyser, at det ved hver holdningsundersøgelse er blevet vurderet, at undersøgelsen gav et tilstrækkeligt grundlag for at konkludere, at offentliggørelsesordningen fungerede efter hensigten. Revisionsenheden konstaterer imidlertid, at der ikke findes dokumentation for denne konklusion.

Undersøgelsen i 2004 er gennemført som telefoninterview af henholdsvis 1008 forbrugere, 500 detailvirksomheder og 100 engrosvirksomheder. Med hensyn til effekten af offentliggørelse af kontrolresultater fra engrosvirksomheder viste undersøgelsen følgende:

- 84 % af engrosvirksomhederne var positive overfor offentliggørelsen af deres kontrolresultater på internettet.
- Samme andel opfattede deres seneste bedømmelse som retfærdig.
- 7 % af engrosvirksomhederne havde foretaget ændringer som en direkte effekt af offentliggørelsen af kontrolrapporterne.
- Cirka en tredjedel af virksomhederne havde talt med personalet om at undgå et dårligt kontrolresultat.
- 74 % af engrosvirksomhederne mente, at et dårligt resultat ville have konsekvenser for omdømmet.

Revisionsenheden konstaterer, at det ikke fremgår af undersøgelsen, i hvilket omfang den del af engrosvirksomhedernes kunder, der udgøres af detailvirksomheder og forbrugere, anvender offentliggørelsen af kontrolresultater på engrosområdet på internettet. Dette finder Revisionsenheden u hensigtsmæssigt, da et sådant forhold efter Revisionsenhedens opfattelse netop kan have indflydelse på den betydning engrosvirksomhederne tillægger offentliggørelsen, og dermed dens effekt.

---

<sup>24</sup> Bemærkningerne til § 68 i fødevarereloven.

I lighed med undersøgelsens resultat har regionerne tilkendegivet, at deres oplevelse er, at offentliggørelse af kontrolresultater har haft en vis effekt i engrosvirksomhederne. De anfører ligeledes, at der er forskel på effekten brancherne imellem. Således påpeger flere regioner, at det har haft en effekt på virksomhedernes adfærd. En region angiver, at fejl rettes hurtigere i de velfungerende engrosvirksomheder, mens andre regioner oplever, at det har stor betydning, hvilken sanktion der er givet på slagterierne, da deres kunder læser kontrolresuméerne. Tre regioner angiver, at engrosvirksomhederne indenfor fiskebranchen ikke er særlig opmærksomme på offentliggørelsen, da deres kunder ikke er interesserede heri.

En region vurderer, at engrosvirksomhederne opfatter offentliggørelsen som en sanktion. Der er dog også regioner, som angiver, at offentliggørelsen af kontrolresultater ikke har haft samme fokus og effekt i engrosvirksomheder som i detailvirksomheder.

### **Revisionsenhedens bemærkninger**

Revisionen har vist, at fødevareregionerne i al væsentlighed i gennemsnit udførte det antal tilsyn i 2004, der svarede til de vejledende minimumsfrekvenser. Revisionsenheden finder det dog utilfredsstillende, at 8 ud af 11 regionale fødevarerdivisioner ikke har opfyldt kravet om at gennemføre mindst ét årligt tilsyn i engrosvirksomheder uden tilvirkning, som ifølge tilsynsfrekvensvejledningen skulle have 1 årligt tilsyn.

Revisionsenheden vurderer, at der finder en behovsorientering sted indenfor tilsynsfrekvensvejledningens intervaller i regionerne ved gennemførelsen af kontrollen med engrosvirksomheder.

Revisionsenheden konstaterer, at regionerne har redskaber til objektivt og systematisk at opgøre resultaterne af kontrollen med egenkontrol, men at disse ikke nødvendigvis er udtryk for, hvordan egenkontrollen fungerer i de enkelte engrosvirksomheder. Kendskabet hertil ligger primært hos de enkelte tilsynsførende.

Revisionsenheden konstaterer, at Fødevarestyrelsen har fået undersøgt såvel forbrugernes som virksomhedernes holdning til offentliggørelse af kontrolresultater, hvilket Revisionsenheden finder tilfredsstillende.

Det konstateres dog, at der ikke siden 2002 er foretaget en systematisk evaluering af offentliggørelsesordningen fra Fødevarestyrelsens side. Styrelsen har dog ved hver holdningsundersøgelse vurderet, at den gav et tilstrækkeligt grundlag for at konkludere, at offentliggørelsesordningen fungerede efter hensigten. Revisionsenheden konstaterer imidlertid, at der ikke findes dokumentation for denne konklusion.

## 7 Kompetencer

I forbindelse med turnusgennemgangen blev blandt andet kompetenceudviklingen i Fødevarestyrelsen undersøgt. Formålet var at vurdere de eksisterende kompetencer på veterinær- og fødevarerområdet samt at identificere områder med behov for kompetenceudvikling. I rapporten over resultaterne fra turnusgennemgangen blev der angivet en række forslag til kompetenceudvikling i styrelsen. Blandt forslagene var, at styrelsen skulle afdække de nuværende kompetencer ved at udarbejde kompetenceprofiler og analysere udviklingsområder, således at der for hver enkelt medarbejder kunne fastsættes handlingsplaner målrettet i forhold til kompetenceprofilen. Fødevarestyrelsens efteruddannelsesstilbud skulle derefter tilrettelægges i overensstemmelse hermed.

Samtidig blev der i forbindelse med den statslige overenskomst 2002 indgået en aftale om strategisk og systematisk kompetenceudvikling.

Siden 2002 har Fødevarestyrelsen på en række områder fulgt op på såvel turnusrapporten som overenskomst 2002. Der har således været fastsat mål for kompetenceudvikling i Fødevarestyrelsens strategi og resultatkontrakter siden 2003<sup>25</sup>. Det drejer sig blandt andet om, at styrelsen har skullet

- udarbejde en kompetenceudviklingspolitik,
- igangsætte arbejdet med udvikling af kompetenceprofiler og uddannelsesplaner,
- udarbejde og evaluere en kvalitetsstrategi for fødevarerområdet og
- udvikle kursustilbuddene.

Styrelsen har på såvel centralt som lokalt plan arbejdet med kompetenceudviklingspolitik og med strategisk og systematisk kompetenceudvikling, jævnfør følgende figur:

Kompetenceudvikling i Fødevarestyrelsen		
Tid	Politikformulering	Arbejdet med strategisk og systematisk kompetenceudvikling
2003	Centralt udarbejdet overordnet politik for kompetenceudvikling i Fødevarestyrelsen ↓	
2004	Lokale politikker for kompetenceudvikling, der skulle danne grundlag for medarbejderudviklingssamtaler og handlingsplaner	Centralt udarbejdet strategi for kompetenceudvikling med forslag til systematisk og strategisk kompetenceudvikling. Med strategien fulgte en vejledning og nogle skemaer til at lave kompetenceprofiler og udviklingsplaner ↓
2005		Lokal udarbejdelse af kompetenceprofiler og udviklingsplaner for de tilsynsførende

Figur 16. Oversigt over kompetenceudvikling i Fødevarestyrelsen. Kilde: Revisionsenheden.

Figuren viser, at der i 2003 blev udarbejdet en overordnet politik for kompetenceudvikling i styrelsen, mens de lokale kompetenceudviklingspolitikker blev lavet i 2004. De lokale politikker skulle anvendes ved afholdelsen af medarbejderudviklingssamtaler i 2004. I 2004 udarbejdede styrelsen i forbindelse med arbejdet med strategisk og systematisk kompetenceudvikling en strategi for kompetenceudvikling med tilhørende vejledning og skemaer. Disse skal

<sup>25</sup> I resultatkontrakten for 2002 er arbejdet i forbindelse med turnusgennemgangen nævnt.

anvendes, når regionerne i 2005 skal lave kompetenceprofiler og kompetenceudviklingsplaner for de tilsynsførende.

I kapitlet analyserer Revisionsenheden arbejdet med kompetenceudvikling i styrelsen med henblik på at vurdere, i hvilket omfang styrelsens forskellige tiltag sikrer, at kontrolmedarbejderne har tilstrækkelige kompetencer til at udføre kontrol med virksomhederne i engrosledet. Analysen fokuserer på arbejdet med kompetenceudviklingspolitik, strategisk og systematisk kompetenceudvikling, kvalitetsstrategien på fødevarerområdet og kursusudbuddet i Fødevarestyrelsen. Ligeledes vil det blive undersøgt, i hvilken udstrækning styrelsen anvender enheder med specialiserede medarbejdere i fødevarerkontrollen.

## 7.1 Kompetenceudviklingspolitik

Ifølge Fødevarestyrelsens strategi skal den viden og de kompetencer, der er i styrelsen, vedligeholdes og udvikles. Dette understøttes af en uddannelsespolitik. Strategien præciserer, at der i samtlige enheder skal udvikles politikker for kompetenceudvikling, som skal indeholde retningslinier for medarbejderudviklingssamtaler og for udarbejdelse af handlingsplaner for den enkelte medarbejder.

Fødevarestyrelsen udarbejdede i 2003 en overordnet politik for kompetenceudvikling og efteruddannelse, som er gældende for hele styrelsen. I denne fastsættes rammerne for de lokale kompetencepolitikker.

De lokale kompetencepolitikker skulle ifølge Fødevarestyrelsens resultatkontrakt for 2004 være udarbejdet inden udgangen af 3. kvartal 2004. Der skulle inden årets afslutning være gennemført medarbejderudviklingssamtaler i henhold hertil.

Status efter 3. kvartal var, at Fødevarestyrelsen i Mørkhøj og tre regioner manglede at udarbejde en lokal kompetencepolitik. De tre regioner udarbejdede dog en kompetencepolitik i 4. kvartal. Tre andre regioner og styrelsen i Mørkhøj havde ikke gennemført medarbejderudviklingssamtaler i henhold til deres lokale kompetenceudviklingspolitik inden udgangen af 2004.

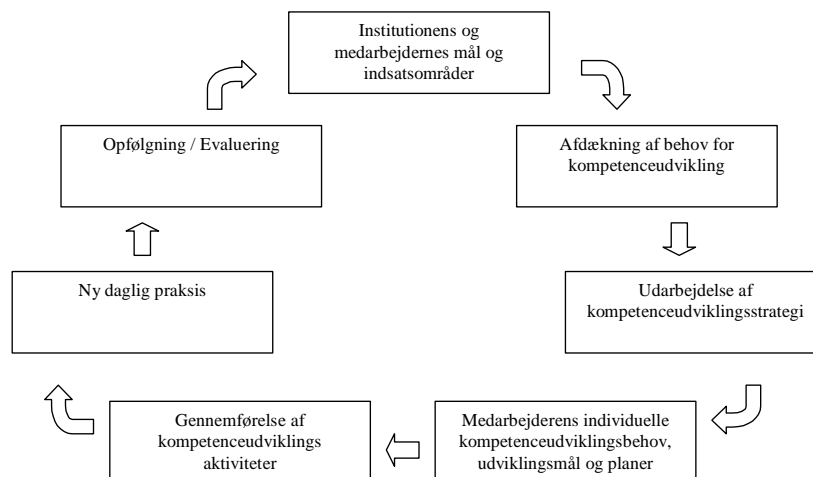
Revisionsenheden konstaterer således, at resultatmålene med hensyn til kompetenceudvikling blev nået i 2004, dog i tre regioner med forsinkelse.

Revisionsenheden har gennemgået de regionale kompetenceudviklingspolitikker. Politikkerne er forskellige i udformning, systematik og med hensyn til i hvilket omfang, de indeholder konkrete initiativer og handlingsplaner. Ingen af politikkerne falder imidlertid udenfor den ramme, der er udstukket i Fødevarestyrelsens overordnede politik for kompetenceudvikling og efteruddannelse. Dette finder Revisionsenheden tilfredsstillende.

Blandt de tiltag, der ifølge de regionale politikker vil blive iværksat til kompetenceudvikling, nævnes teambaseret arbejde, jobrotation, sidemandsoplæring, projektarbejde og situationsbestemt ledelse. Derudover beskrives tiltag, som allerede er indført, eller som snart vil blive det. Det drejer sig blandt andet om supervision, medarbejderudviklingssamtaler, arbejdet i ERFA-grupper, beskrivelse af kompetenceprofiler og udarbejdelse af kompetenceudviklingsplaner. Revisionsenheden finder forslagene konstruktive og finder det vigtigt, at de bliver konkretiseret i handlingsplaner og fulgt op i eksempelvis de lokale samarbejdsudvalg.

## 7.2 Strategisk og systematisk kompetenceudvikling

I forbindelse med overenskomst 2002 blev der som nævnt indgået en aftale om strategisk og systematisk kompetenceudvikling. Formålet med aftalen er ifølge en vejledning udarbejdet af Personalestyrelsen at forpligte ledelse og medarbejdere til at prioritere en øget kompetenceudvikling. Vejledningen er bygget op omkring en kompetenceudviklingscirkel, der illustrerer arbejdet med kompetenceudvikling både på organisatorisk og individuel plan:



Figur 17: Figur om kompetenceudvikling. Kilde: Vejledning om aftalen om strategisk og systematisk kompetenceudvikling i statens institutioner 2002-2005, Finansministeriet, Personalestyrelsen, Centralorganisationernes Fællesudvalg, november 2002.

Vejledningen understreger, at der findes mange forskellige måder at arbejde med kompetenceudvikling på, og at der ikke findes én rigtig måde.

Der blev i 2004 nedsat en gruppe under styrelsens Hovedsamarbejdsudvalg, som skulle udarbejde forslag til systematisk og strategisk kompetenceudvikling. Arbejdet i gruppen mandede ud i en strategi for kompetenceudvikling samt en vejledning med tilhørende skemaer til udarbejdelse af kompetenceprofiler og -udviklingsplaner for tilsynsførende i de regionale veterinær- og fødevareafdelinger.

Strategien angiver, at kompetenceudviklingsbehovet for den enkelte tilsynsførende skal afspejle afdelingens eller regionens behov for kompetencer. Revisionsenheden finder det derfor hensigtsmæssigt, at regionen eller afdelingerne i regionerne overordnet afdækker, hvilke kompetencebehov de har i forhold til deres opgaver, som det er illustreret i ovenstående figur. Fødevarestyrelsens strategi for kompetenceudvikling fokuserer ikke på denne del af det strategiske og systematiske kompetenceudviklingsarbejde, men de fleste regioner har medtaget det i deres lokale kompetencepolitikker.

Ifølge resultatkontrakten for 2005 skal der i 2005 udarbejdes kompetenceprofiler og -udviklingsplaner for alle tilsynsførende i de regionale veterinær- og fødevareafdelinger.

Udarbejdelse af kompetencepolitikkerne og -strategien er en overordnet betingelse for det videre arbejde med kompetenceudvikling. Det er regionschefens ansvar at sikre, at regionspersonalet (herunder kontrolpersonalet) får den nødvendige kompetenceudvikling. Fødevarestyrelsen i Mørkhøj har imidlertid taget initiativ til at udvikle fælles redskaber for at skabe ensartethed og for at leve op til egne målsætninger om

- at udarbejde en analyse af kompetencebehov i 2003, og
- at udvikle redskaber til systematisk og strategisk kompetenceudvikling i 2004.

Dette finder Revisionsenheden tilfredsstillende.

Revisionen har vist, at nogle regioner gik i gang med at udarbejde kompetenceprofiler og udviklingsplaner, inden strategien for kompetenceudvikling forelå. De øvrige regioners arbejde med kompetenceudvikling har afventet strategien, som har været undervejs siden kompetenceudviklingsarbejdet startede i 2002.

### 7.3 Kvalitetsstrategien for fødevareområdet

Fødevarestyrelsen formulerede i 2002 en strategi for kvalitetsudvikling i kontrolarbejdet på fødevareområdet. Implementering af strategien blev indledt i 2003 og fortsatte i 2004. Strategiens hovedelementer er kontrolværdier, kompetenceudvikling og supervision.

Kvalitet i tilsynet er ifølge strategien forbundet med de tilsynsførendes kompetencer. Viden, færdigheder og holdninger er forudsætninger for, at kvalitetskravene kan honoreres. Ud over kurser for de tilsynsførende foregår der - ifølge kvalitetsstrategien - kompetenceudvikling i vidt omfang i de daglige arbejdssammenhænge, eksempelvis i ERFA-grupperne, på afdelingsmøder, under "to på tilsyn"<sup>26</sup> og i forbindelse med individuelle supervisioner (kvalitets-supervision).

I det følgende gennemgås Fødevarestyrelsens evalueringer af kvalitetsstrategien som redskab til kompetenceudvikling.

#### 7.3.1 Evaluering af kvalitetsstrategien

Ifølge Fødevarestyrelsens resultatkontrakt for 2004-2007 skulle regionernes fødevareafdelinger gennemføre en intern evaluering af kvalitetsstrategien ultimo 2004 for at give input til en fælles evaluering af strategien på et efterfølgende fødevarechefmøde. Fødevarestyrelsen i Mørkhøj skulle herefter tilrettelægge og gennemføre en evaluering af kvalitetsstrategiens tre hovedelementer.

Der blev også gennemført en evaluering i 2003. Konklusionen herpå var, at kvalitetssupervision er et meget nyttigt værktøj, som vil blive videreført.

Evalueringen for 2004 fandt sted ultimo 2004, og resultatet fremgår af et notat fra januar 2005. For at sikre, at de regionale fødevareafdelinger evaluerede alle hovedelementerne i strategien, havde Fødevarestyrelsen i Mørkhøj udarbejdet et spørgeskema, som de regionale fødevareafdelinger kunne bruge efter behov. De regionale fødevareafdelinger havde ifølge notatet anvendt enten spørgeskemaet eller en anden systematik, som sikrede en evaluering af de tre hovedelementer. Revisionsenheden vurderer, at evalueringen i 2004 var mere systematisk end den, der blev gennemført i 2003.

Ifølge notatet vurderer alle fødevareafdelinger, at kvalitetsstrategiens kontrolværdier er brugbare i det daglige kontrolarbejde, og at kendskabet til dem er godt blandt de tilsynsførende. Ifølge notatet er der i regionerne delte meninger om, hvorvidt kvalitetssupervision kan betragtes som kompetenceudvikling. Halvdelen af fødevareafdelingerne er således af den opfattelse, at kvalitetssupervisionen medvirker til kompetenceudvikling af de tilsynsførende, mens den anden halvdel mener, at den virker kompetenceafdækkende.

Med hensyn til kompetenceudviklingsdelen af strategien fastslås det i notatet, at det er det element i kvalitetsstrategien, som fylder mindst i de enkelte fødevareafdelingers evaluering af strategien. Det hænger ifølge notatet sandsynligvis sammen med, at fødevareafdelingerne har

---

<sup>26</sup> *To på tilsyn: Når to tilsynsførende følges ad på kontrolbesøg.*

afventet resultatet af arbejdet med at udvikle fælles standarder for kompetenceprofiler og -udviklingsplaner (strategien for kompetenceudvikling).

Revisionsenheden vurderer, at kvalitetsstrategien med de tre hovedelementer tilsammen udgør et vigtigt redskab til kompetenceudvikling:

- Kontrolværdierne fastsætter således normerne for kontroludøvelsen.
- Kvalitetssupervisionen afdækker kontrolgennemførelsen - og dermed medarbejdernes kompetencer.
- Kompetenceudviklingsdelen sætter ind, hvor kvalitetssupervisionen har vist, at der mangler kompetencer.

Revisionsenheden finder det derfor vigtigt, at kompetenceudviklingsdelen hurtigst muligt bliver gennemført, da det som det afsluttende element skal være med til at sikre kvaliteten i fødevarekontrollen. Med udviklingen af kompetenceprofiler og -udviklingsplaner for tilsynsførende samt resultatmålet om, at hver tilsynsførende skal have en profil og udviklingsplan i 2005, vil Fødevarestyrelsen i 2005 råde over redskaber, der kan være med til at sikre, at medarbejderne har tilstrækkelige kompetencer til at gennemføre kontrollen med engrosvirksomheder på tilfredsstillende vis. Disse redskaber har ikke været udviklet og anvendt i 2004.

Revisionsenheden finder det meget tilfredsstillende, at arbejdet med kvalitetsstrategien foregår systematisk og som en dynamisk proces med årlige evalueringer og opfølgninger.

## **7.4 Fødevarestyrelsens kurser**

Ifølge Fødevarestyrelsens strategi har styrelsen et velfungerende uddannelsessystem og kursusudbud. Styrelsen udbyder årligt mere end 65 faglige og administrative kurser i et kursusatalog. Strategien nævner, at denne aktivitet fortsat skal udvikles.

Et af formålene i Fødevarestyrelsens overordnede kompetencepolitik er at skabe et grundlag for at fastholde dygtige og velkvalificerede medarbejdere. Revisionsenheden vurderer, at opfyldelse heraf blandt andet kan ske ved at tilbyde relevante kurser for medarbejderne, herunder også de erfarne medarbejdere og specialister. Det fordelagtige ved interne kurser er, at de kan målrettes fødevarekontrollen, ligesom de kan afholdes for lavere omkostninger sammenlignet med eksterne kurser.

Revisionen har vist, at regionerne efterspørger kurser til efteruddannelse af erfarne medarbejdere i fødevareafdelingerne. Regionerne vurderer, at der kun findes få relevante kurser, som har et tilstrækkeligt højt fagligt niveau for denne medarbejdergruppe.

I forbindelse med styrelsens evaluering af kvalitetsstrategien gav fødevareafdelingerne ikke udtryk for nogle egentlige mangler i Fødevarestyrelsens udbud af kurser - på nær ønsker om kurser i dansk, engelsk og generel formidling/kommunikation. Kursusudbud og -indhold har ikke været på dagsorden ved fødevarechefmøderne i 2004, ligesom det ikke har været drøftet i forbindelse med supervisionsbesøg.

Revisionsenheden finder det uhensigtsmæssigt, at de regionale fødevareafdelinger ikke har informeret Fødevarestyrelsen i Mørkhøj om, at de efterspørger kurser til erfarne medarbejdere.

Ifølge Fødevarestyrelsen bliver der hvert år foretaget en analyse af behovet for intern efteruddannelse. Denne analyse foretages i et samarbejde mellem Efteruddannelsessekretariatet, Ve-

terinær- og Fødevarerafdelingen i Mørkhøj. Alle regioner og afdelinger i Mørkhøj har mulighed for at komme med forslag til såvel konkrete efteruddannelsesaktiviteter som indsatsområder for kompetenceudvikling. I forbindelse hermed har de enkelte enheder mulighed for at anføre hvor mange kursuspladser, der måtte være behov for på de enkelte kurser. Denne mulighed benyttes dog ifølge styrelsen i Mørkhøj i stærkt begrænset omfang, ligesom der kommer få forslag til efteruddannelsesaktiviteter og indsatsområder.

Der foretages løbende evaluering af alle interne kurser i Fødevarestyrelsen. Disse evalueringer viser ifølge styrelsen stor tilfredshed med både udbuddet af interne kurser samt disse kurses konkrete indhold og form.

Nogle af Fødevarestyrelsens kurser er inddelt i to niveauer tilpasset henholdsvis erfarne og mindre erfarne medarbejdere. Dertil kommer, at Fødevarestyrelsen ikke er alene om at udbyde kurser. Foruden styrelsens interne kurser er der også mulighed for, at både medarbejdere og ledere kan deltage i kurser fra eksterne udbydere.

Når regionerne i forbindelse med revisionen har efterspurgt kurser til de erfarne medarbejdere, vurderer Revisionsenheden, at de ikke i tilstrækkelig grad har udnyttet de ovennævnte muligheder for at få indflydelse på kursusudbudet.

Revisionsenheden vurderer ligeledes, at når regionerne har udarbejdet kompetenceprofiler og –udviklingsplaner for de tilsynsførende, vil kompetencer og udviklingsbehov blive opgjort mere systematisk. Informationerne herfra kan anvendes til at målrette kursusudbudet i Fødevarestyrelsen efter de tilsynsførendes ønsker og behov. Fødevarestyrelsen får således et mere objektivt redskab til at opgøre kursus efterspørgslen.

## **7.5 Specialisering af tilsynsførende**

Det var med vedtagelsen af fødevarereloven hensigten, at fødevareregionerne skulle være lokale videnscentre. I tråd hermed ønskede enkelte brancher i forbindelse med den tidligere nævnte turnusgennemgang, at Fødevarestyrelsen etablerede specialistfunktioner. Brancherne ønskede, at en gruppe tilsynsførende med særlig produktfaglig ekspertise skulle varetage kontrollen med en bestemt virksomhedstype i hele landet. Formålet skulle være en mere ensartet kontrol udført af tilsynsførende med stort branche-, produktions- og produktkendskab.

Fødevarestyrelsen afviste imidlertid på daværende tidspunkt at etablere specialkorps, da dette blandt andet ville bryde med målsætningerne om nærhed i såvel opgavevaretagelsen som i kontrollen fra jord til bord. Det var også styrelsens holdning, at hensynet til en entydig ansvarsplacering på tilsynsområdet tilsagde, at tilsynet med virksomhederne forblev i den enkelte region.

Siden da er der på en række områder blevet oprettet specialenheder. Det drejer sig om:

- Kosttilskudsenheden
- Supplerende kontrol af økologiske fødevarer til USA
- USA-auditenheden
- Medicinrejseholdet
- Beredskabsgruppen
- Zooteknikgruppen
- Akvakultursektionen (har dog eksisteret siden 1984)
- Gruppen for muslingeovervågning



Revisionen har vist, at der er sket en udvikling i Fødevarestyrelsen mod at oprette flere specialfunktioner.

Fødevarestyrelsen har formuleret en række principper for oprettelse af specialfunktioner. Målet med specialfunktioner er ifølge en ny strukturrapport fra 2005 effektiviseringer og mulighed for kvalitetsløft i opgavevaretagelsen. Strukturrapporten angiver, at for områderne frugt og grønt (engrosvirksomheder med kvalitetssortering, pakning og klassificering), salmonella-handlingsplanerne samt medicinområdet vil kontrolekspertisen med fordel kunne koncentreres i en kontrolafdeling i hver af de tre regioner, som rapporten anbefaler antallet af regioner reduceret til.

Samtidig nævner strukturrapporten dog, at da en ny struktur i sig selv vil medføre en koncentration af den samlede kontrolindsats i færre administrative enheder, vil der på nuværende tidspunkt ikke være større fordele ved at oprette nye specialenheder. Ifølge strukturrapporten vil der ske en specialisering indenfor den enkelte region, eksempelvis gennem samling af kontrollen med få og komplicerede virksomheder på én kontrolafdeling i regionen. På den måde vil særlige kompetencer blive samlet på færre medarbejdere end tidligere.

I forbindelse med denne revision har fødevareregionerne oplyst, at der indenfor de enkelte regioner på nuværende tidspunkt i større eller mindre omfang finder en specialisering sted. Kontrollen med engrosvirksomheder med tilvirkning bliver tildelt de tilsynsførende efter fagkundskab. Herved skabes der ifølge én region bedre dialog med virksomhederne. Tre regioner anfører, at der på hvert specialområde helst skal være to medarbejdere for at undgå, at fødevaraafdelingen bliver for sårbar ved eksempelvis sygdom og ferier.

Revisionsenheden vurderer, at specialisering i kontrollen stiller krav til efteruddannelse af de specialiserede medarbejdere (se afsnit 7.4). Endvidere vurderer Revisionsenheden, at ønsket om specialenheder må indgå i vurderingen af kompetencebehovet i de enkelte regioner og i medarbejdernes uddannelsesplaner.

## **Revisionsenhedens bemærkninger**

Revisionen har vist, at resultatmålene for kompetenceudvikling blev nået af de regionale enheder i 2004, dog i tre regioner med forsinkelse.

Revisionsenheden finder det tilfredsstillende, at alle regionale kompetenceudviklingspolitikker falder indenfor den ramme, der er udstukket i Fødevarestyrelsens overordnede politik for kompetenceudvikling og efteruddannelse.

Da udarbejdelse af kompetencepolitikker og -strategi er en overordnet betingelse for det videre arbejde med kompetenceudvikling, finder Revisionsenheden det tilfredsstillende, at Fødevarestyrelsen har udviklet fælles redskaber hertil. En del regioners arbejde med kompetenceudvikling har imidlertid afventet disse fælles redskaber, som har været undervejs siden 2002.

Revisionsenheden finder det meget tilfredsstillende, at arbejdet med kvalitetsstrategien foregår systematisk og som en dynamisk proces med årlige evalueringer og opfølgninger.

Revisionsenheden finder, at det er vigtigt, at kompetenceudviklingsdelen af Fødevarestyrelsens kvalitetsstrategi hurtigst muligt bliver gennemført, da det som det sluttende element skal være med til at sikre kvaliteten i fødevarer kontrollen. Når kompetenceudviklingsdelen er gennemført, vil Fødevarestyrelsen råde over redskaber, der kan være med til at sikre, at medar-

bejderne har tilstrækkelige kompetencer til at gennemføre kontrollen med engrosvirksomheder på tilfredsstillende vis. Disse redskaber har ikke været udviklet og anvendt i 2004.

Revisionsenheden finder det uhensigtsmæssigt, at de regionale fødevareafdelinger ikke har oplyst Fødevarestyrelsen i Mørkhøj om, at de efterspørger kurser til erfarne medarbejdere. Revisionsenheden vurderer, at regionerne ikke i tilstrækkelig grad har udnyttet de muligheder, de har for at få indflydelse på kursusudbuddet i Fødevarestyrelsen.

Revisionen har vist, at der er sket en udvikling i Fødevarestyrelsen mod at oprette flere specialfunktioner.

## Del 3 – Overordnet revision

Denne del omfatter overordnet revision af fødevarekontrollen i 2004. Ifølge den fire-årige revisionsplan, som er skitseret i kapitel 2, drejer det sig om kontrollen i kødvirksomheder, i detailledet samt i primærledet.

Kontrollen i kødvirksomheder var genstand for en dyberegående revision i 2003, hvilket Revisionsenheden følger op på ultimo 2005. Målopfyldelsen for kødvirksomhederne fremgår af kapitel 6 i del 2. Denne del drejer sig derfor primært om kontrollen i detailledet og i primærledet.

Den overordnede revision indeholder et kapitel om Fødevarestyrelsens budgetmodel og målopfyldelse samt et kapitel om omlægningen af mælkekontrollen.

## 8 Budgetmodel og målopfyldelse

Fødevarestyrelsens regionale kontrolstruktur trådte i kraft 1. januar 2000. De 11 fødevareregioner overtog en række forskellige personalegrupper fra de tidligere kommunale levnedsmiddelkontrolenheder, de statslige kødkontrol-distrikter, kødkontrollen, grænsekontrolstederne, kredsdyrlægerne, Fødevarestyrelsen i Mørkhøj, Fiskeridirektoratet og Plantedirektoratet.

Tildelingen af årsværk fra de enkelte personalegrupper skete ikke ligeligt regionerne imellem. I forbindelse med vedtagelsen af fødevarereloven, som etablerede den regionale kontrolstruktur, skrev fødevarerministeren et såkaldt hyrdebrev<sup>27</sup>, hvori det blev tilkendegivet, at ingen medarbejdere ville blive afskediget som følge af regionsdannelsen. Effektiviteten af hyrdebrevet kombineret med den ulige fordeling af årsværk førte til skævheder i de enkelte regioners bemanning.

I forbindelse med regionsdannelsen havde Fødevarestyrelsen i 2000 en række økonomiske problemer. De førte blandt andet til, at Økonomistyrelsen i 2000 gennemførte en "Analyse af Fødevareridirektoratets bevillingsbehov i 2001" med det formål at udarbejde et beslutningsgrundlag for en samlet bemanningsplan fra 2001. Flere af Økonomistyrelsens anbefalinger kunne imidlertid ikke implementeres som følge af hyrdebrevet. Med regeringsskiftet i november 2001 blev hyrdebrevet ophævet, og det blev muligt for Fødevarestyrelsen at gennemføre personalereduktioner og herved reducere skævhederne regionerne imellem.

Fødevarestyrelsen har i 2004 implementeret en model til fordeling af ressourcer i forbindelse med budgetlægning - en budgetmodel. Revisionsenheden undersøger i kapitlet, om modellen fordeles ressourcerne mellem regionerne efter fordeling af opgaver. Det vil desuden blive undersøgt, om Fødevarestyrelsens har nået målene, der fremgår af styrelsens resultatkontrakt for 2004 samt af øvrige kontrolstrategier og målsætninger. Revisionsenheden vil endvidere undersøge budgetmodellens indflydelse på målopfyldelsen, samt om Fødevarestyrelsen har redskaber til at måle regionernes produktivitet.

I kapitlet omtales 11 fødevarerregioner i stedet for 10. Det skyldes, at det ved sammenlægningen af Fødevarerregion København og Fødevarerregion Nordøstsjælland til Fødevarerregion København og Nordøstsjælland pr. 1. januar 2004 blev besluttet at opretholde de to fødevarerregioner.

### 8.1 Budgetmodellen

Fødevarestyrelsen besluttede i 2003 at udarbejde en aktivitetsbaseret budgetmodel, der fastsætter årsværksbehov og budget til øvrig drift for fødevarerregionerne. Modellen skulle sikre en rimelig fordeling af ressourcer på baggrund af aktivitetsniveauet i de enkelte fødevarerregioner og samtidig øge muligheden for at tilpasse og vurdere regionernes budgetsituation på et sammenligneligt grundlag.

Budgetmodellen har dannet grundlag for fødevarerregionernes budget i 2004. Modellen består af forskellige delmodeller til fastsættelse af blandt andet årsværksbehov og budget til øvrig drift.

---

<sup>27</sup> Det såkaldte hyrdebrev af 25. juni 1998 fra Fødevarerministeren til det daværende Veterinær- og Fødevareridirektorat.

Udarbejdelsen af delmodellen til fastsættelse af årsværksbehov har taget udgangspunkt i Økonomistyrelsens Rapport om Fødevedirektoratets bevillingsbehov i 2001 samt Fødevestyrelsens opdatering heraf i 2002. Opdateringen vedrørte de regionale fødeveste- og veterinarafdelinger. Der er blevet foretaget en genberegning af bemandingsbehovet ved de nuværende opgaver og det nuværende antal virksomheder samt med de oprindelige forudsætninger med hensyn til tid pr. kontrolhandling med videre.

For fødevesteafdelingernes vedkommende er opdateringen således baseret på blandt andet tilsynsfrekvenser, fastsat tidsforbrug pr. tilsyn samt antal virksomheder. Det samme gør sig gældende for de regionale veterinærafdelinger, men en del af årsværksbehovet byggede dog her på selvangivelser fra regionerne. Modellen for årsværksbehov til styrelsens laboratorieaktiviteter tog udgangspunkt i ”Rapport om Fødevedirektoratets laboratiestruktur (mikrobiologi)” samt ”Analyse af bemandingsbehovet i Fødevedirektoratets kemiske laboratorier”. Fastsættelsen af årsværksbehov i regionernes sekretariater skete på baggrund af en metode udarbejdet af Økonomistyrelsen. Herudfra tildeles regionerne årsværk dels i form af en grundbemanding og dels på baggrund af antal årsværk i fødeveste- og veterinærafdelingerne.

Delmodellen til fordeling af øvrige driftsudgifter pr. årsværk tager hensyn til regionale forskelle med hensyn til arealstørrelse, regionskontorenes beliggenhed i forhold til kontrolsteder, størrelse samt forskelle i regionernes specifikke opgavevaretagelse. Budgettet til øvrig drift fordeles således efter en række fordelingsøgler.

### **8.1.1 Udarbejdelse og implementering af modellen – budget 2004**

Opgaven med at udarbejde en budgetmodel er primært foregået i arbejdsgrupper bestående af repræsentanter fra Fødevestestyrelsens Økonomikontor samt faglige medarbejdere og chefer fra styrelsen i Mørkhøj og chefer fra fødevesteregionerne. Udarbejdelsen af modellen har løbende været diskuteret på chefmøder mellem især de faglige chefer i fødevesteregionerne.

Det er Fødevestestyrelsen i Mørkhøjs opfattelse, at budgetmodellen som aktivitetsbaseret model principielt ikke indeholder nogen svagheder. Budgetmodellen er således velegnet som grundlag for styrelsens drøftelser om forholdet mellem ressourcer og opgaver. Modellen kan derfor ifølge Fødevestestyrelsen i Mørkhøj anvendes som instrument til at prioritere aktiviteterne. Det er i den forbindelse en styrke, at modellen er udarbejdet med de fagligt ansvarlige chefer i regionerne og i afdelingerne i styrelsen i Mørkhøj. Da modellen er baseret på aktiviteter og opgaver, vil den ifølge styrelsen i en tilpasset form også kunne anvendes på en eventuel kommende ny struktur for styrelsen.

Revisionen har vist, at der i fødevesteregionerne generelt er tilfredshed med, at der er udarbejdet en model, som gør det muligt at udmelde budgetter efter objektive kriterier<sup>28</sup>. Enkelte regioner har givet udtryk for diverse mere eller mindre regionsspecifikke u hensigtsmæssigheder ved modellen, men det er samtidig opfattelsen, at modellen afspejler virkeligheden så godt, som det er muligt. Der har endvidere været en generel utilfredshed over, at 2004-modellen indeholdt for mange selvangivne behov på især veterinærområdet. Revisionsenheden konstaterer, at sidstnævnte kritik er imødekommet ved en opdatering af modellen til budget 2005.

Revisionsenheden finder det meget tilfredsstillende, at Fødevestestyrelsen har udviklet en objektiv model, der tager udgangspunkt i regionernes aktiviteter til fordeling af budget mellem regionerne.

---

<sup>28</sup> *Samtlige høringssvar fra de 11 fødevesteregioner i december 2003.*

Fødevarestyrelsen anvendte budgetmodellen til at beregne budgetbehovet på fødevarerområdet for 2004. Budgetmodellen var på det tidspunkt stadig baseret på Økonomistyrelsens tal fra 2001, og var blandt andet ikke ajourført med de årlige 2 %-effektiviseringer. Det modelafledte ressourcebehov for 2004 var derfor overvurderet og ville således have overskredet budgetrammen med 18 mio. kr., hvorfor det måtte tilpasses det faktiske bemandingsomfang og de faktiske budgetrammer, førend det kunne omsættes til og udmeldes som budget.

Implementeringen af den aktivitetsbaserede budgetmodel medførte en række større eller mindre omfordelinger mellem fødevareregionerne. De 2004-budgetter, der var udarbejdet på baggrund af budgetmodellen, afveg især to fødevareregioner. Budgettet for 2004 blev således reduceret med henholdsvis 15 % og 20 % i forhold til det budget, de to regioner ville have haft, såfremt budgettingerne var foregået efter samme principper som før udarbejdelsen af modellen.

For at undgå en for drastisk overgang til budgettet i 2004 besluttede Fødevarestyrelsen, at omfordelinger mellem regionernes budgetter som følge af budgetmodellen som en overgangsordning kun skulle implementeres med halv kraft i 2004. Denne metode blev anvendt for at give mindst mulig risiko for forstyrrelser i regionernes faglige aktiviteter og for at sikre, at personalerokeringer kunne foregå på en hensigtsmæssig måde. Beslutningen om at implementere modellens omfordelinger over to år har givet anledning til utilfredshed i nogle af de regioner, der ikke fik tilført alle de ressourcer, som modellen tilskrev, at regionen skulle have haft.

Revisionsenheden konstaterer, at fødevareregionernes ressourcemæssige forudsætninger for udførelse af kontrol i 2004 har været uensartede, idet budgetmodellen ikke blev fuldt implementeret. Det er imidlertid samtidig Revisionsenhedens opfattelse, at en fuld implementering af modellen uden et ”overgangsår” ville have medført så omfattende budgetreduktioner i to regioner, at en uændret faglig opgavevaretagelse i de pågældende regioner ville have været tvivlsom.

### **8.1.2 Ajourføring af modellen – budget 2005**

Fødevarestyrelsen har i løbet af 2004 opdateret modellen for at sikre, at tidsbehovet i de faglige afdelinger blev ajourført til den bevillingsmæssige situation i 2004. I den forbindelse har der været fokus på at basere fordelingen på rent objektive kriterier og dermed reducere omfanget af selvangivelser som grundlag for årsværksfordelingen i især de regionale veterinærafdelinger. Revisionsenheden konstaterer, at processen med at opdatere modellen i 2004 er sket i løbende dialog med faglige chefer fra såvel regioner som styrelsen i Mørkhøj. Dette finder Revisionsenheden tilfredsstillende.

Revisionen har vist, at regionernes budgetter for 2005 er baseret på en tilpasset budgetmodel, og at der ikke som i 2004 er tale om, at budgetbehovet overskrider den eksisterende ramme. De seneste års produktivetsforbedringer er således indarbejdet i budgettet for 2005.

Indførelsen af budgetmodellen i de regionale veterinærafdelinger har fundet sted i forbindelse med budgettet for 2005 og har medført en række omfordelinger mellem regionerne på det veterinære område. Revisionsenheden konstaterer, at Fødevarestyrelsen i Mørkhøj har besluttet at kompensere de regionale veterinærafdelinger, hvis budgetter beskæres, således at modellen på veterinærområdet kun får halv virkning for disse regioner i budgettet for 2005. Fødevarestyrelsen i Mørkhøj oplyser, at den ét-årige compensation finansieres af den forventede besparelse ved en forestående udlicitering af 20 % af laboratorieaktiviteterne.

Fødevarestyrelsen har i 2004 endvidere arbejdet med at udvikle en model til at fastlægge fødevareregionernes indtægtsbudgetter. Fordelingen af indtægter i budgettet for 2005 er således i højere grad end tidligere fastlagt på grundlag af en modelmæssig fordeling af aktiviteterne suppleret med konkrete vurderinger af indtægtsmulighederne på enkeltområder. Herved opnås ifølge Fødevarestyrelsen i Mørkhøj en højere grad af objektivitet end tidligere, hvor en kombination af historiske indtægter og indhentede skøn over kommende indtægtsmuligheder lå til grund for indtægtsbudgetterne. Indtægtsområdet er dog endnu ikke konsekvent modelleret på samme måde som udgiftsområdet, men dette forventes at ske ved budgetteringen for 2006.

## 8.2 Målopfyldelse i henhold til resultatkontrakten i 2004

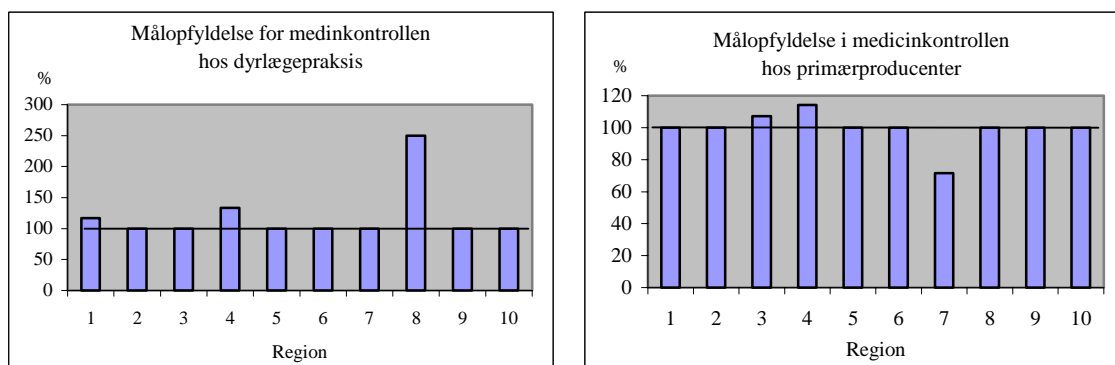
Revisionsenheden konstaterer, at fødevareregionerne i 2004 har nået størstedelen af målene i resultatkontrakten. Regionerne har i 2004 løbende fulgt målopfyldelsen såvel internt i afdelingerne som på chefmøder og lignende, hvilket Revisionsenheden finder tilfredsstillende.

I de følgende afsnit gennemgås målopfyldelsen for nogle af resultatmålene. For veterinærområdet er der indenfor Revisionsenhedens revisionsområde kun fastsat resultatmål for medicinkontrollen i resultatkontrakten for 2004. På fødevarerområdet gennemgås målopfyldelsen for tilsyn i detailledet samt for godkendelse af egenkontrolprogrammer i såvel detail- som engrosledet. Hvad angår tilsyn i engrosledet henvises til kapitel 6.

### 8.2.1 Medicinkontrollen

I Fødevarestyrelsens resultatkontrakt for 2004 er der fastsat mål for antallet af henholdsvis medicinkontrolbesøg hos primærproducenter, dyrlægepraksisbesøg og landsdækkende aktioner af medicinrejseholdet. Målopfyldelsen fremgår af figur 18 og 19 nedenfor.

Revisionsenheden konstaterer, at regionerne har nået resultatkontraktens mål for medicinkontrollen i dyrlægepraksis. Tilsvarende gælder for medicinkontrollen hos primærproducenter med undtagelse af én fødevareregion.



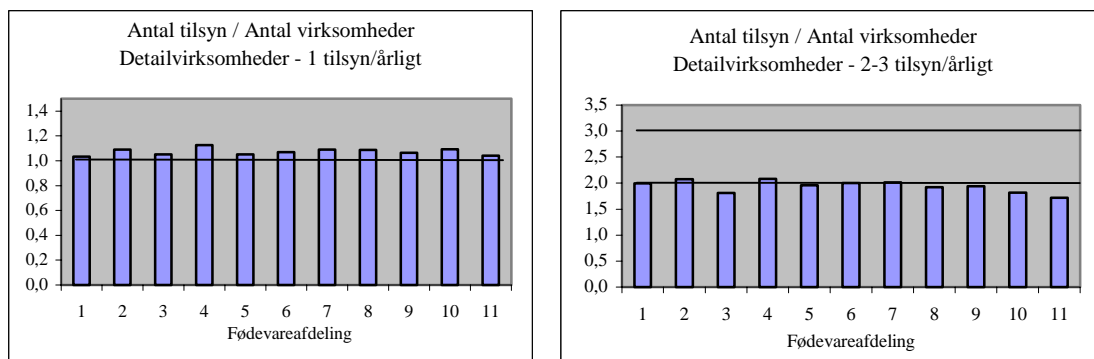
Figur 18 og 19: Opgørelse over fødevareregionernes procentvise målopfyldelse for medicinkontrolbesøg hos henholdsvis dyrlægepraksis og primærproducenter. De vandrette streger angiver resultatkontraktens mål. Kilde: De regionale indberetninger over kontrollen i 2004.

Medicinrejseholdet skulle ifølge resultatkontrakten gennemføre fire aktioner i 2004. Ifølge 4. kvartalsrapport blev alle fire aktioner gennemført, og målet er dermed nået.

## 8.2.2 Tilsyn i detailledet

De regionale fødevareafdelingers målopfyldelse for tilsyn i detailledet fremgår af nedenstående figurer.

Undergruppen med detailvirksomheder, der skal have et tilsyn hvert andet år (tilsynsfrekvens på 0,5), er ikke medtaget i undersøgelsen.



Figur 20 og 21: Antal tilsyn pr. virksomhed i detailledet i 2004 i de 11 regionale fødevareafdelinger. De vandrette streger angiver tilsynsfrekvensvejledningens anbefalede tilsynsfrekvenser. For sidste diagram vedkommende drejer det sig om et interval, hvorfor der er to vandrette streger. Kilde: Indberettede data fra regionerne over den gennemførte kontrol i 2004.

Revisionsenheden konstaterer, at regionerne generelt har nået deres mål, idet målet i resultatkontrakten er fastsat som den laveste frekvens i det vejledende tilsynsfrekvensinterval. Revisionsenheden konstaterer ligeledes, at fødevareregionerne i virksomheder, der ifølge tilsynsfrekvensvejledningen skal have 2-3 tilsyn pr. år, har gennemført lige omkring den fastsatte minimumsfrekvens på to tilsyn. Fem fødevareafdelinger nåede dog ikke målet.

Fødevarestyrelsen oplyser hertil, at der i 2005 stadig vil være fokus på målopfyldelsen i denne gruppe.

Tilsynsfrekvensen skal ifølge tilsynsfrekvensvejledningen fastsættes ud fra en behovsorienteret vurdering. Vejledningen afspejler en overordnet vurdering af, hvordan tilsynsfrekvensen bør ligge for en bestemt virksomhedskategori. Taget dette som udgangspunkt for de regionale fastsættelser af tilsynsfrekvenser, vurderer Revisionsenheden derfor, at det burde afspejle sig i de gennemførte antal tilsyn. Revisionsenheden finder det derfor ikke tilfredsstillende, når antallet af gennemførte tilsyn i en virksomhedskategori - som et gennemsnit - ligger udenfor intervallet.

## 8.2.3 Godkendelse af egenkontrolprogrammer

De regionale fødevareafdelingers målopfyldelse med hensyn til godkendelse af egenkontrolprogrammer fremgår af følgende tabel:

Fødevareafdeling i region		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
% af detailvirksomheder	Mål	70										
	Res.	71	74	76	80	80	80	75	79	80	65	74
% af engrosvirks. med tilvirkning	Mål	95										
	Res.	96	100	96	99	98	97	99	98	94	86	100
% af engrosvirks. uden tilvirkning	Mål	75										
	Res.	73	95	72	84	82	82	79	81	78	53	74

Tabel 22: Mål og resultat for godkendelse af egenkontrolprogrammer i 2004. Kilde: Indberettede data fra regionerne over den gennemførte kontrol i 2004 og Revisionsenheden bearbejdning heraf.



Revisionsenheden konstaterer, at i størstedelen af regionerne er resultatmålene nået.

Én regions målopfyldelse lå i løbet af året 2004 væsentligt lavere end de øvrige regioners. Fødevarestyrelsen nedsatte derfor i efteråret en arbejdsgruppe, der skulle klarlægge de forhold i fødevarerregionen, der var årsag eller medvirkende årsag til den manglende målopfyldelse. Med forhold menes planlægning og styring, produktivitet, bemanning og budget/regnskab. Arbejdsgruppen bestod af medarbejdere og chefer fra henholdsvis styrelsen i Mørkhøj og den relevante fødevareregion. Revisionsenheden finder det tilfredsstillende, at Fødevarestyrelsen besluttede at analysere den pågældende regions problemer med målopfyldelsen nærmere.

Arbejdsgruppen afgav en rapport til Fødevarestyrelsens direktion i oktober 2004. Af rapporten fremgår, at forklaringerne på den manglende målopfyldelse blandt andet kunne være:

- Et generelt højere lønniveau som følge af højere uddannet personale og dermed en dyrere personalesammensætning end forudsat i budgetmodellens normering (der bygger på gennemsnitslønninger),
- at planlægningen og styringen af egenkontrolaktiviteterne er målrettet afdelingen og kun i mindre grad den enkelte tilsynsførende,
- at regionens virksomhedsregister ikke var korrekt opdateret med antallet af godkendte egenkontrolprogrammer og
- at medarbejderne i regionen har ”en relativ kritisk holdning” til godkendelse af egenkontrolprogrammer og kræver, at virksomhederne deltager aktivt i processen omkring egenkontrol.

Endvidere anføres det, at de tilsynsførende har vejledt meget med forventning om at kunne godkende et fungerende egenkontrolprogram ved et senere tilsyn. Omvendt konkluderede rapporten også, at regionens produktivitet ikke var lavere sammenlignet med andre regioners.

Revisionsenheden konstaterer, at rapporten reelt set kun undersøger produktiviteten for tilsyn, og ikke for godkendelse af egenkontrolprogrammer, selvom det er den aktivitet, regionen har problemer med. Rapporten konkluderer således blot, at den væsentligste årsag til, at regionen er bagud med godkendelse af egenkontrolprogrammerne, synes at være regionens dårlige udgangspunkt ved årets start. Regionen havde således 1. januar 2004 langt færre virksomheder med godkendte egenkontrolprogrammer end i resten af landet.

Revisionsenheden bemærker, at det ikke fremgår af rapporten, hvordan regionens ”relativt kritiske holdning” til godkendelse af egenkontrolprogrammer underbygges. Endvidere vurderer Revisionsenheden, at kravet om, at virksomhederne skal være aktive i forbindelse med udarbejdelsen af egenkontrolprogrammet, er et generelt vilkår, som også gør sig gældende i de øvrige regioner.

Det fremgår af rapportens afsluttende hovedkonklusioner, at regionen forventer at indhente efterslæbet og opnå en tilfredsstillende målopfyldelse med udgangen af 2005. Dette skal blandt andet ske gennem en kvalitetssikring af data for godkendte programmer samt ved, at planlægningen og styringen af målopfyldelsen i højere grad end tidligere vil blive rettet mod den enkelte tilsynsførende. Tiltagene til at opnå denne målopfyldelse retter sig imidlertid ikke mod problemstillingen omkring den relativt kritiske holdning og anviser ikke metoder til at sandsynliggøre en hurtigere fremtidig godkendelses- og registreringsproces. Dette finder Revisionsenheden u hensigtsmæssigt.

## 8.3 Øvrige målsætninger og parametre for kontrollen

Revisionsenheden vil i det følgende gennemgå andre målsætninger og parametre for fødevarekontrollen. Det drejer sig om kontrollen med skiftende lovgivningsområder (var et mål i resultatkontrakten for 2004), indførelse af digitalt tilsyn samt en analyse af regionernes produktivitet.

### 8.3.1 Kontrollen med skiftende lovgivningsområder

Fødevarestyrelsen i Mørkhøj udarbejdede i 2003 som en forsøgsordning retningslinier for kontrollen i detailvirksomheder, der skulle tilgodese kravet om, at alle lovgivningsområder skal kontrolleres indenfor en bestemt periode – populært sagt, at kontrollen skal komme hele vejen rundt. Retningslinierne foreskriver blandt andet, at de tilsynsførende ved tilsyn i detailvirksomheder skal kontrollere fire lovgivningsområder pr. tilsyn. Således skal egenkontrol, hygiejne, ophængning af kontrolrapport samt et 4. kontrolområde<sup>29</sup> (den såkaldte 4. pind) kontrolleres ved hvert tilsyn. Kontrollen med den 4. pind underbygges ligeledes af kontrolværdien, der lyder: ”Vi kommer hele vejen rundt!”. Kontrolværdien henviser ifølge kvalitetsstrategien til, at alle relevante lovgivningsområder skal kontrolleres over en periode.

Det er op til den enkelte regionale fødevareafdeling at planlægge kontrollen med den 4. pind. Den regionale fødevareafdeling skal for hvert kontrolområde udarbejde en projektbeskrivelse, og området kontrolleres i to-tre måneder. Efterfølgende skal de regionale fødevareafdelinger evaluere projektførelsen.

Fødevarestyrelsen i Mørkhøj har i december 2004 evalueret regionernes kontrol af 4. pind siden 2. kvartal 2003. Styrelsen har dermed levet op til sit mål i resultatkontrakten for 2004 om at gennemføre evalueringen. Evalueringen bestod i en gennemgang af en stikprøve på 1000 detailkontrolrapporter samt interview med fødevareafdelingerne. Resultaterne fra gennemgangen af kontrolrapporterne fremgår af følgende tabel:

Fødevareregion	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
%-andel af tilsyn hvor 4. pind er kontrolleret	47	11	67	27	27	94	33	31	49	35	45

Tabel 23: Andelen af tilsyn, hvor den 4. pind er blevet kontrolleret. Kilde: Regionale rapporter over supervisionsbesøg i de regionale fødevareafdelinger i 2004.

Evalueringen viste, at opgaven ikke udføres i overensstemmelse med retningslinierne, da der kun kunne dokumenteres kontrol med 4. pind på 40 % af kontrolrapporterne, hvilket dækker over et interval på mellem 11 % og 94 %. Fødevarestyrelsen i Mørkhøj konkluderer på baggrund af undersøgelsen, at der ikke udføres kontrol med 4. pind på samtlige tilsyn i detailvirksomheder i nogen af de undersøgte regioner<sup>30</sup>.

Evalueringen viste endvidere, at kun 6 af de 11 fødevareafdelinger havde planlagt kontrol med 3-4 skiftende lovgivningsområder og udarbejdet projektbeskrivelser herfor, mens kun en enkelt region har foretaget de foreskrevne evalueringer.

Revisionsenheden finder det meget utilfredsstillende, at fødevareregionerne ikke efterlever det opstillede krav om, at et fjerde kontrolområde (den 4. pind) skal kontrolleres ved hvert tilsyn i detailledet.

<sup>29</sup> Et af følgende områder: Godkendelser mv., Hygiejneuddannelse, Mærkning og vildledning, Særlige mærkningsordninger, Varestandarder, Tilsætningsstoffer, Forureninger eller Emballager.

<sup>30</sup> Med undtagelse af 1 region, der dokumenterer kontrol af 4. pind ved 94 % af tilsynene.

Revisionsenheden finder det dog tilfredsstillende, at Fødevarestyrelsen i Mørkhøj har haft fokus på området, blandt andet på supervisionsbesøgene i 2004 og gennem evaluering af ordningen ultimo 2004. Fødevarestyrelsen oplyser, at dette fokus vil blive fastholdt i 2005, hvor der i foråret 2005 skal fastlægges nye retningslinier for kontrollen med skiftende lovgivningsområder. Fødevarestyrelsen oplyser også, at det overvejes hvilke styringsredskaber, der vil være mest effektive til at sikre, at der kontrolleres et skiftende lovgivningsområde ved hvert tilsyn i detailledet.

Fødevarestyrelsen i Mørkhøj har nedsat en arbejdsgruppe bestående af repræsentanter for fødevarecheferne og styrelsen i Mørkhøj, der skal formulere retningslinier for kontrollen med 4. pind fremover. Gruppen skal færdiggøre sit forslag til drøftelse i styrelsen inden udgangen af april 2005.

### **8.3.2 Indførelse af digitalt tilsyn**

Fødevareregionerne har i 2004 implementeret digitalt tilsyn i fødevareafdelingerne. Formålet med digitalt tilsyn er blandt andet at øge kvaliteten af regionernes kontrolrapporter (færre fejl og bedre læsbarhed) og af registreringerne af tilsynsoplysninger i ScanJour. Ligeledes har det været et formål at reducere tiden fra gennemførelse af tilsynet til oplysningerne fra tilsynet bliver registreret, så de seneste data fra kontrollen hurtigt bliver offentliggjort på Fødevarestyrelsens hjemmeside.

Fødevarestyrelsen har i forbindelse med indførelsen af digitalt tilsyn tilrettelagt en indkørringsproces i regionerne. Denne bestod blandt andet af pilotprojekter<sup>31</sup> i to regioner. Her skulle der indsamles erfaringer med at anvende digitalt tilsyn for efterfølgende at begrænse fejl og dermed negative konsekvenser for regionernes arbejde. Dette finder Revisionsenheden tilfredsstillende.

Revisionsenheden konstaterer, at Fødevarestyrelsen i Mørkhøj for 2004 har indarbejdet en besparelse på 1,66 mio. kr. i regionernes budgetter fordelt på de 11 fødevareafdelinger. Flertallet af regionerne har imidlertid oplyst, at der har været mange tekniske indkørringsproblemer med det nye udstyr, og at det samtidig tager tid at anvende. Derfor har tidsforbruget i fødevareafdelingerne været forøget i 2004 som følge af indførelsen af digitalt tilsyn. Flere regioner har dog oplyst, at der er sket en vis besparelse i sekretariatene.

Hovedparten af regionerne har givet udtryk for, at indførelsen af digitalt tilsyn har medført en kvalitetsforbedring i form af blandt andet større læsevenlighed af rapporterne. Samtidig angives de tekniske problemer som værende aftagende. Regionerne giver dog udtryk for, at implementeringen af digitalt tilsyn har været ressourcekrævende, og at den forventede besparelse ikke har kunnet realiseres i 2004.

Revisionsenheden finder det meget tilfredsstillende, at Fødevarestyrelsen har indført digitalt tilsyn, idet det blandt andet har medført en kvalitetsforbedring af kontrolrapporterne, ligesom digitaliseringen mindsker risikoen for procedurefejl ved afrapporteringen. Desuden vurderer Revisionsenheden, at digitalt tilsyn har medført en forbedret kvalitet i registreringen og læsbarheden af kontrolrapporterne.

---

<sup>31</sup> Et mindre pilotprojekt med inddragelse af fire personer i to regioner og et større projekt med to fødevareafdelinger.

## 8.4 Produktivitet i regionerne

Fødevarestyrelsen har i november 2004 udarbejdet et notat om produktivitet i regionernes fødevareafdelinger. Undersøgelsen blev lavet på initiativ af Fødevarestyrelsens direktion efter udarbejdelsen af førnævnte rapport om en regions målopfyldelse.

Hensigten med analysen var ifølge Fødevarestyrelsen at lave en overfladisk pilotanalyse, som skulle bruges til internt at diskutere, hvordan den tid, der er til rådighed i fødevareafdelingerne, bliver brugt. Ligeledes skulle den belyse, hvordan man analytisk kan komme nærmere ind på denne problemstilling.

Revisionsenheden finder det tilfredsstillende, at Fødevarestyrelsen i Mørkhøj har sat et arbejde i gang med at sammenligne produktiviteten i de regionale fødevareafdelinger.

Produktivitetssammenligningen viser blandt andet, at der er væsentlige forskelle mellem de regionale fødevareafdelingers produktivitet forstået som antal tilsyn<sup>32</sup> gennemført pr. time eller antal gennemførte tilsyn pr. årsværk. Det gennemsnitlige tidsforbrug på tilsyn i detailvirksomheder er således 2,7 time, hvilket dækker over en forskel på 1,9 time som det laveste til 3,7 timer pr. tilsyn som det højeste.

Der er ligeledes store forskelle i tidsforbrug til tilsyn i engrosvirksomheder – her varierer det fra i gennemsnit 1,3 time pr. virksomhed til i gennemsnit 7,2 time med et samlet gennemsnit for alle regioner på 4,0 timer. Revisionsenheden konstaterer, at der i analysen ikke skelnes mellem engrosvirksomheder med og uden tilvirkning, og at beregningen dermed ikke tager højde for fordelingen af engrosvirksomhedstyper i de enkelte regioner. Fødevarestyrelsen oplyser hertil, at det analytiske niveau har været tilstrækkeligt i forhold til, hvad der var hensigten med produktivetsanalysen.

I analysen betragter Fødevarestyrelsen det som et udtryk for høj produktivitet, hvis et tilsyn tager kort tid. Et vægtet<sup>33</sup> gennemsnit for samtlige regioners produktivitet forstået som antal tilsyn pr. årsværk varierer fra cirka 720 tilsyn pr. årsværk til 385 tilsyn pr. årsværk med et gennemsnit for alle regioner på 510. Dette er ifølge Fødevarestyrelsen det bedste udtryk for produktiviteten i regionerne. Med de givne forudsætninger for beregningen vil flere, men kortere tilsyn medføre højere produktivitet.

Produktivetsanalysen viser som nævnt store forskelle i produktivitet mellem regionerne. En region laver eksempelvis cirka fem gange så mange engrostilsyn pr. time end en anden. Analysens resultater fremgår af bilag 3, hvor Revisionsenheden også har indsat regionernes målopfyldelse. Revisionsenheden konstaterer i den forbindelse, at forskellene i produktiviteten ikke afspejler sig i regionernes målopfyldelse i forhold til resultatkontrakten for 2004.

Produktivetsanalysen blev drøftet på et fødevarechefmøde i december 2004 og på et regionschefmøde i januar 2005. Fødevarestyrelsen besluttede efterfølgende at iværksætte en ny og mere grundig analyse af produktiviteten i de regionale fødevareafdelinger. Ifølge kommissoriet for analysen skal produktiviteten måles efter de samme parametre som i den tidligere undersøgelse - dog med den ændring, at der åbnes op for muligheden for også at beregne antal tilsyn pr. krone og ikke som hidtil udelukkende pr. årsværk.

---

<sup>32</sup> Tilsyn omfatter forberedelse, selve tilsynet og efterbehandling. De anvendte timetal er baseret på regionernes aktivitetsregistreringer.

<sup>33</sup> Detail- og engrosvirksomheder lagt sammen, hvor engrosvirksomheder vægter med en faktor 1,5 i forhold til detailvirksomheder.

Den nye produktivitsanalyse skal tillige omfatte en analyse af

- hvilke arbejdsopgaver der udføres i den tid, som ikke bruges på tilsyn,
- sammenhængen mellem budgetmodellens fordeling af budgetter og aktivitetsniveauet i de enkelte regioner og
- forslag til, hvordan arbejdet kan gøres lettere i fødevareafdelingerne.

Der vil endelig blive sat fokus på aktivitets- og tidsregistrering for at sikre et godt datagrundlag for analysen. Ifølge kommissoriet skal den nye produktivitsanalyse foreligge medio april 2005.

Revisionsenheden finder det tilfredsstillende, at der med den nye produktivitsanalyse er lagt op til at integrere selve produktivitsberegningerne med arbejdstilrettelæggelsen og økonomistyringen i de regionale fødevareafdelinger.

### **Revisionsenhedens bemærkninger**

Revisionsenheden finder det meget tilfredsstillende, at Fødevarestyrelsen har udviklet en objektiv model, der tager udgangspunkt i regionernes aktiviteter til fordeling af budget mellem regionerne.

Revisionsenheden konstaterer, at fødevareregionerne i 2004 har nået størstedelen af målene i resultatkontrakten.

Revisionsenheden finder det tilfredsstillende, at Fødevarestyrelsen besluttede at analysere problemerne i en region, hvor målopfyldelsen med hensyn til godkendelse af egenkontrolprogrammer var lav. De tiltag regionen ifølge en afrapportering over analysen skulle iværksætte for at opnå en forbedret målopfyldelse retter sig imidlertid ikke mod de problemstillinger, der blev skitseret som årsag til den lave målopfyldelse. Dette finder Revisionsenheden uhen-sigtsmæssigt.

Revisionsenheden finder det meget utilfredsstillende, at fødevareregionerne ikke efterlever det opstillede krav om, at et fjerde kontrolområde (den såkaldte 4. pind) skal kontrolleres ved hvert tilsyn i detailledet. Revisionsenheden finder det dog tilfredsstillende, at styrelsen i 2005 fortsat vil have fokus på området.

Revisionsenheden finder det meget tilfredsstillende, at Fødevarestyrelsen har indført digitalt tilsyn, idet det blandt andet har medført en kvalitetsforbedring af kontrolrapporterne, ligesom digitaliseringen mindsker risikoen for procedurefejl ved afrapporteringen.

Revisionsenheden finder det tilfredsstillende, at Fødevarestyrelsen i Mørkhøj har sat et arbejde i gang med at sammenligne produktiviteten i de regionale fødevareafdelinger.

Produktivitsanalysen viser, at der er væsentlige forskelle mellem de regionale fødevareafdelingers produktivitet forstået som antal tilsyn pr. årsværk.

Revisionsenheden finder det tilfredsstillende, at Fødevarestyrelsen i en ny produktivitsanalyse har lagt op til at integrere selve produktivitsberegningerne med arbejdstilrettelæggelsen og økonomistyringen i de regionale fødevareafdelinger.

## 9 Omlægningen af mælkekontrollen

Turnusgennemgangen af Fødevarestyrelsens kontrolordninger havde til hensigt blandt andet at klarlægge mulighederne for en omlægning eller tilpasning af kontrollen. Gennemgangen skulle ”tage udgangspunkt i ønsket om til stadighed at have en pris- og konkurrencedygtig kontrolvirksomhed, som sikrer en effektiv og serviceorienteret opgaveløsning.”

På baggrund af turnusgennemgangen enedes Fødevarestyrelsen og Mejeriforeningen om følgende model for omlægning af mælkekontrollen:

- Mælkeproducenterne skulle udføre egenkontrol med hygiejne og mælkekvalitet.
- Mejeriforeningens kvalitetsrådgivere skulle udvide deres rådgivning og føre kontrol med mælkeproducenterne (konsulenttilsyn).
- Mejerierne skulle løbende overvåge mælkekvaliteten som et led i deres egenkontrol<sup>34</sup>.
- Kvalitetsrådgiverne skulle udføre et egenkontrolbesøg mindst én gang hvert 3. år hos mælkeproducenten.
- Fødevarestyrelsen skulle reducere antallet af offentlige tilsyn med mælkeproducenterne.

Erhvervet skulle gennemføre de første fire punkter til gengæld for Fødevarestyrelsens reduktion i kontrollen med mælkebesætninger (sidste punkt).

Kravet om, at mælkeproducenterne skal udføre egenkontrol fremgår af egenkontrolbekendtgørelsen. Egenkontrollen har til formål at sikre, at den rå mælk ikke udgør en risiko for menneskers sundhed - og skal ifølge bekendtgørelsen omfatte procedurer, der sikrer overholdelse af grænseværdier for blandt andet celletal<sup>35</sup>, kimtal<sup>36</sup> og lægemiddelrester. For at mælkeproducenterne kan opbygge en hensigtsmæssig egenkontrol, der overholder lovgivningens krav, har Mejeriforeningen i samarbejde med Dansk Kvæg udarbejdet en branchekode. Fødevarestyrelsen har godkendt branchekoden.

Mælkekontrollen blev omlagt den 1. april 2004. Revisionsenheden undersøger i dette kapitel, om Fødevarestyrelsen har sikret, at mælkekontrollen efter omlægningen foregår på en tilfredsstillende måde.

### 9.1 Ordinære tilsyn i besætningerne

Før omlægningen skulle de regionale veterinærafdelinger gennemføre et tilsyn hos samtlige mælkeproducerende besætninger hvert andet år, hvilket svarer til en tilsynsfrekvens på 50 % af besætningerne pr. år. Herudover skulle veterinærafdelingerne overvåge kvaliteten af den enkelte leverandørs mælk samt registrere og godkende nye mælkeproducerende enheder.

Efter omlægningen består mælkekontrollen af de ordinære og ekstraordinære tilsyn. De ordinære tilsyn består af en kontrol af mælkeproducentens overholdelse af fødevarerlovningen og deres egenkontrol, herunder om branchens kvalitetsrådgivning og mejeriets mælkeovervågning fungerer som beskrevet i branchekoderne.

---

<sup>34</sup> Mejeriforeningen har udarbejdet en branchekode til mejerierne om egenkontrol.

<sup>35</sup> Celletal: Antallet af celler i den rå mælk; består primært af afstødte yverkirtelceller og hvide blodlegemer fra blodbanen. Celletallet afspejler dyrenes generelle sundhedstilstand, særligt yversundheden.

<sup>36</sup> Kimtal: Antallet af bakterier i den rå mælk. Kimtallet afspejler den generelle hygiejne ved produktion og behandling af mælk i besætningen.

Tilsynsfrekvensen for de ordinære tilsyn blev med omlægningen i foråret 2004 nedsat fra 50 % til 10 %. Ifølge Fødevarestyrelsen skete nedsættelsen under følgende betingelser:

- at styrelsen kunne godkende branchens tilsynsplan og plan for egenkontrol hos mælkeproducenterne og
- at der blev etableret et sikkert meldesystem mellem branchen og styrelsen.

Fødevarestyrelsen godkendte i marts 2004 branchekoden for mælkeproducenternes egenkontrol og dermed branchens tilsynsplan. Branchekoden angiver blandt andet, at kvalitetsrådgiverne skal tage telefonisk kontakt ved begyndende kvalitetssvigt og udføre tilsyn i besætninger ved overskridelser af grænseværdier for blandt andet kim- eller celletal. Endvidere skal kvalitetsrådgiveren aflægge et egenkontrolbesøg hvert 3. år samt et opfølgende besøg i tilfælde af større afvigelser konstateret ved egenkontrolbesøget.

Kravene til meldesystemet mellem branchen og styrelsen er ligeledes angivet i branchekoden. Det gælder således, at kvalitetsrådgiverne skal henvende sig til fødevareregionen, hvis der er forhold i de enkelte besætninger, der udgør en fare for menneskers eller dyrs sundhed.

Revisionsenheden konstaterer, at betingelserne for nedsættelse af tilsynsfrekvensen for de ordinære tilsyn fra 50 % til 10 % blev opfyldt med godkendelsen af branchekoden.

Fødevarestyrelsen vurderer, at de fleste mælkeproducenter udfører egenkontrol i henhold til lovgivningen og branchekoden, idet branchekoden angiver krav til procedurer, som mælkeproducenterne også udførte før 1. april 2004. De besætninger, hvor der er hygiejniske problemer i form af forhøjet kim- eller celletal, kontaktes af kvalitetsrådgiveren enten telefonisk eller ved besætningsbesøg. Således har 85 % af mælkeproducenter med kvalitetssvigt fået opfølgende besøg af kvalitetsrådgiveren i det første år efter omlægningen af mælkekontrollen. Af de resterende 15 % besætninger med forhøjet kim- eller celletal har kvalitetsrådgiveren taget telefonisk kontakt med halvdelen. Fødevarestyrelsen vil lægge pres på branchen med henblik på at øge antallet af besøg af kvalitetsrådgiverne i besætninger med forhøjet kim- eller celletal.

I foråret 2004 fastsatte Fødevarestyrelsen i Mørkhøj, at tilsynsfrekvensen skulle nedsættes til 7,5 % i 2005 og 5 % i 2006. Frekvensen skulle eventuelt nedsættes yderligere i 2007 til 3 %. Ordningen skulle ifølge Fødevarestyrelsen i Mørkhøj evalueres efter en to-årig periode – hvilket vil sige i 2006 - med henblik på en eventuel regulering af tilsynsfrekvensen. Fødevarestyrelsen vil ligeledes løbende evaluere, om egenkontrollen fungerer i praksis i overgangsperioden 2004-2007.

Fødevarestyrelsen oplyser, at beslutningen om at reducere tilsynsfrekvenserne yderligere fra de 10 % skal ses som en positiv tilkendegivelse af tilliden til, at den nye mælkekontrolordning vil virke efter hensigten og bedre end den tidligere mælkekontrol. Reduktion i tilsynsfrekvenserne sker i takt med at kvalitetsrådgiverne i overgangsperioden får aflagt de planlagte egenkontrolbesøg i flere og flere besætninger.

Derudover vurderer Fødevarestyrelsen, at reduktionen af tilsynsfrekvenserne, som branchen er stillet i udsigt, virker som en gulerod for branchen og som en anerkendelse af deres indsats med kvalitetsrådgivning og egenkontrol på mejerierne. Endvidere oplyser Fødevarestyrelsen, at reduktionen af tilsynsfrekvensen kan stilles i bero, eller frekvensen kan øges, hvis det viser sig, at branchen ikke overholder aftalerne i branchekoden.

Revisionsenheden finder det tilfredsstillende, at omlægningen foregår som en dynamisk proces med løbende evalueringer, da det giver mulighed for tilpasninger.

## 9.2 Ekstraordinære tilsyn i besætningerne

For mejerierne har omlægningen af mælkekontrollen betydet, at de har fået ansvar for at orientere mælkeproducenterne, hvis deres mælk ikke opfylder kvalitetskravene. Tidligere var det de regionale veterinærafdelinger, som på baggrund af mejeriernes analyseresultater stod for at sende breve til mælkeproducenterne, når mælkeleveringen skulle afbrydes eller genåbnes efter overskridelse af grænseværdierne for kim- eller celletal.

Efter 1. april 2004 er det mejerierne, som skal stå for at lukke og åbne for mælkeleveringen. Fødevarerregionerne skal kun oplyse mælkeproducenterne om konsekvenserne af en lukning, når en overskridelse af grænseværdierne nærmer sig en given frist på tre måneder. Regionens brev skal sendes ni uger efter første overskridelse af grænseværdien - et såkaldt ni ugers brev. Brevet fungerer samtidig som en varsling af et ekstraordinært tilsyn, der gennemføres, hvis grænseværdierne fortsat overskrides efter tre måneder og besætningen derfor skal udelukkes fra mælkelevering.

Ekstraordinære tilsyn skal ifølge mælkekontrolvejledningen ske som opfølgning på:

- Overtrædelser konstateret ved ordinære tilsyn, for eksempel dårlig rengøring og vedligeholdelse, manglende egenkontrol eller dårlig vandkvalitet.
- Afbrudt levering på grund af overskridelser af grænseværdier for kim- eller celletal.
- Fund af lægemiddelrester over grænseværdien.
- Fund af Salmonella og Staphylococcus aureus i mængder over grænseværdierne.
- Opfølgning på henvendelse om mulige overtrædelser af fødevarerlovgivningen, for eksempel fra en kvalitetsrådgiver.

### 9.2.1 Anvendelse af kontrolrapporten ved de ekstraordinære tilsyn

I efteråret 2003 udarbejdede Fødevarestyrelsen en fælles veterinær kontrolrapport, som skulle tages i brug i 1. kvartal 2004. Kontrolrapporten skal ifølge Fødevarestyrelsen sikre, at de tilsynsførende registrerer de nødvendige oplysninger i forbindelse med et kontrolbesøg og resultater i ensartethed på landsplan.

Revisionsenheden har gennemgået 15 kontrolrapporter<sup>37</sup> fra regionernes gennemførelse af ekstraordinære tilsyn efter 1. april 2004. Alle regioner har anvendt kontrolrapporten med undtagelse af en enkelt region, der i stedet anvendte en besøgsrapport.

Kun to regioner angiver tilsynet som ekstraordinært på kontrolrapporten, mens de resterende regioner kalder det enten et ordinært eller opfølgende tilsyn. En enkelt region veksler mellem de to betegnelser, mens en anden region ikke altid anfører tilsynstypen.

Revisionsenheden finder det uhensigtsmæssigt, at betegnelsen for det ekstraordinære tilsyn ikke anvendes konsekvent på kontrolrapporten. Dette skal ses i lyset af, at der i de regionale resultatkontrakter for 2005 er mål for regionernes ordinære tilsyn med mælkebesætninger, hvorved et usikkert datagrundlag i form af fejlagtige tilsynsbetegnelser vil gøre det vanskeligt at fastslå, om målet er opfyldt. Det sår således tvivl om validiteten i de indberettede data for antal ordinære mælkekontrolltilsyn i 2004, jævnfør afsnit 9.3.

Mælkeproducenter, der overskrider grænseværdien for kim- eller celletal, skal have besøg af en kvalitetsrådgiver, som skal udarbejde en besøgsrapport. Ved de 15 ekstraordinære tilsyn,

---

<sup>37</sup> Revisionsenheden anmodede den 10. september 2004 om de seneste fem afsluttede sager fra hver region, hvor overtrædelsen var sket efter at mælkekontrollen blev omlagt. De 15 kontrolrapporter repræsenterede samtlige sager fra fødevarerregionerne.



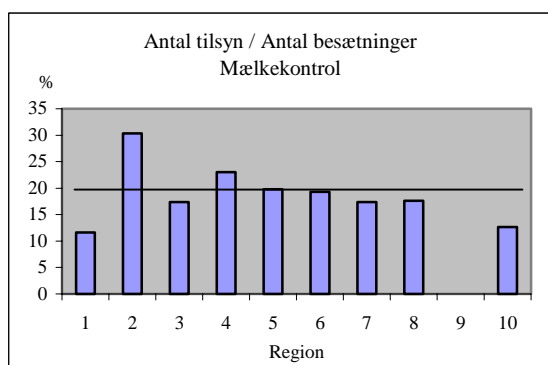
som Revisionsenheden har gennemgået, har seks af mælkeproducenterne endnu ikke haft besøg af en kvalitetsrådgiver på tidspunktet, hvor det ekstraordinære tilsyn gennemføres. I to tilfælde findes kvalitetsrådgiverens besøgsrapport ikke i besætningen.

Fødevestyrelsen oplyser, at en opgørelse fra Mejeriforeningen sidst i november 2004 viste, at kun 80 % af mælkeproducenterne med overskridelser af grænseværdier for kim- eller celletal havde fået et opfølgende besøg af kvalitetsrådgiveren. Fødevestyrelsen har tilkendegivet overfor Mejeriforeningen, at dette var utilfredsstillende. Der er da også sket en forbedring med udgangen af marts 2005, idet 85 % af besætningerne med kvalitetssvigt har modtaget det opfølgende tilsyn.

### 9.3 Målopfyldelse

På grund af omlægningen af mælkekontrollen er der ikke fastsat mål i Fødevestyrelsens resultatkontrakt for 2004 for antallet af mælkekontrolltilsyn. Målene fremgår således udelukkende af skrivelser fra Fødevestyrelsen. Ifølge styrelsen skulle mælkekontrollen udføres hos 50 % af producenterne i 1. kvartal, mens den nedsatte tilsynsfrekvens på 10 % først var gældende fra 2. kvartal 2004.

Regionerne skulle således i 2004 samlet besøge 20 % af mælkeproducenterne, hvilket er angivet med en vandret streg i nedenstående figur over tilsynsfrekvenserne:



Figur 24: Opgørelse over antal tilsyn hos mælkeproducenter i forhold til antal besætninger (den aktuelle tilsynsfrekvens) i 2004. Region 9 har ikke indberettet antallet af besætninger. Der er i regionen gennemført 27 tilsyn. Kilde: Revisionsenhedens bearbejdelse af de regionale indberetninger over kontrollen i 2004.

Revisionsenheden finder det utilfredsstillende, at halvdelen af regionerne ikke har udført det i henhold til mælkekontrolvejledningen påkrævede antal tilsyn i mælkebesætningerne i 2004.

Regionernes indberetninger vedrørende antal tilsyn hos mælkeproducenter i 2004 var af varierende detaljeringsgrad. Nogle regioner angiver således mål for antal mælkekontrolltilsyn i hele 2004, mens andre kun angiver for mål for 1. kvartal eller slet ikke angiver mål. Revisionsenheden finder det u hensigtsmæssigt, at ikke alle regioner har haft et samlet mål for antal mælkekontrolltilsyn i 2004. Revisionsenheden vurderer, at den ændrede tilsynsfrekvens for mælkekontrollen pr. 1. april 2004 har vanskeliggjort fastsættelsen af et mål for mælkekontrolltilsynene i 2004.

Samtidig vurderer Revisionsenheden, at der kan rejses tvivl om de indberettede datas validitet, jævnfør afsnit 9.2.1.

## Revisionsenhedens bemærkninger

Revisionsenheden konstaterer, at betingelserne for reduktionen i den offentlige kontrol var blevet opfyldt ved omlægningen af mælkekontrollen.

Revisionsenheden finder det tilfredsstillende, at omlægningen foregår som en dynamisk proces med løbende evalueringer, der giver mulighed for tilpasninger.

Revisionsenheden finder det utilfredsstillende, at halvdelen af regionerne ikke har udført det i henhold til mælkekontrolvejledningen påkrævede antal tilsyn i mælkebesætningerne i 2004.

Revisionschef  
Kåre Degn Johansson  
Den 29. april 2005

# Fødevarekontroludvalgets bemærkninger

Fødevarekontrollen i Danmark er i en stadig udviklingsproces, der blandt andet er kendetegnet ved etablering af en række kontrolværktøjer i Fødevarestyrelsen. Processen er også kendetegnet ved, at virksomhederne skal gennemføre egenkontrol, der udgør en del af grundlaget for Fødevarestyrelsens kontrolarbejde. Fødevarekontroludvalget bemærker, at Fødevarestyrelsen er kommet langt i arbejdet med at ensarte, behovsorientere og kvalitetssikre kontrolarbejdet og har opbygget systemer og rutiner, der kan være med til fortsat at forbedre fødevarekontrollen.

Efterhånden som egenkontrollen i højere grad bliver basis for den offentlige kontrol, finder Fødevarekontroludvalget, at Fødevarestyrelsen for at understøtte denne udvikling dels bør fokusere på, at dette finder sted under opretholdelse af fødevaresikkerheden, og dels at tilsynsaktiviteten på en ressourceoptimal måde afstemmes derefter. Som et eksempel på overgangen til egenkontrol blev mælkekontrollen omlagt i 2004, hvilket blandt andet betød, at Mejeriforeningen overtog en del kontrolopgaver fra Fødevarestyrelsen. Omlægning evalueres løbende af Fødevarestyrelsen, men Fødevarekontroludvalget bemærker, at det ikke fremgår, om det nye system indeholder en rutinemæssig auditering af kontrollen.

Fødevarekontroludvalget finder det positivt, at Fødevarestyrelsen har udviklet kontrolværktøjer, der kan være med til at sikre, at sagsbehandlingen i regionerne sker forvaltningsmæssigt korrekt og bliver ensartet regionerne imellem. Revisionsenhedens rapport dokumenterer imidlertid, at Fødevarestyrelsen laver for mange fejl i sagsopfølgningen overfor virksomheder og besætningsejere. Eksempler på fejl er mangelfulde hjemmelshenvisninger og manglende faglige begrundelser. Det finder Fødevarekontroludvalget kritisabelt. Afgørelser fra Fødevarestyrelsen bør desuden være formuleret enkelt og forståeligt for at sikre, at virksomheder og besætningsejere forstår afgørelserne og kan foretage korrigerende handlinger. Det vil medvirke til, at kontrollen har den tilstræbte effekt.

Revisionsenheden har i flere tilfælde ikke kunnet fastslå, hvordan størrelsen af bøder er fastsat. Fødevarekontroludvalget kan i den forbindelse frygte, at bødefastsættelsen i nogle tilfælde sker ud fra subjektive kriterier. Fødevarekontroludvalget finder det i øvrigt påfaldende, at der på visse kontrolområder er markante forskelle i regionernes anvendelse af sanktioner. Fødevarekontroludvalget vil fortsat følge udviklingen i Fødevarestyrelsens anvendelse af sanktioner.

Fødevarekontroludvalget finder, at det af Fødevarestyrelsens kontrolvejledning klart bør fremgå, i hvilke tilfælde det ikke er relevant for de tilsynsførende at partshøre virksomheder og besætningsejere, før Fødevarestyrelsen giver et påbud eller et forbud. Rapporten viser, at det i mange sager ikke er dokumenteret, om der er foretaget partshøring. Hvis dette forvaltningsretlige krav ikke respekteres, kan Fødevarestyrelsen risikere, at de pågældende afgørelser kan kendes ugyldige.

Fødevarekontroludvalget finder det positivt, at Fødevarestyrelsen både ved supervisionen i 2003 og 2004 har haft fokus på sagsopfølgning. Rapporten dokumenterer dog, at der stadig er rum for forbedring på dette område.

Fødevarekontroludvalget bemærker, at der i Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender er nedsat en arbejdsgruppe, der skal se på mulighederne for at fødevareregionerne kan rådgive virksomhederne i højere grad, end det er tilfældet i dag. Fødevarekontroludvalget vil følge resultatet af arbejdet i gruppen.

Ved hvert tilsyn i detailbutikker skal de tilsynsførende ifølge Fødevarestyrelsens retningslinier kontrollere fire lovgivningsområder, hvoraf tre er faste. Fødevarekontroludvalget kritiserer, at kontrollen med det fjerde område, der planlægges af den enkelte region, den såkaldte 4. pind, kun er sket i 40 % af de udførte tilsyn. Fødevarestyrelsen bør straks sætte fokus på at overholde retningslinierne på dette område.

Fødevarekontroludvalget bemærker endelig, at Fødevarestyrelsen produktivitetsanalyse udviser ganske store forskelle på produktiviteten mellem regionerne. Fødevarekontroludvalget vil fortsat følge Fødevarestyrelsens målinger af produktivitet.

**Fødevarekontroludvalget:**

Merethe Guldborg (formand), Lars Ovesen, Gitte Gross,  
Jens Steensberg, Erik Bisgaard Madsen og Anette Nygaard de Voss

## Referenceliste

- Analyse af bemandingsbehovet i Fødevaredirektoratets kemiske laboratorier, Økonomistyrelsen, 2001.
- Bekendtgørelse nr. 1034 af 16. december 1999 om fødevareregionerne.
- Bekendtgørelse nr. 1044 af 13. december 2001 om Fødevaredirektoratets opgaver og beføjelser.
- Bekendtgørelse nr. 1127 af 15. december 2003 om offentliggørelse af kontrolresultater.
- Bekendtgørelse nr. 115 af 24. februar 2005 om egenkontrol i fødevarevirksomheder m.v.
- Bekendtgørelse nr. 174 af 19. marts 2004 om fødevarehygiejne for mælk, æg og produkter heraf m.v.
- Bekendtgørelse nr. 198 af 25. marts 2004 om egenkontrol i fødevarevirksomheder m.v.
- Bekendtgørelse nr. 228 af 1. april 2005 om Fødevarestyrelsens opgaver og beføjelser.
- Bekendtgørelse nr. 733 af 2. juli 2004 om mærkning, registrering og flytning af kvæg, svin, får og geder.
- Bekendtgørelse nr. 759 af 10. september 2002 om mærkning, registrering og flytning af kvæg, svin, får og geder.
- Bekendtgørelse nr. 795 af 18. september 2003 om egenkontrol i fødevarevirksomheder m.v.
- Bemærkningerne til fødevarereloven, 1997-98, 2. samling - L 9: Forslag til lov om fødevarer m.m. (fødevarereloven).
- Beslutningsreferat af møde i koordineringsgruppen om offentlig fødevarekontrol, Fødevaredirektoratet, 19. august 2004.
- Branchekode for egenkontrol i mælkeleverende besætninger, Mejeriforeningen, marts 2004.
- Bødekatalog til brug ved administrative bøder på veterinærområdet, Fødevaredirektoratet, 13. maj 2002.
- Cirkulæreskrivelse nr. 73 af 4. juni 1997 om mål for hurtig sagsbehandling m.v.
- Datasammenskrivning nr. 15020 af 19. juli 1996 af lov om levnedsmidler m.m. (Levnedsmiddelloven).
- Effektiv opgavevaretagelse i staten, Finansministeriet, oktober 2003.
- Europa-Parlamentets og Rådets Forordning (EF) nr. 1642/2003 af 22. juli 2003 om ændring af forordning (EF) nr. 178/2002 om generelle principper og krav i fødevarelovgivningen, om oprettelse af Den Europæiske Fødevaresikkerhedsautoritet og om procedurer vedrørende fødevaresikkerhed.
- Europa-Parlamentets og Rådets Forordning (EF) nr. 1760/2000 af 17. juli 2000 om indførelse af en ordning for identifikation og registrering af kvæg og mærkning af oksekød og oksekødsprodukter og om ophævelse af Rådets Forordning (EF) nr. 820/97.
- Europa-Parlamentets og Rådets Forordning (EF) nr. 178/2002 af 28. januar 2002 om generelle principper og krav i fødevarelovgivningen, om oprettelse af Den Europæiske Fødevaresikkerhedsautoritet og om procedurer vedrørende fødevaresikkerhed.
- Europa-Parlamentets og Rådets Forordning (EF) nr. 852/2004 af 29. april 2004 om fødevarehygiejne.
- Europa-Parlamentets og Rådets Forordning (EF) nr. 882/2004 af 29. april 2004 om offentlig kontrol med henblik på verifikation af, at foderstof- og fødevarereloven samt dyresundheds- og dyrevelfærdsbestemmelserne overholdes.
- Final record of a fact finding FVO mission carried out in Denmark from 5 to 8 October 2004 within the framework of a study on national systems of audit a competent authority

controls in the areas of food safety, animal health, animal welfare and plant health, DG (sanco)/7357/2004 - MR Final.

- Forslag til lov om ændring af fødevareloven m.fl. (Offentliggørelse af kontrolresultater, oprettelse af råd til administration af kvalitetsmærkningsordningen, udvidet klageadgang for forbrugerorganisationer m.v.) – 2000-01- L133.
- Forvaltningsloven med kommentarer, 3. udgave, 3. oplag 2003, John Vogter, Jurist- og Økonomforbundets Forlag 2001.
- Frekvenser for ordinære tilsyn med mælkeleverende besætninger i 2004, Fødevarestyrelsen, 24. marts 2004.
- Fødevaredirektoratets strategi, 7. januar 2004.
- Fødevareministeriets kontrolpolitik, 10. juni 2004.
- HSU fra region Sønderjylland, 2. december 2003.
- Information – regionernes anbefalinger og ønsker – fra supervisionsrapporterne 2002.
- Instruks for klagesagsbehandling på Fødevareministeriets område, Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, 1. udgave – 25. august 1997.
- Klare mål og mere åbenhed, Regeringens moderniseringsprogram, april 2004.
- Kommentarer til det udmeldte udkast til budget-2004-ramme for Fødevareregion Nordøstsjælland, 2. december 2003.
- Kommissionens Forordning (EF) nr. 494/98 af 27. februar 1998 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 820/97 for så vidt angår anvendelsen af administrative minimumssanktioner i forbindelse med ordningen for identifikation og registrering af kvæg.
- Kommissorium for følgegruppen for gennemgang af kontrolordningerne i Fødevareministeriet, Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, Planlægnings- og udviklingskontoret, 18. september 2000.
- Kommissorium for projektgruppen ensartethed i kødkontrollen, 31. marts 2004.
- KontrolNyt nr. 47, september 2004.
- Kvalitetsstrategien for veterinærområdet og grænsekontrollen, Fødevarestyrelsen, 20. november 2004.
- Lov nr. 310 af 6. juni 1973 om levnedsmidler m.m. med senere ændringer.
- Lov nr. 351 af 2. juni 1999 om sygdomme og infektioner hos dyr,
- Lov nr. 432 af 9. juni 2004 om hold af dyr.
- Lov nr. 471 af 1. juli 1998 om fødevarer m.m. med senere ændringer (fødevareloven).
- Lov nr. 571 af 19. december 1985 med senere ændringer (forvaltningsloven).
- Lovforslag nr. 145 om forslag til lov om fødevarer, fremsat i Folketinget den 6. april 2005.
- Lovforslag nr. 87 om forslag til lov om fødevarer, fremsat i Folketinget den 5. november 2004.
- Manual til gennemgang af kontrolrapport 2003 (kvæg), 12. marts 2004.
- Ministeren for Familie- og forbrugeranliggenders svar på spørgsmål fra Folketingets Udvalg for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, L 87 den 18. november 2004.
- Notat om direktoratets budget for 2004, Fødevaredirektoratet, 27. juni 2003.
- Notat om evaluering af kontrollen med skiftende lovgivningsområder, Fødevarestyrelsen, 13. december 2004.
- Notat om evaluering af strategi for kvalitetsudvikling af kontrolarbejdet i 2003, Fødevaredirektoratet den 10. februar 2004.
- Notat om forslag til omlægning af tilsyn med mælkebesætninger, Fødevaredirektoratet, 19. september 2003.
- Notat om forslaget til ny fødevarelov og den nye EU-fødevarelovgivning, Fødevarestyrelsen, 25. oktober 2004.
- Notat om Høringssvar fra SU til budget 2004 (Esbjerg), 2. december 2003

- Notat om Høringssvar vedrørende budget 2004 fra SU i Fødevareregion Vejle, 2. december 2003
- Notat om kontrol med skiftende lovgivningsområder, Fødevaredirektoratet, 19. marts 2003.
- Notat om Model til fordeling af budget til fødevareregionerne, Fødevaredirektoratet, 28. oktober 2003.
- Notat om mulighed og begrænsninger i fødevarekontrollens rådgivning af virksomheder, Fødevaredirektoratet, 2. februar 2004.
- Notat om opfølgning på temadagene om dokumentation og sagsopfølgning på slagterier og kødvirksomheder, Fødevaredirektoratet, 10. juni 2004.
- Notat om overgang til det modelbaserede budget, Fødevaredirektoratet, 28. oktober 2003.
- Notat om produktivitet i tilsynsarbejdet i regionernes fødevareafdelinger, Fødevarestyrelsen, 25. november 2004.
- Notat om regionernes ønsker til ScanJour i forbindelse med supervisionen i 2003, Fødevaredirektoratet, 11. maj 2004.
- Notat om strategi for kompetenceudvikling af tilsynsførende i regionale veterinær- og fødevareafdelinger, Fødevarestyrelsen, 9. november 2004.
- Notat om SU Nordjylland udtalelse til budgetmodel, 2. december 2003.
- Notat om udrulning og finansiering af digitalt tilsyn, Fødevaredirektoratet, 19. september 2003.
- Notat vedr. Fødevarestyrelsens vejlednings- og rådgivningsrolle, Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender, 3. marts 2005.
- Offentlig kontrol med veterinærområdet i Danmark, Fødevaredirektoratet, 16. september 2003.
- Politik vedr. kompetenceudvikling og efteruddannelse i Fødevaredirektoratet, Fødevaredirektoratet, 17. januar 2003.
- Principper for den offentlige kontrol med veterinær- og fødevareområdet i Danmark, Fødevaredirektoratet, august 1999.
- Rapport for Skabelon-projektet, Fødevaredirektoratet, 3. februar 2003 og Statusrapport skabelonprojekt december 2002, Fødevaredirektoratet, 20. december 2002.
- Rapport fra arbejdsgruppen vedrørende reorganisering af Fødevaredirektoratets regionale faglige afdelinger, 2004
- Rapport om analyse af fødevareafdelingerne København og Nordøstsjælland i relation til mål og resultatkrav 2004, Fødevarestyrelsen, 26. oktober 2004.
- Rapport om Fødevaredirektoratets bevillingsbehov i 2001, august 2000.
- Rapport om Fødevaredirektoratets laboratoriestruktur, Fødevaredirektoratet, juni 2002.
- Rapport over revision af Fødevaredirektoratets kontrol med egenkontrollen, Revisionsenheden, august 2001.
- Regionale rapporter over supervisionsbesøg i fødevareregionerne i 2003 og 2004 for henholdsvis fødevareafdelinger og veterinærafdelinger.
- Resultatkontrakt 2004-07 for Fødevaredirektoratet, Fødevaredirektoratet, 7. januar 2004.
- Rådets Forordning (EF) nr. 820/97 af 21. april 1997 om indførelse af en ordning for identifikation og registrering af kvæg og mærkning af oksekød og oksekødsprodukter.
- Sagsbehandlingstider i staten, Finansministeriet, oktober 2003.
- Samlet rapport for supervisionsbesøg 2004 i de regionale veterinærafdelinger, Fødevarestyrelsen, 27. oktober 2004
- Samlet rapport for supervisionsbesøg i 2003 i de regionale veterinærafdelinger, Fødevaredirektoratet, 13. januar 2004.
- Samlet rapport over Turnusgennemgangens 3 pilotprojekter vedrørende tilpasset offentlig kontrol.
- Samtlige høringssvar fra de 11 fødevareregioner i december 2003.

- Smiley kommentarrapport – virksomheder november 2004, Fødevarestyrelsen, december 2004.
- Status for egenkontrollen - November 2004, Fødevarestyrelsen, 15. november 2004.
- Strategi for kvalitetsudvikling af kontrolarbejdet, Fødevaredirektoratet, 20. december 2002
- Strategisk og systematisk kompetenceudvikling i statens institutioner 2002-2005, kompetencepakken OK 02, vejledning, Personalestyrelsen.
- Supervision af fødevareregionerne, samlet rapport, Fødevarestyrelsen, 23. februar 2005.
- Supervision af regionerne i efteråret 2004, Fødevaredirektoratet, 2. september 2004.
- Supervision af regionernes fødevarerafdelinger. Samlet rapport, Fødevaredirektoratet, 1. juni 2004.
- Turnusgennemgang af Fødevaredirektoratets kontrolordninger 2002, Fødevaredirektoratet, Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, juni 2002.
- Turnusgennemgang af Fødevaredirektoratets kontrolordninger 2002, Bilagsdel, Fødevaredirektoratet, Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, juni 2002.
- Vejledning nr. 11740 af 4. december 1986 om forvaltningsloven.
- Vejledning nr. 120 af 28. oktober 2003 om egenkontrol i fødevarer virksomheder m.v.
- Vejledning nr. 9175 af 2. april 2004 om mælkekontrol.
- Vejledning nr. 9839 af 23. december 2003 om tilsynsfrekvenser i fødevarer virksomheder m.v.
- Vejledning om brug af kompetenceprofil og -udviklingsplan for tilsynsførende i regionale fødevarer- og veterinærafdelinger, Fødevarestyrelsen, 9. november 2004.



## De forskellige elementer af Fødevarerstyrelsens supervision 2003-2004

### Veterinærområdet

Element	Indhold
Supervisionsbesøg 2003	Supervisionsbesøgene blev gennemført i september 2003 (og juni/juli 2003)
	Formålet med supervisionen var en kontrol af kontrolaktiviteterne, herunder en drøftelse af mulighederne for forbedringer af kontrollen, generelt at indhente informationer om veterinærafdelingernes opgavevaretagelse samt afdelingernes ønsker til styrelsen i Mørkhøj.
↓	Supervisionens fokusområder var:
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Generelt</li> <li>• Dokumentation af sagsbehandlingen</li> <li>• Sagsopfølgning</li> <li>• Medarbejdernes kompetence</li> <li>• Brugen af VetStat</li> <li>• TSE-mistanker</li> <li>• Brugen af ScanJour</li> <li>• (Dokumentation i forbindelse med Newcastle Disease i 2002)</li> </ul>
Regionale supervisionsrapporter 2003	I november 2003 blev der udarbejdet rapporter til hver af regionerne om de konkrete fund ved supervisionsbesøget i regionen. Rapporterne blev sendt i høring i regionerne. De endelige rapporter blev udsendt i januar 2004.
	Anbefalinger til regionen er samlet i rapporten, ligeledes er regionens ønsker til Fødevarestyrelsen i Mørkhøj
↓	Rapporten er dateret den 13. januar 2004
	Rapporten samler konkrete anbefalinger til regionerne under følgende overskrifter:
Samlet supervisionsrapport for supervision 2003	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Planlægning og styring</li> <li>• Sagsbehandling</li> <li>• Medarbejdernes kompetencer</li> <li>• TSE</li> <li>• Newcastle Disease 2002</li> </ul>
	Regionernes ønsker til Fødevarestyrelsen i Mørkhøj er samlet i en statusoversigt over anbefalinger og ønsker fra maj 2004
↓	Der er ikke blevet overført anbefalinger som mål i resultatkontrakten for 2004
↓	Anbefalingerne i den samlede rapport er drøftet på et veterinærchefmøde i januar 2004 og på et regionchefmøde i februar 2004. Herefter blev den samlede rapport sendt til regionerne.
	Drøftelse af erfaringerne fra supervisionen er sket på chefmøder i Veterinærafdelingen i Mørkhøj, på veterinærchefmøder og i ERFA-grupperne.
↓	Supervisionen skal opfattes som et redskab til at opnå ensartet kontrol på landsplan. Formålene er de samme som i 2003.
	Supervisionens fokusområder i 2004:
Supervisionsplan for 2004	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Opfølgning fra supervisionen i 2003</li> <li>• Dokumentation af sagsbehandling og sagsopfølgning</li> <li>• Dyreværn</li> <li>• Salmonella handlingsplanerne</li> <li>• Biprodukter</li> <li>• Aktivitetsregistrering</li> </ul>
	Anbefalingerne til regionerne i 2003 fremgår af supervisionsplanen
↓	Fandt sted i maj-juni 2004
Supervisionsbesøg 2004	

↓ Regionale supervisionsrapporter 2004	I juli blev der udarbejdet supervisionsrapporter til hver af regionerne med de konkrete fund ved supervisionsbesøget. Rapporterne var sendt i høring i regionerne. Ved opfølgningen på supervisionen i 2003 er hver af anbefalingerne herfra gennemgået systematisk Regionale ønsker til Fødevarestyrelsen er listet og sorteret efter fokusområde.
↓ Samlet supervisionsrapport for supervision 2004	Rapporten er fra 27. oktober 2004 Opfølgningen på supervisionen i 2003 fremgår ikke af rapporten De konkrete anbefalinger til de øvrige fokusområder fremgår af rapporten De regionale ønsker fremgår ikke af rapporten
↓ Resultatkontrakt for 2005	Der er ikke overført forhold konstateret ved supervisionen som mål i resultatkontrakten
↓ Opfølgning efter supervisionen i 2004	Anbefalingerne i den samlede supervisionsrapport er drøftet på et veterinærchefmøde i september 2004 og ved et regionschefmøde i oktober 2004 Der har løbende været drøftelser af erfaringerne fra supervisionen på chefmøder i Veterinærafdelingen i Mørkhøj, på veterinærchefmøder, på kurser og i ERFA-grupperne, uden at der er tale om en formaliseret og systematisk opfølgning. Der henvises ifølge Fødevarestyrelsen ofte til erfaringer gjort under supervisionen.

### Fødevarerområdet

Element	Indhold
Supervisionsbesøg 2003	Supervisionsbesøgene blev gennemført i oktober - december 2003
	Formålet med supervisionsbesøgene er at følge med i regionernes arbejde
	Supervisionens fokusområder var: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Opfølgning på supervisionen i 2002</li> <li>• Dokumentation af kontrollen og sagsopfølgning</li> <li>• ScanJour</li> <li>• Arbejdet med egenkontrol</li> <li>• Kødkontrollen</li> <li>• Grænsekontrollen</li> </ul>
↓ Regionale supervisionsrapporter	I januar - april 2004 blev der udarbejdet rapporter til hver af regionerne om de konkrete fund ved supervisionsbesøget i regionen. Rapporterne blev sendt i høring i regionerne. Konkrete forbedringer til regionen er beskrevet i rapporten under de relevante fokusområder. Regionens ønsker til Fødevarestyrelsen i Mørkhøj om vejledninger og værktøjer fremgår af rapporterne.
↓ Samlet supervisionsrapport for supervision 2003	Rapporten er dateret den 1. juni 2004 Rapporten samler konklusionerne (såvel forbedringspotentialer som observationer) i følgende punkter: <ul style="list-style-type: none"> <li>• At regionerne havde fulgt op på anbefalingerne fra 2002,</li> <li>• At styrelsen i Mørkhøj forventede forbedringer vedrørende dokumentationen af kontrollen og vedrørende regionernes opfølgning overfor virksomhederne,</li> <li>• At der generelt blev konstateret problemer med kontrollen af de mindre slagteriers udtagning af prøver til salmonellaovervågning,</li> <li>• At regionerne var meget fokuserede på at nå målene i 2003 for antal tilsyn og godkendelse af egenkontrolprogrammer,</li> <li>• At der i regionerne var fokus på sikring af datakvaliteten i ScanJour,</li> <li>• At på de områder, hvor supervisionen gennemgik kødkontrollen, blev der konstateret forskelle på, hvordan kontrollen planlægges og dokumenteres.</li> </ul> Regionernes ønsker til Fødevarestyrelsen i Mørkhøj er listet i et notat om regionernes ønsker til ScanJour dateret den 11. maj 2004. Notatet opgør ikke status for ønskerne.
↓ Resultatkontrakten for 2004	Som følge af resultatet af supervisionen blev der fastsat følgende mål i resultatkontrakten for 2004: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Der vil ved supervisionsbesøgene blive lagt vægt på om kvaliteten i dokumentationen af tilsynene er forbedret</li> <li>• Der skal ske en forbedring af dokumentationen ved tilsynene med fødevarer virksomheder</li> <li>• Fødevarerecheferne gennemgår et udsnit af kontrolrapporter fra alle tilsynsførende i regionernes fødevarer afdelinger (mindst 20 rapporter pr. måned)</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fødevarerecheferne gennemgår 5% af alle kontrolrapporter til virksomheder med fast kontrolpersonale</li> </ul>
↓	Nedsættelse af en projektgruppe om ensartethed i kødkontrollen, der følger op på punktet om forskelle i forbindelse med planlægningen og dokumentationen i kødkontrollen. I tilsynsfrekvensvejledningen for 2005 er der udarbejdet en særlig vejledning om planlægning på slagterier og kødvirksomheder.
Opfølgning i løbet af 2004	Fødevarerafdelingen i Mørkhøj har lavet et udtræk af kontrolrapporter fra internettet og iværksat en undersøgelse af disse for fejl. Resultatet var, at der blev konstateret et lavt fejlniveau, der var blevet endnu lavere efter indførelse af digitalt tilsyn.
	Der er blevet udarbejdet et notat om serologisk prøveudtagning på hjemmemarkedsautoriserede slagterier. Notatet opgør regionernes problemer herved.
	Der har været afholdt et temamøde om dokumentation og sagsopfølgning på slagterier og kødvirksomheder
↓	Formål med supervision er at efterkomme "principperne for supervision af regionerne".
Supervisionsplan for 2004	Supervisionens fokusområder i 2004: <ul style="list-style-type: none"> <li>Opfølgning på supervisionen i 2003</li> <li>Importkontrol (indeholder opfølgning fra 2003)</li> <li>Dokumentation af kontrollen/sagsopfølgning (inkl. opfølgning fra 2003)</li> <li>Digitalt tilsyn samt ScanJour på slagterierne</li> <li>Kontrol på små slagtehuse (inkl. opfølgning fra 2003)</li> <li>Kontrol med skiftende lovgivningsområder med vægt på kontrol af varestandarder og handelsnormer</li> </ul>
	De to af punkterne fra den samlede supervisionsrapport fra 2003, som udgør områder, hvor Fødevarestyrelsen i Mørkhøj forventede forbedringer er anført i planen: <ul style="list-style-type: none"> <li>At styrelsen i Mørkhøj forventede forbedringer vedrørende dokumentationen af kontrollen og vedrørende regionernes opfølgning overfor virksomhederne</li> <li>At der generelt blev konstateret problemer med kontrollen af de mindre slagteriers udtagning af prøver til salmonellaovervågning</li> </ul>
↓	
Supervisionsbesøg 2004	Fandt sted september - november 2004
↓	Fra oktober 2004 til februar 2005 blev der udarbejdet supervisionsrapporter til hver af regionerne med de konkrete fund ved supervisionsbesøget. Rapporterne blev sendt i høring i regionerne.
Regionale supervisionsrapporter	Ved opfølgningen på supervisionen i 2003 er hver af de konkrete anbefalinger herfra listet op og regionens opfølgning er beskrevet. Der er desuden fulgt op med indhentelse af kontrolrapporter og kommentering heraf i de regionale supervisionsrapporter. Rapporterne fremstår derudover som regionernes beskrivelser af kontrolgennemførelsen.
	Regionale ønsker til hver af fokusområderne fremgår af rapporterne.
↓	Rapporten er fra februar 2005.
Samlet supervisionsrapport for supervision 2004	Opfølgningen på supervisionen i 2003 fremgår af rapporten
	Regionale ønsker fremgår ikke af rapporten, men er sendt til de relevante fagkontorer i Mørkhøj.
↓	Mål om tilsynsplaner på kødvirksomheder med daglige eller hyppige tilsyn, samt udarbejdelse af kontrolaktivitetsplan i regionen, med kvartalsvis opfølgning med chefembedsdyrlægerne.
Resultatkontrakten for 2005	Mål om fortsat kvalitetskontrol med 5 % af kontrolrapporterne i kødkontrollen.
↓	Konklusionerne i den samlede rapport skal ifølge supervisionsplanen drøftes på regions- og fødevarerechefmøder og efter behov indbyrdes med enkelte regioner.
Opfølgning efter supervisionen i 2004	Evaluerings af kontrollen med skiftende lovgivningsområder, jf. notat herom, Fødevarestyrelsen, 13. december 2004. Var et mål i resultatkontrakten for 2004.
	Der er udarbejdet notater om problemerne med prøveudtagningen til salmonellaovervågningen på små slagterier med anbefalinger til det relevante fagkontor i Mørkhøj.

## Bilag 3

# Sammenligning af udvalgte aktiviteter i fødevareafdelingerne

Region	Målopfyldelse i Resultatkontrakt 2004				Produktivitet			% -andel af regionernes tid brugt på tilsyn
	Tilsyn	Egenkontrol			Antal tilsyn / ÅV (vægtet)	Timer / tilsyn detail	Timer / tilsyn engros	
		Engros u/ tilvirk Mål 75 %	Engros m/tilvirk Mål 95 %	Detail Mål 70 %				
01	102 %	73 %	96 %	71 %	423 (8)	3,3 (9)	4,5 (7)	30
02	107 %	95 %	100 %	74 %	392 (10)	3,7 (10/11)	4,2 (6)	36
03	96 %	72 %	96 %	76 %	598 (3)	2,4 (3/4)	2,9 (3)	34
04	110 %	86 %	100 %	80 %	464 (7)	3,7 (10/11)	1,3 (1)	46
05	102 %	82 %	98 %	80 %	650 (2)	2,2 (2)	2,6 (2)	30
06	103 %	84 %	99 %	80 %	395 (9)	3,2 (8)	6,5 (10)	37
07	110 %	80 %	99 %	75 %	385 (11)	3,1 (7)	7,2 (11)	48
08	101 %	81 %	98 %	79 %	466 (6)	2,9 (6)	5,5 (9)	39
09	103 %	78 %	97 %	80 %	538 (5)	2,6 (5)	3,0 (4)	33
10	99 %	54 %	90 %	65 %	719 (1)	1,9 (1)	3,3 (5)	33
11	97 %	75 %	100 %	74 %	539 (4)	2,4 (10/11)	5,3 (8)	40

Tallene i parentes angiver rækkefølgen startende med regionen med højest produktivitet: Flest antal tilsyn pr. årsværk og kortest tid til tilsyn. Kilde: 4. kvartalsrapporten for 2004. Notat om produktivitet i tilsynsarbejdet i regionernes fødevareafdelinger, Fødevarestyrelsen, 25. november 2004.