

Revision af Fødevarestyrelsens kontrol med fødevarer i 2005

Revisionsenheden



MINISTERIET FOR FAMILIE-
OG FORBRUGERANLIGGENDER

Fødevarestyrelsen

Revision af Fødevarestyrelsens kontrol med fødevarer i 2005 af Revisionsenheden

1. udgave, 1. oplag, maj 2006
Copyright: Fødevarestyrelsen
Oplag: 300 eksemplarer
Tryk: Internt tryk
Pris: Kr. 135,- inkl. moms
ISBN: 87-91716-31-4

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

Fødevarestyrelsen

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

Fødevarestyrelsen er en del af Ministeriet for Familie- og forbrugeranliggender. Styrelsen står for administration og kontrol på veterinær- og fødevarerområdet. Herunder varetages opgaver vedrørende dyreværn for Justitsministeriet. Regeldannelse, koordination og udvikling foregår i Fødevarestyrelsen i Mørkhøj. Kontrollen med fødevarer fra jord til bord og tilsyn med veterinære forhold varetages af de 3 fødevareregioner, som er oprettet pr. 1. januar 2000. Styrelsen består af ca. 350 årsværk, som er placeret i Mørkhøj og ca. 1.400 årsværk, som er fordelt på de 3 regioner.

Fødevarekontroludvalget

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

Revisionsenheden

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

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

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

Revisionsenheden er funktionelt uafhængig af Fødevarestyrelsen.

Indhold

1	Resumé	7
2	Indledning	12
2.1	Revisionsgrundlag.....	12
2.2	Metode	13
2.3	Afgrænsning.....	14
2.4	Formål	14
Del 1 – Dyberegående revision af kontrollen med detaileddet		17
3	Målopfyldeelse i detaileddet.....	18
3.1	Gennemførte regionerne de tilsyn, de skulle i 2005?	18
3.1.1	Resultatmålet blev nået i 9 regioner, men flere regioner levede ikke op til tilsynsfrekvensvejledningen.....	19
3.2	Har regionerne godkendt egenkontrolprogrammet i alle detailvirksomheder?	20
3.2.1	Fødevarerdivisionerne godkendte et egenkontrolprogram hos 91 % af detailvirksomhederne	20
Bemærkninger		21
4	Smileyordningen	23
4.1	Er der forskel på, hvor mange af de forskellige typer smiley regionerne giver?.....	23
4.1.1	Fødevarerstyrelsen i Mørkhøj følger op på forskelle fra 2004.....	23
4.1.2	Forskellene er blevet mindre siden 2002	24
4.1.3	Fordelingen af smiley varierede imidlertid stadig regionerne imellem i 2005	27
4.1.4	Regionerne giver flere administrative bødeforelæg og færre påbud/forbud samt indskærpelser end i 2002	30
4.2	B bliver kontrolrapporten udfyldt korrekt ved kontrollen med obligatorisk mærkning af oksekød (OMO)?	31
4.2.1	Der sker fejl ved placeringen af kontrolresultatet ved OMO-kontrollen.....	32
4.2.2	Regionerne har iværksat tiltag til at rette op herpå	32
Bemærkninger		33
5	Regionernes sagsopfølgning	34
5.1	Anvender regionerne bødekatalogets praksis, når de fastsætter bødestørrelser?.....	35
5.1.1	I hovedparten af bødeforelæggene er bødestørrelsen fastsat i overensstemmelse med bødekataloget	35
5.2	Er regionernes sagsopfølgning i overensstemmelse med kontrolvejledningen?	36
5.2.1	Fastsættelsen af skærpende eller formildende omstændigheder skete i henhold til kontrolvejledningen	36
5.2.2	Kumulation skete i hovedparten af tilfældene i overensstemmelse med kontrolvejledningen	36
5.2.3	Regionerne har ikke i alle tilfælde dokumenteret, at analysefristen var overholdt	37

5.2.4	Regionerne følger ikke i alle tilfælde kontrolvejledningen ved indskærperler	38
5.3	Har regionerne foretaget partshøring og henvist til anvendte retsregler?	38
5.3.1	Partshøring er gennemført i overensstemmelse med forvaltningslovens regler	38
5.3.2	Hovedparten af afgørelserne indeholdt en henvisning til reglerne	39
5.4	Indeholdt sagerne i relevant omfang oplysninger om offentliggørelse af kontrolresultater, persondataloven og indberetning til Erhvervs- og Selskabsstyrelsen?39	
5.4.1	Oplysning om offentliggørelse af kontrolresultater var indsat i stort set alle relevante tilfælde	40
5.4.2	Oplysning om persondataloven fremgik af 4/5 af bødeforelæggene og i de fleste påbud og forbud	40
5.4.3	Oplysning om indberetning fremgik af 4/5 af bødeforelæggene	40
5.5	Hvor hurtigt behandlede regionerne sagerne?	41
5.5.1	Sagsbehandlingstiden var på gennemsnitligt højst 10 dage	41
5.5.2	Regionernes reaktionstid ved utilfredsstillende analyseresultater var i gennemsnit 7 dage	42
	Bemærkninger	42
6	Kontrollen med egenkontrollen	44
6.1	Sikrede egenkontrolprogrammer baseret på skabeloner i egenkontrolvejledningen, at egenkontrollen kunne kontrolleres?	45
6.1.1	Egenkontrolprogrammer baseret på skabeloner gør det vanskeligt for regionerne at kontrollere virksomhedernes udførelse af egenkontrol	45
6.1.2	Virksomhedernes forståelse for egenkontrol har betydning for dens gennemførelse... ..	47
6.1.3	Den nye egenkontrolvejledning kræver dokumentation for egenkontrollens gennemførelse udover fejlregistrering	47
6.2	Hvordan har Fødevarestyrelsen sat fokus på tilsynet med egenkontrollen i 2005?	48
6.2.1	Projektgruppens kommissorium blev ændret til også at omhandle tilsynet med egenkontrollen	48
6.2.2	Nyt kursus om egenkontrol i detailledet	49
	Bemærkninger	50
7	Kvalitetsstrategien på fødevarerområdet	51
7.1	Hvordan følger styrelsen op på, om kvalitetsstrategien sikrer og udbygger en effektiv opgavevaretagelse?	51
7.1.1	Styrelsen fulgte op ved at evaluere og revidere kvalitetsstrategien	51
7.2	Medvirker kvalitetsstrategien til den ønskede kvalitetsudvikling i kontrolarbejdet? ...	52
7.2.1	Regionerne mener, at strategien har en positiv indvirkning på kvaliteten	53
	Bemærkninger	53
	Del 2 – Overordnet revision	54
8	Målopfyldeelse i primær- og engrosledet	55
8.1	Gennemførte regionerne den kontrol, de skulle i 2005?	55
8.1.1	Målene for medicinkontrollen blev nået i 2005	57
8.1.2	De udmeldte tilsyn i malkekvægsbesætningerne blev nået	57

8.1.3	Resultatmålet for engrosvirksomheder med tilvirkning blev nået, men enkelte regioner levede ikke op til tilsynsfrekvensvejledningen.....	58
8.1.4	Der er fortsat problemer med hvilken kontrol, der bliver registreret som tilsyn i bl.a. hjemmemarkedsslagterier	59
8.1.5	Resultatmålene for tilsyn i engrosvirksomheder uden tilvirkning blev nået i 9 regioner, men de fleste regioner har ikke levet op til tilsynsfrekvensvejledningen.....	61
8.1.6	Resultatopgørelsen for tilsyn afspejler ikke, i hvilket omfang styrelsen lever op til tilsynsfrekvensvejledningen.....	62
8.2	Hvordan er status for godkendelse af egenkontrolprogrammer i engrosledet?	63
8.2.1	Resultatmålet er nået for engrosvirksomheder med tilvirkning.....	63
8.2.2	Målet er ikke nået for engrosvirksomheder uden tilvirkning.....	64
	Bemærkninger	65
9	Grænsekontrol.....	67
9.1	Er opfølgningen på Fødevarestyrelsens supervisioner dokumenteret?.....	67
9.1.1	Der er dokumentation for styrelsens opfølgning på generelle kritikpunkter fra det foregående år.....	68
9.1.2	Der er ikke dokumentation for styrelsens opfølgning på alle fejl og mangler ved de enkelte grænsekontrolsteder.....	68
9.2	Gennemfører veterinærcheferne kvartalsvise audits?.....	70
9.2.1	Uvished har medført uensartet gennemførelse af audits.....	70
9.3	Gennemfører fødevareregionerne tilsyn med grænsekontrolstederne i henhold til tilsynsfrekvensvejledningen?.....	71
9.3.1	Fødevareregionerne gennemfører i flere tilfælde ikke tilsynene i henhold til tilsynsfrekvensvejledningen.....	71
	Bemærkninger	72
10	Nye tiltag i kødkontrollen.....	73
10.1	Har regionerne udarbejdet kontrolaktivitetsplaner i 2005?	73
10.1.1	Generelt har regionerne udfyldt kontrolaktivitetsplanen som angivet i tilsynsfrekvensvejledningen.....	74
10.1.2	Styrelsens supervision viste, at regionerne generelt har en god styring af kontrolplanlægningen på kødvirksomheder.....	74
10.1.3	Kontrolaktivitetsplanen er ifølge regionerne et godt redskab.....	75
10.2	Har regionerne udarbejdet tilsynsplaner i 2005?	75
10.2.1	Alle regioner har udarbejdet tilsynsplaner, men de udfyldes i forskelligt omfang.....	75
10.2.2	Styrelsens supervision viste, at de fleste regioner ikke har dokumenteret behovsvurderingen af de enkelte kødvirksomheder	76
10.2.3	Regionerne finder mange fordele ved tilsynsplanerne.....	76
10.3	Gennemføres der kvartalsvis opfølgning på planerne?.....	77
10.3.1	De fleste regioner har gennemført kvartalsvise opfølgninger på kontrolaktivitetsplanen.....	77
10.3.2	Opfølgningen på tilsynsplanerne dokumenteres forskelligt i regionerne	77
10.4	Anvendes den fælles standard for kontrolplanlægning, så formålene efterleves?.....	78
10.4.1	Den fælles standard anvendes ikke i alle tilfælde	79
10.5	Havde regionerne løst problemer ved kontrollen med egenkontrollen i USA-godkendte virksomheder?.....	79

10.5.1 Alle regioner på nær én havde løst problemerne	79
Bemærkninger	80

Del 3 – Tværgående temaer81

11 Fødevarestyrelsens gebyradministration82

11.1 Hvordan har Fødevarestyrelsen fulgt op på gebyranalysen i 2004?	83
11.1.1 Fødevarestyrelsen søger at forhøje visse gebyrer	83
11.1.2 Indtægtsgrundlaget kan forbedres gennem mere korrekt fakturering.....	84
11.1.3 Regionerne skulle stramme op på aktivitetsregistreringen	84
11.1.4 Forberedelse og efterbehandling af tilsyn skulle effektiviseres.....	84
11.1.5 Gebyranalysen har ikke ført til økonomisk balance på gebyrområdet	84
11.2 Foretager styrelsen en løbende budgetopfølgning på gebyrområdet?	85
11.2.1 Fødevarestyrelsen har en fast procedure for budgetopfølgning, men forventningerne til resultatet for 2005 viste sig at være upræcise	85
11.3 Sikrer styrelsens gebyradministration, at der er økonomisk balance på hver enkelt gebyrordning?	86
11.3.1 Resultatkontraktens mål om præcision i gebyrberegningen blev ikke nået.....	86
11.3.2 Fødevarestyrelsen styrer ikke alle gebyrordninger enkeltvist i forhold til målsætningen om fuld omkostningsdækning	87
Bemærkninger	90

12 Produktivitetsanalysen i 200591

12.1 Hvad viste analysen om fødevareafdelingernes produktivitet?	91
12.1.1 Den mest produktive fødevareafdeling udfører 1,7 gange så mange tilsyn pr. medarbejder end den mindst produktive fødevareafdeling.....	91
12.1.2 Der er ingen sammenhæng mellem høj produktivitet og høj målopfyldelse	93
12.1.3 45 % af tiden bruges til tilsynsarbejdet.....	93
12.1.4 Fødevareafdelinger med høj produktivitet har ikke fået færre ressourcer end efter budgetmodellens normering.....	94
12.1.5 Analysen kom med forslag til forenklede arbejdsgange.....	95
12.2 Har Fødevarestyrelsen fulgt op på analysen?	95
12.2.1 Styrelsen har nedsat 5 arbejdsgrupper	95
Bemærkninger	96

Fødevarekontroludvalgets bemærkninger97

Bilag 1.....	99
Sammenfatning.....	99

Referencer..... 105

1 Resumé

Denne rapport er udarbejdet på baggrund af Revisionsenhedens forvaltningsrevision af Fødevarestyrelsens kontrol med fødevarer i 2005.

I rapporten er anvendt de organisatoriske betegnelser, som fandt anvendelse i 2005, dvs. inden Fødevarestyrelsen pr. 1. januar 2006 overgik til en ny struktur.

Kontrollen med detaileddet

Fødevarestyrelsens *resultatkontrakt* for 2005 fastsætter resultatmål for antal tilsyn og godkendelser af egenkontrolprogrammer i detaileddet.

Den samlede målopfyldelse for tilsyn i detaileddet var i henhold til resultatkontrakten på 100,4 %. Alle regioner undtagen én nåede resultatmålet.

Ifølge resultatkontrakten skulle 95 % af detailvirksomheder have et godkendt egenkontrolprogram ved udgangen af 2005. På dette tidspunkt havde 91 % af disse virksomheder godkendt egenkontrol, hvilket ifølge Fødevarestyrelsen svarer til, at der var ca. 1700 detailvirksomheder, som i henhold til målet ikke havde fået godkendt egenkontrolprogrammet. Revisionsenheden konstaterer, at fødevareregionerne prioriterede godkendelse af egenkontrolprogrammer højest i virksomheder, der har en mere kompliceret fødevarerfremstilling. Ifølge Fødevarestyrelsen skifter små detailvirksomheder tillige ofte ejer, er sæsonbetonede, opstår eller nedlægges, hvilket ind i mellem gør det vanskeligt at træffe nogen hjemme på virksomhedens adresse.

Fødevarestyrelsen anvender resultatkontrakten til at styre på det samlede volumen af tilsyn inden for de forskellige virksomhedskategorier.

Fødevarestyrelsens *tilsynsfrekvensvejledning* for 2005 er mere detaljeret end resultatkontrakten, idet den fastsætter vejledende tilsynsfrekvenser for 25 forskellige brancher i detaileddet.

Alle regioner levede i gennemsnit op til tilsynsfrekvensen for detailvirksomheder, der skulle have ét tilsyn pr. år eller ét tilsyn hvert andet år. Af de 11 fødevareafdelinger nåede 6 imidlertid ikke målet om at gennemføre den fastsatte minimumsfrekvens på 2 tilsyn i de virksomheder, der ifølge tilsynsfrekvensvejledningen skal have 2-3 tilsyn pr. år.

Tilsynsfrekvensvejledningen stiller også krav om, at alle virksomheder som minimum skal have ét tilsyn hvert år. Revisionen har vist, at ca. 1850 detailvirksomheder ikke fik tilsyn i 2005.

Kontrolresultatet af et tilsyn i detaileddet fremgår som en smiley på kontrolrapporten. Det er det dårligste resultat af de kontrollerede områder, der er afgørende for, hvilken smiley der gives. Den givne smiley bliver offentliggjort.

Fødevarestyrelsen har et princip om, at fødevareregionerne skal håndhæve reglerne lige konsekvent i hele landet. Revisionen har vist, at der fortsat var forskelle i regionernes tildeling af smiley i 2005, men at forskellene i sanktionsanvendelsen er blevet mindre markante siden 2002. De regioner, der afveg fra landsgennemsnittet, blev af Fødevarestyrelsen i Mørkhøj i 2005 pålagt at tilnærme sig gennemsnittet.

Regionernes generelle tendens til at give indskærpelser (☹) samt påbud og forbud (☹) var faldende i perioden 2002 - 2005. Samtidig var der en stigende tendens til ikke at give anmærkninger (☺) samt til at give administrative bødeforelæg (☹).

Revisionsenheden har undersøgt, om kontrolrapporten bliver udfyldt korrekt i henhold til lovgivningen ved kontrollen med obligatorisk mærkning af oksekød (OMO). Resultatet af undersøgelsen var, at i ca. 1/6 af disse kontroller var kontrolresultatet ikke placeret korrekt på kontrolrapporten. Regionerne har iværksat tiltag til at afhjælpe vanskelighederne med at placere kontrolresultatet korrekt på kontrolrapporten ved kontrollen med obligatorisk mærkning af oksekød. Fødevarestyrelsen er tillige ved at udarbejde en ny vejledning om mærkning af oksekød, som styrelsen antager vil forenkle kontrollen.

Revisionsenheden har gennemgået et antal sager fra regionerne, hvor der er givet administrative bødeforelæg for overtrædelse af primært hygiejnebestemmelser samt påbud, forbud og indskærpelser i forbindelse med fund af utilfredsstillende analyseresultater. I hovedparten af de gennemgåede bødeforelæg har regionerne fastsat bødestørrelsen i overensstemmelse med Fødevarestyrelsens bødekatolog. Regionerne anvendte skærpende og formildende omstændigheder i overensstemmelse med kontrolvejledningens angivelser. Regionerne kan ikke i alle tilfælde dokumentere, at kontrolvejledningens retningslinjer for analysefrist var fulgt. Regionerne følger ikke i alle tilfælde kontrolvejledningens angivelser om, hvordan en indskærpelse skal udformes.

Regionerne havde ved sagsopfølgningen partshørt i overensstemmelse med forvaltningslovens regler og havde samtidig dokumentation herfor. Desuden indeholdt størsteparten af regionernes afgørelser en henvisning til de anvendte retsregler, som foreskrevet i forvaltningsloven.

Revisionen har vist, at regionernes gennemsnitlige sagsbehandlingstid lå på 6,5 dage for behandlingen af indskærpelser, 8 dage for administrative bødeforelæg og 10 dage for påbud og forbud. Ved utilfredsstillende analyseresultater gik der i gennemsnit 7 dage fra analysens afslutning, til virksomheden fik besked om resultatet.

Alle fødevarevirksomheder skal udføre egenkontrol og have godkendt eller registreret deres egenkontrolprogram af fødevareregionen. Egenkontrol er virksomhedernes systematiske handlinger til at styre håndteringen af produkter, så reglerne overholdes, og der er styr på fødevaresikkerheden. Fødevarestyrelsen har som en hjælp til visse typer af mindre fødevarevirksomheder udarbejdet skabeloner, som egenkontrolprogrammerne kan baseres på.

Revisionen har vist, at to af de tre skabeloner, der fandtes i 2005, for visse kontrolområders vedkommende kun krævede, at virksomhederne ved egenkontrollen registrerede fejl. Egen-

kontrolprogrammer baseret på disse skabeloner vanskeliggjorde regionernes mulighed for at kontrollere, at virksomhederne udførte egenkontrol. Den nye egenkontrolvejledning med tilhørende skabeloner, som gælder i 2006, kræver dokumentation for rutinemæssig egenkontrol af alle kontrolområder.

Målopfyldelse i primær- og engrosleddet

Fødevarestyrelsens *resultatkontrakt* for 2005 fastsatte resultatmål for antal tilsyn og godkendelser af egenkontrolprogrammer i primær- og engrosleddet.

Målene for medicinkontrollen blev nået i de fleste regioner, og set på landsplan blev målet nået.

Den samlede målopfyldelse for tilsyn i engrosvirksomheder med tilvirkning var 129,3 % i forhold til minimumskravet. Alle regioner havde nået målet. Årsagen til de 129,3 % var bl.a., at der i 2005 som i tidligere år i nogle regioner blev indberettet mange flere tilsyn end tilsynsfrekvensvejledningens frekvenser for hjemmemarkedsslagterier og engrosvirksomheder, der skal have 6-8 tilsyn pr. år. Det gør det ikke muligt at sammenligne tilsynsfrekvenserne i regionerne.

Den samlede målopfyldelse for tilsyn i engrosvirksomheder uden tilvirkning var 102,8 %. Kun region København og Nordøstsjælland nåede ikke resultatmålet.

Som i detaljeleddet var det også målet i engrosleddet, at 95 % af alle virksomheder ved årets udgang skulle have et egenkontrolprogram, der var godkendt af fødevareregionen. 98 % af engrosvirksomheder med tilvirkning havde et godkendt egenkontrolprogram ved udgangen af 2005, mens det dog kun var tilfældet for 85 % af engrosvirksomheder uden tilvirkning. Dette svarer ifølge Fødevarestyrelsen til, at ca. 300 engrosvirksomheder uden tilvirkning i henhold til resultatkontraktens mål ikke havde fået godkendt egenkontrolprogrammet.

Fødevareregionerne har prioriteret godkendelse af egenkontrolprogrammer højest i virksomheder, der har en mere kompliceret fødevareremstilling. Ifølge Fødevarestyrelsen skifter små engrosvirksomheder tillige ofte ejer, er sæsonbetonede, opstår eller nedlægges, hvilket ind i mellem gør det vanskeligt at træffe nogen hjemme på virksomhedens adresse.

Som nævnt ovenfor anvender Fødevarestyrelsen resultatkontrakten til at styre på det samlede volumen af tilsyn inden for en virksomhedskategori. Resultatkontrakten kan dog ikke anvendes til styring af, i hvilket omfang styrelsen har levet op til tilsynsfrekvensvejledningens minimumsfrekvenser, ligesom resultatkontrakten ikke kan anvendes til styring af, om virksomhederne har fået mindst ét tilsyn.

Fødevarestyrelsens *tilsynsfrekvensvejledning* fastsætter minimumsfrekvenser for tilsyn for en række brancher i engrosleddet, og stiller som nævnt også krav om, at alle virksomheder som minimum skal have ét tilsyn hvert år.

Inden for hver af tilsynsfrekvensgrupperne i gruppen af engrosvirksomheder med tilvirkning var der 2-3 fødevareafdelinger, som ikke nåede den gennemsnitlige minimumsfrekvens for antal tilsyn.

De fleste regioner levede ikke op til tilsynsfrekvensvejledningens minimumsfrekvenser for tilsyn af engrosvirksomheder uden tilvirkning. I alt blev ca. 560 engrosvirksomheder uden tilvirkning ikke kontrolleret i 2005.

Grænsekontrol

Animalske fødevarer med oprindelse i tredjelande skal ved import til EU kontrolleres ved et grænsekontrolsted ved EU's ydre grænse. Der findes 11 EU-godkendte grænsekontrolsteder i Danmark. Fødevarestyrelsen overvåger grænsekontrolstederne gennem henholdsvis supervision, audits og tilsyn.

Revisionen har vist, at der er dokumentation for Fødevarestyrelsen i Mørkhøjs opfølgning på generelle kritikpunkter fra det foregående års supervision af grænsekontrollen. Der er dog ikke dokumentation for styrelsens opfølgning på alle konkrete fejl og mangler ved de enkelte grænsekontrolsteder.

Der har været uvished i regionerne omkring gennemførelse af audits, hvilket har medført, at det er forskelligt i hvilket omfang, de er blevet gennemført.

I flere tilfælde bliver tilsynene med grænsekontrolstederne i henhold til tilsynsfrekvensvejledningen ikke gennemført. Revisionsenheden har ikke opgjort antallet af manglende tilsyn af grænsekontrolstederne særskilt, men problematikken er behandlet i afsnittet om manglende tilsyn i gruppen af engrosvirksomheder uden tilvirkning.

Nye tiltag i kødkontrollen

Som led i et projekt om ensartet forvaltning i kødkontrollen blev der udarbejdet en fælles standard for kontrolplanlægning i kødvirksomheder. Standarden består af generelle krav til planlægningen, opfølgningsrutiner i regionen, skabeloner til tilsynsplaner for den enkelte kødvirksomhed samt en skabelon til regionens samlede kontrolaktivitetsplan for alle kødvirksomheder.

Revisionen har vist, at alle regioner har udarbejdet en kontrolaktivitetsplan, og de fleste regioner har udfyldt den som angivet i tilsynsfrekvensvejledningen. Alle regioner har tillige udarbejdet tilsynsplaner for de enkelte kødvirksomheder, men planerne udfyldes på nogle områder i forskelligt omfang.

Endvidere har revisionen vist, at de fleste regioner har gennemført kvartalsvise opfølgninger af kontrolaktivitetsplanen, men opfølgningen på tilsynsplanen dokumenteres forskelligt i regionerne.

Fødevarestyrelsens gebyradministration

Fødevarestyrelsen tilstræber normalt fuld brugerbetaling for den kontrol, styrelsen udfører for virksomheder mv. Styrelsen gennemførte medio 2004 en gebyranalyse som følge af, at styrel-

sen i 2003 havde ubudgetterede underskud på nogle gebyrfinansierede aktiviteter. Styrelsen har i 2004 og 2005 implementeret en række tiltag for at sikre en mere aktiv intern økonomistyring på gebyrområdet. Resultatet af gebyranalysen blev indarbejdet i budgettet for 2005. Et samlet underskud på 26,8 mio. kr. for 2005 viser, at gebyranalysen ikke har ført til balance på styrelsens gebyrregnskab. Fødevestyrelsen har dog bevillingsfinansieret dækning for 11,6 mio. kr. af dette underskud, hvilket betyder, at det reelle ubudgetterede underskud var på 15,2 mio. kr.

Som udgangspunkt skal hver gebyrordning balancere økonomisk. I gebyradministrationen bliver dette udgangspunkt dog fraveget, idet den økonomiske styring i nogle tilfælde er tilrettelagt således, at der tilstræbes fuld omkostningsdækning på grupper af ordninger i stedet for på de enkelte ordninger. Dette sker i overensstemmelse med styrelsens budgethåndbog dels for at holde antallet af takster nede og derved mindske de administrative udgifter, dels for i højere grad at kunne holde taksterne i ro ved kortvarige ændringer i aktivitetsniveauet og derved opnå en vis fleksibilitet i styringen af gebyrområdet. Der er således situationer, hvor for høje gebyrer opkrævet i én gebyrordning kan være med til at finansiere kontrollen i en anden gebyrordning, hvor gebyropkrævningen ikke fuldt ud dækker omkostningerne.

Fødevestyrelsens produktivitetsanalyse

Fødevestyrelsen gennemførte i 2005 en analyse af de daværende fødevareafdelingers produktivitet. Produktivitetsanalysen viste blandt andet, at den mest produktive fødevareafdeling udfører 1,7 gange flere tilsyn pr. medarbejder end den mindst produktive fødevareafdeling. Revisionsenheden konstaterer, at der ikke er nogen sammenhæng mellem høj produktivitet og høj målopfyldelse. Analysen viste også, at fødevareafdelingerne i gennemsnit anvendte 45 % af tiden til tilsynsarbejdet.

Styrelsen har fulgt op på analysen ved at nedsætte 5 arbejdsgrupper, der skal komme med forslag til, hvordan rapportens anbefalinger og forslag kan udmøntes i praksis. Det er dermed planen, at resultater fra analysen skal indgå i styrelsens løbende opfølgning på drift og økonomistyring.

2 Indledning

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

For at skabe et grundlag for Fødevarekontroludvalgets vurdering af den gennemførte fødevarekontrol er der 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 2005.

2.1 Revisionsgrundlag

Ifølge fødevareloven skal alle områder af fødevarekontrollen gøres til genstand for en dyberegående revision inden for en fastsat periode. Til dette formål har Revisionsenheden udarbejdet en plan, som tager afsæt i en 4-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. Kødvirksomheder er dog grundet deres omfang udskilt fra øvrige engrosvirksomheder.

For 2005 er kontrollen med detailvirksomheder blevet underkastet dyberegående revision. Den fire-årige plan¹ er som følger:

Virksomhedstype/ År	Primærproduktion	Engros med tilvirkning (daglige/ugentlige tilsyn)	Engros med tilvirkning	Engros uden tilvirkning (inkl. grænsekontrol)	Detailvirksomheder
2005	Overordnet revision				Dyberegående revision
2006	Dyberegående revision	Overordnet revision			
2007	Overordnet revision	Dyberegående revision	Overordnet revision		
2008	Overordnet revision		Dyberegående revision	Overordnet revision	

Tabel 1: Årlig revision af fødevarekontrollen: Den fire-årige plan 2005-2008

¹ Planen er under revision, idet den skal tilpasses Fødevarestyrelsens nye struktur.

Revisionsenheden tager tillige i forbindelse med hver årlig revision et eller flere temaer op, der på grund af deres generelle og tværgående karakter ikke er opdelt efter produktionsled eller virksomhedstype. Ved den årlige revision af fødevarekontrollen i 2005 har Revisionsenheden valgt Fødevarestyrelsens gebyradministration samt Fødevarestyrelsens måling af produktivitet som tværgående temaer.

2.2 Metode

Forvaltningsrevisionen er gennemført med udgangspunkt i en revisionsplan for revision af Fødevarestyrelsens kontrol med fødevarer i 2005. Revisionsplanen er godkendt af Fødevarekontroludvalget.

Undersøgelsen bygger på en gennemgang og bearbejdning af de indberettede kontroldata fra 2005, som genereres successivt i form af kvartalsindberetninger. Revisionsenheden har tillige undersøgt planer og strategier for kontrollen, supervisionsrapporter, notater mv. 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:

- Regionalt udarbejdede administrative bødeforelæg for virksomheders overtrædelse af primært hygiejneregler.
- Sager, der omhandler analyseresultater i flødekager og hakket kød.
- Kontrolrapporter fra slagtere og slagterafdelinger, hvor obligatorisk mærkning af oksekød er kontrolleret.
- Kontrolaktivitetsplaner og tilsynsplaner for kødvirksomheder.

Revisionsenheden har gennemført interview med de daværende 10 fødevareregioner samt med Fødevarestyrelsen i Mørkhøj. Hver region modtog inden interviewet en oversigt med resultaterne af Revisionsenhedens sagsgennemgang.

Revisionsenheden har til brug for revisionen tillige gennemført en elektronisk spørgeskemaundersøgelse blandt de tilsynsførende i detailledet. Formålet var, at de tilsynsførende ved at svare på spørgeskemaet kunne give deres vurdering af en række af styrelsens faglige hjælpeværktøjer, som de anvender i tilsynsarbejdet. Resultaterne af spørgeskemaundersøgelsen gav anledning til en række spørgsmål, som Revisionsenheden har stillet ved de gennemførte interview. Resultaterne af spørgeskemaundersøgelsen blev ligeledes sendt til hver region forud for interviewet.

Et udkast til rapporten har været forelagt Fødevarestyrelsen, hvis høringssvar hertil i videst muligt omfang fremgår af rapporten - fremhævet med særlig typografi (indrykket og anden skrifttype). De øvrige oplysninger og kvalitative data, der tidligere i undersøgelsesforløbet er indhentet fra styrelsen ved interview mv., fremstår med almindelig typografi.

Fødevarestyrelsen gennemgik pr. 1. januar 2006 en større omstrukturering, hvorved flere fødevareregioner blev lagt sammen, og det samlede antal regioner blev reduceret fra 10 til 3. De

regionale fødevarer- og veterinærafdelinger blev samtidig lagt sammen til i alt 10 kontrolafdelinger. I rapporten er benyttet de organisatoriske betegnelser, som fandt anvendelse i 2005.

2.3 Afgrænsning

Undersøgelsen omhandler Fødevarestyrelsens kontrol med fødevarer i 2005.

Der er enkelte steder i undersøgelsen anvendt data for 2002-2005 for at vise udviklingen i kontrollen.

Revisionsenheden har valgt at medtage sager fra 2003 og 2004 i undersøgelsen for at få et tilstrækkeligt antal sager fra hver af regionerne.

2.4 Formål

Revisionen af Fødevarestyrelsens kontrol med fødevarer i 2005 har behandlet følgende emner:

Dyberegående revision:

- Målopfyldelse i detailledet (kapitel 3)
- Smiley-ordningen (kapitel 4)
- Regionernes sagsopfølgning (kapitel 5)
- Kontrol med egenkontrollen (kapitel 6)
- Kvalitetsstrategien på fødevarerområdet (kapitel 7)

Overordnet revision:

- Målopfyldelse i øvrige virksomhedstyper (kapitel 8)
- Grænsekontrollen (kapitel 9)
- Nye tiltag i kødkontrollen (kapitel 10)

Tværgående temaer:

- Fødevarestyrelsen gebyradministration (kapitel 11)
- Fødevarestyrelsens produktivitetanalyse i 2005 (kapitel 12)

De overordnede formål med Revisionsenhedens undersøgelser er at efterse, om Fødevarestyrelsen gennemfører fødevarerkontrollen:

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

I denne revision har Revisionsenheden særskilt undersøgt:

Dyberegående revision:

I kapitel 3: Målopfyldelse i detailledet

- Om Fødevarestyrelsen levede op til resultatkontraktens mål for tilsyn i detailledet.

- Om Fødevarestyrelsen levede op til tilsynsfrekvensvejledningens vejledende tilsynsfrekvenser for alle tilsynsfrekvensgrupper i detailledet.
- Om Fødevarestyrelsen levede op til resultatkontraktens mål om 95 % godkendelse af egenkontrolprogrammer i detailledet i 2005.

I kapitel 4: Smiley-ordningen

- Om der er forskel på, hvor mange af de forskellige typer smiley regionerne giver.
- Om placeringen af kontrolresultatet på kontrolrapporten ved kontrollen med obligatorisk mærkning af oksekød finder sted i henhold til lovgivningen.

I kapitel 5: Regionernes sagsopfølgning

- Om fødevareregionerne fastsætter bødestørrelser i overensstemmelse med bødekatalogets praksis.
- Om fødevareregionernes sagsopfølgning foregår i overensstemmelse med Fødevarestyrelsens kontrolvejledning.
- Om fødevareregionerne har foretaget partshøring og henvist til anvendte retsregler i overensstemmelse med forvaltningslovens regler.
- Om fødevareregionernes sager indeholder oplysninger til virksomhederne om offentliggørelse af kontrolresultater og persondataloven samt indberetning til Erhvervs- og Selskabsstyrelsen i relevant omfang.
- Hvor hurtigt regionerne behandler sagerne.

I kapitel 6: Kontrol med egenkontrollen

- Om egenkontrolprogrammer baseret på skabelonerne i den daværende egenkontrolvejledning sikrede, at virksomhedernes udførelse af egenkontrol kunne kontrolleres.
- Hvordan Fødevarestyrelsen har sat fokus på tilsynet med egenkontrollen i 2005.

I kapitel 7: Kvalitetsstrategien på fødevarerområdet

- Hvordan Fødevarestyrelsen følger op på kvalitetsstrategiens formål om at sikre og udbygge en effektiv opgavevaretagelse.
- Om kvalitetsstrategiens elementer medvirker til den ønskede kvalitetsudvikling i kontrolarbejdet.

Overordnet revision:

I kapitel 8: Målopfyldelse i øvrige virksomhedstyper

- Om Fødevarestyrelsen levede op til resultatkontraktens mål for tilsyn i primær- og engrosledet.
- Om Fødevarestyrelsen levede op til tilsynsfrekvensvejledningens vejledende tilsynsfrekvenser for virksomhedskategorierne i engrosledet.
- Om Fødevarestyrelsen levede op til resultatkontraktens mål om 95 % godkendelse af egenkontrolprogrammer i engrosvirksomheder i 2005.

I kapitel 9: Grænsekontrollen

- Om opfølgningen på supervisioner i grænsekontrollen er dokumenteret.
- Om veterinærcheferne gennemfører kvartalsvise audits i grænsekontrollen.

- Om fødevareregionerne gennemfører tilsyn i grænsekontrollen i henhold til tilsynsfrekvensvejledningen.

I kapitel 10: Nye tiltag i kødkontrollen

- Om regionerne har udarbejdet kontrolaktivitetsplaner i 2005.
- Om regionerne har udarbejdet tilsynsplaner for de enkelte kødvirksomheder i 2005.
- Om regionerne har gennemført kvartalsvise opfølgninger i 2005.
- Om den fælles standard for kontrolplanlægning anvendes, så formålene efterleves.
- Om fødevareregionerne har opfyldt målet om, at problemer ved supervision eller kontrol med egenkontrollen på USA-godkendte virksomheder var rettet op inden sidste audit i 2005.

Tværgående temaer:

I kapitel 11: Fødevarestyrelsens gebyradministration

- Hvordan styrelsen i 2005 har fulgt op på de problemer, der blev konstateret ved gebyranalysen i 2004.
- Hvordan styrelsen sikrer en løbende budgetopfølgning i årets løb.
- Om styrelsen sikrer, at der er økonomisk balance på hver enkelt gebyrordning.

I kapitel 12: Produktivitetsanalysen

- Hvad analysen viste om fødevareafdelingernes produktivitet.
- Om Fødevarestyrelsen har fulgt op på analysen.

Del 1 – Dyberegående revision af kontrollen med detailledet

Denne del omfatter den dyberegående revision af fødevarekontrollen i 2005. Ifølge den fireårige plan, der er skitseret i kapitel 2, drejer det sig i 2005 om kontrollen i detailledet.

Den dyberegående revision indeholder følgende kapitler:

- Målopfyldelse i detailledet (kapitel 3)
- Smiley-ordningen (kapitel 4)
- Regionernes sagsopfølgning (kapitel 5)
- Kontrol med egenkontrollen (kapitel 6)
- Kvalitetsstrategien på fødevareområdet (kapitel 7)

3 Målopfyldelse i detaileddet

Fødevarestyrelsen har i resultatkontrakten for 2005 fastsat resultatmål for antal tilsyn og godkendelser af egenkontrolprogrammer i detaileddet. I Fødevarestyrelsens kvartalsrapporter opgøres antallet af tilsyn pr. virksomhed og andelen af virksomheder med godkendt egenkontrolprogram, og regionerne holdes op mod det fastsatte mål herfor kvartalsvist. Grundlaget for opgørelserne i kvartalsrapporterne er indberetninger fra regionerne.

Formålet med kapitlet er at undersøge, om Fødevarestyrelsen levede op til følgende:

- Resultatkontraktens mål for tilsyn i detaileddet.
- Tilsynsfrekvensvejledningens vejledende tilsynsfrekvenser for alle tilsynsfrekvensgrupper i detaileddet.
- Resultatkontraktens mål om 95 % godkendelse af egenkontrolprogrammer i detaileddet i 2005.

3.1 Gennemførte regionerne de tilsyn, de skulle i 2005?

Ifølge Fødevarestyrelsens resultatkontrakt for 2005 var der for tilsyn i detaileddet følgende minimumsmål:

Virksomhedskategori	Tilsynsfrekvensgruppe	Minimumsmål	Eksempler på virksomhedstyper, jf. tilsynsfrekvensvejledningen
Detailvirksomheder	1 årligt tilsyn	Min. gennemsnitligt 1 tilsyn	Børneinstitutioner, konfekturførretninger, dagligvareforretninger, frugt- og grøntforretninger, helsekostbutikker, kantiner og cafeteriaer
	2-3 årlige tilsyn	Min. gennemsnitligt 2 tilsyn	Bagere, slagtere, fiskehandlere, osteforretninger, restauranter, hospitalskøkkener og cateringfirmaer

Tabel 2: Årlige minimumsmål for de regionale fødevarerådelings tilsyn i fødevarerådelings virksomheder i detaileddet i henhold til Fødevarestyrelsens resultatkontrakt for 2005 samt eksempler på virksomhedstyper i hver af tilsynsfrekvensgrupperne. Kilde: Fødevarestyrelsens resultatkontrakt for 2005.

Hertil kommer en kategori af virksomheder, som kun skal have ét tilsyn hvert andet år. Det drejer sig om f.eks. kiosker, keramikere og værtshuse. Der var ikke i 2005 fastsat minimumsmål for denne kategori af virksomheder. I Fødevarestyrelsens kvartalsrapporter opgøres målopfyldelsen samlet for tilsynene i detaileddet.

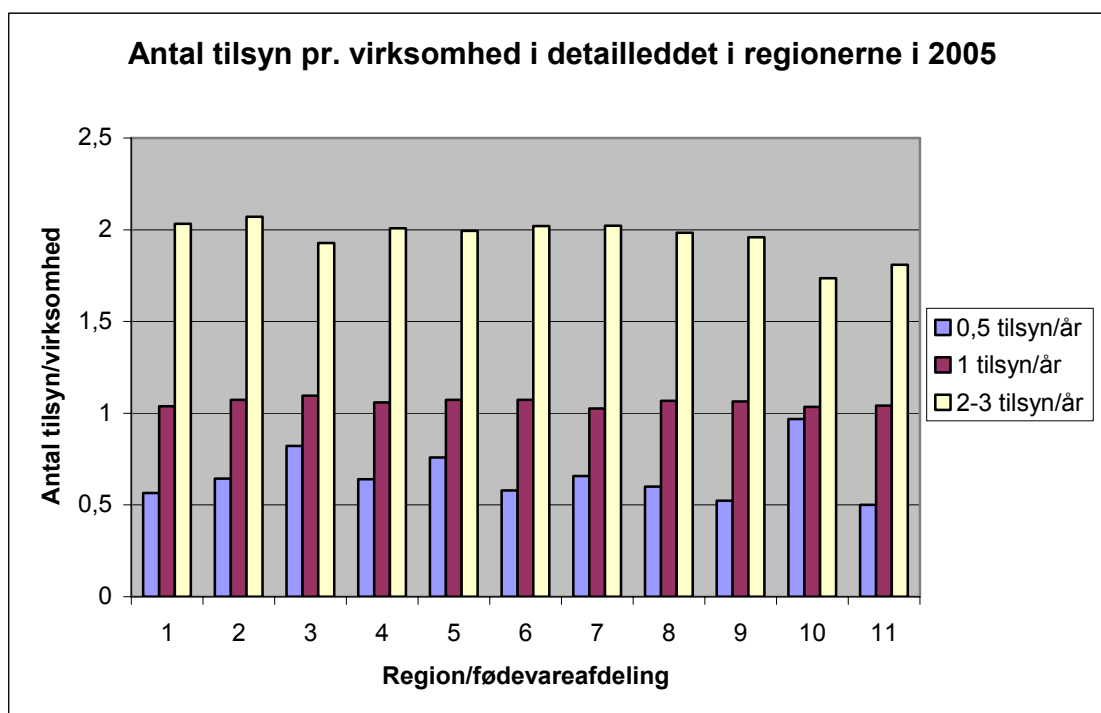
Fødevarestyrelsens tilsynsfrekvensvejledning for 2005 er mere detaljeret end resultatkontraktens opdeling i tilsynsfrekvensgrupper, idet hver gruppe indeholder en række brancher. I alt er der fastsat vejledende tilsynsfrekvenser for 25 forskellige brancher i detaileddet. Hertil kommer, at tilsynsfrekvensvejledningen stiller krav om, at alle virksomheder som minimum skal have ét tilsyn hvert år².

² Dog undtaget virksomheder, som skal have 1 tilsyn hvert andet år.

3.1.1 Resultatmålet blev nået i 9 regioner, men flere regioner levede ikke op til tilsynsfrekvensvejledningen

Ifølge 4. kvartalsrapporten er den samlede målopfyldelse for tilsyn i detailledet 100,4 %. Kun region København og Nordøstsjælland nåede ikke resultatmålet.

For at få et mere detaljeret billede af opfyldelsen af tilsynsfrekvensvejledningens minimumskrav for de tre tilsynsfrekvensgrupper i detailledet har Revisionsenheden gennemgået de indberettede data fra regionerne over antallet af tilsyn i detailledet i 2005. Det viser følgende gennemsnitlige antal tilsyn pr. virksomhed i de tre tilsynsfrekvensgrupper i detailledet.



Figur 1: Antal tilsyn pr. virksomhed i detailledet i 2005. Virksomhederne er opdelt efter, hvor mange tilsyn de skal have ifølge tilsynsfrekvensvejledningen for 2005. Kilde: Indberettede data fra regionerne og Revisionsenhedens bearbejdning heraf.

Figuren viser, at for virksomheder, der skal have ét tilsyn pr. år, har alle regioner nået målet. I virksomheder, der skal have ét tilsyn hvert andet år, har alle regionerne gennemført minimum 0,5 tilsyn pr. virksomhed.

Figuren viser ligeledes, at fødevarerdivisionerne har gennemført lige omkring den fastsatte minimumsfrekvens på to tilsyn i de virksomheder, der ifølge tilsynsfrekvensvejledningen skal have 2-3 tilsyn pr. år. Seks fødevarerdivisioner nåede dog ikke dette mål. De samme fødevarerdivisioner nåede heller ikke målet i 2004. Hertil oplyste Fødevarerstyrelsen ved revisionen af kontrollen i 2004, at der i 2005 ville være stadig fokus på målopfyldelsen i denne gruppe. Der er i 5 af de 6 fødevarerdivisioner dog opnået en forbedring i målopfyldelsen i forhold til sidste år. I den sidste fødevarerdivision er målopfyldelsen blevet ringere.

Fødevareregionerne indberetter antallet af kontrollerede virksomheder i hver af brancherne i detailledet. Opgørelsen viser, at på landsplan er 95,7 % af virksomheder, der skal have mindst ét tilsyn pr. år, blevet kontrolleret i 2005. I tilsynsfrekvensgruppen 2-3 tilsyn er 104,8 % af virksomhederne blevet kontrolleret. Tallene tager ikke højde for, at der er oprettet eller nedlagt virksomheder i årets løb. I den periode, hvor denne rapport har været i høring i Fødevarestyrelsen, har styrelsen imidlertid opgjort, hvor mange virksomheder, som ikke har fået tilsyn i 2005, men som burde have haft ét. Det drejer sig om ca. 1850 detailvirksomheder svarende til ca. 4 % af alle detailvirksomheder.

Tilsynsfrekvensen skal ifølge tilsynsfrekvensvejledningen fastsættes ud fra en vurdering af behovet. Vejledningen afspejler en overordnet vurdering af, hvordan tilsynsfrekvensen bør ligge for en bestemt virksomhedskategori. Når antallet af gennemførte tilsyn i en virksomhedskategori - som et gennemsnit - ligger på minimumsfrekvensen eller under denne, afspejler det ét af følgende forhold:

- Regionen har ved planlægning af kontrollen ved årets start vurderet tilsynsfrekvensen for virksomhederne ud fra en vurdering af behovet til at skulle ligge mellem 2 og 3 tilsyn pr. virksomhed, men har ikke nået det planlagte antal tilsyn.
- Regionen har planlagt tilsynsfrekvensen til minimumsfrekvensen i virksomhederne i denne tilsynsfrekvensgruppe, hvilket afspejler, at der ikke er foretaget en vurdering af kontrolbehovet med hensyn til antallet af tilsyn.

Statistisk behandling af antallet af tilsyn pr. virksomhed i regionerne har vist, at antallet af tilsyn i hver af virksomhedskategorierne varierer fødevareafdelingerne imellem - såvel inden for de tre tilsynsfrekvensgrupper som samlet for hele detailledet.

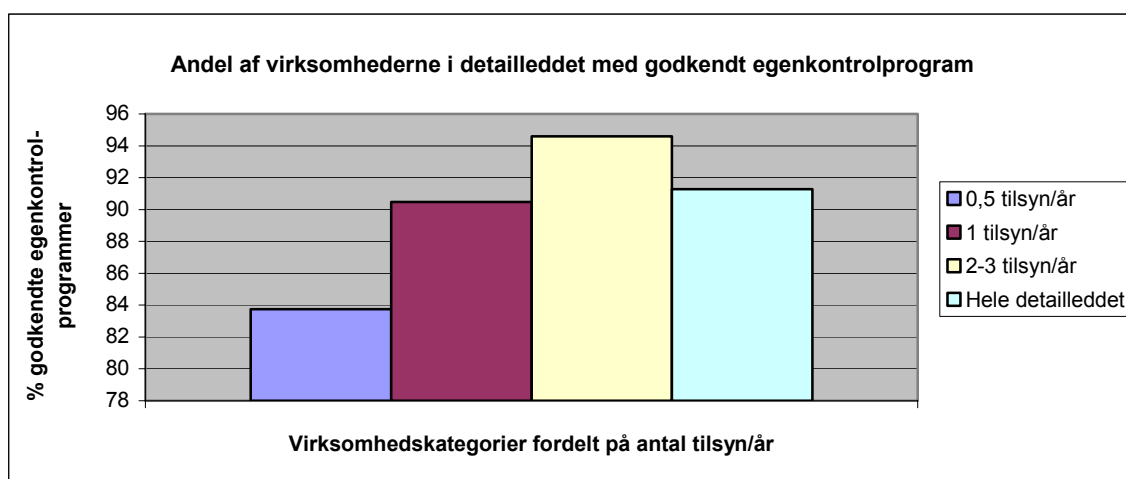
3.2 Har regionerne godkendt egenkontrolprogrammet i alle detailvirksomheder?

Ifølge resultatkontrakten skulle alle detailvirksomheder have et godkendt egenkontrolprogram ved udgangen af 2005. Det svarer til 95 % af virksomhederne³. I Fødevarestyrelsens kvartalsrapporter opgøres målopfyldelsen samlet for virksomhederne i detailledet.

3.2.1 Fødevareafdelingerne godkendte et egenkontrolprogram hos 91 % af detailvirksomhederne

Ifølge indberettede data fra regionerne ser målopfyldelsen for godkendelse af egenkontrolprogrammer således ud:

³ 100 % målopfyldelse er vanskeligt at opnå pga. nyoprettelse af virksomheder mv. Derfor er målet fastsat til 95 % af virksomhederne.



Figur 2: Andel af virksomheder i detailledet med godkendt egenkontrolprogram ved udgangen af 2005. Virksomhederne er opdelt efter, hvor mange tilsyn de skal have ifølge tilsynsfrekvensvejledningen for 2005 - samt et gennemsnit for alle virksomheder i sidste søjle. Kilde: Indberettede data fra regionerne og Revisionsenhedens bearbejdning heraf.

Det fremgår af figuren, at kun i virksomheder, der skal have 2-3 tilsyn om året, er målet stort set nået (94,6 % af virksomhederne havde et godkendt egenkontrolprogram). Disse virksomheder udgør 37 % af det samlede antal virksomheder i detailledet, der er på ca. 46.000 virksomheder.

For virksomheder, der skal have ét tilsyn om året eller ét tilsyn hvert andet år, er resultatmålet ikke nået. Revisionsenheden konstaterer, at fødevareregionerne har prioriteret godkendelse af egenkontrolprogrammer højest i virksomheder, der skal have 2-3 tilsyn om året, hvilket er virksomheder med en mere kompliceret fødevareremstilling end virksomheder, der skal have 0,5 - 1 tilsyn om året.

Fødevarestyrelsen bemærker, at opfyldelse af resultatmålet besværliggøres af, at visse virksomheder i denne kategori er sæsonbetonede og derfor kan være vanskelige at få udført tilsyn i.

Samlet set har 91 % af virksomhederne i detailledet godkendt egenkontrol. Resultatmålet om 95 % blev således ikke nået på landsplan, men blev nået i halvdelen af regionerne. I fødevareregion København og Nordøstsjælland fandtes den laveste målopfyldelse, idet 87 % af virksomhederne i regionen havde fået godkendt egenkontrolprogrammet. Der var ca. 1700 detailvirksomheder, som i henhold til målet i resultatkontrakten ikke havde fået godkendt egenkontrolprogrammet⁴.

Bemærkninger

Alle regioner undtagen én nåede resultatmålet med hensyn til tilsyn i detailledet. I virksomheder, der skal have mindst 2 tilsyn pr. år, har 6 fødevarerregioner ikke nået tilsynsfrekvens-

⁴ I forhold til alle eksisterende detailvirksomheder var der ca. 4000 virksomheder, der ikke havde et godkendt egenkontrolprogram.

vejledningens minimumsfrekvens. De samme 6 nåede heller ikke dette mål i 2004. Ca. 1850 detailvirksomheder, som burde have haft et tilsyn i 2005, fik ikke et tilsyn.

Samlet set havde 91 % af virksomhederne i detailledet et godkendt egenkontrolprogram ved udgangen af 2005. Målet var 95 %, hvilket blev nået i halvdelen af regionerne. Der var ca. 1700 detailvirksomheder, som i henhold til målet i resultatkontrakten ikke havde fået godkendt egenkontrolprogrammet. Fødevareregionerne har prioriteret godkendelse af egenkontrolprogrammer højest i virksomheder, der har en mere kompliceret fødevarefremstilling.

4 Smileyordningen

Kontrolresultatet af et tilsyn i detailledet fremgår af en smiley på kontrolrapporten. Det er det dårligste resultat af de kontrollerede områder, der er afgørende for, hvilken smiley der gives. Den givne smiley bliver offentliggjort - dels i form af ophængning af kontrolrapporten i virksomheden, dels på Fødevarestyrelsens hjemmeside.

Effekten af kontrollen skal ifølge Fødevarestyrelsens principper for offentlig kontrol på veterinær- og fødevarerområdet være ensartet både geografisk og mellem brancherne. Det betyder ifølge kontrolvejledningen eksempelvis, at reglerne skal håndhæves lige konsekvent i hele landet.

Formålet med kapitlet er at undersøge, om der er forskel på, hvor mange af de forskellige typer smiley regionerne giver.

Revisionsenheden har også undersøgt, om placeringen af kontrolresultatet på kontrolrapporten foregår i henhold til lovgivningen ved kontrollen med obligatorisk mærkning af oksekød (OMO).

4.1 Er der forskel på, hvor mange af de forskellige typer smiley regionerne giver?

Fødevarerregionerne skal for hver af tilsynsfrekvensgrupperne⁵ herunder også for virksomhederne i detailledet opgøre og indberette antallet af hvert af de givne kontrolresultater - i detailledet kaldet smiley. Indberetningerne anvender Fødevarestyrelsen i Mørkhøj til årlige opgørelser over antallet af smiley (☺☺☹☹) i hver af regionerne. Resultaterne findes på Fødevarestyrelsens hjemmeside.

Herunder gennemgås, hvordan Fødevarestyrelsen har fulgt op på resultaterne fra 2004, og hvordan fordelingen af smiley ser ud i 2005. Ligeledes er udviklingen fra 2002-2005 undersøgt.

4.1.1 Fødevarestyrelsen i Mørkhøj følger op på forskelle fra 2004

En rapport udarbejdet af Fødevarestyrelsen over smiley-resultater i 2004 viste følgende fordeling af smiley i regionerne:

⁵ Opdeling i tilsynsfrekvensgrupper findes i tilsynsfrekvensvejledningen for 2005. Se også tabel 2 i kapitel 3.

Smiley	Region										Hele landet
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
☺	81,4	72,6	80,9	83,9	79,6	73,1	74,1	76,5	77,0	68,4	75,1
☹	<i>14,5</i>	24,3	15,4	<i>13,1</i>	16,0	21,9	21,3	19,7	19,4	<i>28,0</i>	21,2
☺	2,1	1,3	<i>2,6</i>	1,6	2,2	2,0	<i>1,3</i>	2,5	1,3	1,3	1,7
☹	1,9	1,8	<i>1,1</i>	1,3	2,2	3,0	<i>3,4</i>	1,2	2,3	2,3	2,0
I alt	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Tabel 3: Den procentvise fordeling af antallet af givne smiley pr. tilsyn i hver af regionerne og på landsplan i 2004. De yderpunkter, som Fødevarestyrelsen har koncentreret sig om, er markeret med fed/kursiv. Kilde: Fødevarestyrelsen.

Revisionsenheden har spurgt Fødevarestyrelsen, hvad styrelsen har gjort i 2005 for at rette op på forskelle i regionernes sanktionsanvendelse i detailledet. Hertil har styrelsen svaret, at der er iværksat forskellige tiltag. Styrelsen har især koncentreret sig om yderpunkterne og særligt indskærpelser (☹) i fødevareregion 4 og 10, men også region 1, 3 og 7 har været i fokus. Fordelingen af smiley i regionerne blev taget op ved Mørkhøjs supervision af de regionale fødevarerafdelinger i 2004.

Region 4 er blevet pålagt at udarbejde en handlingsplan med henblik på at tilnærme sig landsgennemsnittet. Én af de ting, regionen har gjort, er at gennemgå statistikkerne for de enkelte medarbejdere og få en snak med den enkelte omkring anvendelsen af indskærpelser. Regionens handlingsplan forelå i december 2005 og blev sendt til Fødevarestyrelsen i Mørkhøj.

Region 10 har overfor Fødevarestyrelsen i Mørkhøj givet udtryk for, at virksomhederne i regionen er dårligere til at overholde lovgivningen end i de øvrige regioner. Mørkhøj har bedt regionen om at dokumentere dette. Dokumentationen herfor forelå ikke ved udgangen af april 2005.

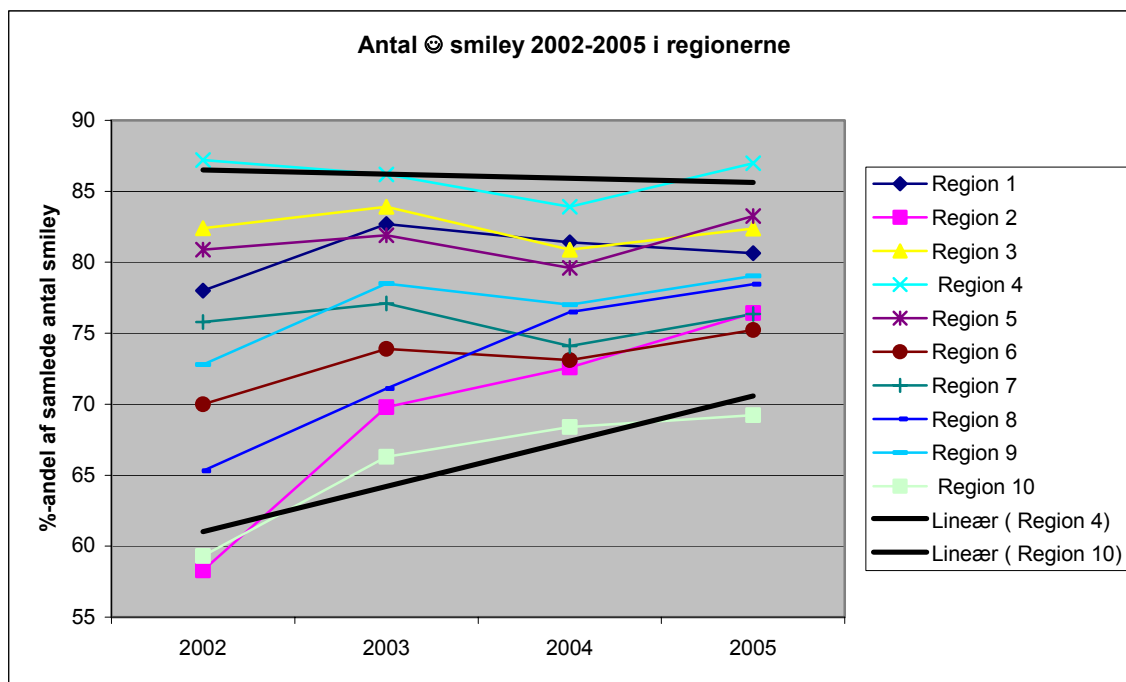
Fødevarestyrelsen har oplyst, at ved supervisionsbesøget i 2005 gav region 10 udtryk for, at deres høje andel af indskærpelser kunne begrundes med flere argumenter. Argumenterne, der ifølge regionen er meget vanskelige at dokumentere, er, at der i hovedstadsområdet er en forholdsvis stor andel af landets ældre bygningsmasse med dertil hørende dårlig standard, og at grundet større tæthed af virksomheder er der indbyrdes hårdere konkurrence virksomhederne imellem, hvilket efterlader for få midler til vedligeholdelse og egenkontrol.

Region 1 havde et noget lavere antal indskærpelser (☹). Fødevarestyrelsen i Mørkhøj har pointeret dette over for regionen og bedt regionen om at være opmærksom herpå.

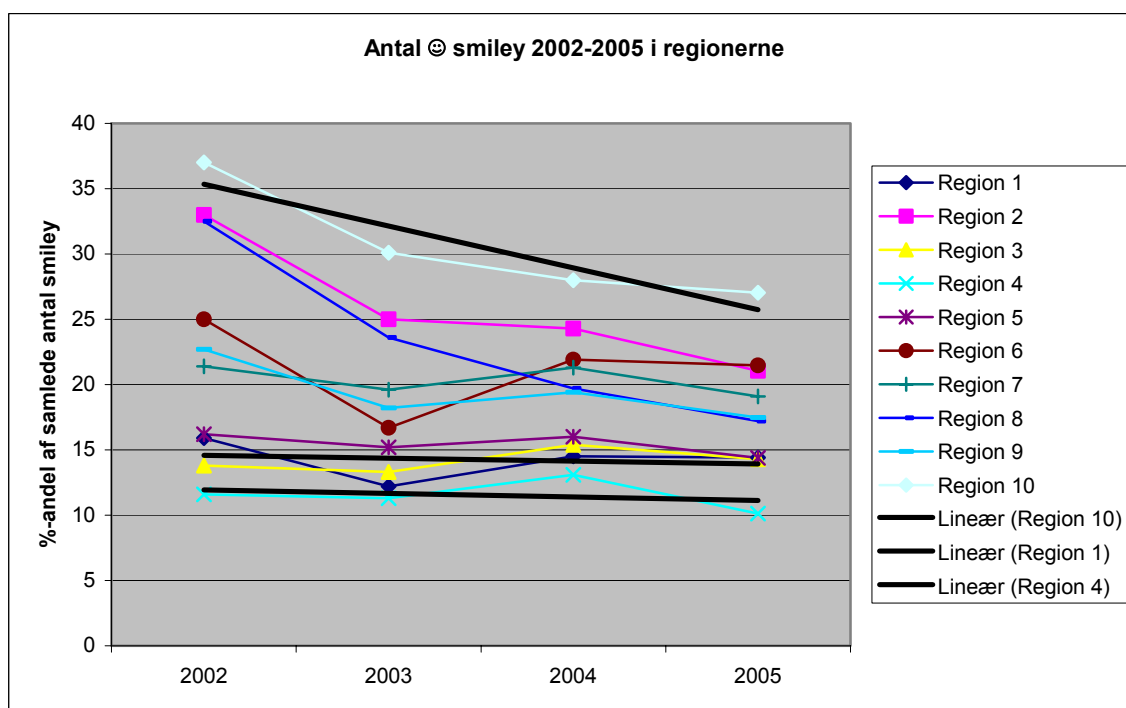
I 2004 gjorde Fødevarestyrelsen i Mørkhøj region 3 og region 7 opmærksom på, at regionerne lå som yderpunkter med hensyn til sanktionsanvendelse, dvs. påbud/forbud (☹) og administrative bøder (☹). Begge regioner oplyste efterfølgende, at de ville være opmærksomme på det og tage det op på afdelingsmøder med medarbejderne.

4.1.2 Forskellene er blevet mindre siden 2002

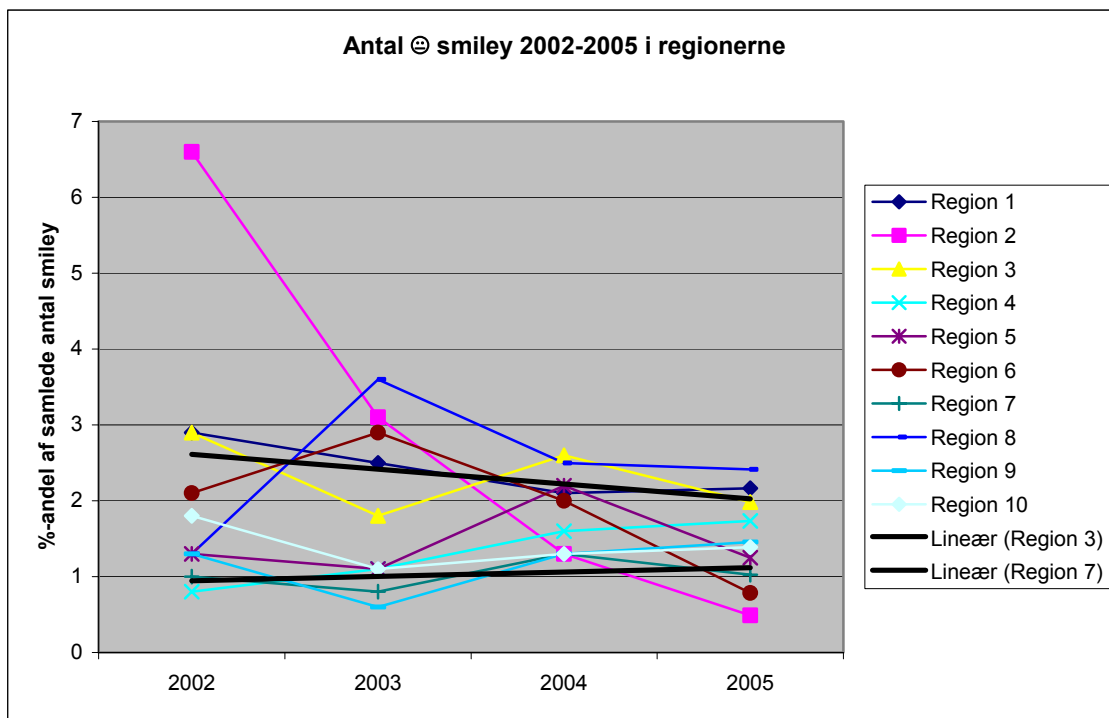
Revisionsenheden har gennemgået udviklingen i regionernes tildeling af smiley i perioden 2002-2005. Resultatet fremgår af følgende figurer:



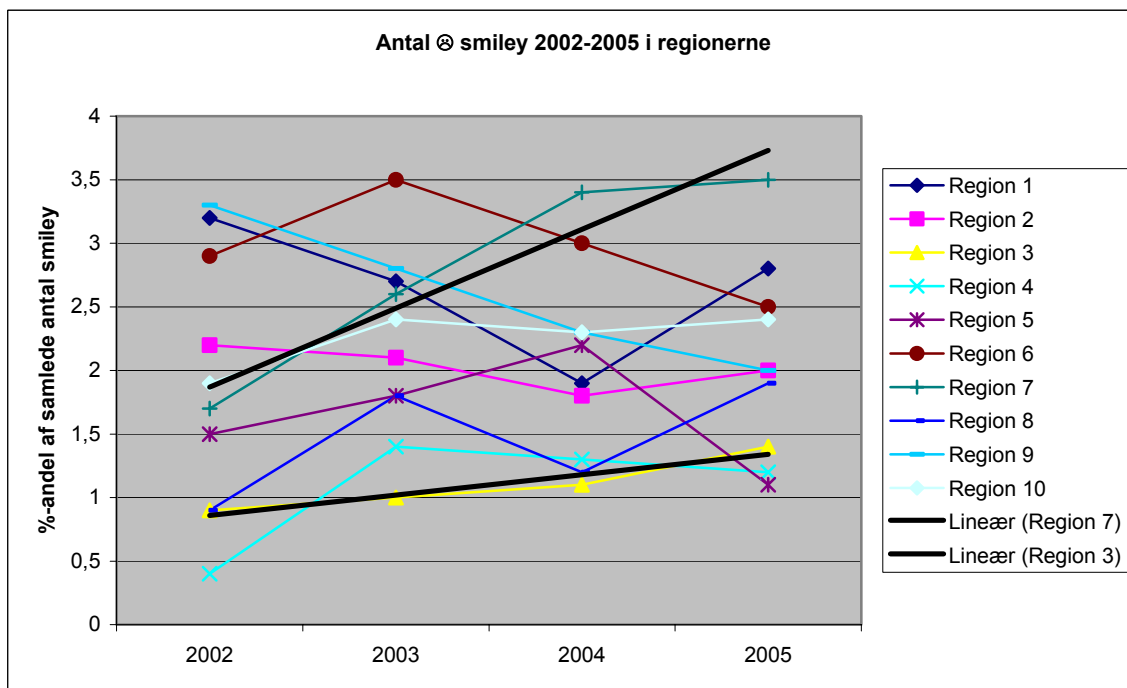
Figur 3: Antal kontrolrapporter med ☺ smiley (ingen anmærkninger) i forhold til det samlede antal kontrolrapporter i regionerne i årene 2002-2005. Der er indlagt en tendenslinje for region 4 og 10. Kilde: Fødevarestyrelsens hjemmeside og indberettede data fra regionerne over kontrollen i 2005.



Figur 4: Antal kontrolrapporter med ☺ smiley (indsærpelser) i forhold til det samlede antal kontrolrapporter i regionerne i årene 2002-2005. Der er indlagt tendenslinjer for region 10, 1 og 4. Kilde: Fødevarestyrelsens hjemmeside og indberettede data fra regionerne over kontrollen i 2005.



Figur 5: Antal kontrolrapporter med ☹ smiley (påbud og forbud) i forhold til det samlede antal kontrolrapporter i regionerne i årene 2002-2005. Der er indlagt tendenslinje for region 3 og 7. Kilde: Fødevarerstyrelsens hjemmeside og indberettede data fra regionerne over kontrollen i 2005.



Figur 6: Antal kontrolrapporter med ☹ smiley (administrative bødeforelæg og politianmeldelser) i forhold til det samlede antal kontrolrapporter i regionerne i årene 2002-2005. Der er indlagt tendenslinjer for region 7 og 3. Kilde: Fødevarerstyrelsens hjemmeside og indberettede data fra regionerne over kontrollen i 2005.

Der er indlagt tendenslinjer for de regioner, som Fødevarestyrelsen i Mørkhøj havde særlig fokus på i 2004. Figurene viser følgende resultat:

- For region 3, der havde forholdsvis få ☹ smiley (administrative bødeforelæg og politianmeldelser) i 2004 er tendensen opadgående i 2005. Med hensyn til påbud/forbud (☹), hvor regionen lå højt i 2004, er tendensen faldende.
- For region 4, der havde et lavt antal ☺ smiley (indskærpelser), er tendensen let faldende.
- Det samme gør sig gældende for region 1.
- For region 7, hvor antallet af ☹ smiley (påbud/forbud) var lavt er tendensen let stigende. Antallet af ☹ smiley (administrative bødeforelæg og politianmeldelser) i regionen var højt, og her er tendensen ikke faldet.
- For region 10, der havde mange ☺ smiley (indskærpelser), er tendensen faldende.

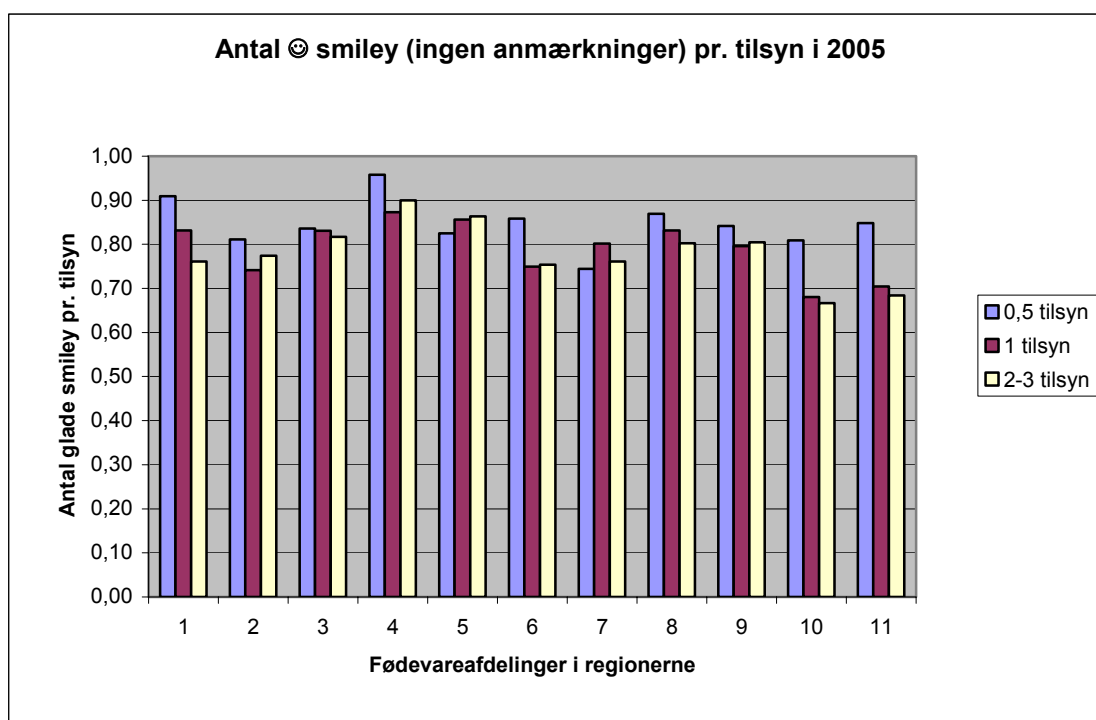
Forskellighederne regionerne imellem er herved i de fleste tilfælde blevet mindre markante. Denne tendens ses også generelt på landsplan, idet afstanden mellem højeste og laveste observation er blevet mindre for både ☹ (ingen anmærkninger), ☺ (indskærpelser) og ☹ (påbud/forbud).

Fødevarestyrelsen har oplyst, at for de regioner, hvor tendensen er gået den forkerte vej siden 2004, er der taget initiativer til at rette op på forholdet. Region 4 har i slutningen af 2005 taget initiativer, der har medført, at antallet af indskærpelser steg i løbet af 4. kvartal 2005. I region 1 er de tilsynsførende blevet oplyst om, at de skal være mere opmærksomme på at sanktionere med indskærpelser ved klare overtrædelser (der ikke vurderes at skulle sanktioneres ved administrative bødeforelæg eller politianmeldelser).

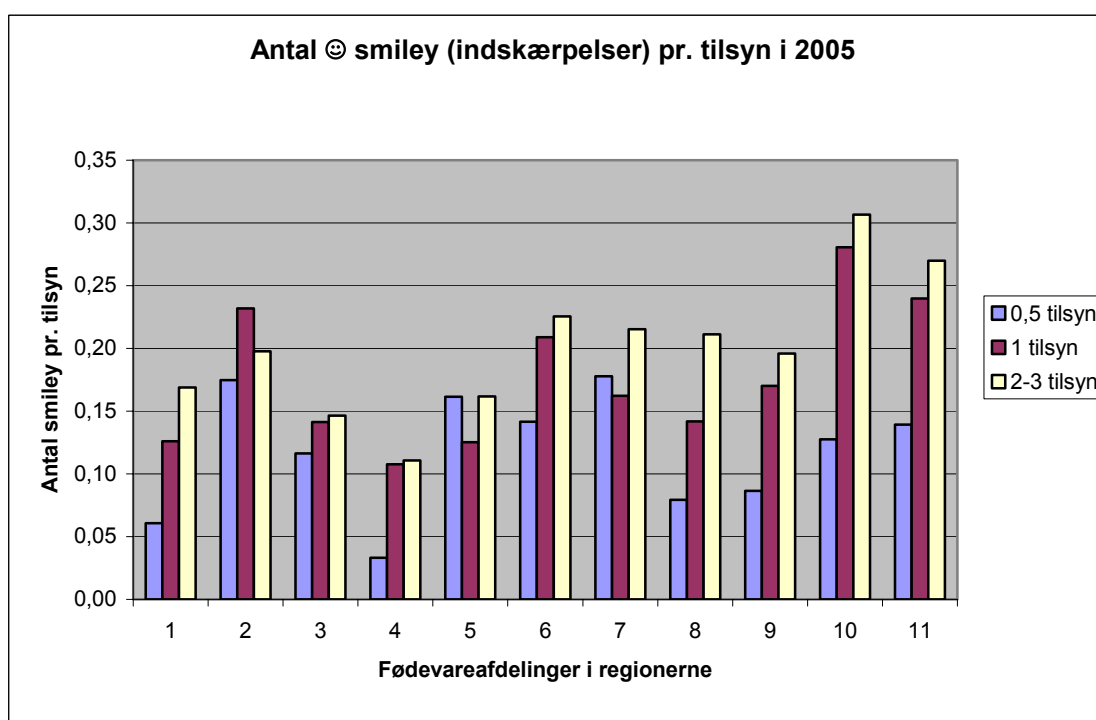
4.1.3 Fordelingen af smiley varierede imidlertid stadig regionerne imellem i 2005

Revisionsenheden har undersøgt, om der var forskel på, hvor mange af de forskellige typer smiley regionerne gav i 2005.

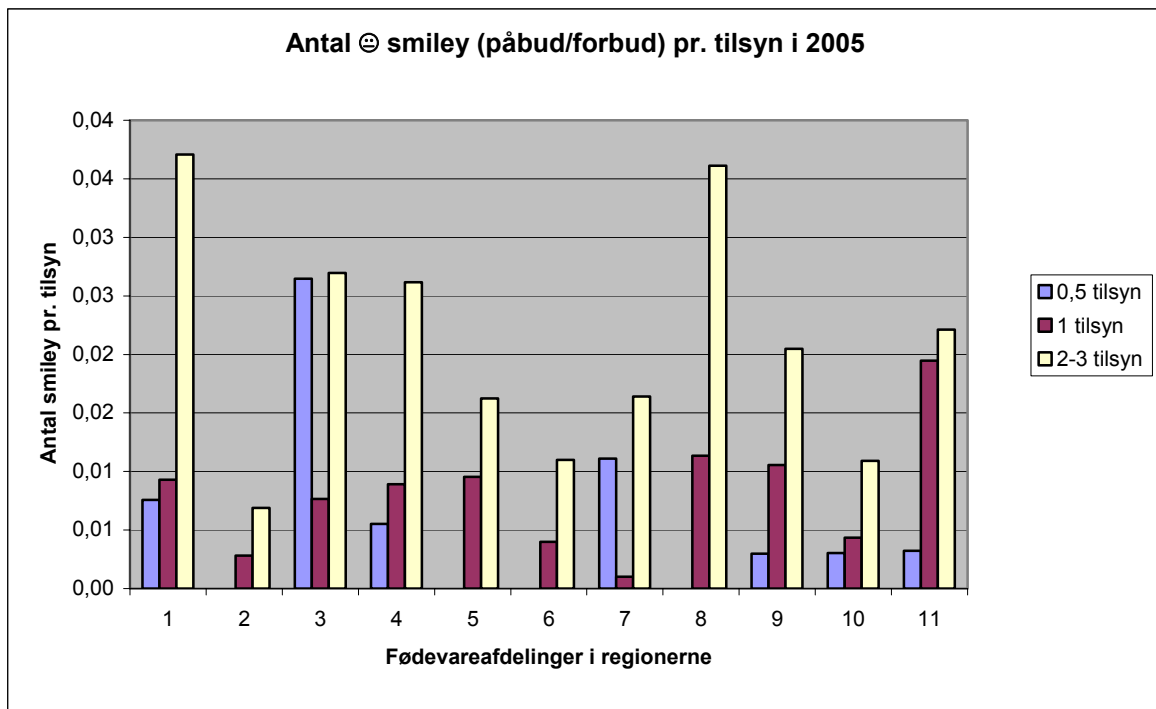
De indberettede data fra regionerne over antallet af hver af de 4 smiley pr. virksomhed i tilsynsfrekvensgrupperne i detailledet i 2005 fremgår af følgende figurer:



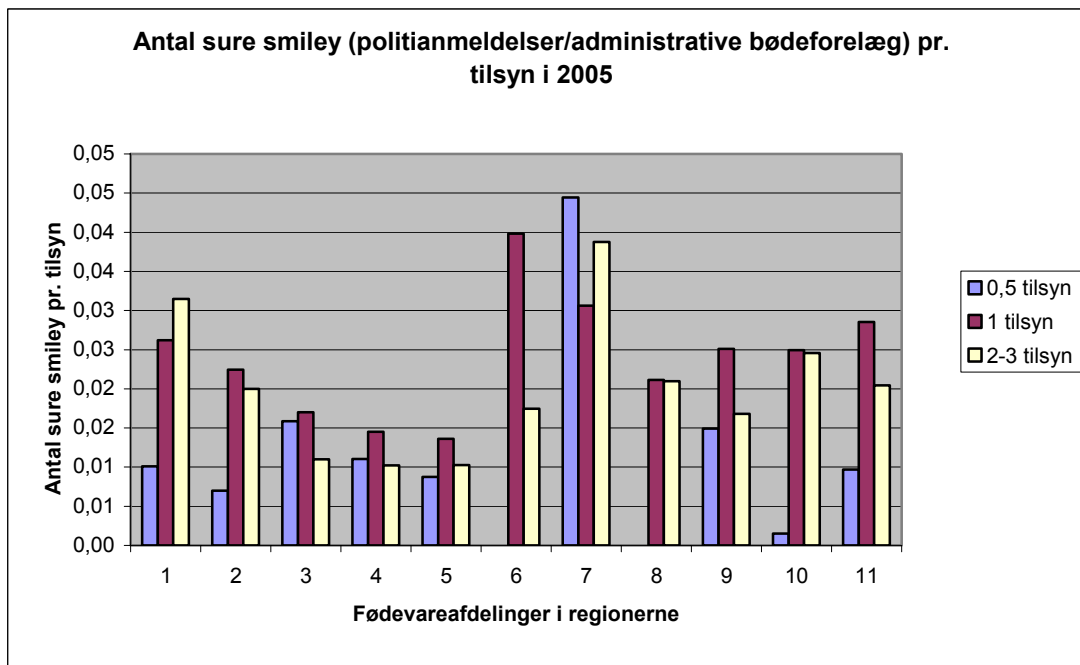
Figur 7: Antal ☺ smiley (ingen anmærkninger) pr. tilsyn i fødevarerregionerne i 2005 i virksomhedskategorier, der får henholdsvis ½, 1 og 2-3 tilsyn. Kilde: Indberettede data fra regionerne og Revisionsenhedens bearbejdning heraf.



Figur 8: Antal ☹ smiley (indskærpelser) pr. tilsyn i fødevarerregionerne i 2005 i virksomhedskategorier, der får henholdsvis ½, 1 og 2-3 tilsyn. Kilde: Indberettede data fra regionerne og Revisionsenhedens bearbejdning heraf.



Figur 9: Antal ☹ smiley (påbud og forbud) pr. tilsyn i fødevarer afdelingerne i 2005 i virksomhedskategorier, der får henholdsvis ½, 1 og 2-3 tilsyn. Kilde: Indberettede data fra regionerne og Revisionsenhedens bearbejdning heraf.



Figur 10: Antal ☹ smiley (administrative bødeforelæg og politianmeldelser) pr. tilsyn i fødevarer afdelingerne i 2005 i virksomhedskategorier, der får henholdsvis ½, 1 og 2-3 tilsyn. Kilde: Indberettede data fra regionerne og Revisionsenhedens bearbejdning heraf.

Statistisk behandling af data viser, at for virksomheder, der skal have 1 og 2-3 tilsyn pr. år, er antallet af hver af de givne smiley pr. tilsyn forskelligt regionerne imellem. For de virksomheder, der skal have 0,5 tilsyn pr. år, er det på samme vis fundet, at der ikke blev givet lige mange ☺ og ☹ smiley (ingen anmærkninger og indskærpelser).

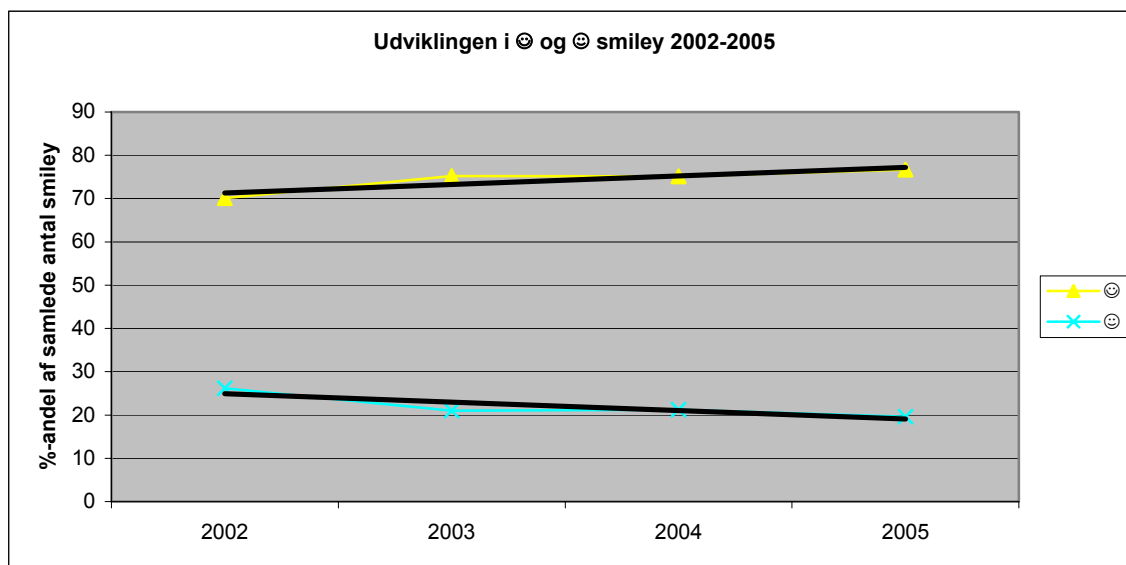
For påbud/forbud (☹) og administrative bødeforelæg/politianmeldelser (☹) i denne kategori (0,5 tilsyn pr. år) kan den statistiske test ikke anvendes pga. for få observationer.

Revisionen har således vist, at der trods Fødevarestyrelsens tiltag i 2005 for at rette op på forskellene konstateret i 2004 fortsat er variation i regionernes sanktionsanvendelse.

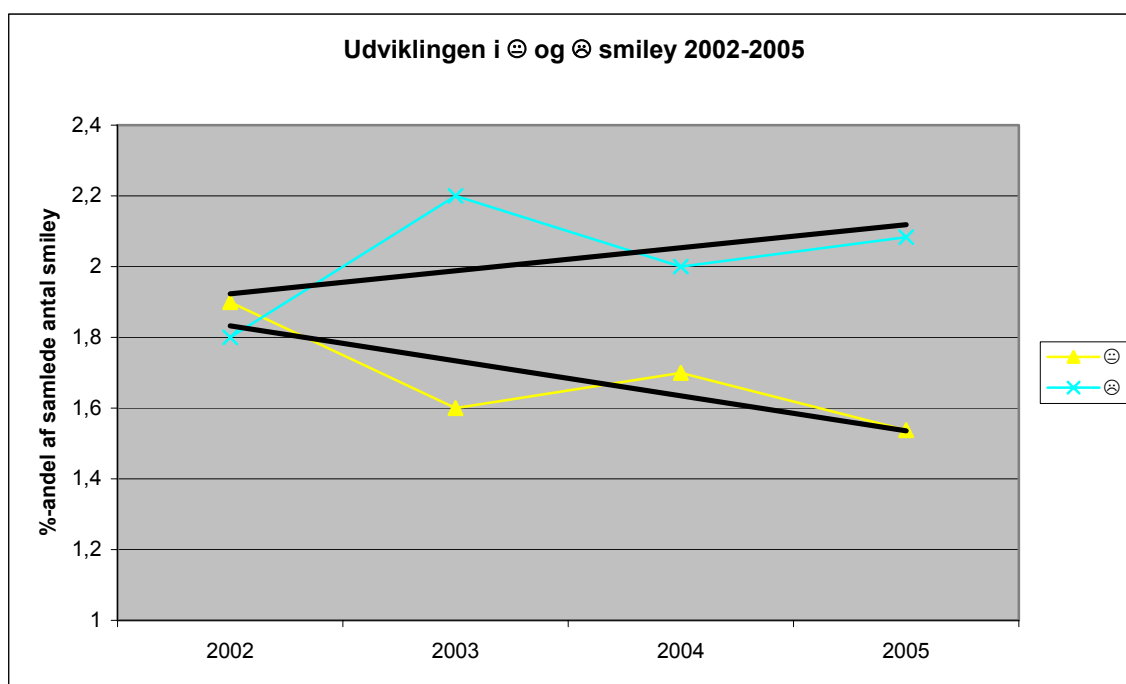
Det er Fødevarestyrelsens vurdering, at følgende 3 forhold har indflydelse på smiley-fordelingen: 1) Virksomheden, 2) det kontrollerede lovgivningsområde og 3) sanktionen, som den tilsynsførende tildeler. Det er Fødevarestyrelsens opfattelse, at en forudsætning for ensartethed i smiley-tildelingen er, at de nævnte 3 forhold er ens. Det kan have indflydelse på smiley-tildelingen, hvilket lovgivningsområde der er kontrolleret. Endvidere kan eventuelle kontrolkampagner i nogle af regionerne påvirke smiley-fordelingen.

4.1.4 Regionerne giver flere administrative bødeforelæg og færre påbud/forbud samt indskærpelser end i 2002

Revisionsenheden har gennemgået udviklingen i tildelingen af smiley i hele landet i perioden 2002-2005. Resultatet fremgår af følgende figurer:



Figur 11: Antal kontrolrapporter med ☺ og ☹ smiley (indskærpelser) i forhold til det samlede antal kontrolrapporter for hele landet i årene 2002-2005. Der er tilføjet tendenslinjer for henholdsvis ☺ og ☹ smiley. Kilde: Fødevarestyrelsens hjemmeside og indberettede data fra regionerne over kontrollen i 2005.



Figur 12: Antal kontrolrapporter med ☹ (påbud/forbud) og ☺ (administrative bødeforelæg og politianmeldelser) i forhold til det samlede antal kontrolrapporter i hele landet i årene 2002-2005. Der er indlagt tendenslinjer for henholdsvis ☹ og ☺ smiley. Kilde: Fødevarestyrelsens hjemmeside og indberettede data fra regionerne over kontrollen i 2005.

Det fremgår af figurene, at der var en faldende tendens til give indskærpelser (☹) samt påbud og forbud (☺) samt en stigning i tendensen til ingen anmærkninger (☺) og til at give administrative bødeforelæg og politianmeldelser (☺).

4.2 Bliver kontrolrapporten udfyldt korrekt ved kontrollen med obligatorisk mærkning af oksekød (OMO)?

Revisionsenheden har undersøgt, om placeringen af kontrolresultatet på kontrolrapporten foregår i henhold til lovgivningen ved kontrollen med obligatorisk mærkning af oksekød (OMO). Placeringen af smiley ved kontrollen med OMO var i 2005 reguleret af bekendtgørelse om offentliggørelse af kontrolresultater og egenkontrolbekendtgørelsen.

På kontrolrapporten skal kontrollen med OMO markeres som én af de smiley-regler, der er kontrolleret. Kontrollen med egenkontrolprocedurer, der sikrer overholdelse af bestemmelserne om OMO, skal imidlertid ikke placeres under smiley-regler men under "Andre regler kontrolleret" på kontrolrapporten.

Revisionsenheden har undersøgt, hvor på kontrolrapporten resultatet af kontrollen med OMO er markeret: Under smiley-regler eller andre regler kontrolleret.

Placeringen af kontrolresultatet under henholdsvis smiley-regler og andre regler har den betydning, at resultater placeret under smiley-regler har indflydelse på den smiley, der bliver givet på kontrolrapporten. Virksomheden kan således stilles ringere, hvis kontrollen med

egenkontrolprocedurer for OMO fører til anmærkninger, der kategoriseres under smileyordningen i stedet for som rettelig under andre regler. På samme måde kan virksomheden stilles bedre, hvis anmærkninger ved kontrollen med OMO fejlagtigt kategoriseres under andre regler, da det således ikke får indflydelse på smiley'en.

Hvis man forudsætter, at de givne smiley ved fødevarer kontrollen er et konkurrenceparameter for detailvirksomhederne, vil fejlregistreringer eller uklarheder omkring placering af kontrolresultater i forhold til smiley give uensartede vilkår for virksomhederne.

4.2.1 Der sker fejl ved placeringen af kontrolresultatet ved OMO-kontrollen

Revisionsenheden har gennemgået 292 kontrolrapporter, som er udskrevet fra Smiley-databasen. Det drejer sig om samtlige kontrolrapporter fra slagtere og slagterafdelinger i perioden 1. januar - 30. juni 2005⁶, hvoraf det fremgår, at der er kontrolleret OMO. Ved nogle kontrolbesøg er såvel obligatorisk mærkning som egenkontrollen i forbindelse hermed kontrolleret. Disse tæller i opgørelsen med som 2 kontroller. Derfor er antallet af kontroller højere end antallet af kontrolrapporter, nemlig 382.

Gennemgangen af kontrolrapporterne har vist, at regionerne ved ca. 2/3 af kontrollerne havde kategoriseret den kontrollerede regel omkring OMO korrekt under henholdsvis "smiley-regler kontrolleret" eller under "andre regler kontrolleret".

Ved knap 1/5 af kontrollerne fremgik det ikke entydigt af formuleringen på kontrolrapporten hvilke dele af mærkningsordningen, der var blevet kontrolleret, dvs. om det var egenkontrolprocedurer eller mærkningen. Det kan derfor ikke afgøres, om kontrolresultatet var korrekt placeret i forhold til, hvad der blev kontrolleret.

Ved ca. 1/6 af kontrollerne (svarende til 66) var kontrolresultatet ikke angivet korrekt på kontrolrapporten i henhold til lovgivningen. Heraf førte knap 1/5 af kontrollerne til indskærpelser eller sanktioner (svarende til 12 kontroller), mens resten ikke gav anledning til anmærkninger.

4.2.2 Regionerne har iværksat tiltag til at rette op herpå

Revisionsenheden har spurgt samtlige regioner om årsagen til vanskelighederne med at placere kontrolresultatet på kontrolrapporten ved kontrollen med OMO, og hvad de har gjort for, at de tilsynsførende kender reglerne.

De fleste regioner mener, at problemerne skyldes, at smiley-reglerne er meget komplicerede, og at især reglerne omkring OMO er vanskelige.

Regionerne har iværksat forskellige tiltag til at afhjælpe vanskelighederne med at placere kontrolresultatet korrekt på kontrolrapporten ved kontrollen med OMO. Nogle regioner har afholdt møder om udfyldelse af kontrolrapporter, nogle har haft 4. pind projekter om OMO, og nogle udtager kontrolrapporter stikprøvevist til gennemgang for eventuelle fejl. Hertil kom-

⁶ Kun den seneste kontrolrapport for en virksomhed er tilgængelig på smiley-hjemmesiden. Hvis der i perioden 1. januar - 30. juni 2005 har været gennemført 2 tilsyn i en virksomhed, er dermed kun det seneste tilsyn medtaget i undersøgelsen.

mer, at 2 regioner anvender specialiserede medarbejdere til kontrollen med OMO, og én af disse regioner har lavet deres eget tjekskema, som viser hvilke områder, der er omfattet, og hvilke der ikke er omfattet af smiley.

Revisionsenheden har spurgt Fødevarestyrelsen i Mørkhøj, om styrelsen har været opmærksom på problemerne med at placere kontrolresultatet korrekt på kontrolrapporten ved kontrollen med OMO, og om der i givet fald fra centralt hold er gjort noget for at rette op på det. Fødevarestyrelsen i Mørkhøj har svaret, at styrelsen er opmærksom på, at det er et kompliceret område. Styrelsen har således valgt at beskrive disse regler i et bilag til kontrolvejledningen.

Fødevarestyrelsen har i december 2005 udsendt udkast til ny vejledning om mærkning af oksekød med høringsfrist den 31. januar 2006. Efterfølgende har Fødevarestyrelsen afholdt møder med specielt detailbranchen. På baggrund heraf, og henset til at området er udtaget som et selvstændigt fokusområde inden for AMVAB-målingen⁷, har Fødevarestyrelsen udarbejdet nyt udkast, som er sendt i høring med svarfrist den 3. maj 2006. I udkastet lægges der op til nogle gennemgribende forenklinger, der tillige antages at gøre kontrollen med mærkning af oksekød mere enkel.

Bemærkninger

En rapport fra Fødevarestyrelsen om smiley-fordelingen i regionerne i 2004 viste forskelle i regionernes anvendelse af sanktioner i detailledet. Styrelsen i Mørkhøj fulgte op herpå i 2005, idet regioner, der afveg fra landsgennemsnittet, blev pålagt at tilnærme sig gennemsnittet.

Revisionen har vist, at forskellene i sanktionsanvendelsen regionerne imellem er blevet mindre markante siden 2002, men at der fortsat var variation i regionernes tildeling af smiley i 2005.

Regionernes tendens til at give indskærpelser samt påbud og forbud var faldende i perioden 2002-2005. Samtidig var der en stigende tendens til ikke at give anmærkninger samt til at give administrative bødeforelæg.

Revisionen har vist, at resultatet af kontrollen med obligatorisk mærkning af oksekød i ca. 1/6 af kontrollerne ikke var placeret korrekt på kontrolrapporten i henhold til lovgivningen.

Regionerne har iværksat forskellige tiltag til at afhjælpe vanskelighederne med at placere kontrolresultatet korrekt på kontrolrapporten ved kontrollen med obligatorisk mærkning af oksekød.

⁷AMVAB står for Aktivitetsbaseret Måling af Virksomhedernes Administrative Byrder.

5 Regionernes sagsopfølgning

Fødevarestyrelsen i Mørkhøj står for den overordnede kontrolstyring og -koordinering samt regeludstedelse, mens de enkelte fødevareregioner har ansvaret for at udføre kontrol og tilsyn med virksomheder og primærproducenter. Det er fødevareregionernes ansvar at foretage den nødvendige sagsopfølgning, når de konstaterer, at gældende regler ikke overholdes. Fødevarestyrelsen i Mørkhøj er ankeinstans for regionernes afgørelser.

Fødevareregionerne kan indskærpe reglernes overholdelse, udstede påbud, forbud og administrative bødeforelæg samt indgive politianmeldelse. Desuden har fødevareregionerne også hjemmel til at fratage virksomhedens autorisation, registrering eller godkendelse⁸. Til kategorien af afgørelser hører påbud, forbud samt fratagelse af autorisation, registrering og godkendelse. Fødevarestyrelsen har en kontrolvejledning, som retter sig til fødevareregionerne. Vejledningen beskriver, hvordan kontrollen - herunder sagsopfølgningen - skal gennemføres.

Som en hver anden offentlig myndighed er Fødevarestyrelsen i Mørkhøj og fødevareregionerne underlagt forvaltningslovens og offentlighedslovens regler.

Til undersøgelse af regionernes sagsopfølgning har Revisionsenheden indhentet sager fra regionerne. Det drejer sig om administrative bødeforelæg for overtrædelse af hygiejnebestemmelser samt påbud, forbud og indskærpelser i forbindelse med fund af utilfredsstillende analyseresultater. Formålet med undersøgelsen fremgår af nedenstående punkter. Nogle af punkterne bliver undersøgt for begge typer sager - mens det for andre kun er relevant for den ene sagstype (sagstype angives i parentes).

- Om fødevareregionerne fastsætter bødestørrelser i overensstemmelse med bødekatologets praksis (administrative bødeforelæg).
- Om fødevareregionernes sagsopfølgning foregår i overensstemmelse med Fødevarestyrelsens kontrolvejledning (begge sagstyper).
- Om fødevareregionerne har foretaget parthøring og henvist til anvendte retsregler i overensstemmelse med forvaltningslovens regler (utilfredsstillende analyseresultater).
- Om fødevareregionernes sager indeholder oplysninger til virksomhederne om offentliggørelse af kontrolresultater og persondataloven (begge sagstyper) samt indberetning til Erhvervs- og Selskabsstyrelsen (administrative bødeforelæg) i relevant omfang.
- Hvor hurtigt regionerne behandler sagerne (begge sagstyper).

Revisionsenheden bad regionerne om at indsende de seneste 5 sager fra detaileddet, i hvilke der er givet et administrativt bødeforelæg for overtrædelse af reglerne omkring hygiejne. Revisionsenheden har modtaget 69 administrative bødeforelæg, der primært handler om overtrædelse af reglerne omkring hygiejne. Sagerne er alle fra 2005.

⁸ Pr. 1. januar 2006 skal fødevarer virksomheder enten registreres eller autoriseres af regionen, jf. bekendtgørelse nr. 1354 af 15. december 2005 om autorisation og registrering af fødevarer virksomheder samt egenkontrol.

Revisionsenheden bad ligeledes regionerne om at indsende sager, der omhandlede analysere-sultater, der var utilfredsstillende, og som havde resulteret i et påbud eller forbud. Revisions- enheden bad om at få de seneste 5 sager om flødekager og de seneste 5 om hakket kød.

Revisionsenheden har modtaget 61 sager, hvoraf de 34 handler om utilfredsstillende analyse- resultater for flødekager, mens de 27 omhandler utilfredsstillende analyseresultater for hakket kød. De 7 af sagerne er fra 2003, 20 er fra 2004, mens 34 er fra 2005. I de 61 sager er der alt 68 reaktioner (26 indskærpelser, 39 påbud eller forbud samt 3 med både påbud og forbud i samme afgørelse). Hertil kommer en enkelt sag uden reaktion.

5.1 Anvender regionerne bødekatalogets praksis, når de fast- sætter bødestørrelser?

Fødearestyrelsen i Mørkhøj har udarbejdet et bødekatalog på henholdsvis veterinær- og fø- devareområdet. Relevant for denne undersøgelse er bødekataloget for fødevareområdet. Bø- dekataloget indeholder de overtrædelser, hvor der via retspraksis er fastsat en bødestørrelse, og dermed er givet regionerne mulighed for at udstede administrative bødeforelæg. Bødestør- relserne i kataloget er normalbøder. Det skyldes, at den bødestørrelse, der står i kataloget, er den, der bliver givet ved langt de fleste overtrædelser.

Det meste af Fødearestyrelsens bødepraksis baserer sig på domme afsagt af byretterne. Det er op til de enkelte fødevareregioner at indsende de domme, der bliver afsagt i regionens om- råde, til Fødearestyrelsen i Mørkhøj. Det er så styrelsen i Mørkhøjs opgave at opdatere og ajourføre bødekataloget med nyeste praksis.

Bødekataloget for fødevareområdet er opdelt i 9 emneområder, hvor hygiejne er én af dem.

5.1.1 I hovedparten af bødeforelæggene er bødestørrelsen fastsat i over- ensstemmelse med bødekataloget

Gennemgangen af bødeforelæggene har vist, at regionerne i 62 ud af 69 bødeforelæg har fast- sat bødestørrelsen i overensstemmelse med bødekatalogets praksis.

Revisionen har vist, at regionerne finder, at bødekataloget er et godt arbejdsredskab. Samtidig kritiseres kataloget for at mangle opdatering og for ikke at være tilstrækkeligt detaljeret.

Fødearestyrelsen oplyser, at styrelsen i øjeblikket er i gang med en opdatering af bødekataloget. Arbejdet hermed forventes færdigt i første halvår af 2006. Bødeka- taloget kan ikke laves mere detaljeret, end der er belæg for i retspraksis.

Regeringen sammen med Dansk Folkeparti den 8. april 2006 har indgået en aftale om Fødearestyrelsen. Som bilag 1 til aftalen fremgår en plan for nul-tolerance på fødevareområdet. Et af elementerne i planen er en skærpelse af bødeniveauet på fødevareområdet.

Det overvejes aktuelt, hvordan en sådan skærpelse mest hensigtsmæssigt gennemfø- res, og der kan således på nuværende tidspunkt ikke siges noget endeligt om dette. Med nul-tolerance planen ligger det imidlertid fast, at der vil blive gennemført en generel og væsentlig skærpelse af normalbødeniveauet på fødevareområdet.

5.2 Er regionernes sagsopfølgning i overensstemmelse med kontrolvejledningen?

Såvel de administrative bødeforelæg som sagsopfølgningen ved analyseresultater er undersøgt for at belyse, om regionernes sagsopfølgning sker i overensstemmelse med kontrolvejledningen. Mere konkret er der set på, om regionerne har fulgt vejledningen i forbindelse med følgende forhold:

- Fastsættelse af skærpene eller formildende omstændigheder og anvendelsen af kumulation ved administrative bødeforelæg.
- Dokumentation for om fristen for analysestart i forhold til en fødevarerprøves produktionstidspunkt er overholdt.
- Indskærpelser ved fund af utilfredsstillende analyseresultater.

5.2.1 Fastsættelsen af skærpene eller formildende omstændigheder skete i henhold til kontrolvejledningen

Bødestørrelserne i Fødevarerstyrelsens bødekatalog er normalbøder. Hvis regionen ikke ønsker at anvende normalbøden, skal der være en begrundelse. Den kan ved administrative bødeforelæg kun bestå i enten formildende eller skærpene omstændigheder.

Kontrolvejledningen beskriver i et afsnit om formildende og skærpene omstændigheder, hvorfor det i nogle tilfælde ikke vil være passende at anvende normalbøden. Eksempelvis kan det være, at det vurderes, at normalbøden er for høj i forhold til overtrædelsen, eller bøden er for lav, hvis virksomheden har handlet meget uansvarligt. Skærpene omstændigheder er, når der foreligger forhold, som kan begrunde en skærpene af bødestørrelsen. Foreligger der formildende omstændigheder, kan bødestørrelsen nedsættes. Som udgangspunkt kan normalbøden forhøjes eller nedsættes med 50 %.

I 5 af de 69 gennemgåede bødeforelæg har det været relevant at følge kontrolvejledningens angivelser omkring skærpene og formildende omstændigheder. I samtlige 5 bødeforelæg er kontrolvejledningens retningslinjer blevet fulgt.

5.2.2 Kumulation skete i hovedparten af tilfældene i overensstemmelse med kontrolvejledningen

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.

Fødevarestyrelsens praksis for kumulation bygger på princippet om, at der skal foretages en konkret vurdering, som fastlagt af Højesteret i en dom fra 1976⁹. Kontrolvejledningen fastlægger retningslinjerne for denne vurdering.

I 36 af de gennemgåede bødeforelæg har kumulation været relevant. I 31 ud af de 36 bødeforelæg har regionerne kumuleret i overensstemmelse med kontrolvejledningens angivelser. I 2 tilfælde mangler den absolutte kumulation, mens den modererede kumulation mangler i ét tilfælde. I de resterende 2 tilfælde er der sket absolut kumulation, men ikke modereret.

Revisionen har således vist, at regionerne i de fleste tilfælde fulgte kontrolvejledningens retningslinjer, når der skulle anvendes kumulation.

5.2.3 Regionerne har ikke i alle tilfælde dokumenteret, at analysefristen var overholdt

Ifølge bekendtgørelse om fødevarerhygiejne (i det følgende benævnt hygiejnebekendtgørelsen), der var gældende indtil 1. januar 2006, skal hakket kød anvendes eller sælges inden 24 timer efter hakningen. I bilag 1 til hygiejnebekendtgørelsen angives temperaturkravet til opbevaring af forskellige fødevarer. For fødevarer indeholdende creme, flødeskum eller fromage, der anvendes eller sælges inden 12 timer efter fremstillingen, er temperaturkravet 10 grader. Af denne bestemmelse kan udledes den regel, at flødekager indeholdende creme eller flødeskum skal sælges inden 12 timer efter fremstillingen.

Ifølge Fødevarestyrelsen gælder der ved prøveudtagning det princip, at de tidsfrister, der er anført i hygiejnebekendtgørelsen for holdbarheds- eller salgsfrister, også gælder for analysetidsfrister. Det fremgår også af Fødevarestyrelsens kontrolvejledning.

Når regionerne udtager en prøve i en virksomhed, skal de udfylde et prøveudtagningsskema. Dette skema skal blandt andet indeholde oplysning om dato og klokkeslæt for prøveudtagning, fremstillingstidspunkt (hvis det er muligt) og angivet holdbarhed samt dato og klokkeslæt for modtagelse af prøven på laboratoriet. Disse oplysninger kan anvendes til at dokumentere, at regionen har fået analyseret prøven inden for tidsfristen.

Gennemgangen af regionernes sager har vist, at regionerne ikke i alle tilfælde kan dokumentere, at analysetidsfristen på 12 og 24 timer for henholdsvis flødekager og hakket kød var overholdt.

I enkelte tilfælde fremgår det af det tilsendte materiale fra regionerne, at der er decideret dokumentation for, at analysetidsfristen ikke er overholdt, i andre tilfælde foreligger der ikke dokumentation for fristens overholdelse. Regionerne har heller ikke i alle tilfælde noteret de oplysninger, som de skal ifølge kontrolvejledningen i forbindelse med prøveudtagningen.

⁹ 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.

5.2.4 Regionerne følger ikke i alle tilfælde kontrolvejledningen ved indskærpelser

På fødevareområdet gives en indskærpelse typisk på kontrolrapporten. Ifølge kontrolvejledningen er der enkelte formkrav til en indskærpelse. For det første skal indskærpelsen beskrive den regel, der er overtrådt, og for det andet skal indskærpelsen indeholde en beskrivelse af, hvad virksomheden har gjort. På kontrolrapporten vil sidstnævnte typisk være beskrevet med ordene: ”Følgende er konstateret”: Herefter følger så en beskrivelse af, hvad den tilsynsførende har konstateret ved kontrollen i virksomheden.

I de for undersøgelsen omhandlede sager vil indskærpelsen typisk ikke kunne gives på kontrolrapporten med det samme, da analyseresultatet er nødt til at foreligge først.

I 23 ud af de 26 gennemgåede indskærpelser beskriver regionerne den regel, der er overtrådt, mens regionerne i 8 indskærpelser ikke beskriver, hvad det er, virksomheden har gjort. Regionerne følger således ikke i alle tilfælde kontrolvejledningens angivelser om, hvordan en indskærpelse skal udformes.

5.3 Har regionerne foretaget partshøring og henvist til anvendte retsregler?

Forvaltningsloven regulerer offentlige myndigheders sagsbehandling, dvs. hvilke regler, myndigheden skal overholde, når den træffer afgørelser. Forvaltningsloven har blandt andet til hensigt at sikre, at offentlige myndigheder træffer lovlige og rigtige afgørelser.

I det følgende gennemgås, om forvaltningsloven er fulgt med hensyn til partshøring og henvisning til anvendte retsregler.

5.3.1 Partshøring er gennemført i overensstemmelse med forvaltningslovens regler

Ifølge forvaltningsloven må fødevareregionen ikke træffe afgørelse i en sag, før parten (dvs. virksomhedslederen) er blevet gjort bekendt med de faktiske oplysninger, som er af væsentlig betydning for sagens afgørelse og som er til ugunst for parten. Fødevareregionen skal desuden give parten lejlighed til at fremkomme med en udtalelse. Partshøringen er blandt andet med til at sikre, at parten får mulighed for at kommentere, supplere eller korrigere de faktiske oplysninger, som myndigheden er i besiddelse af.

Fødevareregionerne skal derfor som udgangspunkt foretage partshøring i de sager, der resulterer i et påbud eller forbud. Analyseresultatet af en prøve udtaget i en virksomhed, der viser en overskridelse af lovgivningsfastsatte grænseværdier, eller som regionen vurderer som utilfredsstillende eller uacceptabelt, hører til kategorien af oplysninger, som parten skal partshøres om. Dette følger også af kontrolvejledningen, der beskriver, at når en afgørelse træffes på grundlag af et laboratorieresultat eller lignende, skal den berørte part høres.

Ifølge styrelsens kontrolvejledning skal partshøring altid kunne dokumenteres.

Gennemgangen af sagerne om påbud og forbud har vist, at regionerne i samtlige sager har foretaget partshøring. Regionerne har således foretaget partshøring i overensstemmelse med forvaltningslovens bestemmelser.

Regionerne har også dokumenteret partshøringen. Dokumentationen består typisk i, at regionen i afgørelsen har skrevet, at virksomheden er blevet kontaktet på en given dato, og om virksomheden havde nogen kommentarer. Kun i en enkelt sag er der ikke dokumentation.

5.3.2 Hovedparten af afgørelserne indeholdt en henvisning til reglerne

Ifølge forvaltningsloven skal afgørelser begrundes. En begrundelse skal indeholde en henvisning til de retsregler i henhold til hvilke, afgørelsen er truffet.

Det retslige grundlag for at reagere på et utilfredsstillende analyseresultat i henholdsvis fløde- kager og hakket kød er bestemmelser i hygiejnebekendtgørelsen og fødevarereloven.

Ifølge hygiejnebekendtgørelsen, der var gældende indtil 1. januar 2006, skal behandling og salg af fødevarer foregå på en hygiejnisk forsvarlig måde og skal gennemføres således, at fødevarerne ikke udsættes for forurening eller anden skadelig påvirkning eller påvirker andre fødevarer i skadelig retning (§ 21). En bestemmelse med tilsvarende ordlyd (§ 9) fandtes i den fødevarerelov, der var gældende indtil 1. januar 2006. Desuden indeholdt den daværende fødevarerelov en bestemmelse om, at fødevarer ved behandling og salg skal være af sund og god beskaffenhed og have en rimelig holdbarhed i salgsøjeblikket (§ 7).

I forbindelse med fund af utilfredsstillende analyseresultater indeholdt samtlige påbud og forbud på nær 2 en henvisning til fødevarerelovens § 64, som indtil 1. januar 2006 var hjemmel til at udstede et påbud eller forbud. Som den faglige regelbegrundelse har regionerne anvendt fødevarerelovens § 7, § 9 eller § 21 i hygiejnebekendtgørelsen.

5.4 Indeholdt sagerne i relevant omfang oplysninger om offentliggørelse af kontrolresultater, persondataloven og indberetning til Erhvervs- og Selskabsstyrelsen?

Mange af de breve, som fødevareregionerne sender til virksomhederne, er baseret på såkaldte rammetekster udarbejdet af Fødevarestyrelsen. En rammetekst er et modulopbygget tekstsystem, der består af valgfelter og indtastningsfelter. I valgfelterne kan sagsbehandleren vælge mellem forskellige autotekster¹⁰. Udfyldelsen af en rammetekst forudsætter, at den enkelte sagsbehandler tager stilling til indholdet i brevet undervejs.

Såvel oplysninger om offentliggørelse af kontrolresultater, persondataloven og indberetning til Erhvervs- og Selskabsstyrelsen findes som autotekster. De gennemgåede sager er undersøgt for, om de relevante afsnit er tilføjet i brevene.

¹⁰ Som eksempel på autotekster kan nævnes hjemmelshenvisninger til forskellige love og bekendtgørelser, en klagevejledning og henvisning til en af styrelsens foldere.

5.4.1 Oplysning om offentliggørelse af kontrolresultater var indsat i stort set alle relevante tilfælde

Afsnittet om offentliggørelse af kontrolresultater skal indsættes i de administrative bødeforelæg, påbud eller forbud, der udstedes for overtrædelse af fødevarelovgivningen. Afsnittet beskriver, at virksomheden i henhold til bekendtgørelsen om offentliggørelse af kontrolresultater har pligt til at hænge den vedlagte kontrolrapport op på et for forbrugerne synligt sted. Desuden oplyser afsnittet om, at Fødevarestyrelsen offentliggør kontrolresultater på internettet i henhold til bekendtgørelsen.

Regionerne havde i stort set samtlige bødeforelæg indsat afsnittet om offentliggørelse af kontrolresultater. Ligeledes havde regionerne i samtlige af de gennemgåede påbud og forbud indsat afsnittet om offentliggørelse af kontrolresultater.

5.4.2 Oplysning om persondataloven fremgik af 4/5 af bødeforelæggene og i de fleste påbud og forbud

Afsnittet om persondataloven er også en autotekst. Afsnittet handler om, at fødevareregionen i forbindelse med sagsbehandlingen har behandlet personlige oplysninger og således er forpligtet til at oplyse om det. Afsnittet skal indsættes i de administrative bødeforelæg, påbud og forbud, som sendes til virksomheder, der er enkeltmandsejede, dvs. ikke er organiseret som eksempelvis et anparts-, aktie- eller kommanditselskab. Dette skyldes, at persondataloven udelukkende gælder for behandling af personoplysninger. Personoplysninger er i loven defineret som enhver form for information om en identificeret eller identificerbar fysisk person.

Gennemgangen af bødeforelæggene har vist, at regionerne i 1/5 af bødeforelæggene manglede at indsætte afsnittet omkring persondataloven. I de gennemgåede påbud og forbud har regionerne i hovedparten af de relevante tilfælde indsat afsnittet om persondataloven i overensstemmelse med persondatalovens bestemmelser. Kun i meget få tilfælde burde afsnittet have været indsat eller udeladt.

Når regionerne opretter en virksomhed i ScanJour, sker det på baggrund af en anmeldelsesblanket. Ifølge regionerne fremgår virksomhedens ejerforhold kun af virksomhedsoplysningerne i ScanJour, hvis virksomheden har oplyst herom på anmeldelsesblanketten. Ved tvivl om ejerforholdet slår regionerne virksomheden op i CVR-registret. Hvis et opslag i CVR-registret ikke har afklaret ejerforholdet, indsættes afsnittet.

Én af regionerne har gjort Fødevarestyrelsen i Mørkhøj opmærksom på, at anmeldelsesblanketten burde indeholde en rubrik til afkrydsning af ejerforhold.

5.4.3 Oplysning om indberetning fremgik af 4/5 af bødeforelæggene

Pr. 1. juli 2005 trådte lov om næringsbrev til fødevarebutikker samt reglerne om næringsbrev i restaurations og hotelbranchen i kraft. Reglerne omfatter alle detailvirksomheder med salg til den endelige forbruger, herunder også restauranter. Det fremgår af reglerne, at Erhvervs- og Selskabsstyrelsen skal føre et elektronisk register over væsentlige overtrædelser af lovgivningen vedrørende skat og afgifter, fødevarer, arbejdsmiljøforhold og brandsikkerhed, som en næringsbrevindehaver er straffet for.

Erhvervs- og Selskabsstyrelsen har fastsat, at en bøvededtagelse på mindst 3000 kr., en dom på bøde på mindst på 3000 kr. samt en dom på ubetinget eller betinget fængsel skal betragtes som væsentlige overtrædelser. Fødevareregionen skal indberette overtrædelser af fødevarerlovgivningen til overtrædelsesregistret.

Den autotekst, som regionerne har mulighed for at indsætte i det administrative bødeforelæg, består af 6 afsnit. Afsnittene orienterer bl.a. om, at styrelsen skal indberette bøder på 3.000 kr. og herover til Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, når bødeforelægget vedtages, eller når endelig dom foreligger. Afsnittene oplyser også om, hvem registret er tilgængeligt for, at virksomheden har mulighed for at tjekke egne oplysninger i registret, og hvornår oplysningerne slettes.

Gennemgang af bødeforelæggene har vist, at regionerne i 1/5 af bødeforelæggene manglede at indsætte afsnittet omkring indberetning til Erhvervs- og Selskabsstyrelsen.

Hertil oplyser Fødevarestyrelsen i Mørkhøj, at der er tale om beklagelige fejl, der dog skal ses i lyset af, at der er tale om en ny ordning, som trådte i kraft 1. juli 2005. Fødevarestyrelsen vil have fokus på dette element, og det vil blandt andet indgå i styrelsens løbende arbejde med kvalitetssikring.

5.5 Hvor hurtigt behandlede regionerne sagerne?

Der er ikke deciderede lovkrav, retningslinjer eller krav i resultatkontrakten om, hvor hurtigt en sag, der resulterer i en indskærpelse, påbud, forbud eller administrativt bødeforelæg, skal behandles. Som al anden sagsbehandling i Fødevarestyrelsen bør disse sager imidlertid behandles så enkelt og hurtigt som muligt¹¹. Resultatkontrakten for 2005 opstiller et krav om, at der skal sendes en kvitteringsskrivelse til virksomheden inden for 21 dage, hvis sagen forventes at tage mere end 30 dage ved påbud, forbud og administrative bødeforelæg. Der er ikke krav om kvitteringsskrivelser ved indskærper.

Revisionsenheden har undersøgt sagsbehandlingstiden i de indsendte sager om administrative bøder og sagsbehandling i forbindelse med utilfredsstillende analyseresultater.

5.5.1 Sagsbehandlingstiden var på gennemsnitligt højst 10 dage

En gennemsnitsberegning af sagsbehandlingstiden i de 69 gennemgåede bødeforelæg viser, at regionerne sendte bødeforelægget til virksomhederne 8 dage efter tilsynet, hvilket spænder over et interval fra 1-48 dage.

To regioner udsendte ikke kvitteringsskrivelser i de 2 tilfælde, hvor det var relevant. Sagsbehandlingstiden var i disse tilfælde på henholdsvis 40 og 48 dage.

Regionernes sagsbehandlingstid i forbindelse med indskærper ligger på i gennemsnit 6,5 dage fra analysen er afsluttet, til regionen sender indskærperen til virksomheden. Er der tale om et påbud eller forbud, ligger sagsbehandlingstiden på gennemsnitligt 10 dage.

¹¹ *Principperne fra punkt 200 i Justitsministeriets vejledning nr. 11 740 af 4. december 1986 om forvaltningsloven.*

En enkelt region har ikke udsendt en kvitteringsskrivelse i det tilfælde, hvor det var relevant. Sagsbehandlingstiden var på 63 dage. Sagsbehandlingstiden i en enkelt region har for to indskærpelsers vedkommende været på henholdsvis 42 og 122, men her har der ikke været krav om kvitteringsskrivelser.

Der er ifølge Fødevarestyrelsen taget hånd om denne problematik i styrelsens "10 punkter til styrkelse af Fødevarestyrelsens kontrol med fødevarevirksomheder", hvoraf det bl.a. fremgår, at tiden fra tilsyn til sanktion skal minimeres, og at regionschefen skal indføre en procedure, der sikrer dette.

5.5.2 Regionernes reaktionstid ved utilfredsstillende analyseresultater var i gennemsnit 7 dage

En gennemsnitsberegning af hvor lang tid der går, fra en analyse er afsluttet, til regionen kontakter virksomheden, viser, at der går 7 dage, hvilket spænder over et interval mellem fra samme dag til 19 dage. Kontakten består typisk i, at regionen sender analyseresultatet til virksomheden med et følgebrev, hvori regionen kommenterer resultatet.

Revisionsenheden finder det vigtigt, at der ikke er nogen unødigt forsinkelse i den tid, der går fra analysen er afsluttet, til virksomheden får besked om resultatet, når der foreligger et utilfredsstillende analyseresultat.

Hertil oplyser Fødevarestyrelsen, at der ikke er planer om at fastsætte krav til sagsbehandlingstiden for så vidt angår undersøgelser, der ikke indikerer akutte fødevarerisikermæssige problemer. For undersøgelser, der indikerer akut sundhedsfare, forventes regionerne at agere straks.

Bemærkninger

I hovedparten af de gennemgåede bødeforelæg har regionerne fastsat bødestørrelsen i overensstemmelse med Fødevarestyrelsens bødekatolog.

Regionerne anvendte skærpene og formildende omstændigheder i overensstemmelse med kontrolvejledningens angivelser – og havde i de fleste tilfælde foretaget kumulation som beskrevet i vejledningen. Regionerne kan ikke i alle tilfælde dokumentere, at kontrolvejledningens retningslinjer for analysefrist var fulgt. Regionerne følger ikke i alle tilfælde kontrolvejledningens angivelser om, hvordan en indskærpelse skal udformes.

Regionerne havde partshørt i overensstemmelse med forvaltningslovens regler og havde samtidig dokumentation herfor. Desuden indeholdt størsteparten af regionernes afgørelser en henvisning til de anvendte retsregler, som foreskrevet i forvaltningsloven.

I stort set samtlige gennemgåede bødeforelæg, påbud og forbud var der indsat et afsnit til virksomheden om offentliggørelse af kontrolresultater, men regionerne havde ikke altid indsat afsnittet om persondataloven i overensstemmelse med lovens bestemmelser. Ligeledes manglede afsnittet om indberetning af bøder til Erhvervs- og Selskabsstyrelsens overtrædelsesregister i nogle bødeforelæg.

Revisionen har vist, at regionernes gennemsnitlige sagsbehandlingstid lå på 6,5 dage for behandlingen af indskærpelser, 8 dage for administrative bødeforelæg og 10 dage for påbud og forbud. Ved utilfredsstillende analyseresultater gik der i gennemsnit 7 dage fra analysens afslutning, til virksomheden fik besked om resultatet.

6 Kontrollen med egenkontrollen

Alle fødevarer virksomheder skal udføre egenkontrol og have godkendt eller registreret deres egenkontrolprogram af fødevareregionen¹². Egenkontrol er virksomhedernes systematiske handlinger til at styre håndteringen af produkter, så reglerne overholdes, og der er styr på fødevarerens sikkerhed. Virksomheden skal udpege de steder i produktionen, hvor det kan gå galt - de såkaldt kritiske kontrolpunkter. I egenkontrolprogrammet skal virksomheden så beskrive de forbyggende handlinger, som virksomheden vil foretage for at holde øje med og styr på de kritiske kontrolpunkter. Ifølge Fødevarestyrelsens principper for egenkontrol er det vigtigt, at virksomheden selv udformer sit egenkontrolprogram.

En lang række fødevarerbrancher har udarbejdet branchekoder, som Fødevarestyrelsen har godkendt. Branchekoderne indeholder retningslinjer for god hygiejnepraksis og giver idéer til, hvordan virksomhederne inden for den pågældende branche kan indrettes og drives hygiejnisk forsvarligt, og hvordan virksomhederne kan opbygge en egenkontrol, der lever op til lovgivningskravene. En branchekode kan dog ikke gøre det ud for den enkelte virksomheds egenkontrolprogram, men kan fungere som en hjælp til virksomheden, idet virksomheden stadig selv skal udforme sit eget individuelle egenkontrolprogram. En virksomhed bestemmer selv, om den vil følge en branchekode.

Principperne for egenkontrol angiver, at på mindre virksomheder kan det være nødvendigt, at myndigheden vejleder virksomheden om egenkontrol undervejs i processen med at udarbejde egenkontrolprogrammet. Fødevarestyrelsen har som en hjælp til visse typer af mindre fødevarer virksomheder udarbejdet skabeloner, som egenkontrolprogrammerne kan baseres på. Skabelonerne findes som bilag til egenkontrolvejledningen.

Den offentlige fødevarer kontrol tager ved tilsynet udgangspunkt i den egenkontrol, som virksomheden har udført. Revisionsenheden har undersøgt, om egenkontrolprogrammer baseret på skabelonerne i den daværende egenkontrolvejledning sikrede, at virksomhedernes udførelse af egenkontrol kunne kontrolleres.

Det fremgår af Fødevarestyrelsens resultatkontrakt, at med udgangen af 2005 skulle 95 %¹³ af detailvirksomhederne have godkendt deres egenkontrolprogram. Ifølge Fødevarestyrelsens seneste status for egenkontrollen skulle 2005 være året, hvor fokus rettedes mod tilsynet med egenkontrollen, da et flertal af virksomhederne nu havde et godkendt egenkontrolprogram. Revisionsenheden har undersøgt, hvordan Fødevarestyrelsen har sat fokus på tilsynet med egenkontrollen i 2005.

¹² Fra 1. januar 2006 bortfaldt kravet om, at myndigheden skal godkende eller registrere egenkontrolprogrammet. Fremover vurderer fødevareregionen ved hvert tilsyn, om egenkontrolprogrammet indeholder de nødvendige elementer.

¹³ 95 % svarer til, at samtlige detailvirksomheder har et godkendt egenkontrolprogram, da en målopfyldelse på 100 % ikke er mulig på grund af oprettelsen af nye detailvirksomheder, ejerskifter mv.

6.1 Sikrede egenkontrolprogrammer baseret på skabeloner i egenkontrolvejledningen, at egenkontrollen kunne kontrolleres?

Ifølge § 8 i den egenkontrolbekendtgørelse, som var gældende indtil 1. januar 2006, skal virksomheder dokumentere egenkontrollens gennemførelse og resultater. Til bekendtgørelsen fandtes en egenkontrolvejledning med uddybende bemærkninger til de enkelte bestemmelser. Egenkontrolvejledningen angav blandt andet, at for alle virksomheder skulle dokumentationen som minimum omfatte:

- Registrering af fejl og dokumentation for fejlhåndtering
- Dokumentation for revision af egenkontrolprogrammet
- Dokumentation for gennemført afprøvning af overvågningsprocedurers effektivitet¹⁴.

Som bilag til egenkontrolvejledningen fandtes tre skabeloner, som var eksempler på et egenkontrolprogram i henholdsvis en fødevarer virksomhed med simpel tilvirkning, en mindre detailvirksomhed uden tilvirkning samt en børneinstitution. Skabelonerne beskrev krav til egenkontrollen på en række områder som for eksempel vareindkøb, opbevaring, rengøring samt vedligeholdelse og revision. Herudover indeholdt skabelonerne nogle skemaer, som virksomheden kunne benytte til at dokumentere den udførte egenkontrol på ovennævnte områder.

Skabelonerne for fødevarer virksomheder med simpel tilvirkning og mindre detailvirksomheder uden tilvirkning angav, at skemaerne for vareindkøb og opbevaring kun skulle udfyldes i tilfælde af fejl. Skabelonen for børneinstitutioner fastsatte frekvenser for, hvor ofte alle skemaer skulle udfyldes, udover at skemaerne også skulle anvendes i tilfælde af fejl.

Regionerne har overfor Revisionsenheden givet udtryk for, at skabelonerne har været med til at fremme processen med at indføre egenkontrol i virksomhederne.

6.1.1 Egenkontrolprogrammer baseret på skabeloner gør det vanskeligt for regionerne at kontrollere virksomhedernes udførelse af egenkontrol

Ifølge styrelsens kontrolvejledning er fødevarerregionernes opgave i virksomheder med godkendt egenkontrol at kontrollere, om virksomhederne:

- Har en tilstrækkelig egenkontrol, som dækker virksomhedens risici
- Gennemfører den beskrevne egenkontrol og har registreringer, der viser det
- Reagerer på fejl og har afvigerapporter eller fejlprotokol
- Har pålidelige egenkontrollodata. Dette kan eventuelt kontrolleres ved at udtage prøver og kontrollere virksomhedens data
- Reviderer egenkontrollen ved ændring i produktion eller lovgivning.

Under afsnittet kontrol med dokumentation beskriver kontrolvejledningen, at kontrol med egenkontrol er at sammenholde de faktiske forhold på stedet med det program, som virksomheden har udarbejdet. Kontrolvejledningen foreskriver, at fødevarerregionerne skal kontrollere, om virksomheden udfører egenkontrollen, som beskrevet i egenkontrolprogrammet. Det kan

¹⁴ Som et eksempel herpå angiver egenkontrolvejledningen, at virksomheden skal kunne dokumentere, at en given stegetid sikrer gennemstegning.

eksempelvis være virksomhedens dokumentation for registreringer af tid og temperaturer, dokumentation for at rengøring er foretaget, eller at personale har gennemgået den relevante hygiejneuddannelse.

Kontrolvejledningen beskriver ikke, hvordan fødevareregionerne skal udføre kontrollen i de tilfælde, hvor virksomhedens dokumentation for udført egenkontrol kun kan bestå i fejlregistreringer¹⁵.

Hertil oplyser Fødevarestyrelsen, at i disse tilfælde vil det være det basale tilsyn, for eksempel temperaturen i en kølemontør, der afslører, om virksomhederne udfører egenkontrol. Findes der fejl (og er der ingen afvigerapport) indikerer det, at der ikke er udført korrekt egenkontrol.

Fødevarestyrelsen i Mørkhøj vurderer, at uanset dokumentationsomfanget er det muligt at få en indikation af, om en virksomheds egenkontrolprogram fungerer. Er der tale om en virksomhedstype, hvor der kun foretages fejlregistrering, og er der ikke dokumentation for fejlregistrering, betyder det ifølge styrelsen, at den tilsynsførende ikke bør kunne finde fejl ved tilsyn. Finder den tilsynsførende imidlertid fejl ved tilsynet - der altså ikke er registreret - følger virksomheden ikke sit egenkontrolprogram, og der kan således sanktioneres for ikke at udføre egenkontrol.

Det er Revisionsenhedens opfattelse, at hvis en tilsynsførende finder fejl ved et tilsyn, eksempelvis ved temperaturen - og der ikke tidligere er lavet nogen fejlregistrering herfor, får den tilsynsførende svært ved at bevise, at fejlen har været der i længere tid end siden sidste temperaturlæsning. For at kunne gennemføre kontrol af egenkontrollen, er det derfor nødvendigt, at virksomhederne eksempelvis registrerer temperaturlæsning med et interval fastsat i egenkontrolprogrammet - og ikke kun i tilfælde af fejl i form af for høj temperatur.

Hertil oplyser Fødevarestyrelsen, at er temperaturen ikke korrekt, og er der ingen fejlregistrering foretaget, må det vurderes, at virksomheden ikke har styr på sin egenkontrol. Der kunne nævnes andre eksempler. Eksempelvis at rengøringsprogrammet ikke følges, for gamle varer osv.

I lighed hermed fandt halvdelen af regionerne det problematisk, når skabelonerne kun krævede, at fejl skulle dokumenteres, da det betyder, at den tilsynsførende har vanskeligt ved at vurdere, om virksomheden følger egenkontrolprogrammet. Har virksomheden ingen fejlregistreringer haft, er det op til regionen at afgøre, om dette skyldes, at der ikke har været fejl i virksomheden, eller om virksomheden ikke udfører egenkontrol. Andre regioner opfattede ikke det manglende dokumentationskrav som et problem.

Revisionen har vist, at skabelonernes dokumentationskrav har vanskeliggjort regionernes mulighed for at kontrollere, at virksomheden udfører egenkontrol.

¹⁵ Det vil sige i de tilfælde, hvor virksomheden har valgt at anvende en af de to skabeloner for henholdsvis fødevarerens virksomheder med simpel tilvirkning og mindre detailvirksomheder uden tilvirkning.

6.1.2 Virksomhedernes forståelse for egenkontrol har betydning for dens gennemførelse

Ifølge nogle regioner er der stadig en del virksomheder, der ikke forstår baggrunden for egenkontrol eller kun udfører egenkontrol for myndighedens skyld, og at det især gælder for detaileddet. Ifølge andre regioner er det kun en forholdsvis lille andel af virksomhederne, der mangler forståelsen, men disse virksomheder tager meget af de tilsynsførendes tid. Endelig er der regioner, som også omtalte virksomheder, der har problemer med egenkontrol, men ikke omfanget af dem. De fleste regioner angav, at det er ressourcekrævende for de tilsynsførende at vejlede virksomheder med manglende forståelse for egenkontrol.

Hvis en virksomhed ikke forstår egenkontrolprincippet og dermed meningen med at udføre egenkontrol, er der en risiko for, at virksomheden ikke følger sit egenkontrolprogram. I sådanne tilfælde ville det efter Revisionsenhedens opfattelse være en fordel, om der var krav om, at virksomheden skulle dokumentere egenkontrollens udførelse udover ved fejl. Som eksempel kunne tænkes, at virksomheden dagligt eller ugentligt skulle notere, hvad temperatur-aflæsningen har vist og altså ikke kun notere, når temperaturen fraviger fra lovgivningens krav. Et sådant dokumentationskrav vil øge sandsynligheden for, at virksomhedens ejer eller ansatte rent faktisk får aflæst temperaturen, selvom de måske ikke umiddelbart kan se det fornuftige heri.

At der bør gælde et krav om dokumentation udover fejlregistreringer i detailvirksomheder med simpel tilvirkning og mindre detailvirksomheder uden tilvirkning understreges af regionernes udsagn om, at det netop er i detailbranchen, at nogle virksomheder mangler forståelse for egenkontrollen og ikke følger deres egenkontrolprogram.

6.1.3 Den nye egenkontrolvejledning kræver dokumentation for egenkontrollens gennemførelse udover fejlregistrering

Revisionsenheden konstaterer, at i den egenkontrolvejledning, der har været gældende siden 1. januar 2006, er afsnittet om minimumsdokumentation og vendingen om, at visse data kun dokumenteres som fejlregistrering, fjernet. Den nye vejledning indeholder også tre skabeloner for et egenkontrolprogram for henholdsvis fødevarer virksomheder med begrænset tilvirkning og begrænset varesortiment, mindre detailvirksomheder uden tilvirkning og børneinstitutioner. I modsætning til tidligere kræver alle tre skabeloner nu dokumentation af den rutinemæssige egenkontrol - også i forbindelse med vareindkøb og opbevaring og altså ikke kun ved fejlregistreringer.

Hertil oplyser Fødevarestyrelsen i Mørkhøj, at styrelsen med baggrund i hygiejneforordningen har besluttet at stramme op på dokumentationskravet for at få en bedre dokumentation for, at egenkontrollen i fødevarer virksomhederne udføres tilstrækkeligt effektivt.

Styrelsens beslutning er blandt andet truffet på baggrund af drøftelser i projektgruppen om egenkontrol i detaileddet (læs mere om gruppen i afsnit 6.2.1). Endvidere anfører styrelsen, at der fra de tilsynsførende har været et ønske om hurtigere at kunne gennemskue, om et egenkontrolprogram bliver fulgt.

Revisionsenheden har spurgt Fødevarestyrelsen, hvad der skal ske med de egenkontrolprogrammer, som er godkendt i henhold til de gamle skabeloner, herunder om regionerne skal påpege de nye dokumentationskrav overfor virksomhederne på deres tilsyn og påbyde nye egenkontrolprocedurer for dokumentation indsat i egenkontrolprogrammet. Hertil har Fødevarestyrelsen svaret, at styrelsen er i færd med at udarbejde en orienteringsskrivelse til brancherne vedrørende egenkontrol, herunder om dokumentationskravet.

6.2 Hvordan har Fødevarestyrelsen sat fokus på tilsynet med egenkontrollen i 2005?

Fødevarestyrelsen har iværksat følgende tiltag i 2005 for at rette fokus på tilsynet med egenkontrollen i detailledet:

- Ændring af kommissorium for den hidtidige projektgruppe om egenkontrol i detailledet
- Nyt kursus om branchekoder og egenkontrol i detailledet.

Udover projektgruppen om egenkontrol i detailledet nedsatte Fødevarestyrelsen i 2003 en koordinationsgruppe for egenkontrol. Formålet med gruppen var at effektivisere styringen og koordineringen af egenkontrolområdet. Indtil videre har der kun været afholdt ét møde i koordinationsgruppen, men der foreligger ikke et referat herfra. Blandt opgaverne var at udgive en årlig rapport med en gennemgang af koordinationsgruppens arbejde.

Hertil oplyser Fødevarestyrelsen, at der ikke er udarbejdet nogen årlige rapporter. Koordinationsgruppens arbejde har været afløst af arbejdsgrupper m.m., der har arbejdet med implementering af de nye hygiejneregler.

Fødevarestyrelsen i Mørkhøj så i starten af 2005 et behov i at undersøge, hvordan egenkontrollen fungerer i praksis og identificere, hvor der skal sættes ind med nye tiltag for at fremme egenkontrollen - særligt blandt de virksomheder, der har det vanskeligt med egenkontrollen. Derfor udarbejdede styrelsen i Mørkhøj et oplæg om fremtidens egenkontrol til det fødevarechefmøde, der skulle holdes i januar 2005. På mødet skulle fødevarecheferne blandt andet diskutere hvilke problemer, cheferne ser som de største for at gennemføre egenkontrollen effektivt, problemernes omfang, samt hvor der er behov for en målrettet indsats. Det blev på mødet besluttet, at Fødevarestyrelsen i Mørkhøj skulle arbejde videre med oplægget om fremtidens egenkontrol, og at de fremførte synspunkter skulle indgå heri. Dette arbejde er endnu ikke afsluttet.

Fødevarestyrelsen oplyser, at i foråret 2006 indkaldes brancher m.m. til en evaluering af egenkontrol i detailledet. Synspunkter herfra vil indgå i de fremtidige overvejelser.

6.2.1 Projektgruppes kommissorium blev ændret til også at omhandle tilsynet med egenkontrollen

I januar 2001 nedsatte Fødevarestyrelsen en projektgruppe om egenkontrol i detailledet, som skulle være det koordinerende led i forbindelse med projektet om registrering og godkendelse

af egenkontrol i detaileddet. Endvidere skulle gruppen medvirke til at sikre, at registreringen og godkendelsen skete ensartet i hele landet.

Projektgruppen bestod af medarbejderrepræsentanter fra styrelsen i Mørkhøj og fra de regionale fødevareafdelinger. I løbet af perioden 2001-2003 mødtes gruppen 4-6 gange årligt, hvor der hver gang blev diskuteret emner som status for branchekoder, egenkontrolvejledningen og udformningen af skabeloner.

I 2004 afholdt projektgruppen 2 årlige møder, hvor det blandt andet blev foreslået, at projektgruppen skiftede navn og kommissorium. Ved indgangen til 2005 fik projektgruppen ændret sit kommissorium, således at den ikke kun omhandler detaileddet og har fokus på tilsynet med egenkontrollen. Projektgruppen skal koordinere og diskutere den erfaring, der opsamles i styrelsen i forbindelse med tilsyn med egenkontrol og godkendelse af egenkontrolprogrammer. Endvidere skal gruppen medvirke til, at tilsyn med egenkontrol og godkendelse af egenkontrolprogrammer sker så ensartet som muligt i hele landet. Projektgruppen skal have særlig fokus på de små virksomheder, herunder detailvirksomheder. Dette skyldes, at det har vist sig særligt vanskeligt at indføre egenkontrol i disse virksomheder, ligesom tilsynet med egenkontrol på sådanne virksomheder ofte giver anledning til problemer.

I det nye kommissorium for projektgruppen er anført, at da gruppen etableres på baggrund af det endnu uafsluttede projekt om indførelse af egenkontrol i detaileddet, bibeholdes de aftalte møder i 2005 med de faste dagsordenspunkter om egenkontrol i detaileddet og opfølgning på resultatkontrakten. Styrelsen har besluttet, at fra 2006 skal gruppen indtil videre holde møde 4 gange årligt.

6.2.2 Nyt kursus om egenkontrol i detaileddet

I perioden 2002-2004 har Fødevarestyrelsen hvert år afholdt basiskurser i praktisk egenkontrol, der henvendte sig til tilsynsførende, som udførte tilsyn i detaileddet. Kursets indhold var gennemgang af lovgivning og branchekoder, vurdering af egenkontrolprogrammer samt checkskemaer, skabeloner og cases. Kurset ville ifølge kursusbeskrivelsen give de tilsynsførende indsigt i egenkontrollovgivningen og udarbejdelsen af egenkontrolprogrammer samt værktøjer til at vurdere programmer under tilsyn eller i sagsbehandlingen. I 2003 og 2004 tilbød styrelsen desuden et kursus om tilsyn med egenkontrol i detailvirksomheder, hvori der blandt andet indgik praktiske øvelser i udvalgte detailvirksomheder.

De hidtidige kurser om egenkontrol blev i 2005 erstattet af et nyt kursus om branchekoder og egenkontrol i detaileddet. Kursets formål var at give den tilsynsførende indsigt i at udføre tilsyn, der tager udgangspunkt i detailvirksomhedernes egenkontrolprogrammer ud fra branchekoder og andre hjælpeværktøjer. Kursets indhold var en gennemgang af eksempler på branchekoder, andre værktøjer (skabeloner, checkskemaer m.m.), rollespil og et tilsyn med en regionsrepræsentant. Det fremgår ikke af kursusbeskrivelsen, om dette tilsyn var en praktisk eller en teoretisk øvelse.

I 2006 tilbyder Fødevarestyrelsen ikke kurser specifikt om egenkontrol i detaileddet.

Fødevarestyrelsen oplyser, at der i 2006 tilbydes et basalt 1-dags kursus i grundlæggende HACCP¹⁶ og et mere avanceret 3-dages HACCP kursus med indlagt audit i fødevarer virksomheder.

Revisionsenheden konstaterer, at disse 2 kurser i egenkontrol har været udbudt hvert år siden 2003.

Bemærkninger

To af de tidligere skabeloner i egenkontrolvejledningen krævede for visse kontrolområders vedkommende kun registrering af fejl. Revisionen har vist, at egenkontrolprogrammer baseret på disse skabeloner i 2005 vanskeliggjorde regionernes mulighed for at kontrollere virksomhedernes udførelse af egenkontrol. Den nye egenkontrolvejledning med tilhørende skabeloner, som gælder i 2006, kræver dokumentation for egenkontrollens rutinemæssige gennemførelse.

Fødevarestyrelsen satte i 2005 fokus på tilsynet med egenkontrollen i detailledet ved at ændre kommissoriet for projektgruppen om egenkontrol i detailledet og ved at udbyde et nyt kursus om egenkontrol.

¹⁶ HACCP: Hazard Analysis Critical Control Point. Det er systematisk fremgangsmåde til identifikation af risici eller risikofaktorer i forbindelse med produktion, distribution og anvendelse af fødevarer.

7 Kvalitetsstrategien på fødevareområdet

Fødevarestyrelsen formulerede i 2002 en strategi for kvalitetsudvikling i kontrolarbejdet på fødevareområdet. Implementeringen af strategien blev indledt i 2003 og fortsatte i 2004.

Kvalitetsstrategiens formål er at sikre og udbygge en effektiv opgavevaretagelse, som lægger vægt på ensartet effekt, risikovurdering, behovsorientering, løbende kvalitetsudvikling af de tilsynsførende og det retlige grundlag for offentlig myndighedsudøvelse.

Strategiens hovedelementer er kontrolværdier, kompetenceudvikling og kvalitetssupervision. Kontrolværdierne præciserer kvalitetskravene i form af nogle udsagn om, hvordan kravene til kontrolopgaven omsættes til praktisk handling. Kompetenceudvikling er en nødvendig forudsætning for kvalitet i kontrollen, da opgavevaretagelsen blandt andet kræver viden om regelgrundlag, produktion og retlige forhold. Kvalitetssupervisionen har til formål at kontrollere, om den tilsynsførendes opgaveløsning lever op til kvalitetskravene samt skabe dialog om løsning af kontrolopgaven. Den tilsynsførende bliver kvalitetssuperviseret af chefen eller områdedederen.

Revisionsenheden har undersøgt, hvordan Fødevarestyrelsen følger op på kvalitetsstrategiens formål om at sikre og udbygge en effektiv opgavevaretagelse. Endvidere har Revisionsenheden undersøgt, om kvalitetsstrategiens elementer medvirker til den ønskede kvalitetsudvikling af kontrolarbejdet.

7.1 Hvordan følger styrelsen op på, om kvalitetsstrategien sikrer og udbygger en effektiv opgavevaretagelse?

Kvalitetsstrategien skal evalueres hvert år med det formål at sikre, at strategien løbende udvikles og forbedres samt tilpasses ændrede krav og behov internt i Fødevarestyrelsen og i forhold til styrelsens omgivelser. I Fødevarestyrelsens resultatkontrakt for 2005 var der sat mål for, at strategien også skulle revideres i løbet af 2005. Revisionsenheden har undersøgt, om der i forbindelse med evaluering og revision er fulgt op på, om kvalitetsstrategien lever op til sit formål.

I den forbindelse er materiale om revision og evaluering af strategien for kvalitetsudvikling i kontrolarbejdet i 2005 blevet gennemgået.

7.1.1 Styrelsen fulgte op ved at evaluere og revidere kvalitetsstrategien

Fødevarestyrelsen har i 2005 revideret strategien for kvalitetsudvikling af kontrolarbejdet. Rammerne for revisionen er fastlagt i et notat om evaluering af strategien fra januar 2005. Notatet er dokumentationen for den evaluering af kvalitetsstrategien, der fandt sted i november-december 2004 i regionerne og efterfølgende i Mørkhøj. Konklusionerne fra notatet skulle indgå i grundlaget for revisionen af kvalitetsstrategien i 2005.

Følgende forhold skulle revideres i løbet af 2005:

- Udarbejdelse af supervisionskriterier for tilsynsteknikere, som udfører dataindsamling i kødvirksomheder.
- Ajourføring af de dele af supervisionskriterierne, der vedrører kontrol med egenkontrol i de eksisterende supervisionskriterier.
- Generel opdatering af strateginotatet fra 2002 (fødevareområdet) samt tilføjelse af afsnit, der beskriver supervision i Fødevarestyrelsen.
- Forbedrede forklaringer af kontrolværdierne.
- Ændring af kontrolværdien "Vi laver ingen procedurefejl".

Det blev på et fødevarechefmøde i oktober 2005 besluttet, at de 2 sidste punkter skulle udsættes til behandling i 2006. Begrundelsen var, at det blev vurderet som udsigtsløs at bearbejde kontrolværdierne, når disse alligevel skulle drøftes i 2006 i forbindelse med styrelsens nye struktur.

Forud for et fødevarechefmøde i november 2005 udsendte styrelsen i Mørkhøj forslag og udkast til de 3 forhold, som skulle revideres. I tiden fra fødevarechefmødet i november til fødevarechefmødet i december modtog styrelsen i Mørkhøj forslag til ændringer af det udsendte fra en række fødevareafdelinger. Disse blev indarbejdet og fremsendt til behandling og godkendelse ved fødevarechefmødet i december 2005. Ved mødet var der ingen bemærkninger til de fremsendte reviderede udkast.

Arbejdet med disse forslag resulterede i en fornyet opdeling af supervisionskriterierne for de forskellige virksomhedstyper. I stedet for et sæt supervisionskriterier til slagterier og kødvirksomheder og et sæt til detail- og øvrige engrosvirksomheder blev opdelingen som følger: Kriterier for kvalitetssupervision af kontrollen med detailvirksomheder, kriterier for kvalitetssupervision af kontrollen med engrosvirksomheder (herunder slagterier) samt som noget nyt kriterier for kvalitetssupervision af tilsynsteknikere, der udfører dataindsamling på kødvirksomheder.

Revisionsenheden konstaterer, at der er udarbejdet supervisionskriterier for tilsynsteknikere, som udfører dataindsamling i kødvirksomheder, og at der er gennemført en ajourføring af de dele af supervisionskriterierne, der vedrører kontrol med egenkontrol. Der er ligeledes sket en generel opdatering af strateginotatet fra 2002 (fødevareområdet) og tilføjet et afsnit, der beskriver supervision i styrelsen. Fødevarestyrelsen har således revideret de forhold, den skulle i henhold til notatet fra januar 2005 - på nær 2 som er udskudt til behandling i 2006.

Revisionsenheden finder, at Fødevarestyrelsen har fulgt op på, om kvalitetsstrategien sikrer og udbygger en effektiv opgavevaretagelse ved den gennemførte evaluering og revision.

7.2 Medvirker kvalitetsstrategien til den ønskede kvalitetsudvikling i kontrolarbejdet?

I notatet om evaluering af strategien fra januar 2005 anførte styrelsen, at det ved udgangen af 2005 ville være muligt at konkludere, om kvalitetsstrategiens elementer medvirker til den ønskede kvalitetsudvikling af kontrolarbejdet.

Som led i evalueringen af strategien i 2005 udsendte styrelsen i Mørkhøj et spørgeskema, som fødevareafdelingerne kunne vælge at benytte til deres evaluering. Spørgsmålene vedrørte de tre elementer i kvalitetsstrategien. Fødevareafdelingerne blev blandt andet spurgt om, hvilken effekt kontrolværdierne, kvalitetssupervisionen samt kompetenceprofiler og -udviklingsplaner har haft på kvaliteten af kontrolarbejdet, samt hvilke erfaringer fødevareafdelingerne har gjort sig i 2005.

7.2.1 Regionerne mener, at strategien har en positiv indvirkning på kvaliteten

Evalueringen viste, at kontrolværdierne ifølge fødevareafdelingerne har en positiv effekt på kontrolarbejdet. De har været med til at skabe klarhed og en bedre kvalitet. Kvalitetssupervisionerne har haft en meget stor effekt på kvaliteten af kontrolarbejdet. Ledelsen og medarbejderne har således fået bedre mulighed for at få afdækket kompetencerne hos de tilsynsførende. Kvalitetssupervision er et godt redskab til at give feedback på tilsynsarbejdet og til at skabe ensartethed internt i regionen og regionerne imellem. Kompetenceudvikling sætter fokus på og medvirker til at give et overblik over kompetenceudviklingsbehovet hos medarbejderne.

Samtlige fødevareafdelinger er ifølge evalueringen af den opfattelse, at effekten af kompetenceudviklingen endnu ikke er slået igennem, men at det på sigt vil have en positiv indvirkning på kvaliteten af kontrolarbejdet.

Resultaterne af styrelsens evaluering af kvalitetsstrategien på fødevareområdet i 2005 har således vist, at strategien medvirker til den ønskede effekt om kvalitetsudvikling i kontrolarbejdet.

Bemærkninger

Revisionsenheden finder, at Fødevarestyrelsen følger op på, om kvalitetsstrategien sikrer og udbygger en effektiv opgavevaretagelse ved at gennemføre evaluering og revision af strategien. Samtidig viste styrelsens evaluering i 2005, at kvalitetsstrategien medvirker til den ønskede kvalitetsudvikling i kontrolarbejdet.

Del 2 – Overordnet revision

Denne del omfatter overordnet revision af fødevarekontrollen i 2005. Ifølge den fire-årige plan, som er skitseret i kapitel 2, drejer det sig om kontrollen i kødvirksomheder, i engrosvirksomheder med og uden tilvirkning, grænsekontrollen samt kontrollen i primærledet.

Den overordnede revision indeholder følgende kapitler:

- Målopfyldelse i øvrige virksomhedstyper end i detailledet (kapitel 8)
- Grænsekontrollen (kapitel 9)
- Nye tiltag i kødkontrollen (kapitel 10)

8 Målopfyldelse i primær- og engrosledet

Fødevarestyrelsen har fastsat resultatmål for antal tilsyn og godkendelser af egenkontrolprogrammer i primær- og engrosledet i resultatkontrakten for 2005. I Fødevarestyrelsens kvartalsrapporter opgøres antallet af tilsyn og godkendelser af egenkontrolprogrammer pr. virksomhed/primærproducent, og regionerne holdes kvartalsvist op mod det fastsatte mål herfor. Grundlaget for opgørelserne i kvartalsrapporterne er indberetninger fra regionerne.

Formålet med kapitlet er at undersøge, om Fødevarestyrelsen levede op til resultatkontraktens mål for tilsyn i engrosledet og til tilsynsfrekvensvejledningens vejledende tilsynsfrekvenser for virksomhedskategorierne i engrosledet, samt om Fødevarestyrelsen levede op til resultatkontraktens mål om 95 %¹⁷ godkendelse af egenkontrolprogrammer hos primærproducenter og engrosvirksomheder i 2005.

For kontrollen i primærledet er der inden for de områder, som Revisionsenheden har mandat til at revidere, fastsat resultatmål for tilsyn i forbindelse med medicinkontrollen i resultatkontrakten for 2005 og for godkendelse af egenkontrolprogrammer i slagtefjerkræbesætninger. Med hensyn til godkendelse af egenkontrolprogrammer hos slagtefjerkræbesætninger viste målopfyldelsen i 2004, at 100 % af besætningerne allerede havde indført egenkontrol på det tidspunkt. Målopfyldelsen for 2005 gennemgås derfor ikke.

8.1 Gennemførte regionerne den kontrol, de skulle i 2005?

Ifølge Fødevarestyrelsens resultatkontrakt for 2005 er der for tilsyn i primær- og engrosledet følgende minimumsmål (markeret med fed):

¹⁷ 100 % målopfyldelse kan være vanskeligt at nå på grund af nyoprettelse af virksomheder mv. Derfor er målet fastsat til 95 % af virksomhederne.

Virksomhedskategori	Tilsynsfrekvensgruppe	Minimumsmål	Eksempler på virksomhedstyper, jf. tilsynsfrekvensvejledningen
Medicinkontrol i primærbesætninger		200 besætninger	
Kontrol med dyrlægepraksis		40 praksis	
Landsdækkende aktioner af rejseholdet		4 aktioner årligt	
Engrosvirksomheder med tilvirkning	1-2 tilsyn	Min. gennemsnitligt 1 tilsyn	Fabriksfartøjer, osteudskæringsvirksomheder, producenter af materiale og genstande.
	2-4 tilsyn	Min. gennemsnitligt 2 tilsyn	Margarinefabrikker, brødfabrikker, bryggerier
	4-6 tilsyn	Min. gennemsnitligt 4 tilsyn	Kødvirksomheder (hjemmemarked), fiskeproduktvirksomheder, mejerier
	4-6 tilsyn (AM/PM ¹⁸)		Hjemmemarkedsslakterier
	6-8 tilsyn	Min. gennemsnitligt 6 tilsyn	Kødproduktvirksomheder (eksport og hjemmemarked), frysehuse
Engrosvirksomheder uden tilvirkning	1 tilsyn	Min. gennemsnitligt 1 tilsyn	Engrosvirksomheder med salg af emballerede ikke-letfordærlige fødevarer, transportvirksomheder
	1-3 tilsyn		Kød- og kødproduktvirksomheder samt fisk og fiskeproduktvirksomheder med engrossalg, ægpakkerier og grænsekontrolsteder

Tabel 4: Resultatmål for tilsyn i virksomheder i primær- og engrosleddet samt eksempler på virksomhedstyper inden for hver af tilsynsfrekvensgrupperne i engrosleddet. Der er ikke fastsat mål for virksomheder, der skal have ugentlige eller daglige tilsyn. Kilde: Fødevarestyrelsens resultatkontrakt for 2005 og tilsynsfrekvensvejledningen for 2005.

Revisionsenheden gennemgår i det følgende målopfyldelsen i 2005 for tilsyn i primær- og engrosleddet. I Fødevarestyrelsens kvartalsrapporter opgøres målopfyldelsen samlet for tilsynene i hver af virksomhedskategorierne (hvv. engrosvirksomheder med og uden tilvirkning).

Fødevarestyrelsen oplyser, at resultatkravet for engrosvirksomheder med tilvirkning er en følge af tilsynsfrekvensvejledningen 2005, hvor det fremgår, at tilsynsfrekvensen for disse virksomheder fra 2005 skal fastsættes ud fra en særlig behovsorienteret vurdering, som er beskrevet nærmere i vejledningens bilag 2. Ifølge bilag 2 skal regionerne foretage en konkret vurdering af behov for tilsyn i hver enkelt engrosvirksomhed med tilvirkning. Vurderingen resulterer i en opdeling af virksomhederne i grupperne "over middel", "middel" og "basal", idet virksomheden vurderes som over, på niveau med eller under det normale for branchen.

På baggrund af denne vurdering er der mulighed for både at reducere og at øge tilsynsfrekvensen og den tid, som den/de tilsynsførende er til stede i virksomheden. Tilsynsfrekvensen kan herved blive større eller mindre end det udgangspunkt, som er angivet i tilsynsfrekvensvejledningen.

Ifølge Fødevarestyrelsens tilsynsfrekvensvejledning for 2005 skal alle engrosvirksomheder som minimum have ét tilsyn hvert år.

¹⁸ AM/PM- kontrol: Ante mortem og post mortem kontrol er kødkontrol i forbindelse med slagtinger. Det drejer sig her om hjemmemarkedsslakterier med 4-6 tilsyn pr. år.

Hertil kommer, at Fødevarestyrelsen i foråret 2004 fastsatte tilsynsfrekvensen for kontrollen med malkekvægsbesætninger til 7,5 % i 2005. Målopfyldelsen i forhold hertil gennemgås også.

8.1.1 Målene for medicinkontrollen blev nået i 2005

Ifølge resultatkontrakten skulle der på landsplan gennemføres 200 kontrolbesøg hos primærbesætninger i forbindelse med medicinkontrollen og 40 kontrolbesøg i dyrlægepraksis. Til opfyldelse af målet er der til regionerne blevet udmeldt et antal kontrolbesøg, som fremgår af følgende tabel. Også målopfyldelsen fremgår af tabellen.

Medicinkontrol i primærbesætning - mål 200 kontrolbesøg på landsplan											
Region	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Hele landet
Udmeldte tilsyn	33	29	28	21	15	15	21	18	12	8	200
Gennemførte tilsyn	35	29	28	21	15	15	18	18	12	7	198
% gennemførte tilsyn	106,1 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	85,7 %	100 %	100 %	87,5 %	99,0 %
Kontrol med dyrlægepraksis - mål 40 kontrolbesøg på landsplan											
Udmeldte tilsyn	6	6	5	4	3	3	4	3	4	2	40
Gennemførte tilsyn	8	6	5	4	2	3	4	3	4	2	41
% gennemførte tilsyn	133,3 %	100 %	100 %	100 %	66,7 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	102,5 %

Tablet 5: Målopfyldelsen for medicinkontrollen i 2005 i primærbesætninger og for dyrlægepraksis. Kilde: Fødevarestyrelsens 4. kvartalsrapport for 2005.

Det fremgår af tabellen, at målene for medicinkontrollen blev nået i de fleste regioner, og set på landsplan blev målet nået.

8.1.2 De udmeldte tilsyn i malkekvægsbesætningerne blev nået

Fødevarestyrelsen fastsatte i foråret 2004 tilsynsfrekvensen for kontrollen med malkekvægsbesætninger med branchekode og kvalitetsrådgivningsaftale til 7,5 % i 2005. Af Fødevarestyrelsens 4. kvartalsrapport for 2005 fremgår følgende målopfyldelse:

Region	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Hele landet
Udmeldte tilsyn	85	59	62	30	35	61	64	28	23	9	456
Gennemførte tilsyn	87	59	64	30	31	61	64	28	22	10	456
% gennemførte tilsyn	102 %	100 %	103 %	100 %	94 %	100 %	100 %	100 %	96 %	111 %	100 %

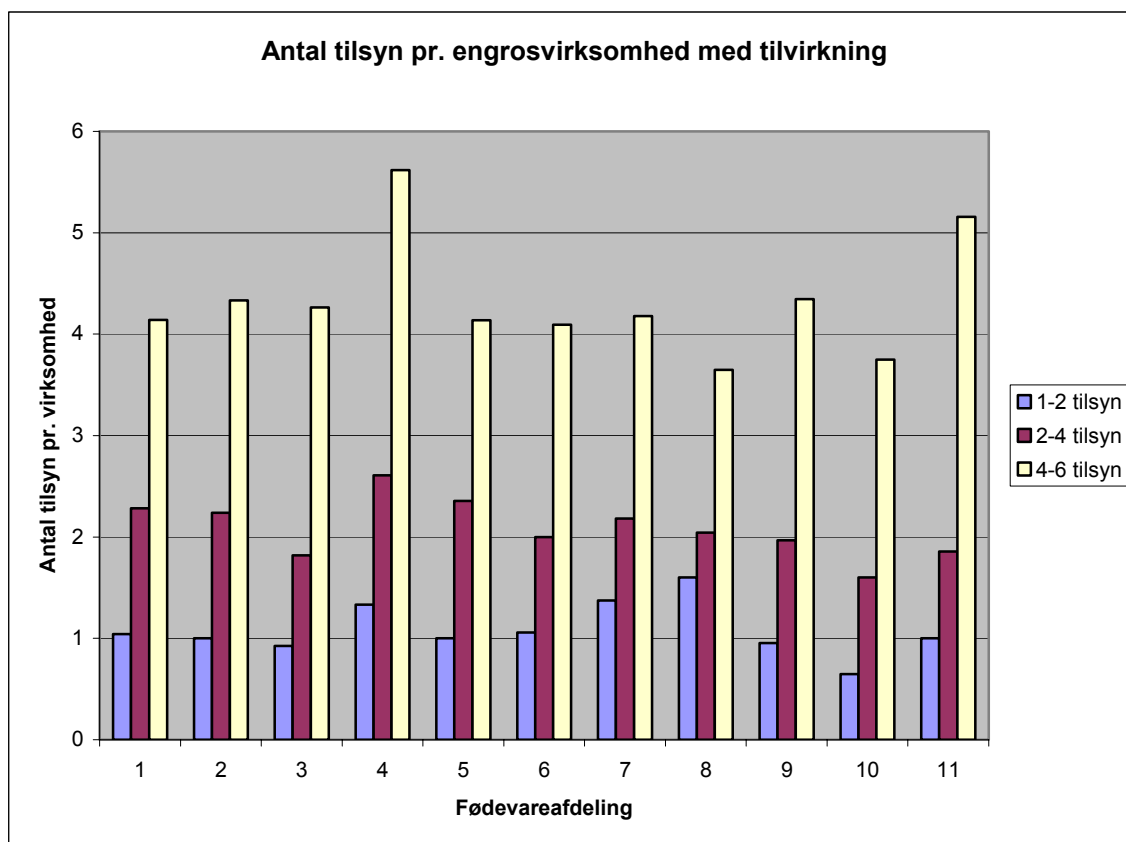
Tablet 6: Målopfyldelsen for mælkeproducenter med branchekode og kvalitetsrådgivningsaftale. Kilde: Fødevarestyrelsens 4. kvartalsrapport for 2005.

Tabellen viser, at stort set alle regioner har nået målet i 2005.

8.1.3 Resultatmålet for engrosvirksomheder med tilvirkning blev nået, men enkelte regioner levede ikke op til tilsynsfrekvensvejledningen

Ifølge 4. kvartalsrapport er den samlede målopfyldelse for tilsyn i engrosvirksomheder med tilvirkning 129,3 %. Alle regioner havde nået målet.

I figuren nedenfor ses det gennemsnitlige antal tilsyn pr. virksomhed, som de regionale fødevareafdelinger gennemførte i 2005 i engrosvirksomheder med tilvirkning fordelt på tilsynsfrekvensgrupper. Eksempler på virksomheder i tilsynsfrekvensgrupperne fremgår af tabel 4. Hjemmemarkedsslagterier (4-6 tilsyn og AM/PM-kontrol) og virksomheder med 6-8 tilsyn bliver gennemgået særskilt i afsnit 8.1.4.



Figur 13: Antal tilsyn pr. virksomhed i engrosvirksomheder med tilvirkning i 2005. Virksomhederne er opdelt efter, hvor mange tilsyn de skal have ifølge tilsynsfrekvensvejledningen for 2005, dog er virksomheder med 4-6 tilsyn (AM/PM) og 6-8 tilsyn ikke taget med (se afsnit 8.1.4.). Kilde: Indberettede data fra regionerne og Revisionsens bearbejdning heraf.

Det fremgår af figuren, at de fleste fødevareafdelinger har nået tilsynsfrekvensvejledningens minimumsfrekvenser for antal tilsyn i engrosvirksomheder med tilvirkning. Der er imidlertid inden for hver af tilsynsfrekvensgrupperne 2-3 fødevareafdelinger, som ikke har nået minimumsfrekvensen for antal tilsyn. Blandt disse er 2 fødevareafdelinger repræsenteret mere end én gang. Ifølge styrelsen er alle engrosvirksomheder med tilvirkning formodentlig blevet kontrolleret i 2005.

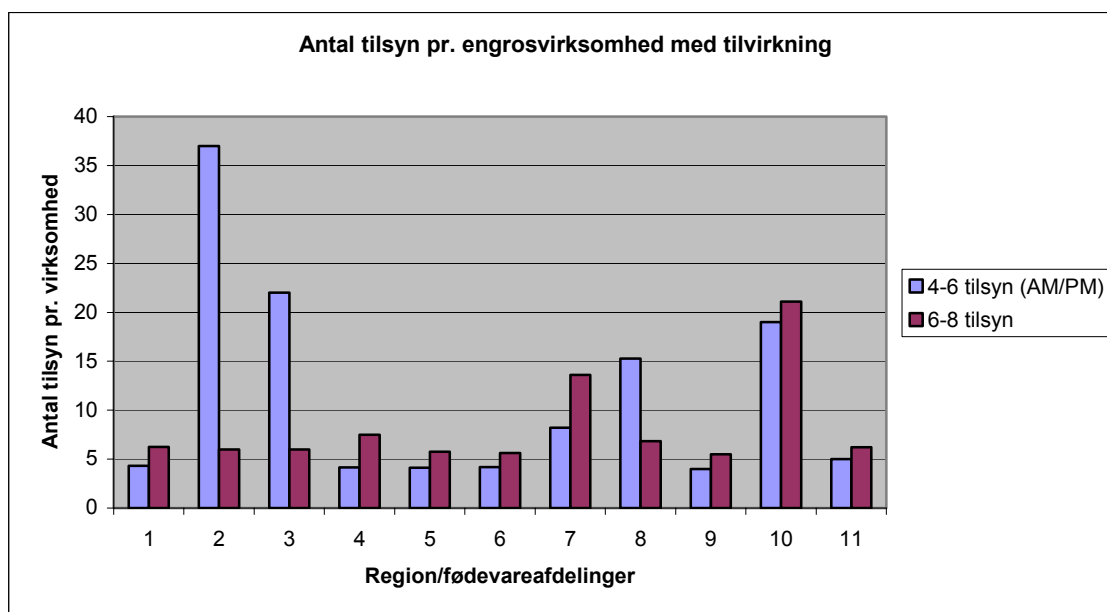
Fødevarestyrelsen gør opmærksom på, at med hensyn til engrosvirksomheder med tilvirkning, er der virksomheder, som er autoriseret i andet halvår af 2005. De fik ikke det antal tilsyn, der svarer til deres korrekte tilsynsfrekvens for et helt år. Der er også engrosvirksomheder med tilvirkning, der kun producerer få uger om året.

Som nævnt i kapitel 3 skal tilsynsfrekvensen ifølge tilsynsfrekvensvejledningen fastsættes ud fra en behovsorienteret vurdering inden for de intervaller, der er angivet i vejledningen. Når antallet af gennemførte tilsyn i en virksomhedskategori - som et gennemsnit - ligger på minimumsfrekvensen eller under denne, afspejler det én af følgende muligheder: Enten at regionen ikke har nået det planlagte antal tilsyn, eller at regionen har planlagt tilsynsfrekvensen til minimumsfrekvensen i virksomhederne i denne tilsynsfrekvensgruppe, hvilket afspejler, at der ikke er foretaget en vurdering af kontrolbehovet med hensyn til antallet af tilsyn.

Statistisk behandling af data har vist, at det gennemsnitlige antal tilsyn i virksomhederne varierer fødevarerdivisionerne imellem - såvel inden for de 3 tilsynsfrekvensgrupper som samlet for alle grupperne.

8.1.4 Der er fortsat problemer med hvilken kontrol, der bliver registreret som tilsyn i bl.a. hjemmemarkedsslagterier

I følgende figur fremgår antallet af tilsyn pr. hjemmemarkedsslagteri (4-6 tilsyn og AM/PM-kontrol) og pr. virksomhed med 6-8 tilsyn i 2005. Eksempler på virksomheder i tilsynsfrekvensgrupperne fremgår af tabel 4.



Figur 14: Antal tilsyn pr. virksomhed i engrosvirksomheder med 4-6 tilsyn (AM/PM, d. v. s. hjemmemarkedsslagterier) og 6-8 tilsyn. Kilde: Indberettede data fra regionerne og Revisionsenhedens bearbejdning heraf.

I fødevarerdivisionerne i region 5, 6 og 9 blev målet ikke nået for gruppen med 6-8 tilsyn pr. år, mens målet blev nået for de øvrige fødevarerdivisioner.

Figuren viser, at i nogle fødevareafdelinger ligger det gennemsnitlige antal tilsyn meget over det vejledende tilsynsfrekvensinterval for gruppen med 4-6 tilsyn pr. år (hjemmemarkedsslagterier). For de øvrige fødevareafdelinger ligger det gennemsnitlige antal tilsyn inden for det vejledende frekvensinterval på 4-6 tilsyn pr. år. Også for tilsynsfrekvensgruppen 6-8 tilsyn pr. år ligger et par af regionerne væsentligt over den vejledende tilsynsfrekvens.

Fødevarestyrelsen bemærker, at i kvartalsstatistikken for 2005 blev opgørelsen af tilsyn i engrosvirksomheder med tilvirkning ændret, så kun de tilsyn, hvor der blev kontrolleret egenkontrol ved tilsynet, blev talt med i kvartalsstatistikken. Baggrunden for denne ændring var dels ønsket om at al kontrol dokumenteres på en kontrolrapport og dels ønsket om at undgå, at tilsyn, hvor der udelukkende foretages f.eks. før/efter slagting – dvs. kødkontrol, medregnes som "tilsynsfrekvenstilsyn" i kvartalsstatistikken.

Region 2 har oplyst, at regionen ved den ugentlige SRM-kontrol¹⁹ i hjemmemarkedsslagterier har tjekket egenkontrol, som er blevet registreret på kontrolrapporten. Det er årsagen til det høje antal tilsyn i region 2 i kategorien 4-6 tilsyn. Region 3 har ligeledes oplyst, at i engrosvirksomheder tæller et kontrolbesøg med i statistikken, hvis der er et kontrolresultat for kontrol af egenkontrollen. Dyrlægerne ved regionens slagtehus var i 2005 instrueret i, at de skulle skrive kontrolrapporter efter hver slagtedag, og at de skulle markere, at de havde kontrolleret virksomhedens egenkontrol ved modtagelse af dyrene. Det havde den utilsigtede sidevirkning, at alle de daglige kontrolrapporter blev registreret.

Det høje antal tilsyn i kategorien 6-8 tilsyn i fødevareafdelingen i region 10 skyldes kontrol ved skoleslagteriet i Roskilde, hvor der føres hyppigere kontrol, samt en virksomheds overgang fra 6-8 tilsyn til daglige tilsyn i løbet af året. I region 7 skyldes det helt særlige forhold i forbindelse med fremstilling af kødprodukter, eller at arbejde med udfyldelse af attester har talt med i statistikken. Sidstnævnte bliver ændret i 2006.

Revisionsenheden har ved samtlige revisioner af kontrollen siden 2001 konstateret tilsvarende høje tilsynsfrekvenser for disse virksomheder. Styrelsen har præciseret overfor regionerne, hvad der skulle opgøres som tilsyn i forbindelse med indberetningerne fra kontrollen for 2005.

Revisionsenheden konstaterer, at der i 2005 som i tidligere år i nogle regioner er indberettet mange flere tilsyn end tilsynsfrekvensvejledningens frekvenser for hjemmemarkedsslagterier og engrosvirksomheder, der skal have 6-8 tilsyn pr. år. Det gør det ikke muligt at sammenligne tilsynsfrekvenserne i regionerne.

Styrelsen har bemærket, at der formentlig er forskellig praksis i forbindelse med registrering af SRM-kontrol i hjemmemarkedsslagterier samt særlige forhold som be-

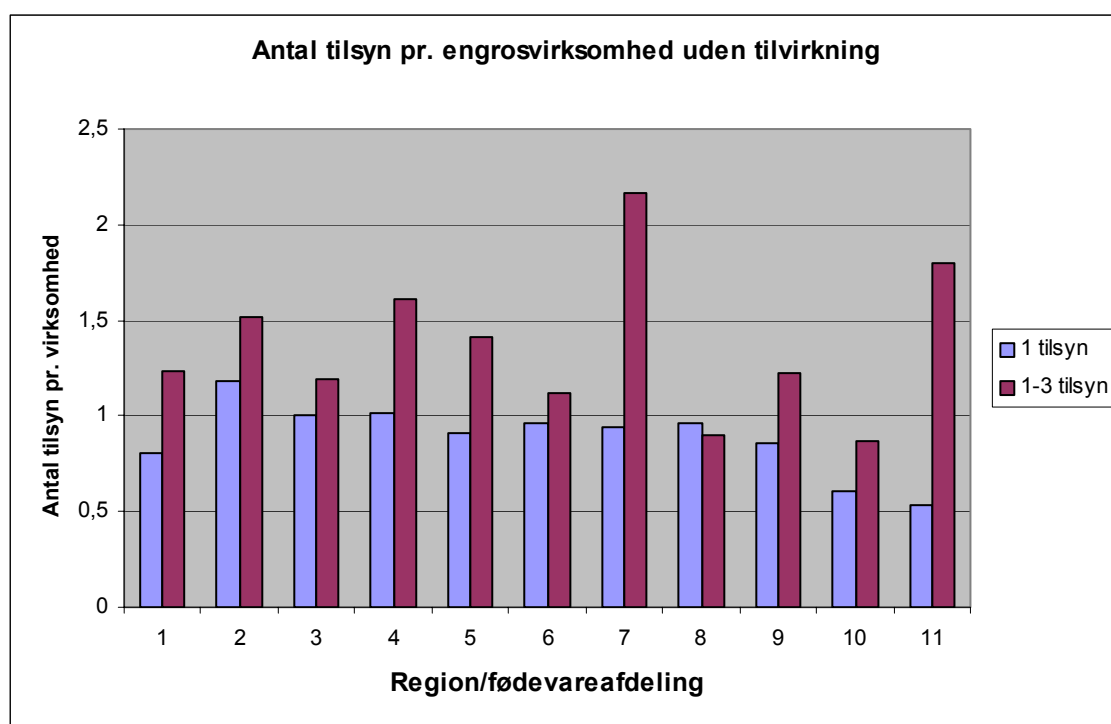
¹⁹ SRM-kontrol: Den offentlige kontrol med, at fødevarevirksomhederne overholder reglerne om fjernelse, håndtering og bortskaffelse af SRM, som er de dele af kvæg, får eller geder, der især vil indeholde prioner, hvis dyrene er smittet med BSE/TSE. SRM står for specificeret risikomateriale og kan (afhængig af dyrets art og alder) blandt andet udgøre tarmene, kraniet med hjerne og øjne samt rygsøjlen og rygmarven.

skrevet ovenfor i virksomhederne. Det vurderes derfor, at der ikke ligger uheldig tilsynsafærd bag den tilsyneladende høje målopfyldelse i nogle regioner.

8.1.5 Resultatmålene for tilsyn i engrosvirksomheder uden tilvirkning blev nået i 9 regioner, men de fleste regioner har ikke levet op til tilsynsfrekvensvejledningen

Ifølge 4. kvartalsrapport er den samlede målopfyldelse for tilsyn i engrosvirksomheder uden tilvirkning 102,8 %. Kun region København og Nordøstsjælland nåede ikke resultatmålet.

Følgende figur viser antal tilsyn pr. engrosvirksomhed uden tilvirkning i 2005 i hver af fødevarerdivisionerne opdelt på tilsynsfrekvenserne i virksomhederne. Eksempler på virksomheder i tilsynsfrekvensgrupperne fremgår af tabel 4.



Figur 15: Antal tilsyn pr. virksomhed i engrosvirksomheder uden tilvirkning i 2005. Virksomhederne er opdelt efter, hvor mange tilsyn de skal have ifølge tilsynsfrekvensvejledningen for 2005. Antal tilsyn pr. virksomhed uden tilvirkning med ugentlig tilsyn er ikke taget med, da der kun findes én virksomhed. Kilde: Indberettede data fra regionerne og Revisionsenhedens bearbejdning heraf.

Det fremgår af figuren, at de fleste fødevarerdivisioner ikke har gennemført mindst ét tilsyn i de virksomheder, der ligger i tilsynsfrekvensgruppen ét tilsyn pr. år. Kun 3 regioner gennemførte mindst ét tilsyn.

Til gengæld gennemførte de fleste fødevarerdivisioner mindst ét tilsyn i de virksomheder, der skal have 1-3 tilsyn pr. år. Kun 2 fødevarerdivisioner nåede det ikke.

Ifølge Fødevarestyrelsen blev alt ca. 560 engrosvirksomheder uden tilvirkning, som burde have haft et tilsyn, ikke kontrolleret i 2005.

Statistisk behandling af data har vist, at det gennemsnitlige antal tilsyn i virksomhederne varierer fødevarerdivisionerne imellem - såvel inden for de 2 tilsynsfrekvensgrupper som samlet for alle grupperne. Der er i den forbindelse taget højde for, at antallet af engrosvirksomheder i hver af regionerne er tilstrækkelig højt til at foretage denne sammenligning.

Tilsynsfrekvensen skal ifølge tilsynsfrekvensvejledningen fastsættes ud fra en vurdering af behovet. Vejledningen afspejler en overordnet vurdering af, hvordan tilsynsfrekvensen bør ligge for en bestemt virksomhedskategori. Når antallet af gennemførte tilsyn i en virksomhedskategori - som et gennemsnit - ligger på minimumsfrekvensen eller under denne, afspejler det én af følgende muligheder: Enten at regionen ikke har nået det planlagte antal tilsyn, eller alternativt at regionen har planlagt tilsynsfrekvensen til minimumsfrekvensen i virksomhederne i denne tilsynsfrekvensgruppe, hvilket afspejler, at der ikke er foretaget en vurdering af kontrolbehovet med hensyn til antallet af tilsyn.

Fødevarerstyrelsen bemærker, at det uensartede antal tilsyn i en kategori bl.a. kan skyldes behovsorientering eller registreringsforhold. I auditfrekvensvejledningen for 2006 skelnes mellem audit og tilsyn, og der er branchevist angivet vejledende frekvenser for kontrolbesøg gennemført som audits (ordinære tilsyn).

8.1.6 Resultatopfølgelsen for tilsyn afspejler ikke, i hvilket omfang styrelsen lever op til tilsynsfrekvensvejledningen

Fødevarerstyrelsen har i februar 2006 opgjort opfyldelsen af mål i styrelsens og regionernes resultatkontrakter for 2005 i form af den 4. kvartalsrapport. Heri er blandt andet angivet målopfyldelsen for tilsyn i engrosvirksomheder med tilvirkning. For hver region er antallet af udmeldte og gennemførte tilsyn samt målopfyldelsen i procent anført for de 4 grupper af engrosvirksomheder med tilvirkning (svarende til minimumsmålene på henholdsvis 1, 2, 4 og 6 årlige tilsyn). Dog er det kun den samlede målopfyldelse for alle tilsynsfrekvensgrupperne inden for henholdsvis engrosvirksomheder med og uden tilvirkning, der er resultatkravet.

En konsekvens af at anvende den samlede målopfyldelse for engrosvirksomheder med tilvirkning er, at det meget høje antal tilsyn i grupperne med henholdsvis 4-6 og 6-8 tilsyn pr. år - som skyldes de nævnte problemer med hvilken kontrol, der registreres som tilsyn i disse tilsynsfrekvensgrupper - betyder, at den samlede målopfyldelse for en fødevarerdivision bliver højere.

Hertil har Fødevarerstyrelsen oplyst, at det er korrekt, at den samlede målopfyldelse for engros med tilvirkning i nogle tilfælde bliver høj. Dette har styrelsen redegjort for i et notat skrevet i tilknytning til 4. kvartalsrapporten og i årsrapporten for 2005.

Opgørelserne viser i nogle tilfælde tal, som er højere, end de ville have været, hvis de pågældende registreringsforhold ikke var gældende, dog er forskellene ikke store. Hensigten med systemet er først og fremmest, at man skal kunne se, om minimum for opgaveløsningen nås.

Fødevarerstyrelsen anvender resultatkontrakten til at styre på den samlede volumen af tilsyn inden for en virksomhedskategori. Resultatkontrakten kan derfor ikke anvendes til styring af, i

hvilket omfang styrelsen har levet op til tilsynsfrekvensvejledningens minimumsfrekvenser, ligesom resultatkontrakten ikke kan anvendes til styring af, om virksomhederne har fået mindst ét tilsyn.

8.2 Hvordan er status for godkendelse af egenkontrolprogrammer i engrosleddet?

Ifølge Fødevarestyrelsens resultatkontrakt for 2005 er der fastsat følgende mål for godkendelse af egenkontrolprogrammer:

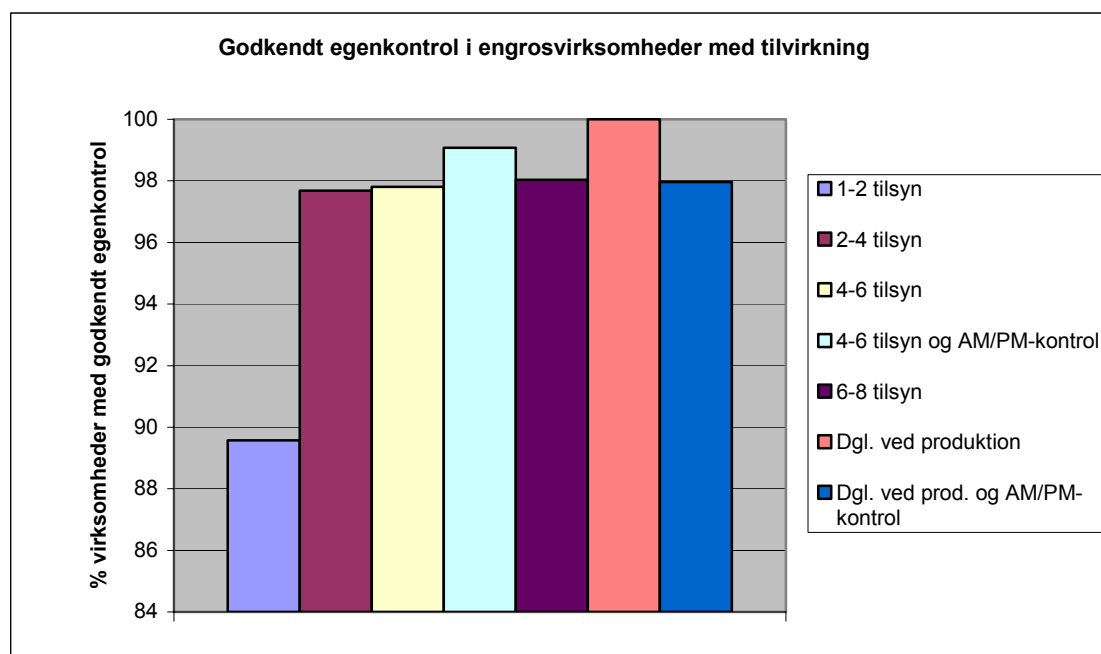
Implementering af egenkontrol		2005
Engrosvirksomhed uden tilvirkning	Mål	95 %
	Resultat	85,3 %
Engrosvirksomhed med tilvirkning	Mål	95 %
	Resultat	98 %

Tabel 7: Resultatmål og målopfyldelse i 2005 for regionernes godkendelse af egenkontrolprogrammer i engrosleddet. Kilde: Fødevarestyrelsens resultatkontrakt for 2005.

Herunder gennemgås målopfyldelsen for 2005 for engrosvirksomheder med og uden tilvirkning.

8.2.1 Resultatmålet er nået for engrosvirksomheder med tilvirkning

Fødevareregionerne har indberettet data om antal godkendte egenkontrolprogrammer i hver af tilsynsfrekvensgrupperne. Følgende figur viser, hvor stor en del af engrosvirksomhederne med tilvirkning, der har et godkendt egenkontrolprogram med udgangen af 2005. Eksempler på virksomheder i tilsynsfrekvensgrupperne fremgår af tabel 4.

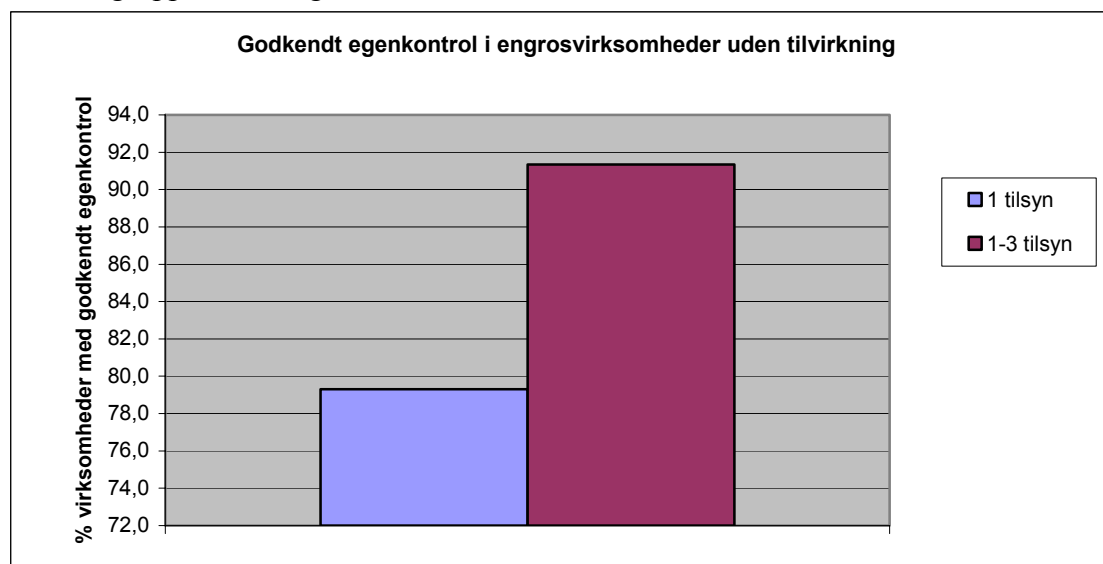


Figur 16: Andelen af engrosvirksomheder med tilvirkning, som har et godkendt egenkontrolprogram ved udgangen af 2005. Virksomhederne er opdelt efter, hvor mange tilsyn de skal have ifølge tilsynsfrekvensvejledningen for 2005. Kilde: Indberettede data fra regionerne og Revisionsenhedens bearbejdning heraf.

Som det fremgår af tabel 7 blev målet om, at 95 % af virksomheder skal have et godkendt egenkontrolprogram i engrosvirksomheder med tilvirkning, nået i 2004. Resultatet var 97 % i 2004. Ifølge 4. kvartalsrapport for 2005 er resultatet efter 2005, at 98 % af engrosvirksomheder med tilvirkning har et godkendt egenkontrolprogram. Samtlige regioner havde en målopfyldelse på over 95 %. Det fremgår dog af figuren, at for virksomheder, der skal have 1-2 tilsyn om året, har cirka 90 % af virksomhederne godkendt egenkontrol.

8.2.2 Målet er ikke nået for engrosvirksomheder uden tilvirkning

Følgende figur viser, hvor stor en del af engrosvirksomhederne uden tilvirkning, der har et godkendt egenkontrolprogram med udgangen af 2005. Eksempler på virksomheder i tilsynsfrekvensgrupperne fremgår af tabel 4.



Figur 17: Andelen af engrosvirksomheder uden tilvirkning, som har et godkendt egenkontrolprogram ved udgangen af 2005. Virksomhederne er opdelt efter, hvor mange tilsyn de skal have ifølge tilsynsfrekvensvejledningen for 2005. Antal tilsyn pr. virksomhed uden tilvirkning med ugentlig tilsyn er ikke taget med, da der kun findes én virksomhed. Kilde: Indberettede data fra regionerne og Revisionsenhedens bearbejdning heraf.

Ikke alle regioner nåede målet om, at 95 % af engrosvirksomheder uden tilvirkning skal have et godkendt egenkontrolprogram ved udgangen af 2005, idet målopfyldelsen på landsplan ifølge 4. kvartalsrapport var 85,3 %. Dette svarer ifølge Fødevarerstyrelsen til, at ca. 300 engrosvirksomheder uden tilvirkning i henhold til resultatkontraktens mål ikke havde fået godkendt egenkontrolprogrammet²⁰.

For virksomheder, som skal have ét tilsyn om året, er målopfyldelsen imidlertid 79 %. Det drejer sig eksempelvis om engrosvirksomheder med salg af emballerede ikke-letfordærlige

²⁰ I forhold til alle eksisterende engrosvirksomheder, dvs. både med og uden tilvirkning, var der ca. 540 virksomheder, der ikke havde et godkendt egenkontrolprogram.

fødevarer, transportvirksomheder og virksomheder, der producerer materialer og genstande bestemt til at komme i berøring med fødevarer.

Revisionsenheden konstaterer, at fødevareregionerne har prioriteret godkendelse af egenkontrolprogrammer højest i engrosvirksomheder uden tilvirkning, der skal have 1-3 tilsyn om året, hvilket er virksomheder med en mere kompliceret fødevarefremstilling end engrosvirksomheder uden tilvirkning, der skal have ét tilsyn om året.

Det fremgår af 4. kvartalsrapport for 2005, at 3 regioner havde en målopfyldelse for alle engrosvirksomheder uden tilvirkning på over 95 %. En del regioner lå mellem 90 % og 95 %, mens 2 regioner lå under 90 %.

Fødevestyrelsen har oplyst, at årsagen hertil kan være, at små engrosvirksomheder oftere skifter ejer, er sæsonbetonede, opstår eller nedlægges, ligesom det ind i mellem kan være vanskeligt at træffe nogen hjemme på virksomhedens adresse.

Bemærkninger

Resultatmålene for henholdsvis medicinkontrollen og tilsyn i mælkebesætninger blev nået i 2005.

Alle fødevarerafdelinger har nået resultatmålene for antal tilsyn i engrosvirksomheder med tilvirkning, mens en enkelt region ikke nåede målet med hensyn til tilsyn i engrosvirksomheder uden tilvirkning.

Regionerne har imidlertid i mange tilfælde ikke levet op til tilsynsfrekvensvejledningens minimumsfrekvenser, og ca. 560 engrosvirksomheder uden tilvirkning blev ikke kontrolleret i 2005.

Revisionsenheden konstaterer, at der i 2005 som i tidligere år i nogle regioner er indberettet mange flere tilsyn end tilsynsfrekvensvejledningens frekvenser for hjemmemarkedsslagterier og engrosvirksomheder, der skal have 6-8 tilsyn pr. år. Det gør det ikke muligt at sammenligne tilsynsfrekvenserne i regionerne.

Fødevestyrelsen anvender resultatkontrakten til at styre på den samlede volumen af tilsyn inden for en virksomhedskategori. Resultatkontrakten kan derfor ikke anvendes til styring af, i hvilket omfang styrelsen har levet op til tilsynsfrekvensvejledningens minimumsfrekvenser, ligesom resultatkontrakten ikke kan anvendes til styring af, om virksomhederne har fået mindst ét tilsyn.

98 % af engrosvirksomheder med tilvirkning har et godkendt egenkontrolprogram, mens kun 85 % af engrosvirksomheder uden tilvirkning havde det. Dette svarer ifølge Fødevestyrelsen til, at ca. 300 engrosvirksomheder uden tilvirkning i henhold til resultatkontraktens mål ikke havde fået godkendt egenkontrolprogrammet. Fødevareregionerne har prioriteret godkendelse af egenkontrolprogrammer højest i virksomheder, der har en mere kompliceret fødevarefremstilling.

9 Grænsekontrol

Animalske fødevarer med oprindelse i tredjelande skal ved import til EU kontrolleres ved et grænsekontrolsted ved EU's ydre grænse. Der findes 11 EU-godkendte grænsekontrolsteder i Danmark fordelt på 5 fødevareregioner²¹.

Fødevestyrelsen har iværksat overvågning af grænsekontrolstederne på forskelligt niveau. Således skal kontrollen ved grænsekontrolstederne underkastes supervision af Fødevestyrelsen i Mørkhøj en gang om året. Herudover skal veterinærcheferne foretage kvartalsvise audits ved grænsekontrolstederne. Yderligere skal fødevareregionerne føre tilsyn med grænsekontrolstederne 1-3 gange årligt ifølge tilsynsfrekvensvejledningen.

For at kunne anvende og følge op på resultaterne fra disse 3 former for overvågning er det vigtigt, at fejl og mangler konstateret ved overvågningen er nedskrevet og dermed dokumenteret. Det er også nødvendigt, at opfølgningen på tidligere konstaterede problemer er dokumenteret, da det således fremgår, hvor overvågningen har haft effekt, ved at fejlene er rettet, og hvor fejlene endnu ikke er rettet.

Formålet med kapitlet er at undersøge:

- om opfølgningen på supervisioner i grænsekontrollen er dokumenteret,
- om veterinærcheferne gennemfører kvartalsvise audits, samt
- om regionerne gennemfører tilsyn med grænsekontrolstederne i henhold til tilsynsfrekvensvejledningen.

Da ikke alle regioner har gennemført de kvartalsvise audits eller årlige tilsyn med grænsekontrolstederne, har Revisionsenheden ikke undersøgt om opfølgningen på disse 2 former for overvågning er dokumenteret.

9.1 Er opfølgningen på Fødevestyrelsens supervisioner dokumenteret?

Fødevestyrelsen besluttede i 2003 at gennemføre supervisioner af grænsekontrollen én gang årligt som supplement til supervisionen af de regionale fødevestafdelinger. Grænsekontrolstederne er siden da blevet superviseret af styrelsen i Mørkhøj en gang om året. For hver supervision udarbejder styrelsen en rapport til regionen og en opsamlende rapport om supervisionen i hele landet, hvoraf generelle konklusioner fremgår, herunder fejl og mangler fundet ved flere grænsekontrolsteder. Fejl og mangler kan for eksempel være forkert udfyldning af veterinærkontrolcertifikater, fejl ved udtagning af prøver til fysisk kontrol, manglende handlingsplaner for tilsyn med grænsekontrolstedet eller manglende procedurer for dokumentation af den udførte grænsekontrol.

²¹ Følgende fødevareregioner har grænsekontrolsteder: Nordjylland, Århus, Vejle, Esbjerg samt København og Nordøstsjælland.

Revisionsenheden har taget udgangspunkt i Fødevarestyrelsen i Mørkhøjs supervisioner af grænsekontrolstederne i 2003-2005, idet der udelukkende er fokuseret på det processuelle omkring supervisionerne. Revisionsenheden har således undersøgt, om det fremgår af supervisionsrapporterne, at Mørkhøj har fulgt op på kritikpunktet - med andre ord dokumentationen i supervisionsrapporterne for Mørkhøjs opfølgning.

Supervisionsrapporterne er gennemgået på 2 niveauer:

- Et overordnet niveau, hvor det er undersøgt, om Fødevarestyrelsen i Mørkhøj ved fastsættelse af emner for supervisionen har taget højde for de generelle kritikpunkter i regionerne ved foregående års supervisioner.
- Et regionalt niveau, hvor det er undersøgt, om Fødevarestyrelsen i Mørkhøj ved supervisionsbesøget i en region har fulgt op på de konkrete punkter, hvor styrelsen i Mørkhøj tidligere har fundet fejl eller mangler.

9.1.1 Der er dokumentation for styrelsens opfølgning på generelle kritikpunkter fra det foregående år

Gennemgangen af supervisionsrapporterne viser, at Fødevarestyrelsen i Mørkhøj på et overordnet niveau følger op på generelle fejl og mangler i regionerne ved det efterfølgende års supervision. Dog er der enkelte undtagelser. Der er dermed dokumentation for styrelsens opfølgning på generelle kritikpunkter fra det foregående år.

Revisionsenheden har spurgt Fødevarestyrelsen i Mørkhøj, om der har været nogen anden form for opfølgning på generelle fejl og mangler end den opfølgning, der finder sted ved det efterfølgende års supervision. Hertil har Mørkhøj svaret, at der holdes årlige aktualitetskurser for grænsekontrollen, hvor generelle fejl og mangler fra supervisionen indgår.

9.1.2 Der er ikke dokumentation for styrelsens opfølgning på alle fejl og mangler ved de enkelte grænsekontrolsteder

Ved både supervisionen i 2004 og i 2005 var opfølgning på supervisionen fra det foregående år et emne. Revisionsenheden har gennemgået de regionale rapporter fra 2003 - 2005 med henblik på at undersøge, om Fødevarestyrelsen i Mørkhøj har fulgt op på de konkrete fejl og mangler, der blev fundet året før.

Gennemgangen har vist følgende:

- Det fremgår ikke klart, hvor Mørkhøj ved supervisionen i 2003 mente, at regionerne skulle iværksætte tiltag til forbedringer. Således indeholder de samlede konklusioner i de regionale rapporter ikke svar på eller beskrivelser af alle fejl og mangler under delkonklusionerne i rapporterne.
- Styrelsen i Mørkhøj dokumenterer ikke, om der er fulgt op på alle fejl og mangler i det efterfølgende års supervisionsrapport. Det fremgår ikke af rapporterne fra 2004, om regionerne har fulgt op på 1/4 af kritikpunkterne fra året før. I 2005 angiver supervisionsrapporterne i enkelte tilfælde ikke, om regionerne har fulgt op på kritikpunkterne fra 2004.
- Hertil kommer, at de opsamlende supervisionsrapporter ikke giver et retvisende billede af regionernes opfølgning på det tidligere års supervision. Ved supervisionen i

2004 konkluderedes det, at der var blevet fulgt op på handlingsplaner over fejl og mangler fra 2003 for langt de fleste forhold til trods for, at der for næsten 1/5 af fejlene ikke var fulgt op, og at det yderligere for 1/4 af fejlene ikke fremgik af rapporterne, at regionerne havde fulgt op. Også i forbindelse med supervisionen i 2005 fandt Fødevarestyrelsen i Mørkhøj, at der generelt var fulgt op på supervisionsbesøgene i 2004. Her har revisionen vist, at regionerne ikke har fulgt op på over halvdelen af fejlene, og at det for enkelte af kritikpunkterne ikke fremgik, om regionerne har fulgt op på fejlene. De opsamlende supervisionsrapporter nævner dog også nogle fejl og mangler konstateret ved årets supervision, men det fremgår ikke, at disse fejl blev konstateret allerede året før.

Fødevarestyrelsen har til punkt 2 oplyst, at supervisionen af grænsekontrolstederne i 2004 blev gennemført som en integreret del af den generelle supervision af regionerne ved interviews på regionskontorerne. Heri indgik blandt andet opfølgning på supervisionen i 2003, hvor styrelsen fokuserede på de væsentligste af kritikpunkterne fra dengang. Da supervisionen i 2004 foregik på regionskontoret, var regionens mundtlige garanti for opfølgning i en del tilfælde den eneste tilgængelige "dokumentation". Ved supervisionen i 2005 blev opfølgningen på supervisionen i 2004 gennemført i form af detaljerede spørgsmål til hvert enkelt grænsekontrolsted. Af rapporttekniske hensyn er den samlede liste over opfølgningsspørgsmål ved supervisionen ikke gengivet i supervisionsrapporterne, men de fremgår af arbejdsdokumenter, som ligger forud for supervisionsbesøgene.

Fødevarestyrelsen har til punkt 3 oplyst, at formålet med de opsamlende rapporter er at give en helhedsvurdering af supervisionerne samlet, for eksempel med henblik på en præsentation for kontrolchefgruppen. Alle berørte regioner har ud over den opsamlende rapport, fået den relevante supervisionsrapport, som går mere i detaljer for det enkelte grænsekontrolsted. Der er ikke foretaget en kvantificering af kritikpunkterne, og derfor kan der efter en afvejning af punkternes væsentlighed godt konkluderes i de opsamlende supervisionsrapporter, at der er fulgt op på supervisionen året før.

Revisionsenheden finder, at der ikke er dokumentation for Fødevarestyrelsen i Mørkhøjs opfølgning på alle konkrete fejl og mangler ved de enkelte grænsekontrolsteder.

Fødevarestyrelsen i Mørkhøj er opmærksom på, at der er størst effekt ved at foretage supervision direkte på grænsekontrolstederne og ikke som en integreret del af den generelle supervision af regionerne. Denne procedure med selvstændig supervision følges fra 2005 og fremover. Endvidere er området så omfattende, at det er nødvendigt med selvstændige supervisionsbesøg på grænsekontrolstederne, hvilket vil give langt bedre muligheder for opfølgning. Opfølgning må dog nødvendigvis foretages efter en afvejning af væsentlighed og vil derfor ikke altid omfatte alle tidligere punkter.

9.2 Gennemfører veterinærcheferne kvartalsvise audits?

I forbindelse med en FVO²²-inspektion af grænsekontrolstederne i januar 2003 anførte Fødevarestyrelsen i et svar til Kommissionen, at den ansvarshavende dyrlæge ved grænsekontrolstederne (veterinærchefen) skal afholde audits hvert kvartal. Ved en FVO-inspektion i maj 2005 gjorde FVO opmærksom på, at styrelsen havde forpligtet sig hertil.

Fødevarestyrelsen har oplyst, at styrelsen har meddelt FVO, at frekvensen for audits foretaget af kontrolcheferne er ændret til én årlig audit. Der er i forbindelse med opfølgning på de garantier, som er givet efter FVO-inspektionen i 2005, givet garanti for, at denne auditprocedure er iværksat. Dokumentation for foretagne audits, fund og eventuel opfølgning vil være et fokuspunkt for supervisionen af grænsekontrolstederne i 2006.

9.2.1 Uvished har medført uensartet gennemførelse af audits

Revisionsenheden har spurgt de regioner, der har grænsekontrolsteder, om gennemførelsen af veterinærchefernes audits. Ligeledes er supervisionsrapporter fra Mørkhøjs supervision af grænsekontrolstederne i 2003-2005 blevet gennemgået.

Der er ikke enighed i regionerne om, hvornår udmeldingen om de kvartalsvise audits kom fra Mørkhøj - om det skete for flere år siden, ved supervisionen i 2004 og igen ved supervisionen i 2005, eller om det først var i forbindelse med FVO-inspektionen i 2005. Det har betydning for, hvornår regionerne har iværksat disse audits.

Hertil oplyser Fødevarestyrelsen i Mørkhøj, at alle involverede veterinærchefer modtog den 1. maj 2003 en kopi af de samlede bemærkninger til FVO-inspektionsrapporten 2003, hvoraf det fremgår, at en af garantierne er, at der foretages audit ved veterinærchefen kvartalsvist.

Antallet af audits i 2005 var forskellig fra grænsekontrolsted til grænsekontrolsted. Fire grænsekontrolsteder blev ikke auditeret, nogle er auditeret én gang, andre efter behov 1-2 gange årligt og i en enkelt region sker auditeringen på månedsbasis.

Af Fødevarestyrelsens bemærkninger til FVO-inspektionsrapporten 2003 fremgår, at der skal udføres audits 4 gange årligt, men der er ingen nærmere beskrivelse af indholdet af disse audits. Der er fra regionalt side blevet efterspurgt et supervisions-skema eller lignende fra Mørkhøj. En region har lavet procedurebeskrivelser, mens en anden anvender supervisionsrapporterne fra Mørkhøj som checkliste.

Fødevarestyrelsen bemærker hertil, at styrelsen har i forbindelse med forespørgsler om, hvad de kvartalsvise audits skal indeholde, henvist til Kommissionens beslutning 2001/812/EF om indretning af veterinære grænsekontrolsteder, som i et bilag angiver en lang række registreringer m.m., som grænsekontrollen skal foretage.

²² FVO: Food and Veterinary Office hører under EU-Kommissionen og har blandt andet til opgave at overvåge medlemsstaternes overholdelse af EU-lovgivning inden for fødevarer sikkerhed, dyresundhed, dyrevelfærd og plantesundhed.

Revisionsenheden konstaterer, at Kommissionens beslutning inklusiv bilag udelukkende beskriver hvilke krav, der stilles til et grænsekontrolsted, eksempelvis hvilket udstyr og faciliteter, der skal være, personalekrav og hvilken dokumentation, der skal opbevares på grænsekontrolstedet. Hverken bilag eller beslutning indeholder retningslinjer for, hvordan audit af grænsekontrolstedet kan foregå.

De steder, hvor der er gennemført audits, er de i 2005 dokumenteret i form af notater, referater eller lignende. Fødevarestyrelsen i Mørkhøj har oplyst, at da dokumentationen af veterinærchefernes audits i 2005 viste sig at være meget uensartet, blev dokumentationen ikke anvendt direkte ved Mørkhøjs supervision.

Revisionen har vist, at der har været uvished i regionerne omkring Fødevarestyrelsen i Mørkhøjs angivelser af, hvordan og hvornår veterinærcheferne skulle gennemføre audits. Det drejer sig om tidspunktet for, hvornår regionerne skulle begynde at gennemføre disse audits, hyppigheden af dem samt deres indhold. Revisionen har vist, at denne uvished har medført, at det er forskelligt i hvilket omfang, veterinærchefernes audits er blevet gennemført, hvilket øger risikoen for uensartet gennemførelse.

9.3 Gennemfører fødevareregionerne tilsyn med grænsekontrolstederne i henhold til tilsynsfrekvensvejledningen?

De grænsekontrolsteder, der kontrollerer fødevarer, skal godkendes af de regionale fødevarer-afdelinger som engrosvirksomheder uden tilvirkning. Fødevareregionerne skal føre tilsyn med grænsekontrolstederne 1-3 gange årligt ifølge tilsynsfrekvensvejledningen. Dette har været et krav siden 2004.

9.3.1 Fødevareregionerne gennemfører i flere tilfælde ikke tilsynene i henhold til tilsynsfrekvensvejledningen

Af Fødevarestyrelsen i Mørkhøjs supervisionsrapporter fra 2004 fremgik, at der var gennemført tilsyn i henhold til tilsynsfrekvensvejledningen ved 4 grænsekontrolsteder. Ved 3 grænsekontrolsteder var disse tilsyn ikke udført, mens det ikke fremgik af de resterende 4 supervisionsrapporter, om tilsynene var blevet gennemført.

Styrelsen spurgte ved supervisionen i 2005, om der var udført tilsyn af regionens fødevarer-afdeling som anført i tilsynsfrekvensvejledningen. Det fremgik af supervisionsrapporterne, at de regionale fødevarer-afdelinger havde ført tilsyn med 4 af de i alt 8 grænsekontrolsteder, som fødevarer-afdelingen havde godkendt som en engrosvirksomhed uden tilvirkning. Hertil kommer 2 grænsekontrolsteder, som var i gang med at blive godkendt af fødevarer-afdelingen på tidspunktet for supervisionen, mens ét grænsekontrolsted endnu manglede en godkendelse.

Revisionen har således vist, at fødevareregionerne i flere tilfælde ikke har gennemført tilsynene med grænsekontrolstederne i henhold til tilsynsfrekvensvejledningen. Revisionsenheden har ikke opgjort antallet af manglende tilsyn af grænsekontrolstederne særskilt, men problematikken er behandlet i kapitel 8 i afsnittet om manglende tilsyn i gruppen af engrosvirksomheder uden tilvirkning.

Bemærkninger

Revisionen har vist, at der er dokumentation for Fødevarestyrelsen i Mørkhøjs opfølgning på generelle kritikpunkter fra det foregående års supervision. Der er dog ikke dokumentation for styrelsens opfølgning på alle konkrete fejl og mangler ved de enkelte grænsekontrolsteder.

Revisionen har vist, at der har været uvished i regionerne omkring veterinærchefernes audits, hvilket har medført, at det er forskelligt i hvilket omfang, de er blevet gennemført.

Fødevarerregionerne har i flere tilfælde ikke gennemført tilsynene med grænsekontrolstederne i henhold til tilsynsfrekvensvejledningen.

10 Nye tiltag i kødkontrollen

Som led i et projekt om ensartet forvaltning i kødkontrollen blev der udarbejdet en fælles standard for kontrolplanlægning i kødvirksomheder. Standarden beskrives i et bilag i tilsynsfrekvensvejledningen. Standarden består af generelle krav til planlægningen, opfølgingsrutiner i regionen, skabeloner til tilsynsplaner for den enkelte kødvirksomhed samt en skabelon til regionens samlede kontrolaktivitetsplan for alle kødvirksomheder.

Der er i resultatkontrakten for 2005 fastsat mål om, at alle regioner skal udarbejde tilsynsplaner for alle kødvirksomheder og samle disse i en kontrolaktivitetsplan. Regionen skal hvert kvartal gennemgå kontrolaktivitetsplanen. Ifølge tilsynsfrekvensvejledningen skal regionen endvidere gennemføre kvartalsvis opfølgning på tilsynsplanerne i de enkelte kødvirksomheder. Ved opfølgningen skal regionen sikre sig, at alle kontrolområder kontrolleres i løbet af året.

Revisionsenheden har undersøgt, om regionerne har udarbejdet kontrolaktivitetsplaner og tilsynsplaner i henhold til tilsynsfrekvensvejledningen for 2005. Endvidere har Revisionsenheden undersøgt, om regionerne har gennemført de kvartalsvise opfølgninger i 2005 af kontrolaktivitetsplanerne og de enkelte tilsynsplaner, og om den fælles standard anvendes, så dens formål efterlevs. Endelig har Revisionsenheden gennemgået resultaterne af Fødevarestyrelsen i Mørkhøjs supervision af området i efteråret 2005.

Fødevarestyrelsen har i 2005 iværksat tiltag for at rette fokus på tilsynet med egenkontrollen i visse kødvirksomheder. Således skal fødevareregionernes supervision af kontrollen med egenkontrol på USA-godkendte kødvirksomheder auditeres af auditenheden²³. Såfremt der påpeges problemer, skal disse være løst ved sidste audit i 2005.

Revisionsenheden har undersøgt, om fødevareregionerne har opfyldt målet om, at problemer ved supervision eller kontrol med egenkontrollen på USA-godkendte virksomheder var rettet op inden sidste audit i 2005.

10.1 Har regionerne udarbejdet kontrolaktivitetsplaner i 2005?

Skabelonen til kontrolaktivitetsplanen i tilsynsfrekvensvejledningen indeholder en inddeling i kontrolområder og i brancher. Der findes i alt 15 brancher i planen²⁴. Når regionen har udarbejdet kontrolaktivitetsplanen for dens virksomheder, giver planen et overblik over tilsynsfrekvensen for hvert af kontrolområderne i hver af virksomhederne.

²³ Auditenheden blev oprettet i Fødevarestyrelsen 1. januar 2004 med det formål at efterse, at kødvirksomheder godkendt til at eksportere til USA lever op til gældende regler og særlige USA-krav.

²⁴ Tilsynsfrekvensvejledningen inddeler kødvirksomhederne i følgende 15 brancher: svineslagteri (eksport), opskæring – svin (eksport), kreaturslagteri (eksport), opskæring – kreatur (eksport), kødproduktvirksomheder (eksport til USA), hakket og tilberedt kød (eksport), tarmvirksomheder (eksport til USA), frysehuse med indfrysning – kød (eksport til USA), kød og kødprodukter (eksport til USA), slagterier (hjemmemarked), fjerkræslagterier (eksport), opskæringsvirksomheder – fjerkrækød (eksport), vildtslagterier – opdrættet vildt (eksport), vildtbehandlingsvirksomheder – vildtlevende vildt (eksport) og opskæringsvirksomheder – opdrættet vildt (eksport).

Revisionsenheden har gennemgået regionernes kontrolaktivitetsplaner for at undersøge, om de er udarbejdet i henhold til tilsynsfrekvensvejledningen, herunder om der er angivet tilsynsfrekvenser for alle kontrolområder.

10.1.1 Generelt har regionerne udfyldt kontrolaktivitetsplanen som angivet i tilsynsfrekvensvejledningen

Revisionen har vist, at alle regioner har udarbejdet en kontrolaktivitetsplan. I 2 regioner omhandler kontrolaktivitetsplanen imidlertid ikke alle de brancher, der findes i regionerne²⁵.

Generelt har regionerne udfyldt kontrolaktivitetsplanen som angivet i tilsynsfrekvensvejledningen. Nogle regioner har dog ikke angivet tilsynsfrekvenser for samtlige relevante kontrolområder i kødvirksomhederne.

Hertil bemærker Fødevarestyrelsen i Mørkhøj, at det må skyldes, at de pågældende regioner tilsyneladende ikke har ajourført kontrolaktivitetsplanen i forlængelse af supervisionsbesøgene, og at styrelsen vil følge op herpå ved supervisionen i 2006.

10.1.2 Styrelsens supervision viste, at regionerne generelt har en god styring af kontrolplanlægningen på kødvirksomheder

Fødevarestyrelsen i Mørkhøj gennemførte i forbindelse med supervisionen af de regionale fødevarerdivisioner i efteråret 2005 blandt andet en undersøgelse af kontrolplanlægningen på slagterier og kødvirksomheder. Formålet med supervisionen var at undersøge, om de regionale fødevarerdivisioner havde indarbejdet kravene i tilsynsfrekvensvejledningen i det praktiske kontrolarbejde på slagterier og kødvirksomheder og i forbindelse med vurderingen af kontrolbehovet i de enkelte kødvirksomheder²⁶. Revisionsenheden har gennemgået rapporter fra supervisionsbesøgene.

Ifølge supervisionsrapporterne havde 2 regioner indarbejdet kravene i tilsynsfrekvensvejledningen på en fyldestgørende måde, og arbejdet med at behovsvurdere kontrolomfanget fik positive tilkendegivelser. Styrelsen anførte, at regionerne havde området under henholdsvis tilstrækkelig, god eller meget god styring. Kun én region havde ikke indarbejdet kravene på en fyldestgørende måde. Styrelsen i Mørkhøj nævnte over for 3 regioner, at de skulle sikre en central koordinering af kontrolplanlægningen på tværs af brancher eller grupper af brancher.

Fødevarestyrelsen bemærker hertil, at før 2004 var der ikke et fælles system, hvor der i dag er retningslinjer og værktøjer, som bliver brugt. Det er både styrelsen i

²⁵ Den ene region har således i kontrolaktivitetsplanen kun angivet tilsynsfrekvenser for i alt 4 kødvirksomheder fordelt på de 2 brancher svineslagterier og hjemmemarkedsslagterier, selvom der også findes kødvirksomheder hørende under brancherne kreaturslagterier og kødproduktvirksomheder i regionen. Den anden region angiver i kontrolaktivitetsplanen kun tilsynsfrekvenser for i alt 7 kødvirksomheder fordelt på de 2 brancher kødproduktvirksomheder og hjemmemarkedsslagterier, selvom der også i regionen findes kødvirksomheder hørende under brancherne opskæringsvirksomheder, fjerkræslagterier, tarmvirksomheder og svineslagterier.

²⁶ Bilag 2 angiver en række elementer, som skal indgå i regionens konkrete vurdering af behovet for tilsyn i hver enkelt engrosvirksomhed med tilvirkning. Det kan være produktionsforhold, virksomhedens egenkontrolprogram og dets efterlevelse. For hvert element skal vurderes om virksomheden betragtes som "over middel", "middel" eller "basal".

Mørkhøjs og kontrolafdelingernes vurdering, at kontrolplanlægningssystemet har bidraget til øget ensartethed og systematik og ikke mindst mere gennemskuelse. Fødevarestyrelsen i Mørkhøj er ikke uenige i, at der stadig er rum for forbedring (hvilket også fremgår af supervisionsrapporterne fra 2005), men dette bør ikke overskygge, at der gøres en meget stor indsats i regionerne for at få systemet til at fungere.

10.1.3 Kontrolaktivitetsplanen er ifølge regionerne et godt redskab

Ifølge regionerne er kontrolaktivitetsplanen et godt redskab til at få overblik over kontrollen i kødvirksomhederne, ensrette tilsynene og sikre, at kontrollen når hele vejen rundt. Der har dog været problemer omkring blandt andet forståelsen af kontrolaktivitetsplanerne samt detaljeringsgraden, præcisering og gruppering af de enkelte lovgivnings- og kontrolområder.

Fødevarestyrelsen i Mørkhøj bemærker hertil, at regionerne vil blive inddraget, når bilag 3 til auditfrekvensvejledningen for 2006²⁷ med tilhørende skabeloner skal revideres for at undersøge muligheden for forenkling. Styrelsen tilføjer, at kontrolplanlægningsværktøjet blev udarbejdet i en arbejdsgruppe med deltagelse af regionerne, og at inddelingen af kontrolområder i høj grad tog udgangspunkt i eksisterende værktøjer.

10.2 Har regionerne udarbejdet tilsynsplaner i 2005?

Der findes i alt 15 skabeloner til tilsynsplaner – én for hver af de 15 brancher blandt kødvirksomheder. Tilsynsplanerne er inddelt i kolonner, således at der ud for hvert kontrolområde skal ske en registrering af tilsynsfrekvens, antal tilsynsdage, antal tilsynstimer samt opfølgning og planlægning af tilsynsdage (årsoversigt). Kolonnen med opfølgning skal bruges til løbende at følge op på, om målsætningerne nås i form af de fastsatte tilsynsfrekvenser for de enkelte kontrolområder.

Ifølge 4. kvartalsrapport for 2005 er der udarbejdet tilsynsplaner for alle relevante virksomheder i regionerne.

10.2.1 Alle regioner har udarbejdet tilsynsplaner, men de udfyldes i forskelligt omfang

Revisionsenheden har gennemgået tilsynsplaner fra 33 kødvirksomheder for at undersøge, om de er udarbejdet i henhold til tilsynsfrekvensvejledningen. Det er således blevet undersøgt, om regionerne har udarbejdet en tilsynsplan, der indeholder kolonnerne til registrering af tilsynsfrekvens, opfølgning og de planlagte tilsynsdage som angivet i vejledningen. Endvidere er det undersøgt, om regionerne har udfyldt kolonnerne til registrering af tilsynsfrekvens og planlagte tilsynsdage. Udfyldelsen af kolonnen til opfølgning gennemgås i afsnit 10.3.

Revisionen har vist, at alle regioner har udarbejdet tilsynsplaner, men flere regioner har ikke i alle tilfælde anvendt tilsynsfrekvensvejledningens standard ved udarbejdelsen. Af de 33 undersøgte tilsynsplaner er der i 7 tilfælde således ikke anvendt standarden i tilsynsfrekvensvejledningen.

²⁷ Pr. 1. januar 2006 erstattede auditfrekvensvejledningen 2006 af 16. december 2005 den hidtidige tilsynsfrekvensvejledning.

I stedet for standarden har 2 regioner i nogle tilfælde anvendt skabelonen for kontrolaktivitetsplanen, hvilket betyder, at der mangler den ene eller begge kolonner til henholdsvis opfølgning og planlagte tilsynsdage. I andre tilfælde har regionerne udarbejdet en tilsynsplan uden kolonnen til opfølgning eller uden kolonnen til planlagte tilsynsdage. Endelig har en region i et tilfælde i stedet for standarden anvendt et skema fra et tidligere gældende cirkulære, hvilket betyder, at her mangler kolonner for opfølgningen. Hertil oplyser Fødevarestyrelsen i Mørkhøj, at det ikke er et problem, så længe alle relevante kontrolområder indgår i tilsynsplanerne. Endvidere har styrelsen ikke krævet, at planlægning af tilsynsdage nødvendigvis skal fremgå af tilsynsplanerne, men at dette kan foretages på anden hensigtsmæssig vis.

Alle regioner har udfyldt kolonnen til registrering af tilsynsfrekvensen i samtlige af de undersøgte tilsynsplaner.

I 2 regioner findes kolonnen med planlagte tilsynsdage i tilsynsplanen, men den er ikke udfyldt i én eller flere af tilsynsplanerne. Hertil oplyser Fødevarestyrelsen i Mørkhøj, at der er metodefrihed, når blot regionerne har andre procedurer eller registreringer, der sikrer, at tilsynsfrekvenserne bliver omsat til konkrete tilsynsdage.

Fødevarestyrelsen i Mørkhøj vil ved supervisionen af regionerne i efteråret 2006 følge op på, om tidsangivelser er blevet indarbejdet i de enkelte kontrolplaner.

10.2.2 Styrelsens supervision viste, at de fleste regioner ikke har dokumenteret behovsvurderingen af de enkelte kødvirksomheder

Revisionsenheden har gennemgået 11 supervisionsrapporter samt den opsamlende rapport fra Fødevarestyrelsens supervisionsbesøg i 2005.

I 7 af de enkelte supervisionsrapporter konkluderer styrelsen blandt andet, at regionerne skal indarbejde og/eller dokumentere brugen af tilsynsfrekvensvejledningens bilag 2 for hver enkel virksomhed. Af 2 af supervisionsrapporterne fremgår, at styrelsen opfordrede fødevareafdelingerne til i fremtiden at tage udgangspunkt i bilag 2 i tilsynsfrekvensvejledningen ved planlægning af tilsynsfrekvenser.

I den samlede supervisionsrapport nævner styrelsen, at fødevareafdelingerne fortsat skal gøre en indsats for at beregne tilsynstid for hvert af kontrolområderne i virksomhederne for at kunne forbedre budgetteringsgrundlaget for de enkelte virksomheder. Fødevareafdelingerne har med enkelte undtagelser ikke nedskrevet eller dokumenteret behovsvurderingen af de enkelte virksomheder, jf. bilag 2 i tilsynsfrekvensvejledningen. Endvidere angiver den samlede rapport, at fødevareafdelingerne blev pålagt at arbejde videre med disse områder med henblik på at kunne dokumentere de nødvendige forbedringer ved supervisionen i 2006.

10.2.3 Regionerne finder mange fordele ved tilsynsplanerne

Ifølge regionerne giver tilsynsplanerne et bedre kendskab til lovgivningen og en systematisk tilgang til kontrollen. Endvidere fungerer planerne godt. De kan sikre, at kontrollen kommer hele vejen rundt og kan anvendes som dokumentation for kontrolgennemførelsen. Tilsynspla-

nerne har således flere fordele for planlægningen og gennemførelsen af kontrollen på kød-virkksomhederne.

Nogle regioner nævner, at det har været nødvendigt at inddele brancherne yderligere. Enkelte regioner vurderer, at det har været krævende at anvende tidsangivelserne i planen, mens andre angiver, at kontrolområderne med fordel kan ændres.

10.3 Gennemføres der kvartalsvis opfølgning på planerne?

Regionen har ansvaret for, at der gennemføres en kvartalsvis opfølgning på tilsynsplanerne i de enkelte kødvirkksomheder. Ved opfølgningen skal regionen sikre sig, at målsætningen om, at alle kontrolområder kontrolleres i løbet af året, opfyldes. I tilsynsplanerne er der kolonner til markering af, at den kvartalsvise opfølgning er gennemført. Endvidere skal regionen hvert kvartal gennemgå kontrolaktivitetsplanen.

Revisionsenheden har undersøgt, om regionerne har gennemført de kvartalsvise opfølgninger i 2005 på kontrolaktivitetsplanerne og på de enkelte tilsynsplaner.

10.3.1 De fleste regioner har gennemført kvartalsvise opfølgninger på kontrolaktivitetsplanen

I Fødevarestyrelsens resultatkontrakt for 2005 er der fastsat mål for, at regionschefen, fødevarerechefen eller en koordinator for kontrollen i kødvirkksomheder skal gennemgå kontrolaktivitetsplanen med chefbedsdyrlægerne hvert kvartal.

Af regionernes kvartalsvise indberetninger til Mørkhøj i 2005 fremgår, at de fleste regioner har gennemført de kvartalsvise opfølgninger på kontrolaktivitetsplanen, men at det i visse tilfælde først er sket i det efterfølgende kvartal:

- I 1. kvartal blev opfølgningen ikke udført i 3 regioner og i 4 regioner skete opfølgningen først i 2. kvartal.
- I 2. kvartal er der ikke oplysninger om opfølgning fra 2 regioner og i 3 regioner blev opfølgningen først udført i det efterfølgende kvartal.
- I 3. kvartal manglede der indberetning om opfølgningen fra én region, mens opfølgningen blev forsinket i 6 regioner.
- I årets sidste kvartal gennemførte alle regioner den kvartalsvise opfølgning, men i 4 tilfælde skete det først i 1. kvartal af 2006.

Hertil bemærker Fødevarestyrelsen, at det ikke nødvendigvis er et problem, at de kvartalsvise opfølgninger i nogle tilfælde er gennemført i det efterfølgende kvartal.

10.3.2 Opfølgningen på tilsynsplanerne dokumenteres forskelligt i regionerne

Revisionsenheden har gennemgået de 33 tilsynsplaner for at undersøge, om opfølgningen på målene for de enkelte kontrolområder er angivet. Endvidere er regionernes øvrige dokumentation for den kvartalsvise opfølgning på tilsynsplanerne i 2. kvartal af 2005 gennemgået.

Gennemgangen af tilsynsplanerne viser, at over halvdelen af planerne ikke angiver, om der er sket kvartalsvis opfølgning på målopfyldelsen af kontrolområderne.

De fleste regioner har foretaget en anden form for kvartalsvis opfølgning på tilsynsplanerne, som ikke fremgår af tilsynsplanen. Dette er sket i næsten 2/3 af tilfældene. Her er opfølgningen sket ved møder, tilbagemeldinger fra chefbedsdyrlægerne på kødvirksomhederne, udarbejdelse af oversigter over procentdelen af udførte tilsyn eller som led i supervisionen. Resultatet af denne opfølgning fremgår dog ikke i alle tilfælde. Det fremgår således ikke af mødereferater, hvad opfølgningen har vist for de enkelte kødvirksomheder - men udelukkende at tilsynsplanerne er gennemgået ved mødet. I andre tilfælde er resultatet af opfølgningen dokumenteret for de enkelte kødvirksomheder.

Fælles for den anden form for kvartalsvis opfølgning, som ikke fremgår af tilsynsplanerne, er, at det ikke fremgår, hvorvidt målopfyldelsen for de enkelte kontrolområder er efterlevet. Dermed dokumenterer disse kvartalsvise opfølgninger ikke, om de fastsatte kontrolfrekvenser for hvert af kontrolområderne i hvert kvartal er efterkommet.

I ca. 1/5 af tilfældene er der hverken angivet opfølgning på tilsynsplanerne eller gennemført en anden form for opfølgning. Der er dog foretaget en form for opfølgning i 9 ud af 11 fødevareafdelinger.

Den kvartalsvise opfølgning af tilsynsplanerne indgik også i supervisionen af regionerne i efteråret 2005. Ifølge supervisionsrapporterne forventede Fødevarestyrelsen i Mørkhøj af de fleste regioner, at de refererede og dokumenterede drøftelser om koordination og opfølgning fra kvartalsmøderne. En region blev af styrelsen i Mørkhøj opfordret til at afholde kvartalsmøder.

Hertil oplyser Fødevarestyrelsen i Mørkhøj, at styrelsen under supervisionsbesøgene i 2005 fik det generelle indtryk, at opfølgningen på tilsynsplanerne fungerede tilfredsstillende. Endvidere har styrelsen ikke krævet, at opfølgning nødvendigvis skal fremgå af tilsynsplanerne, men at dette kan foretages på anden hensigtsmæssig vis.

Fødevarestyrelsen oplyser, at der vil blive fulgt op på dokumentationen af opfølgningen under Mørkhøjs supervision af regionerne i efteråret 2006.

10.4 Anvendes den fælles standard for kontrolplanlægning, så formålene efterleves?

Ifølge tilsynsfrekvensvejledningen er formålet med at have en fælles standard for kontrolaktivitetsplaner og tilsynsplaner:

- At sikre, at planlægningen af kontrollen på slagterier og kødvirksomheder sker på et ensartet grundlag og på en behovsorienteret måde.
- At sikre, at alle regler kontrolleres på disse virksomheder i løbet af et år.
- At skabe gennemsigtighed i kontrollen på kødvirksomheder omkring planlægning og den løbende opfølgning på planlægningen (både inden for og på tværs af regionerne).

10.4.1 Den fælles standard anvendes ikke i alle tilfælde

Revisionen har vist, at alle regioner har udarbejdet kontrolaktivitetsplaner, og de fleste har gennemført opfølgningen herpå hvert kvartal. Alle regioner har også udarbejdet tilsynsplaner for de enkelte kødvirksomheder, men har ikke i alle tilfælde angivet planlægningen af tilsynsdagene eller opfølgningen på tilsynsfrekvenserne for de enkelte kontrolområder. I nogle tilfælde har regionerne i stedet for at dokumentere den kvartalsvise opfølgning ved udfyldelse af tilsynsplanerne, gennemført en anden form for opfølgning. Ved denne form for opfølgning fremgår det ikke, hvorvidt målopfyldelsen for de enkelte kontrolområder er efterlevet.

Efter Revisionsenhedens opfattelse er det vigtigt, at regionerne fastsætter planlagte tilsynsdage og den kvartalsvise opfølgning i tilsynsplanen, for at tilsynsplanen kan anvendes til at følge op på, om det planlagte antal tilsyn med kontrolområderne nås. Endvidere er det med til at sikre, at planlægningen på kødvirksomhederne sker på et ensartet grundlag, og at alle relevante regler kontrolleres i løbet af et år. Det øger også gennemsigtigheden af planlægningen og opfølgningen. Hvis tilsynsplanerne ikke angiver planlagte tilsynsdage og den kvartalsvise opfølgning på kontrolområderne, er der således risiko for, at formålene om, at alle regler kontrolleres på et år, og at der skabes gennemsigtighed i kontrollen, ikke nås.

Revisionsenheden finder, at da ikke alle tilsynsplaner er udfyldt i overensstemmelse med den fælles standard, efterleves formålene med standarden ikke i alle tilfælde.

Fødevestyrelsen bemærker hertil, at styrelsen i Mørkhøj ved supervisionen i 2005 fulgte op på indsatsen med at udvikle kontrolplanlægningssystemet på kødvirksomhederne, selvom det var første år, hvor systemet skulle indarbejdes. I supervisionsrapporterne redegør styrelsen for generelle og individuelle mangler, som der følges op på ved supervisionen i 2006.

10.5 Havde regionerne løst problemer ved kontrollen med egenkontrollen i USA-godkendte virksomheder?

Auditenheden i Fødevestyrelsen har siden 2004 gennemført en stikprøvevis kontrol af, om veterinærkontrollens arbejde og fødeveareafdelingernes supervision sker systematisk, ensartet og på samme faglige niveau i alle USA-godkendte virksomheder.

Fødevestyrelsen ville ifølge statusopfølgningen over egenkontrollen forbedre den faglige styring af kontrollen med egenkontrollen ved, at auditenheden i 1. kvartal 2005 skulle auditere de regionale fødeveareafdelingernes supervision af kontrollen med egenkontrollen på de USA-godkendte kødvirksomheder. Såfremt der blev påpeget væsentlige problemer, enten med supervisionen eller kontrollen med egenkontrollen, skulle disse ifølge regionernes resultatkontrakt for 2005 være løst ved sidste audit på virksomhederne i 2005. Auditenheden skulle af rapportere, om dette mål var nået af regionen.

10.5.1 Alle regioner på nær én havde løst problemerne

Det fremgik af auditenhedens kvartalsrapport for 1. kvartal i 2005, at der i 1/5 af de supervisioner, hvor auditenheden havde deltaget, fandtes væsentlige problemer ved fødeveareafdelingernes supervision, og i 1/3 af regionerne var der problemer med kontrollen med egenkontrollen. Auditenheden besøgte efterfølgende alle fødevearegioner og diskuterede blandt andet

regionens planlægning og dokumentation af supervisionerne på kødvirksomhederne og audit-enhedens bedømmelse i henhold til målet i resultatkontrakten. Desuden fremgik det af 1., 2. og til dels 3. kvartalsrapporterne, at fødevarerregionernes supervisioner og kontrollen med egenkontrollen burde have fokus på blandt andet myndighedsudøvelse, udfyldelse af kontrolrapporter, tilsynsplaner samt opfølgning på indskærpsler og påbud/forbud.

Af 4. kvartalsrapport 2005 fremgår det, at det regionale resultatmål om, at væsentlige problemer konstateret ved audit i 1. kvartal er løst ved audit i 4. kvartal, er opfyldt i alle regioner med undtagelse af én.

Ifølge auditenhedens statusrapport for 2005 har indsatsen med auditeringen af regionernes supervision og kontrol med egenkontrollen medført, at der i alle regioner er sket forbedringer på disse områder. Auditenheden ser det fortsat som en væsentlig opgave at bidrage til en højere grad af ensartethed i kontrollen med USA-godkendte kødvirksomheder, herunder at bibringe regionernes personale forståelse for vigtigheden af systematik omkring den behovsorienterede kontrol med virksomhedernes egenkontrol.

Bemærkninger

En ny, fælles standard for kontrolplanlægning i kødvirksomheder består blandt andet af kontrolaktivitetsplaner og tilsynsplaner for de enkelte kødvirksomheder. Alle regioner har udarbejdet en kontrolaktivitetsplan, og de fleste regioner har udfyldt den som angivet i tilsynsfrekvensvejledningen.

Alle regioner har udarbejdet tilsynsplaner for de enkelte kødvirksomheder, men planerne udfyldes i forskelligt omfang, hvad angår planlagte tilsynsdage (hvornår de enkelte kontrolområder skal kontrolleres) og den kvartalsvise opfølgning (målopfyldelsen af de enkelte kontrolområder).

De fleste regioner har gennemført kvartalsvise opfølgninger på kontrolaktivitetsplanen. Opfølgningen på tilsynsplanerne dokumenteres forskelligt i regionerne. I ca. 1/5 af tilfældene er der hverken angivet opfølgning på tilsynsplanerne eller gennemført en anden form for opfølgning. Der er dog foretaget en form for opfølgning i 9 ud af 11 fødevareafdelinger

Den fælles standard for kontrolplanlægning anvendes ikke i alle tilfælde.

Fødevarestyrelsen i Mørkhøjs supervision af regionerne viste, at regionerne generelt har en god styring af kontrolplanlægningen i kødvirksomhederne, men at de fleste regioner ikke har dokumenteret behovsvurderingen af de enkelte kødvirksomheder.

Styrelsen har sat fokus på tilsynet med egenkontrollen på USA-godkendte kødvirksomheder med fastsættelsen af regionale resultatmål i 2005 om, at problemer omkring de regionale fødevareafdelingers supervision eller kontrollen med egenkontrollen på virksomhederne skal være løst ved årets udgang. Målet var nået i alle regioner på nær én.

Del 3 – Tværgående temaer

Revisionsenheden har som tværgående temaer i 2005 valgt Fødevarestyrelsens gebyradministration samt Fødevarestyrelsens måling af produktivitet som tværgående temaer. Temaerne egner sig på grund af deres generelle og tværgående karakter mest hensigtsmæssigt til en revision uden særskilt opdeling efter virksomhedstype.

Del 3 indeholder således følgende kapitler:

- Fødevarestyrelsen gebyradministration (kapitel 11)
- Fødevarestyrelsens produktivitsanalyse i 2005 (kapitel 12)

11 Fødevarestyrelsens gebyradministration

Fødevarestyrelsen tilstræber normalt fuld brugerbetaling på den kontrol, styrelsen udfører for virksomheder mv., med mindre særlige hensyn gør sig gældende.

En række kontrolområder er i henhold til regeringens konkurrenceevnepakke og bestræbelser på at lette erhvervenes administrative byrder helt eller delvist undtaget for princippet om brugerbetaling. For 2005 var det samlede statslige tilskud på 108,2 mio. kr.²⁸ Fødevarestyrelsens kontrol med detailvirksomheder er den økonomisk set mest væsentlige undtagelse fra princippet om brugerbetaling.

Styrelsen anvender enheden kontroltime ved fastsættelsen af satserne for en række gebyrer. En kontroltime dækker samtlige udgifter ved udførte tilsyn og baserer sig på medgået tidsforbrug samt et grundgebyr til dækning af omkostninger til kørsel. Grundgebyret faktureres pr. kontrol. Tidsforbrug faktureres som hovedregel pr. påbegyndt kvarter (tilstedetid) i virksomheden. Styrelsen foretager en årlig regulering af takster og gebyrer, idet der dog for hovedparten af styrelsens gebyrer er indført et prisstigningsloft.

Hvis styrelsen har et underskud på de gebyrfinansierede aktiviteter kan det medføre, at styrelsen må spare på andre opgaver. Styrelsen skal derfor overvåge og styre de gebyrbelagte aktiviteter, så styrelsen så vidt muligt opnår, at udgifter svarer til indtægter. Der var i 2005 i alt 46 gebyrordninger i Fødevarestyrelsen, inkl. ordninger der er undtaget fra princippet om brugerbetaling.

Fødevarestyrelsen oplyser, at der også er andre grunde til, at styrelsen skal overvåge og styre de gebyrbelagte aktiviteter. For eksempel skal overskud normalt tilbagebetales og skal derfor reserveres til dette, men også af hensyn til økonomi- og aktivitetsstyringen i almindelighed.

Fødevarestyrelsen tilstræber som udgangspunkt at udligne realiserede underskud, således at virksomhederne over en 4-årig periode fuldt ud dækker omkostningerne ved kontrollen.

Styrelsen gennemførte medio 2004 en gebyranalyse som følge af, at styrelsen i 2003 havde underskud på nogle gebyrfinansierede aktiviteter. Revisionsenheden vil i forlængelse af gebyranalysen undersøge, hvordan styrelsen i 2005 har fulgt op på de problemer, der blev konstateret ved analysen.

Revisionsenheden vil også undersøge, hvordan Fødevarestyrelsen sikrer, at der sker en løbende budgetopfølgning i årets løb.

²⁸ *Administrativt lettede ordninger og regeringens konkurrenceevnepakke.*

Kapitlet fokuserer endelig på den overordnede styring og gebyradministration i Fødevarestyrelsen i Mørkhøj. Det vil med udgangspunkt i den overordnede budget- og regnskabsmæssige styring og organisering af gebyrordningerne blive undersøgt, om styrelsen sikrer, at der er økonomisk balance på hver enkelt gebyrordning.

11.1 Hvordan har Fødevarestyrelsen fulgt op på gebyranalysen i 2004?

Styrelsen gennemførte medio 2004 en gebyranalyse af 7 udvalgte gebyrområder²⁹ som følge af, at styrelsen i 2003 havde underskud på nogle gebyrfinansierede aktiviteter. Analysen foreslog tiltag til dels at reducere visse udgifter, dels at forøge visse indtægter. Udgifterne kunne således reduceres ved at effektivisere forberedelse og efterbehandling ved tilsyn. Ved at stramme op på registreringspraksis samt ved at tilstræbe en mere korrekt fakturering kunne styrelsen tillige opnå en forøgelse i indtægterne.

Styrelsens konklusion på gebyranalysen blev, at der generelt var behov for en mere aktiv intern økonomistyring i gebyradministrationen. Styrelsen besluttede, at gebyrdækningen skulle søges forhøjet for en enkelt gebyrordnings vedkommende.

Fødevarestyrelsen konstaterede i slutningen af 2004, at der fortsat var et samlet underskud på de gebyrbelagte kontrolområder. Styrelsen foreslog i den forbindelse 4 tiltag, der kunne medvirke til at genoprette fuld omkostningsdækning:

- Forhøje gebyrer
- Øge indtægter gennem mere korrekt fakturering
- Ændre aktivitetsregistreringen
- Effektivisere forberedelse og efterbehandling på de gebyrfinansierede aktiviteter.

I forbindelse med implementeringen af tiltagene gennemførte styrelsen i Mørkhøj en række møder med samtlige regioner.

11.1.1 Fødevarestyrelsen søger at forhøje visse gebyrer

I gebyradministrationen er Fødevarestyrelsen underlagt regeringens skatte- og prisstop, hvilket begrænser mulighederne for at sætte gebyrsatserne op. Dette kan i hovedsagen kun lade sig gøre, hvis styrelsen bliver pålagt at udføre nye opgaver, og det forudsætter tilslutning fra Regeringens Økonomiudvalg.

Fødevarestyrelsen har i efteråret 2005 taget initiativ til at forhøje gebyrerne for ordningerne vedrørende kontrol med udførsel af levende dyr, tilsyn med virksomheder, der forarbejder animalsk affald, og kontrol med virksomheder, der fremstiller animalske produkter. Baggrunden var, at styrelsen havde konstateret en væsentlig underdækning på ordningerne grundet ændringer i kontrollens karakter som følge af nye EU-regler. Styrelsen forventede i april 2006, at sagerne ville blive forelagt Regeringens Økonomiudvalg inden 1. juni 2006.

²⁹ De 7 gebyrordninger var: kontrol af fjerkræbesætninger, virksomheder med animalsk affald, engrosvirksomheder med animalsk tilvirkning, udførsel til EU og eksport, import fra tredjelande, markedstilsyn og importkontrol af fisk.

11.1.2 Indtægtsgrundlaget kan forbedres gennem mere korrekt fakturering

Fødevarestyrelsen foreslog i gebyranalysen, at det måtte tilstræbes at skabe en mere korrekt fakturering i de tilfælde, hvor der tidligere havde været mangler i opkrævningen.

På møderne med regionerne undersøgte styrelsen i Mørkhøj, om der for hver gebyrordning og for hver region var basis for at forbedre indtægtsgrundlaget.

Opfølgningen på de gennemførte møder i regionerne var på dagsordenen ved flere sekretariatsleder- og fødevarechefmøder i 2004 og 2005. På disse møder præciserede Fødevarestyrelsen i Mørkhøj vigtigheden af en korrekt fakturering af den gennemførte kontrol og tilskyndede til, at regionernes forvaltning af de gebyrbelagte områder blev strammet op, således at der kom til at ske en mere realistisk afregning fremover.

11.1.3 Regionerne skulle stramme op på aktivitetsregistreringen

Fødevarestyrelsen skrev i et notat i januar 2005, at der havde udviklet sig en vidtgående praksis i regionerne med at registrere generelle aktiviteter som regellæsning, deltagelse i ERFA-møder mv. som direkte udgifter på de enkelte gebyrordninger. Styrelsen præciserede i notatet, at regionernes praksis var i modstrid med de gældende retningslinjer for aktivitetsregistrering. Samtidig var det nødvendigt for at overholde budgetterne for de gebyrbelagte aktiviteter, at der som direkte udgifter på de enkelte gebyrordninger alene blev debiteret udgifter, der direkte kunne henføres til de enkelte virksomheder.

Styrelsen i Mørkhøj tog konsekvensen af denne præcisering af registreringspraksis ved at udmelde et reduceret gebyrbudget samt et lettere forøget basisbudget.

Regionerne fulgte også op på gebyranalysen ved blandt andet at gennemgå registreringspraksis.

11.1.4 Forberedelse og efterbehandling af tilsyn skulle effektiviseres

På de omtalte møder i regionerne undersøgte Fødevarestyrelsen i Mørkhøj desuden, om der var mulighed for effektiviseringer af hver gebyrordning og i hver region.

Blandt de forslag, som regionerne fremsatte, var forholdet mellem tilsynsteknikere og AC'ere, dvs. om nogle opgaver kunne løses af tilsynsteknikere, idet der derved kunne findes besparelser på lønudgifterne ved kontrollen. Det var i øvrigt begrænset, hvad regionerne kom med af konkrete forslag til øget effektivisering af arbejdet med forberedelse og efterbehandling af tilsyn.

11.1.5 Gebyranalysen har ikke ført til økonomisk balance på gebyrområdet

Resultatet af gebyranalysen blev indarbejdet i budgettet for 2005, således at de udmeldte budgetrammer ifølge Fødevarestyrelsen afspejlede en kurs mod en udligning af tidligere tiders ubalancer på gebyrområdet.

Styrelsen har oplyst, at der i 2005 var et underskud på i alt 26,8 mio. kr. på styrelsens gebyrordninger. Dette beløb skal ses i sammenhæng med styrelsens samlede udgifter til den gebyrbelagte kontrol, som var på 152,3 mio. kr. Dette svarer til, at styrelsen ved gebyropkrævninger fik dækket 82 % af udgifterne.

Styrelsen har i henhold til finansloven underskudsdekning på nogle ordninger og forpligtelser over for Plantedirektoratet, der gør, at det reelle underskud for 2005 blev på 20,4 mio. kr. Fødevarestyrelsen oplyser, at resultatet ikke er helt tilfredsstillende.

Gebyranalysen har dermed ikke ført til en balance på styrelsens gebyrregnskab.

Fødevarestyrelsen har bl.a. på den baggrund revideret sine konklusioner på gebyranalysen og forbereder ny gebyrjusteringer på yderligere to kontrolområder.

Fødevarestyrelsen forventer, at gebyrberegningerne og omkostningsstyringen på de gebyrbelagte områder formentlig først i løbet af 2006 vil få det optimale leje.

11.2 Foretager styrelsen en løbende budgetopfølgning på gebyrområdet?

Fødevarestyrelsens resultatkontrakt for 2005 angiver, at budgetteringen skal være korrekt, hvilket Fødevarestyrelsen konstaterer ved efterberegninger på grundlag af regnskabstal.

Fødevarestyrelsen har oplyst, at grundlaget for budgettering af de enkelte gebyrordninger kommer fra de faglige kontorer i Mørkhøj på baggrund af aktivitets- og tilsynsplaner, frekvensvejledninger og skøn over aktivitetsniveauet i det kommende år.

11.2.1 Fødevarestyrelsen har en fast procedure for budgetopfølgning, men forventningerne til resultatet for 2005 viste sig at være upræcise

Fødevarestyrelsen foretager en kvartalsvis opfølgning på gebyrbudgettet i forbindelse med den generelle opfølgning på økonomi og resultatmål. Resultatet efter hvert kvartal afrapporteres i en form, der er fastlagt i den gældende gebyrhåndbog.

I tabel 8 nedenfor er det gengivet, hvad gebyrregnskabet viste i hvert kvartal af 2005.

Kvartal	Gebyrregnskab pr. dato (mio. kr.)	Forventet regnskab for 2005 (mio. kr.)
1. (pr. 31/3 2005)	- 12,0	- 12,3
2. (pr. 30/6 2005)	- 12,6	- 17,9
3. (pr. 30/9 2005)	- 22,8	- 16,6
4. (pr. 31/12 2005)	- 26,8	- 26,8

Tabel 8: Gebyrregnskab i hvert kvartal af 2005 og det forventede resultat for året. Kilde: Fødevarestyrelsens kvartalsvise gebyrregnskaber.

Tabellen viser status for det løbende gebyrregnskab opgjort ved udgangen af hvert kvartal og det forventede regnskab ved årets afslutning. Det fremgår blandt andet af tabellen, at Fødeva-

restyrelsen pr. 30. september 2005 forventede, at gebyrregnskabet for hele 2005 ville udvise et underskud på 16,6 mio. kr.

Det fremgår også af tabellen, at det endelige gebyrregnskab for hele året viste et underskud på 26,8 mio. kr.³⁰. Underskuddet blev dermed 10,2 mio. kr. større, end hvad styrelsen forventede ved udgangen af 3. kvartal.

Fødevarestyrelsen oplyser, at af underskuddet på 26,8 mio. kr. vedrører 9,9 mio. kr. kontrollen med små slagtehus mv., hvor der på styrelsens bevilling i medfør af regeringens konkurrenceevnepakke er afsat 10 mio. kr. årligt til dækning af et budgetteret underskud. Et underskud på 1,7 mio. kr. af de 26,8 mio. kr. vedrører Det veterinære Sundhedsråd, hvor underskuddet er forudsat bevillingsfinansieret. Endvidere vedrører underskud på 13,5 mio. kr. af de 26,8 mio. kr. ordninger, hvor der inden for den nuværende takst er forudsat at indhente underskuddet i de kommende år. De 13,5 mio. kr. fordeler sig på følgende ordninger: restkoncentrationer (6,0 mio. kr.), importkontrol fisk (1,1 mio. kr.), registrering af får og geder (1,2 mio. kr.), USA-audit (1,3 mio. kr.) og øremærkning af kvæg og sundheds- og omsætningsdokumenter samt kvægpas (3,9 mio. kr.).

Revisionsenheden konstaterer, at de løbende forventninger i 2005 til det endelige regnskabsresultat på gebyrområdet ikke viste sig at være præcise.

Fødevarestyrelsen har taget initiativer til at forbedre den økonomiske opfølgning på de gebyrbelagte aktiviteter. F.eks. har styrelsen i 2006 nedsat en teknisk arbejdsgruppe med opgaven at facilitere informationsstrømmene til de opfølgingsansvarlige sagsbehandlere og forenkle fremstillingen af ledelsesinformation, og styrelsen har nedsat en følgegruppe, der med vicedirektøren for administration som formand skal følge styringen og udviklingen på gebyrområdet og evt. komme med forslag til forbedrende initiativer til direktionens beslutning.

11.3 Sikrer styrelsens gebyradministration, at der er økonomisk balance på hver enkelt gebyrordning?

Fødevarestyrelsens budgethåndbog angiver, at hver enkelt gebyrordning skal balancere. Resultatkontrakten angiver i forlængelse heraf, at effekten af styrelsens arbejde med gebyrer er, at virksomhederne bliver opkrævet de gebyrer, der så præcist som muligt svarer til omkostningerne ved den ydelse, de modtager.

Som nævnt i indledningen til dette kapitel har Revisionsenheden villet undersøge, om styrelsens gebyradministration sikrer, at der er balance på hver enkelt gebyrordning.

11.3.1 Resultatkontraktens mål om præcision i gebyrberegningen blev ikke nået

For at leve op til målsætningen om at opnå fuld dækning af omkostningerne må Fødevarestyrelsen tilstræbe, at der er balance mellem indtægter og udgifter på ordningerne.

³⁰ Hertil kan lægges 3,3 mio. kr., som er Plantedirektoratets udgifter på ordninger, der skal gebyrfinansieres af Fødevarestyrelsen.

Resultatkontrakten nævner, at der på gebyrområdet er to udfordringer, herunder dels at budgetteringen er korrekt, dels at udviklingen i omkostningerne - og dermed gebyrerne - i de kommende år skal holdes i ro.

Der var i Fødevarestyrelsens resultatkontrakt for 2005 målsætninger om balance på tre udvalgte gebyrtyper. Målsætningen var operationaliseret på den måde, at der højst måtte være en bestemt afvigelse mellem de opkrævede og efterbereggede gebyrer. I tabel 9 nedenfor er Fødevarestyrelsens målsætninger på gebyrområdet og resultatet for 2005 præsenteret:

Gebyrtype	Målsætning 2005	Resultat 2005
	Maksimal afvigelse mellem opkrævede og efterbereggede gebyrer	
Kontrol i henhold til fødevareloven	+/- 7 %	- 10,87 %
Restkoncentrationsundersøgelser	+/- 8 %	- 12,67 %
Registrering og kontrol med øremærkning af kvæg	+/- 3 %	- 3,6 %

Tabel 9: Resultatmål og resultat for præcision i gebyrberegningen på 3 gebyrtyper. Kilde: Fødevarestyrelsen.

Det fremgår af tabellen, at ingen af de tre resultatkrav for præcision i gebyrberegningen blev nået i 2005, idet afvigelserne for alle tre gebyrtyper oversteg det fastsatte maksimum.

Fødevarestyrelsen henholder sig til sine afsluttende bemærkninger til afsnit 11.2.1.

11.3.2 Fødevarestyrelsen styrer ikke alle gebyrordninger enkeltvist i forhold til målsætningen om fuld omkostningsdækning

Gebyrtypen ”kontrol i henhold til fødevareloven” dækkede i 2005 over 18 særskilte gebyrordninger, der også betegnes som ordningerne under den almindelige omkostningsbaserede kontrol. Af tabellen nedenfor fremgår de budgetterede udgifter og indtægter for hver af de 18 ordninger samt de tilsvarende regnskabstal.

Gebyrordning	Budget (1000 kr.)			Regnskab (1000 kr.)		
	Udgifter	Indtægter	Resultat	Udgifter	Indtægter	Resultat
Kontrol af fjerkræbesætninger	1.219	804	-415	1.230	791	-439
Salmonellaovervågning	280	260	-20	279	243	-36
Kontrol med ruteplaner	1.012	1.662	650	1.374	2.152	778
Legaliseringsstempling hund og kat	83	73	-10	76	45	-31
Markedstilsyn	1.149	1.553	404	1.188	1.346	158
Udførsel af levende dyr og animalske produkter	8.708	9.775	1.067	14.411	12.522	-1.889
Indførsel af levende dyr og animalske produkter	4.121	3.075	-1.046	4.897	2.853	-2.044
Tilsyn med virksomheder, der forarbejder fisk og fiskevarer	553	497	-56	411	573	162
Tilsyn med virksomheder, der forarbejder animalsk affald	2.046	1.565	-481	1.681	769	-912
Tilsyn med virksomheder, der fremstiller fiskemel/olie	114	184	70	91	50	-41
Kosttilskud	29	0	-29	26	0	-26
Kvalitetsmærkning af oksekød	645	922	277	375	588	213
Kontrol med virksomheder, der fremstiller animalske produkter	5.473	5.206	-267	6.599	4.175	-2.424
TSE kød- og benmeltransport	535	455	-80	312	350	38
Stikprøvevis velfærdskontrol slagtekyllinger	143	93	-50	143	3	-140
Opfølgende velfærdskontrol slagtekyllinger	667	543	-124	453	26	-427
Selskabsdyrpas	539	745	206	585	576	-9
Laboratorieundersøgelser i forbindelse med kontrol og tilsyn	3.258	3.258	0	3.711	3.711	0
I alt	30.574	30.670	96	37.842	30.773	-7.069

Tabel 10: De budgetterede indtægter og udgifter samt de opgjorte indtægter og udgifter på 18 gebyrordninger grupperet i gebyrtypen "kontrol i henhold til fødevarerloven". Kilde: Fødevarestyrelsen.

Tabellen viser, at der for 2005 var budgetteret med et overskud for de 18 gebyrordninger på ca. 100.000 kr., og at det samlede resultat for ordningerne blev et underskud på ca. 7 mio. kr. Der er et akkumuleret underskud på ca. 9,9 mio. kr. fra tidligere år, som ved udgangen af 2005 er på ca. 17 mio. kr. Det er penge, som Fødevarestyrelsen for disse ordningers vedkommende har til gode hos erhvervet.

Tabellen viser også, at regnskabstallet for de samlede indtægter ligger meget tæt på det budgetterede niveau, hvilket dog dækker over udsving mellem indtægtsbudget og -regnskab på de enkelte ordninger. Underskuddet skyldes dermed større samlede udgifter end forventet, særligt på ordningen udførsel af levende dyr og animalske produkter. Der var i alt underskud på 12 af ordningerne.

Fødevarestyrelsen har oplyst, at den i gebyradministrationen tilrettelægger den økonomiske styring af de 18 ordninger under ét frem for at styre på de 18 ordninger enkeltvist i forhold til målsætningen om at opnå fuld dækning af omkostningerne. Dette sker ifølge styrelsen dels for

at holde antallet af takster nede og derved mindske de administrative udgifter, dels for i højere grad at kunne holde taksterne i ro ved kortvarige ændringer i aktivitetsniveauet og derved opnå en vis fleksibilitet i styringen af gebyrområdet.

Som tidligere nævnt skal hver gebyrordning ifølge budgethåndbogen balancere. Det fremgår dog også af håndbogen, at gebyrområdet i budgetmæssig forstand skal indeholde undergrupper af gebyrordninger, således at ukomplicerede, relativt sammenlignelige gebyrordninger udmeldes i én fælles undergruppe. Det er således i overensstemmelse med budgethåndbogens anvisninger, når Fødevarestyrelsen grupperer 18 gebyrordninger i gebyrtypen kontrol i henhold til fødevareloven.

Fødevarestyrelsen skrev i et notat fra efteråret 2004, at den ville kunne lave en ny gruppering af gebyrordningerne. Ifølge notatet forventede styrelsen at generere et underskud i 2004 på i alt ca. 10 mio. kr. på et antal gebyrfinansierede kontrolordninger. Det var styrelsens opfattelse, at det akkumulerede underskud ville vedblive med at vokse, såfremt der ikke blev iværksat nye tiltag. De interne opstramninger, der blev iværksat efter gebyranalysen, blev vurderet til ikke at være tilstrækkelige til at skabe balance på hver enkelt gebyrordning. Gebyrordningerne udviste forskellige grader af underskud, og en ny gruppering ville kunne medføre, at underskuddet blev mere ligeligt fordelt over de enkelte grupper. Regnskabsresultatet i hver enkelt gruppe ville kunne ses samlet, men resultatet af hver enkelt gebyrordning ville ikke kunne ses.

Styrelsen indførte den nye systematik fra 2006, hvilket også fremgår af finansloven for 2006. Det fremgår ligeledes af finansloven, at styrelsen forventer, at den nye gruppering af gebyrordningerne kan medvirke til en højere grad af interne balancer på gebyrområdet.

Revisionsenheden konstaterer, at når de enkelte gebyrordninger opgøres sammen, kan en samlet balance på gebyrordningerne dække over, at der er overskud henholdsvis underskud på de enkelte ordninger. Dette forhold illustreres også af tabel 10 ovenfor, hvoraf fremgår over- og underskud på de enkelte gebyrordninger.

Revisionsenheden konstaterer samlet, at den måde, hvorpå Fødevarestyrelsen har valgt at foretage den økonomiske styring af målene for de enkelte gebyrordninger, viser, at styrelsen ikke tilstræber fuld dækning af omkostningerne på hver enkelt gebyrordning. Fødevarestyrelsen tilstræber snarere at opnå balance mellem indtægter og udgifter på grupper af ordninger. Det er dog som allerede nævnt i overensstemmelse med budgethåndbogens anvisninger.

Der er således situationer, hvor for høje gebyrer opkrævet i én gebyrordning kan være med til at finansiere kontrollen i en anden gebyrordning, hvor gebyropkrævningen ikke fuldt ud dækker omkostningerne.

Fødevarestyrelsen oplyser, at det er hensigten med den nævnte regruppering af kontrolordninger fra 2006, at en evt. udligning af over- og underskud ordningerne imellem sker inden for områder med høj grad af branche- eller kundesammenfald.

Bemærkninger

Fødevarestyrelsen tilstræber normalt fuld brugerbetaling for den kontrol, styrelsen udfører for virksomheder mv. Styrelsen har derfor en styringsmæssig opgave i at overvåge og styre de gebyrbelagte aktiviteter, så det tilstræbes, at udgifterne ved kontrollen svarer til de indtægter, styrelsen får fra gebyropkrævningen.

En række kontrolområder er dog undtaget fra princippet om brugerbetaling. Den økonomisk set mest væsentlige undtagelse er kontrollen med detailvirksomheder.

Styrelsen gennemførte medio 2004 en gebyranalyse som følge af, at styrelsen i 2003 havde ubudgetterede underskud på nogle gebyrfinansierede aktiviteter. Styrelsen har i 2004 og 2005 implementeret en række tiltag for at sikre en mere aktiv intern økonomistyring på gebyrområdet. Resultatet af gebyranalysen blev indarbejdet i budgettet for 2005. Et samlet underskud på 26,8 mio. kr. for 2005 viser, at gebyranalysen ikke har ført til balance på styrelsens gebyrregnskab. Fødevarestyrelsen har dog bevillingsfinansieret dækning for 11,6 mio. kr. af dette underskud, hvilket betyder, at det reelle ubudgetterede underskud var på 15,2 mio. kr.

Fødevarestyrelsen har en fast procedure for budgetopfølgning på gebyrområdet.

Som udgangspunkt skal hver gebyrordning balancere økonomisk. I gebyradministrationen bliver dette udgangspunkt dog fraveget, idet den økonomiske styring i nogle tilfælde er tilrettelagt således, at der tilstræbes fuld omkostningsdækning på grupper af ordninger i stedet for på de enkelte ordninger. Dette sker i overensstemmelse med styrelsens budgethåndbog dels for at holde antallet af takster nede og derved mindske de administrative udgifter, dels for i højere grad at kunne holde taksterne i ro ved kortvarige ændringer i aktivitetsniveauet og derved opnå en vis fleksibilitet i styringen af gebyrområdet.

Der er således situationer, hvor for høje gebyrer opkrævet i én gebyrordning kan være med til at finansiere kontrollen i en anden gebyrordning, hvor gebyropkrævningen ikke fuldt ud dækker omkostningerne.

12 Produktivitsanalyse i 2005

Produktivitet er et udtryk for en virksomheds produktion set i forhold til ressourceanvendelsen. Hensigten med en produktivitsanalyse er at vurdere, om en institution producerer så meget som muligt i forhold til dens ressourceanvendelse under hensyn til kvaliteten.

En analyse af Fødevarerstyrelsens produktivitet kan for eksempel svare på spørgsmål om, hvor lang tid et tilsyn tager, hvor mange tilsyn der udføres pr. årsværk, og hvad et tilsyn koster. Her er produktet tilsyn sat i forhold til forskellige udtryk for ressourceanvendelse, henholdsvis tid, årsværk og omkostninger.

Fødevarerstyrelsen gennemførte i 2005 en produktivitsanalyse af de daværende 11 fødevarerafdelinger. Analysen byggede på data fra 2004. Formålet var at lave en kvantitativ analyse af registrerede data over tidsforbrug og antal tilsyn, men ikke at analysere forhold omkring kvalitet i tilsyn eller effekt af tilsynsarbejdet.

Analysen blev gennemført på baggrund af en undersøgelse, som Fødevarerstyrelsen havde lavet om arbejdet i fødevarerafdelingerne i København og Nordøstsjælland i efteråret 2004. Det blev efterfølgende besluttet at lave en generel sammenligning af produktiviteten i alle fødevarerafdelinger.

Revisionsenheden har undersøgt styrelsens arbejde med at måle produktivitet samt resultatet og eventuelle konsekvenser af analysen.

Revisionsenheden har undersøgt:

- Hvad analysen viste om fødevarerafdelingernes produktivitet.
- Om Fødevarerstyrelsen har fulgt op på analysen.

12.1 Hvad viste analysen om fødevarerafdelingernes produktivitet?

Ifølge kommissoriet til produktivitsanalysen var formålet med analysen:

1. At analysere produktiviteten i tilsyn.
2. At analysere hvilke arbejdsopgaver, der udføres i den tid, der ikke bruges på tilsynsarbejdet.
3. At lave en redegørelse for sammenhængen mellem budgetmodellens fordeling af budgetter og aktivitetsniveauet i den enkelte region.
4. At komme med forslag til, hvordan arbejdet i fødevarerafdelingerne kan gøres lettere.

De følgende afsnit beskriver resultaterne af analysen i forhold til de 4 formål.

12.1.1 Den mest produktive fødevarerafdeling udfører 1,7 gange så mange tilsyn pr. medarbejder end den mindst produktive fødevarerafdeling

Resultaterne af produktivitsanalysen kan ses som et udtryk for fødevarerafdelingernes samlede produktivitet. Analysen omfatter ikke veterinærområdet og styrelsens øvrige aktiviteter.

Fødevestyrelsen anlagde 2 grundlæggende forudsætninger for analysen:

- Der skal bruges så meget tid til tilsynsaktivitet som muligt.
- Tilstedetiden i virksomheden skal udgøre den størst mulige del af det samlede tilsynsarbejde, der består af forberedelse, tilstedetid og afrapportering.

Målingen var baseret på data hentet fra medarbejdernes tidsregistrering i Navision og statistik fra sagsbehandlingssystemet ScanJour.

I analysen blev fødevareafdelingernes produktivitet målt på 3 måder:

1. Hvor meget af den samlede tid til rådighed i fødevareafdelingerne, der går til tilsynsarbejdet
2. Produktiviteten på det enkelte tilsyn, dvs. hvor lang tid det tager
3. Antal udførte tilsyn pr. årsværk (eller evt. pr. krone).

Analysen viste for det første, at fødevareafdelingerne i gennemsnit anvendte 38 % af arbejdstiden på tilsyn i virksomhederne, heraf 13 % som tilstedetid i virksomhederne og resten til forberedelse og efterfølgende arbejde (men ekskl. transport).

For det andet blev det opgjort, at et tilsyn i gennemsnit tager 2,5 time, hvoraf 0,9 time er tilstedetid i virksomheden. Gennemsnittet på 2,5 timer dækker over ret store udsving i de enkelte fødevareafdelinger. I Nordøstsjælland tog et tilsyn i gennemsnit 1,7 timer mens det tog 3,1 timer i Viborg.

Analysen viste for det tredje, at der på landsplan blev udført 299 tilsyn pr. årsværk, idet dette gennemsnit også dækkede over en vis variation mellem fødevareafdelingerne. I Fødeveareafdeling Nordøstsjælland blev der udført 383 tilsyn pr. årsværk, mens det tilsvarende tal i Fødeveareafdeling Viborg var 232. Det betyder, at produktiviteten pr. årsværk i Nordøstsjælland blev målt til at være 1,7 gange større end i Viborg. Forskellen skyldes bl.a. hvor lang tid de enkelte fødevareafdelinger afsætter til tilsyn³¹.

Det var ved produktivetsmålingen som tidligere nævnt ikke et parameter at undersøge forhold omkring kvalitet i tilsynsarbejdet, herunder om forskelle i produktivitet kunne skyldes forskelle i, hvordan tilsyn gennemføres. Der tages i analysen endvidere et generelt forbehold vedrørende måleusikkerhed og datakvalitet, idet analysen bygger på data indtastet af flere hundrede medarbejdere i 11 fødevareafdelinger, som har mange forskellige registreringsmuligheder at forholde sig til. Der vil derfor ifølge analysen aldrig ske en fuldstændig ensartet registrering af det udførte arbejde.

Det blev ikke i analysen opgjort, hvad et tilsyn i gennemsnit koster.

³¹ Det fremgår af analysen, at Viborg i løbet af 2005 har forkortet tiden for, hvor lang tid hvert tilsyn skal tage, fra 3,1 timer til 2,5 timer. Viborgs produktivitet i 2005 må dermed være steget, idet dette dog forudsætter, at fødevareafdelingen har omsat den frigjorte tid til at udføre flere tilsyn.

12.1.2 Der er ingen sammenhæng mellem høj produktivitet og høj målopfyldelse

Fødevareafdeling Nordøstsjælland blev som nævnt målt til at være den mest produktive fødevareafdeling i landet. Revisionsenheden konstaterer, at det samtidig var denne fødevareafdeling, der i 2004 havde de største problemer med målopfyldelse i henhold til resultatkontrakten. Det fremgår af Revisionsenhedens revision af Fødevarestyrelsens kontrol med fødevarer i 2004, at denne fødevareafdeling havde problemer med målopfyldelsen på følgende områder:

- Antal tilsyn pr. detailvirksomhed med en vejledende tilsynsfrekvens på 2-3 årlige tilsyn.
- Antal tilsyn pr. engrosvirksomhed med tilvirkning med en vejledende tilsynsfrekvens på 1-2 årlige tilsyn.
- Godkendelse af egenkontrolprogrammer i detailvirksomheder og engrosvirksomheder med og uden tilvirkning.

Revisionen af fødevarekontrollen i 2005 har vist, at Fødevareafdeling Nordøstsjælland havde problemer med målopfyldelsen på områderne:

- Antal tilsyn pr. detailvirksomhed med en vejledende tilsynsfrekvens på 2-3 årlige tilsyn.
- Antal tilsyn pr. engrosvirksomhed med tilvirkning med en vejledende tilsynsfrekvens på 1-2 årlige tilsyn.
- Antal tilsyn pr. engrosvirksomhed med tilvirkning med en vejledende tilsynsfrekvens på 2-4 årlige tilsyn.
- Antal tilsyn pr. engrosvirksomhed med tilvirkning med en vejledende tilsynsfrekvens på 4-6 årlige tilsyn.
- Antal tilsyn pr. engrosvirksomhed uden tilvirkning med en vejledende tilsynsfrekvens på 1 årligt tilsyn.
- Antal tilsyn pr. engrosvirksomhed uden tilvirkning med en vejledende tilsynsfrekvens på 1-3 årlige tilsyn.

Revisionsenheden konstaterer samlet, at der ikke er nogen sammenhæng mellem høj produktivitet og høj målopfyldelse i Fødevareafdeling Nordøstsjælland.

Det fremgår af analysen, at fødevareafdelingen bruger relativt lidt af den samlede tid til tilsyn, og bruger relativt mere tid til borgerhenvendelser, autorisationer, godkendelser og certifikater end de øvrige fødevareafdelinger. Det skyldes, at fødevareafdelingen har flere sager at ekspedere og flere borgere at betjene pr. årsværk end de andre fødevareafdelinger. Dette kan være med til at forklare, hvorfor målopfyldelsen i fødevareafdelingen på de nævnte områder ligger lavt.

12.1.3 45 % af tiden bruges til tilsynsarbejdet

Analysen viste, at fødevareafdelingerne i gennemsnit anvendte 45 % af tiden til tilsynsarbejdet. De resterende 55 % blev i gennemsnit anvendt på følgende måde:

Aktivitet	Andel af arbejdstid (%)
Autorisation, godkendelser og certifikater	7
Generelle faglige opgaver	7
Klager, kontakt med brancher og borgere	4
Centralt Koordinerede Laboratorieprojekter (CKL)	2
Alt om Kost	2
Efteruddannelse	2
Øvrige fødevarefaglige opgaver	2
Ikke fødevarefaglige opgaver (IT, ledelse, administration, økonomi mv.)	9
Frokost, sygdom, andet fravær og ferie	22
I alt	55

Tabel 11: Den procentvise andel af den del af fødevareafdelingernes arbejdstid, der ikke anvendes på tilsynsarbejde. Bemærk at tallene pga. afrundinger ikke summerer til 55 %. Kilde: Fødevarestyrelsen.

Samlet anvendte fødevareafdelingerne dermed 45 % af tiden på tilsynsarbejdet (forberedelse, tilsyn, efterbehandling og transport).

Der er kun små udsving i de enkelte fødevareafdelingers registrering af ikke-fødevarefaglige opgaver.

I alt anvendte fødevareafdelingerne i gennemsnit 71 % af tiden på fødevarefaglige opgaver og 29 % på ikke fødevarefaglige opgaver.

12.1.4 Fødevareafdelinger med høj produktivitet har ikke fået færre ressourcer end efter budgetmodellens normering

Fødevarestyrelsen har udviklet en aktivitetsbaseret budgetmodel, der fordeler styrelsens budget mellem fødevareregionerne, herunder de regionale fødevareafdelinger. Regionerne tildeles et budget på baggrund af, hvad de skal producere af tilsyn mv.

Det var et formål med produktivitetsanalysen at undersøge, om der var en sammenhæng mellem budgetmodellens fordeling af budget mellem fødevareafdelingerne og produktiviteten. Det kunne for eksempel undersøges, om fødevareafdelinger med høj produktivitet havde fået tildelt eller anvendt færre ressourcer, end efter budgetmodellens normering.

I analysen var det forudsat, at fødevareafdelingerne havde en målopfyldelse på 100 %, dvs. havde nået alle de tilsyn, de skulle.

I analysen blev det konkluderet, at der ikke var nogen sammenhæng mellem budgetmodel og aktivitetsniveau. En produktivitet, der afveg fra gennemsnittet, havde ikke medført en anderledes tildeling eller forbrug af ressourcer. Muligheden for, at budgetmodellen er utilstrækkelig til at fastsætte de nødvendige ressourcer anføres imidlertid ikke i produktivitetsanalysen.

12.1.5 Analysen kom med forslag til forenklede arbejdsgange

Som et led i analysen bad styrelsen i Mørkhøj de regionale fødevarer afdelinger om at indsende forslag til initiativer, der kunne gøre arbejdet lettere i afdelingerne. Enhederne i Mørkhøj blev ligeledes bedt om at komme med forslag.

Den største del af de indkomne forslag vedrørte initiativer, der tager sigte på at spare tid ved forbedret brug af IT-værktøjer som ScanJour og digitale tilsyn, samt forbedret adgang til faglig information og enklere kommunikation mellem styrelsen i Mørkhøj og regionerne.

Andre dele af forslagene vedrørte dels ændringer i opgavevaretagelsen, dels holdninger til styrelsens funktionsmåde og samspil med omgivelserne.

12.2 Har Fødevarestyrelsen fulgt op på analysen?

Revisionsenheden har undersøgt, om Fødevarestyrelsen har anvendt resultaterne fra produktivitetsanalysen i den løbende opfølgning på drift og økonomistyring.

Revisionsenheden har konstateret, at selve produktivitetmålingen kun var en del af en samlet analyse, der også omfattede en gennemgang af fødevarer afdelingernes arbejdsopgaver og forslag til, hvordan fødevarer afdelingernes arbejde kan gøres lettere. Det er dermed planen, at resultater fra analysen skal indgå som ledelsesinformation i styrelsens løbende opfølgning på drift og økonomistyring.

Fødevarestyrelsen oplyser, at Fødevarer afdeling Nordøstsjælland ressourcemæssigt og med hensyn til arbejdstilrettelæggelse bliver samkørt med de to tidligere fødevarer afdelinger København og Ringsted efter dannelsen pr. 1. januar 2006 af den nye Region Øst.

Fødevarestyrelsen oplyser videre, at styrelsen vil analysere sin budgetmodel i 2006 for at undersøge, om der skal yderligere parametre ind ved ressource tildelingen mellem regionerne end virksomheder og tilsyn.

12.2.1 Styrelsen har nedsat 5 arbejdsgrupper

Det blev i rapporten over produktivitetsanalysen anbefalet, at der blev nedsat 5 arbejdsgrupper til at gennemgå de forslag, der var blevet fremsat for at forenkle fødevarer afdelingernes arbejdsgange. Formålet var at komme med indstillinger til, hvilke forslag der skal omsættes til konkrete projekter.

Fødevarestyrelsen besluttede i december 2005 at nedsætte arbejdsgrupperne og formulerede et kommissorium til hver gruppe. Arbejdsgrupperne var i marts 2006 i gang med arbejdet.

Revisionsenheden vil fortsat følge Fødevarestyrelsens arbejde med at måle produktiviteten af styrelsens aktiviteter, samt hvordan produktivitetsanalyserne anvendes i styrelsens økonomistyring.

Bemærkninger

Fødevarestyrelsen gennemførte i 2005 en analyse af de daværende fødevareafdelingers produktivitet.

Produktivitsanalysen viste blandt andet, at den mest produktive fødevareafdeling udfører 1,7 gange så mange tilsyn pr. medarbejder end den mindst produktive fødevareafdeling. Revisi- onsheden konstaterer, at der ikke er nogen sammenhæng mellem høj produktivitet og høj målopfyldelse. Analysen viste også, at fødevareafdelingerne i gennemsnit anvendte 45 % af tiden til tilsynsarbejdet.

Styrelsen har fulgt op på analysen ved at nedsætte 5 arbejdsgrupper, der skal komme med forslag til, hvordan rapportens anbefalinger og forslag kan udmøntes i praksis. Det er dermed planen, at resultater fra analysen skal indgå i styrelsens løbende opfølgning på drift og øko- nomistyring.

Kåre Degn Johansson,
28. april 2006.

Fødevarekontroludvalgets bemærkninger

Revisionsenhedens rapport viser, at der i 2005 var visse tilfælde af u hensigtsmæssig styring af fødevarekontrollen.

Fødevarestyrelsen bør ved styringen af fødevarekontrollen have fokus på, at såvel styrelsens resultatkontrakt som tilsynsfrekvensvejledningen bliver respekteret. I den forbindelse bør det sikres, at der er overensstemmelse mellem resultatkontrakt og vejledning. Når det er et grundlæggende krav i vejledningen, at alle fødevarevirksomheder skal kontrolleres ved mindst ét årligt tilsyn, bør dette krav efter udvalgets opfattelse kunne genfindes i resultatkontrakten. Fødevarekontroludvalget finder derfor, at der kan stilles spørgsmålstegn ved, om resultatkontrakten i sin nuværende form er et hensigtsmæssigt styringsværktøj for fødevarekontrollen.

Udvalget bemærker i forlængelse heraf, at Fødevarestyrelsen i højere grad bør prioritere at kontrollen behovsorienteres og indsatsen sættes ind der, hvor der ud fra en faglig vurdering er størst risiko for fødevarerisikoen, og at resultatkontraktens mål tilpasses hertil.

Fødevarekontroludvalget finder, at den offentlige kontrol, udover at være en kontrol af virksomhedernes egenkontrol, også er en støtte for den, og det er derfor uheldigt, at ikke alle virksomheder i 2005 fik tilsyn, og at ikke alle virksomheder ved årets udgang havde et godkendt egenkontrolprogram.

Fødevarekontroludvalget anbefaler, at Fødevarestyrelsen nærmere undersøger, om det er et udtryk for rigtig anvendelse af ressourcerne, når 45 % af den arbejdstid, der er til rådighed, anvendes til tilsyn, og at kun 13 % af arbejdstiden anvendes i virksomhederne.

Det fremgår af rapporten, at den mest produktive fødevareafdeling målt som det antal tilsyn, hver medarbejder udfører, samtidig er den fødevareafdeling, der har de største problemer med at nå de udmeldte målsætninger for antallet af tilsyn mv. Fødevarekontroludvalget finder, at dette paradoks viser, at der muligvis er en skævhed i fordelingen af ressourcer mellem de enkelte fødevareregioner. Fødevarekontroludvalget noterer sig derfor med tilfredshed, at Fødevarestyrelsen i 2006 vil analysere sin budgetmodel, der fordeler styrelsens budget mellem regionerne.

Det fremgår af rapporten, at Fødevarestyrelsen har en praksis med at administrere de enkelte gebyrordninger samlet i grupper. Målsætningen er, at der for hver gruppe skal være balance mellem styrelsens indtægter og omkostninger ved den udførte kontrol, dvs. at virksomhederne bliver opkrævet præcis de beløb, der svarer til de reelle omkostninger ved kontrollen. Rapporten viser imidlertid, at den gruppevis administration af gebyrordninger i nogle tilfælde fører til, at beløb opkrævet under én gebyrordning kan være med til at finansiere kontrollen i andre gebyrordninger, hvor de opkrævede gebyrer ikke helt dækker omkostningerne. Dette finder Fødevarekontroludvalget uheldigt. Udvalget er principielt af den opfattelse, at Fødevaresty-

relsen bør administrere de enkelte gebyrordninger for sig, og at gebyropkrævningen under hver ordning bør svare til de reelle, samlede omkostninger ved kontrollen.

Fødevarerkontroludvalget bemærker i øvrigt, at budgetteringen af gebyrerne i nogle tilfælde kan forbedres.

Nogle fødevareregioner registrerede igen i 2005 flere tilsyn i bestemte typer af virksomheder, end tilsynsfrekvensvejledningen foreskriver. Det drejer sig om kontrollen på hjemmemarkedsslagterier og i visse kødproduktvirksomheder. Fødevarerkontroludvalget bemærker, at denne problematik har været rejst af Revisionsenheden hvert år siden 2001, og finder det beklageligt, at Fødevarestyrelsen endnu ikke har fået implementeret klare retningslinjer for, hvad der skal henholdsvis ikke skal registreres som et tilsyn i disse virksomhedstyper. Den forskelligartede praksis for, hvad regionerne registrerer som tilsyn, gør det umuligt at sammenligne tilsynsfrekvenserne på landsplan, ligesom det må gøre det unødigt svært for Fødevarestyrelsen at styre og vurdere ressourceanvendelsen på denne kontrol.

Rapporten indeholder en detaljeret fremstilling af udviklingen i fødevareregionernes sanktionsanvendelse ved kontrollen i detailledet siden 2002. Det fremgår bl.a., at der i dag gives flere bøder end for 3 år siden. Fødevarerkontroludvalget bemærker, at dette imidlertid ikke nødvendigvis kan tages som et udtryk for, at fødevarerne er blevet dårligere, eller at fødevaresikkerheden er blevet svækket. Udviklingen kan skyldes en lang række faktorer, herunder et politisk ønske om strengere sanktionering ved overtrædelser af fødevarelovgivningen. Udvalget finder det relevant at undersøge baggrunden for udviklingen i sanktionsanvendelsen.

Revisionsenhedens rapport påpeger, at der ikke altid er dokumentation for, at fødevareregionerne overholder de tidsfrister, der gælder for laboratorieanalyser af visse fødevarer. Fødevarerkontroludvalget finder, at regionerne systematisk bør sikre sig, at der altid er dokumentation for, at de udtagne fødevarer bliver analyseret på laboratoriet inden for de tidsfrister, hvor disse fødevarer ifølge lovgivningen skal sælges.

Fødevarestyrelsen overvåger kontrollen ved grænsekontrolstederne på tre forskellige måder: Ved den lokale fødevareregions tilsyn, ved den lokale veterinærchefs auditering og gennem Fødevarestyrelsen i Mørkhøjs supervision. Hertil kommer, at FVO også inspicerer grænsekontrollen. Fødevarerkontroludvalget finder, at Fødevarestyrelsen bør undersøge, om det er ressourcemæssigt hensigtsmæssigt, at styrelsen overvåger grænsekontrolstederne på tre forskellige måder, herunder om der eventuelt måtte være overlap i overvågningen.

Fødevarestyrelsen har udarbejdet en fælles standard for kontrolplanlægning i kødvirksomheder. Det har medført en forbedring af regionernes planlægning af tilsynene på kødvirksomhederne i 2005.

Sammenfatning

Bilaget beskriver undersøgelsens resultater i forhold til de formål, der er beskrevet i afsnit 2.4.

Dyberegående revision:

Kapitel 3: Målopfyldelse i detailledet

Levede Fødevarestyrelsen op til resultatkontraktens mål for tilsyn i detailledet?

- Den samlede målopfyldelse i 2005 for tilsyn i detailledet var 100,4 %. Kun region København og Nordøstsjælland nåede ikke resultatmålet.

Levede Fødevarestyrelsen op til tilsynsfrekvensvejledningens vejledende tilsynsfrekvenser for alle tilsynsfrekvensgrupper i detailledet?

- For virksomheder, der skal have ét tilsyn pr. år, har alle fødevarerdivisioner nået tilsynsfrekvensvejledningens minimumsfrekvens, mens det ikke er tilfældet i 6 fødevarerdivisioner for virksomheder, der skal have mindst 2 tilsyn pr. år. Ca. 1850 detailvirksomheder fik ikke et tilsyn i 2005. Det er ikke i overensstemmelse med tilsynsfrekvensvejledningen, der foreskriver, at alle virksomheder skal have mindst ét tilsyn pr. år.

Levede Fødevarestyrelsen op til resultatkontraktens mål om 95 % godkendelse af egenkontrolprogrammer i detailledet i 2005?

- 91 % af virksomhederne i detailledet har godkendt egenkontrol ved udgangen af 2005. Målet var 95 %, hvilket blev nået i halvdelen af regionerne. Der var ca. 1700 detailvirksomheder, som i henhold til målet i resultatkontrakten ikke havde fået godkendt egenkontrolprogrammet.

Kapitel 4: Smiley-ordningen

Er der forskel på, hvor mange af de forskellige typer smiley regionerne giver?

- Revisionen har vist, at forskellene i sanktionsanvendelsen regionerne imellem er blevet mindre markante siden 2002, men at der fortsat var variation i regionernes tildeling af smiley i 2005.

Sker placeringen af kontrolresultatet på kontrolrapporten ved kontrollen med obligatorisk mærkning af oksekød i henhold til lovgivningen?

- En gennemgang af 292 kontrolrapporter har vist, at resultatet af kontrollen med obligatorisk mærkning af oksekød i ca. 1/6 af kontrollerne ikke var placeret korrekt på kontrolrapporten i henhold til lovgivningen.

Kapitel 5: Regionernes sagsopfølgning

Fastsætter fødevareregionerne bødestørrelser i overensstemmelse med bødekatalogets praksis?

- I hovedparten af de 69 gennemgåede bødeforelæg har regionerne fastsat bødestørrelsen i overensstemmelse med bødekataloget.

Foregår fødevareregionernes sagsopfølgning i overensstemmelse med Fødevarestyrelsens kontrolvejledning?

- Revisionen har vist, at regionerne har fulgt kontrolvejledningen ved anvendelsen af skærpende eller formildende omstændigheder.
- I hovedparten af de relevante tilfælde har regionerne foretaget kumulation i overensstemmelse med kontrolvejledningens retningslinjer.
- Regionerne har ikke i alle tilfælde kunnet dokumentere, at kontrolvejledningens retningslinjer for analysefrist var fulgt.
- Regionerne følger ikke i alle tilfælde kontrolvejledningens angivelser om, hvordan en indskærpelse skal udformes.

Har fødevareregionerne foretaget partshøring og henvist til anvendte retsregler i overensstemmelse med forvaltningslovens regler?

- Revisionen har vist, at regionerne har foretaget partshøring i overensstemmelse med forvaltningslovens bestemmelser.
- Hovedparten af regionernes afgørelser indeholdt en henvisning til de anvendte regler, som foreskrevet i forvaltningsloven.

Indeholder fødevareregionernes sager oplysninger til virksomhederne om offentliggørelse af kontrolresultater og persondataloven samt indberetning til Erhvervs- og Selskabsstyrelsen i relevant omfang?

- I stort set samtlige bødeforelæg og i samtlige påbud og forbud har regionerne indsat afsnittet om offentliggørelse af kontrolresultater.
- I 4 ud af 5 bødeforelæg og i de fleste påbud og forbud har regionerne indsat oplysning om persondataloven i overensstemmelse med lovens krav.
- I 4 ud af 5 bødeforelæg har regionerne indsat afsnittet om indberetning til Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, som de skal.

Hvor hurtigt behandler regionerne sagerne?

- Regionernes gennemsnitlige sagsbehandlingstid lå på 6,5 dage for behandlingen af indskærper, 8 dage for administrative bødeforelæg og 10 dage for påbud og forbud.
- Ved sagerne, der omhandlede utilfredsstillende analyseresultater, gik der i gennemsnit 7 dage fra analysens afslutning, og til virksomheden fik besked om resultatet.

Kapitel 6: Kontrol med egenkontrollen

Sikrede egenkontrolprogrammer baseret på skabelonerne i den daværende egenkontrolvejledning, at virksomhedernes udførelse af egenkontrol kunne kontrolleres?

- Revisionen har vist, at skabelonernes dokumentationskrav i 2005 vanskeliggjorde regionernes mulighed for at kontrollere virksomhedernes udførelse af egenkontrol. Problemet skulle være løst med den nye egenkontrolvejledning med tilhørende skabeloner, der gælder fra 2006.

Hvordan har Fødevarestyrelsen sat fokus på tilsynet med egenkontrollen i 2005?

- Kommissoriet for projektgruppe om egenkontrol i detailledet blev ændret, således at gruppen ikke længere kun skulle beskæftige sig med detailledet og skulle have fokus på tilsynet med egenkontrollen.
- Fødevarestyrelsen udbød i 2005 et nyt kursus om branchekoder og egenkontrol i detailledet.

Kapitel 7: Kvalitetsstrategien på fødevarerområdet

Hvordan følger Fødevarestyrelsen op på kvalitetsstrategiens formål om at sikre og udbygge en effektiv opgavevaretagelse?

- Revisionsenheden finder, at Fødevarestyrelsen følger op på, om kvalitetsstrategien sikrer og udbygger en effektiv opgavevaretagelse ved at gennemføre evaluering og revision af strategien.

Medvirker kvalitetsstrategiens elementer til den ønskede kvalitetsudvikling i kontrolarbejdet?

- Fødevarestyrelsens evaluering i 2005 viste, at kvalitetsstrategien medvirker til den ønskede kvalitetsudvikling i kontrolarbejdet.

Overordnet revision:

Kapitel 8: Målopfyldelse i øvrige virksomhedstyper

Levede Fødevarestyrelsen op til resultatkontraktens mål for tilsyn i primær- og engrosledet?

- Resultatmålene for henholdsvis medicinkontrollen og tilsyn i mælkebesætninger blev nået i 2005.
- Alle fødevarerdivisioner har nået resultatmålene for antal tilsyn i engrosvirksomheder med tilvirkning, mens en enkelt region ikke nåede målet med hensyn til tilsyn i engrosvirksomheder uden tilvirkning.

Levede Fødevarestyrelsen op til tilsynsfrekvensvejledningens vejledende tilsynsfrekvenser for virksomhedskategorierne i engrosledet?

- Regionerne har i mange tilfælde ikke levet op til tilsynsfrekvensvejledningens minimumsfrekvenser, og ca. 560 engrosvirksomheder blev ikke kontrolleret i 2005.

Levede Fødevarestyrelsen op til resultatkontraktens mål om 95 % godkendelse af egenkontrolprogrammer i engrosvirksomheder i 2005?

- 98 % af engrosvirksomheder med tilvirkning havde et godkendt egenkontrolprogram, mens kun 85 % af engrosvirksomheder uden tilvirkning havde det. Dette svarer ifølge

Fødevarestyrelsen til, at ca. 300 engrosvirksomheder uden tilvirkning i henhold til resultatkontraktens mål ikke havde fået godkendt egenkontrolprogrammet.

I kapitel 9: Grænsekontrollen

Er opfølgningen på supervisioner i grænsekontrollen dokumenteret?

- Der er dokumentation for styrelsens opfølgning på generelle kritikpunkter fra det foregående års supervision, men ikke på alle fejl og mangler ved de enkelte grænsekontrolsteder.

Gennemfører veterinærcheferne de kvartalsvise audits i grænsekontrollen?

- Det er forskelligt i hvilket omfang, de kvartalsvise audits bliver gennemført.

Gennemfører fødevareregionerne tilsyn i grænsekontrollen i henhold til tilsynsfrekvensvejledningen?

- Fødevareregionerne gennemfører i flere tilfælde ikke tilsynene i grænsekontrollen i henhold til tilsynsfrekvensvejledningen. Revisionsenheden har ikke opgjort antallet af manglende tilsyn af grænsekontrolstederne særskilt, men problematikken er behandlet i kapitel 8 i afsnittet om manglende tilsyn i gruppen af engrosvirksomheder uden tilvirkning.

I kapitel 10: Nye tiltag i kødkontrollen

Har regionerne udarbejdet kontrolaktivitetsplaner i 2005?

- Alle regioner har udarbejdet en kontrolaktivitetsplan i 2005.

Har regionerne udarbejdet tilsynsplaner for de enkelte kødvirksomheder i 2005?

- Alle regioner har udarbejdet tilsynsplaner for de enkelte kødvirksomheder i 2005.

Har regionerne gennemført kvartalsvise opfølgninger i 2005?

- De fleste regioner har gennemført kvartalsvise opfølgninger på kontrolaktivitetsplanen.
- Opfølgningen på tilsynsplanerne dokumenteres forskelligt i regionerne. I ca. 1/5 af tilfældene er der hverken angivet opfølgning på tilsynsplanerne eller gennemført en anden form for opfølgning. Der er dog foretaget en form for opfølgning i 9 ud af 11 fødevarerafdelinger.

Anvendes den fælles standard til kontrolplanlægning, så formålene efterleves?

- Den fælles standard anvendes ikke i alle tilfælde.

Havde fødevareregionerne opfyldt målet om, at problemer ved supervision eller kontrol med egenkontrollen på USA-godkendte virksomheder var rettet op inden sidste audit i 2005?

- Alle regioner på nær én havde løst problemerne.

Tværgående temaer:

I kapitel 11: Fødevestyrelsens gebyradministration

Hvordan har styrelsen i 2005 fulgt op på de problemer, der blev konstateret ved gebyranalysen i 2004?

- På baggrund af gebyranalysen har styrelsen i 2004 og 2005 implementeret en række tiltag for at sikre en mere aktiv intern økonomistyring på gebyrområdet. Resultatet af gebyranalysen blev indarbejdet i budgettet for 2005. Et samlet underskud på 26,8 mio. kr. for 2005 viser, at gebyranalysen ikke har ført til balance på styrelsens gebyrregnskab. Fødevestyrelsen har dog bevillingsfinansieret dækning for 11,6 mio. kr. af dette underskud, hvilket betyder, at det reelle ubudgettede underskud var på 15,2 mio. kr.

Hvordan sikrer styrelsen en løbende budgetopfølgning i årets løb?

- Fødevestyrelsen har en fast procedure for budgetopfølgning på gebyrområdet.

Sikrer styrelsen, at der er økonomisk balance på hver enkelt gebyrordning?

- Som udgangspunkt skal hver gebyrordning balancere økonomisk. I gebyradministrationen bliver dette udgangspunkt dog fraveget, idet den økonomiske styring i nogle tilfælde er tilrettelagt således, at der tilstræbes fuld omkostningsdækning på grupper af ordninger i stedet for på de enkelte ordninger. Dette sker i overensstemmelse med styrelsens budgethåndbog dels for at holde antallet af takster nede og derved mindske de administrative udgifter, dels for i højere grad at kunne holde taksterne i ro ved kortvarige ændringer i aktivitetsniveauet og derved opnå en vis fleksibilitet i styringen af gebyrområdet.

I kapitel 12: Produktivitetsanalysen

Hvad viste analysen om fødeveareafdelingernes produktivitet?

- Produktivitetsanalysen viste blandt andet, at den mest produktive fødeveareafdeling udfører 1,7 gange så mange tilsyn pr. medarbejder end den mindst produktive fødeveareafdeling. Revisionsenheden konstaterer, at der ikke er nogen sammenhæng mellem høj produktivitet og høj målopfyldelse. Analysen viste også, at fødeveareafdelingerne i gennemsnit anvendte 45 % af tiden til tilsynsarbejdet.

Har Fødevestyrelsen fulgt op på analysen?

- Fødevestyrelsen har fulgt op på analysen ved at nedsætte 5 arbejdsgrupper, der skal komme med forslag til, hvordan rapportens anbefalinger og forslag kan udmøntes i praksis. Det er dermed planen, at resultater fra analysen skal indgå i styrelsens løbende opfølgning på drift og økonomistyring.

Referencer

- Auditfrekvensvejledning 2006 af 16. december 2005.
- Bekendtgørelse nr. 1354 af 15. december 2005 om autorisation og registrering af fødevarerivirksomheder samt egenkontrol.
- Bekendtgørelse nr. 1093 af 14. november 2005 om ikrafttræden af lov om fødevarer.
- Bekendtgørelse nr. 202 af 21. marts 2005 om næringsbrev til fødevarerbutikker og restaurations- og hotelvirksomhed mv. med senere ændringer.
- Bekendtgørelse nr. 115 af 24. februar 2005 om egenkontrol i fødevarerivirksomheder mv.
- Bekendtgørelse nr. 113 af 24. februar 2005 om mikrobiologiske grænseværdier for fødevarer.
- Bekendtgørelse nr. 173 af 19. marts 2004 om mikrobiologiske grænseværdier for fødevarer.
- Bekendtgørelse nr. 863 af 23. oktober 2003 om mikrobiologiske grænseværdier for fødevarer.
- Bekendtgørelse nr. 699 af 6. august 2003 om mikrobiologiske grænseværdier for fødevarer.
- Bekendtgørelse nr. 826 af 3. oktober 2002 om mikrobiologiske grænseværdier for fødevarer.
- Bekendtgørelse nr. 1356 af 15. december 2005 om fødevarehygiejne.
- Bekendtgørelse nr. 1271 af 13. december 2004 om fødevarehygiejne.
- Bekendtgørelse nr. 379 af 19. maj 2004 om fødevarehygiejne.
- Bekendtgørelse nr. 985 af 8. december 2003 om fødevarehygiejne.
- Bekendtgørelse nr. 198 af 22. marts 2001 om fødevarehygiejne.
- Bekendtgørelse nr. 1127 af 15. december 2003 om offentliggørelse af kontrolresultater.
- Budgethåndbog, Fødevaredirektoratet, 1. januar 2004.
- CVR-registret på hjemmesiden: www.cvr.dk
- Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 852/2004 af 29. april 2004 om fødevarehygiejne.
- Finanslov for finansåret 2005 - § 27 Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender.
- Forslag til koordinationsgruppekommissorium, Fødevarestyrelsen, senest revideret 27. januar 2006.
- Forslag til kommissorium for ERFA-gruppe for tilsyn med egenkontrol.
- Forvaltningslov Lov nr. 571 af 19. december 1985 med senere ændringer.
- Forvaltningsloven med kommentarer, Jurist og Økonomforbundets Forlag 2001, 3. udgave, 3. oplag 2003.
- Fødevareministeriets gebyrhåndbog, Fødevareministeriet 2003.
- Fødevarestyrelsens kontrolvejledning, findes på Fødevarestyrelsens hjemmeside: www.fvst.dk
- Håndbog i gebyrberegning, Fødevareministeriet, 2. udgave, 30. oktober 2003.
- Justitsministeriets vejledning nr. 11 740 af 4. december 1986 om forvaltningsloven.
- Kriterier til brug for kvalitetssupervision af kontrollen med detailvirksomheder, Fødevarestyrelsen, 8. december 2005.

- Kriterier til brug for kvalitetssupervision af kontrollen med engrosvirksomheder, Fødevarestyrelsen, 8. december 2005.
- Kriterier til brug for kvalitetssupervision af dataindsamling udført af tilsynsteknikere i kødvirksomheder, Fødevarestyrelsen, 8. december 2005.
- Lovbekendtgørelse nr. 786 af 9. august 2005 om restaurations- og hotelvirksomhed mv.
- Lov nr. 526 af 24. juni 2005 om fødevarer med senere ændringer.
- Lov nr. 487 af 9. juni 2004 om ændring af lov om restaurations- og hotelvirksomhed mv.
- Lov nr. 486 af 9. juni 2004 om næringsbrev til føde varebutikker.
- Lov nr. 429 af 31. maj 2000 om behandling af personoplysninger med senere ændringer.
- Lov nr. 471 af 1. juli 1998 om fødevarer m.m.
- Lov nr. 572 af 19. december 1985 om offentlighed i forvaltningen (Offentlighedsloven) med senere ændringer.
- Lov om behandling af personoplysninger med kommentarer, Jurist og Økonomforbundets Forlag 2001, 1. udgave, 2. oplag.
- Notat om 10 punkter til styrkelse af Fødevarestyrelsens kontrol med føde varevirksomheder, Fødevarestyrelsen, 27. marts 2006.
- Notat om kontrol med dokumentation af egenkontrol, Fødevarestyrelsen, 13. februar 2006.
- Notat om evaluering af strategien for kvalitetsudvikling af kontrolarbejdet i 2005, Fødevarestyrelsen, 19. januar 2006.
- Notat om evaluering af strategien for kvalitetsudvikling af kontrolarbejdet i 2004, Fødevarestyrelsen, 10. januar 2005.
- Notat: Oplæg til føde varechefmøde den 26. januar 2005 vedr. fremtidens egenkontrol, Fødevarestyrelsen, 24. januar 2005.
- Notat om procedurer for økonomistyring i Mørkhøj, Fødevarestyrelsen, 14. december 2005.
- Notat om inddækning af akkumuleret underskud på visse gebyrordninger, Fødevarestyrelsen, 15. februar 2006.
- Notat om gebyranalyse i Fødevaredirektoratet, Fødevarestyrelsen, 7. september 2004.
- Notat om gebyrregnskab for 2005, Fødevarestyrelsen, 23. februar 2006.
- Notat om gruppering af gebyraktiviteter, Fødevarestyrelsen, 24. november 2004.
- Notat om præcisering af retningslinjer for aktivitetsregistrering, Fødevarestyrelsen 20. januar 2005.
- Notat: Status på auditenhedens første år (2004), Fødevarestyrelsen, 2. juni 2005.
- Notat om Status på auditenhedens arbejde i 2005, Fødevarestyrelsen, 17. marts 2006.
- Notat om Projektgruppe egenkontrol i detailledet, Fødevaredirektoratet, 15. marts 2001.
- Produktivitet i føde vareregionernes føde vareafdelinger 2004, Fødevarestyrelsen, 10. november 2005.
- Rapporter om supervisionsbesøg af grænsekontrolsteder i 2003.
- Rapporter om supervisionsbesøg af grænsekontrolsteder i 2004.
- Rapporter om supervisionsbesøg af grænsekontrolsteder i 2005 (udkast).
- Regionale supervisionsrapporter fra Fødevarestyrelsens supervisionsbesøg i 2004.
- Regionale supervisionsrapporter fra Fødevarestyrelsens supervisionsbesøg i 2005.

- Resultatkontrakt 2005-08 for fødevareregion NN, Fødevarestyrelsen, Udkast 17. februar 2005.
- Resultatkontrakt 2005-08 for Fødevarestyrelsen, Fødevarestyrelsen, marts 2005.
- Spørgsmål til brug for evaluering af kvalitetsstrategien i 2005, Fødevarestyrelsen, 5. oktober 2005.
- Status for egenkontrollen - November 2004, Fødevarestyrelsen, 15.11.2004.
- Status for egenkontrollen - Marts 2005, Fødevarestyrelsen, 23. marts 2005.
- Strategi for kvalitetsudvikling af kontrolarbejdet, Fødevarestyrelsen, 16. november 2005.
- Supervision af regionernes fødeareafdelinger i 2004 - Samlet rapport, Fødevarestyrelsen, 23. februar 2005.
- Supervision af de regionale fødeareafdelinger i 2005 - Samlet rapport, Fødevarestyrelsen, 6. januar 2006.
- Supervision af grænsekontrolsteder i Danmark 2003 - Samlet rapport, Fødevaredirektoratet, 21. juni 2004.
- Supervision af grænsekontrolsteder i Danmark 2004 - Samlet rapport, Fødevarestyrelsen, 17. maj 2005.
- Supervision af grænsekontrollen i Danmark 2005 - Samlet rapport, Fødevarestyrelsen, 10. februar 2006.
- Udkast: Opgørelse af resultaterne vedrørende mål i resultatkontrakten/de regionale resultatkontrakter, Fødevarestyrelsen, 23. februar 2006.
- Vejledning af 20. december 2005 om egenkontrol i fødevarevirksomheder mv.
- Vejledning nr. 120 af 28. oktober 2003 om egenkontrol i fødevarevirksomheder mv.
- Vejledning af 14. december 2004 om tilsynsfrekvenser i fødevarevirksomheder mv.
- Vejledning om vurdering af det aerobe kintal i fødevarer, som er fremstillet eller håndteret i detailledet, Veterinær- og Fødevaredirektoratets vejledning af maj 1999.