

**Beretning til statsrevisorerne
om**

fødevarerkontrollen

**December 2006
RB A402/06**



Rigsrevisionen

Indholdsfortegnelse

| | | |
|------|--|----|
| I. | Undersøgelsens resultater..... | 5 |
| II. | Indledning..... | 14 |
| | A. Baggrund..... | 14 |
| | B. Undersøgelsens formål og afgrænsning..... | 18 |
| III. | Tilrettelæggelsen af fødevarekontrollen..... | 21 |
| | A. Fødevarestyrelsens grundlag for fødevarekontrollen..... | 23 |
| | B. Familie- og Forbrugerministeriets og Fødevarestyrelsens konkrete tilrettelæggelse af tilsynsaktiviteten | 28 |
| | C. Fordelingen af resurser til fødevareregionerne..... | 31 |
| IV. | Fødevarestyrelsens tilsynsaktivitet i perioden 2000-2005 | 33 |
| | A. Opfyldelse af krav i tilsynsfrekvensvejledningen..... | 34 |
| | B. Opfyldelse af resultatmål for tilsynsaktiviteten..... | 38 |
| V. | Familie- og Forbrugerministeriets og Fødevarestyrelsens initiativer for at rette op på den manglende tilsynsaktivitet..... | 41 |
| | A. Fødevarestyrelsens tiltag vedrørende manglende tilsynsaktivitet | 43 |
| | B. Fødevarestyrelsens information til ministeriet om manglende tilsynsaktivitet..... | 48 |
| | C. Familie- og Forbrugerministeriets initiativer vedrørende manglende tilsynsaktivitet..... | 50 |
| VI. | Familie- og forbrugerministerens information til Folketinget om fødevarekontrollen..... | 56 |
| | A. Familie- og forbrugerministerens information til Folketinget om den manglende tilsynsaktivitet | 58 |
| | B. Familie- og forbrugerministerens information om Fødevarestyrelsens planlægning og styring af tilsynsaktiviteten | 62 |

Rigsrevisionen afgiver denne beretning til statsrevisorerne i henhold til § 8, stk. 1, og § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 3 af 7. januar 1997 som ændret ved lov nr. 590 af 13. juni 2006. Beretningen vedrører finanslovens § 27. Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender.

Beretning om fødevarekontrollen

I. Undersøgelsens resultater

1. Denne beretning vedrører Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggenders (Familie- og Forbrugerministeriet) og Fødevarestyrelsens håndtering af fødevarekontrollen siden 2000.

2. Statsrevisorerne anmodede på deres møde den 19. april 2006 rigsrevisor om et notat med henblik på en eventuel beretning om Fødevarestyrelsens kontrol med fødevarer i perioden fra 2000 og frem. Baggrunden for anmodningen var, at det i marts 2006 kom frem, at Fødevarestyrelsen ikke havde aflagt de forudsatte kontrolbesøg hos en række fødevarevirksomheder. Rigsrevisor afgav den 31. maj 2006 et faktisk notat til statsrevisorerne om tilrettelæggelsen af en større undersøgelse om fødevarekontrollen, som statsrevisorerne tiltrådte på deres møde den 7. juni 2006. Rigsrevisionen indledte undersøgelsen af fødevarekontrollen den 20. april 2006.

3. Rigsrevisionens undersøgelse omhandler *tilsyn* med fødevarevirksomhederne. Ifølge Fødevarestyrelsen er tilsyn med fødevarevirksomhederne grundpillen i fødevarekontrollen. Et tilsyn er Fødevarestyrelsens kontrolbesøg i en fødevarevirksomhed. Formålet med et tilsyn er at kontrollere, om fødevarerelovgivningen overholdes. I 2005 skulle Fødevarestyrelsen føre tilsyn med ca. 45.000 fødevarevirksomheder. Fødevarestyrelsen offentliggør kontrolresultaterne fra tilsynene i detail- og engrosvirksomhederne, som led i den såkaldte smiley-ordning.

4. De overordnede principper for tilrettelæggelsen af fødevarekontrollen er angivet i EU's regelsæt og indarbejdet nationalt i dagældende lov nr. 471 af 1. juli 1998 om fødevarer med senere ændringer (fødevareloven). Målsætningerne med loven er bl.a. at sikre forbrugerne sunde fødevarer af høj kvalitet samt at sikre grundlaget for en effektiv, sammenhængende, ensartet kontrol med fødevarer fra jord til bord. Af bemærkningerne til fødevareloven frem-

går det, at det for at sikre en effektiv kontrol er væsentligt, at kontrollen foregår på 2 niveauer:

For det første er det væsentligt, at fødevarevirksomhederne udfører *egenkontrol*, da det er virksomhederne, der har ansvaret for at overholde kravene i lovgivningen og EU-bestemmelserne. Det er for det andet væsentligt, at der foretages en *offentlig kontrol* af, om virksomhederne overholder fødevarerlovningen, og denne kontrol skal udføres som tilsyn, der er risiko- og behovsorienterede, ensartede samt regelmæssige.

5. Som en del af udmøntningen af fødevarerloven har Fødevarestyrelsen udstedt en *tilsynsfrekvensvejledning*, der udgør det faglige grundlag for tilsynsaktiviteten. Vejledningen angiver ud fra vejledende tilsynsfrekvenser i form af intervaller, hvor mange tilsyn forskellige typer af fødevirksomheder skal have årligt, fx 1-3 eller 2-4 tilsyn. Herudover indeholder vejledningen en bestemmelse om, at alle virksomheder skal have mindst 1 tilsyn pr. år.

6. Fødevarestyrelsen er organiseret i en central styrelse og i en række fødevareregioner. Regionerne udfører tilsynene med fødevarevirksomhederne, mens den centrale styrelse bl.a. har til opgave at koordinere og styre regionernes tilsynsaktivitet. Fødevarestyrelsen har siden august 2004 været en del af Familie- og Forbrugerministeriets ressort. Før august 2004 hørte styrelsen (det daværende Fødevaredirektorat) til Fødevareministeriet.

Familie- og Forbrugerministeriet og Fødevarestyrelsen samt styrelsen og fødevareregionerne har indgået resultatkontrakter, der bl.a. indeholder mål for tilsynsaktiviteten.

7. For at understøtte familie- og forbrugerministeren i arbejdet med at overvåge om fødevarer kontrollen udføres i overensstemmelse med lovgivningen, er der i medfør af fødevarerloven oprettet et fagkyndigt *fødevarekontroludvalg*, som bistås af en uafhængig *revisionsenhed*. Revisionsenheden oversender årligt en rapport om Fødevarestyrelsens kontrol med fødevarer til Fødevarekontroludvalget. Udvalget knytter bemærkninger til rapporten og videresender den til familie- og forbrugerministeren.

8. Formålet med Rigsrevisionens beretning er at undersøge omfanget af den manglende tilsynsaktivitet i Fødevarestyrelsen siden 2000 samt at undersøge Familie- og Forbrugerministeriets og Fødevarestyrelsens ledelsesmæssige håndtering af tilsynsaktiviteten, herunder familie- og forbrugerministerens information til Folketinget herom.

Undersøgelsen vil besvare følgende spørgsmål:

- Har Familie- og Forbrugerministeriets og Fødevarestyrelsens tilrettelæggelse af fødevarekontrollen sikret sammenhæng mellem det faglige grundlag for kontrolindsatsen og resurserne?
- Har Fødevarestyrelsen gennemført det fornødne antal tilsyn med fødevarevirksomhederne?
- Har Familie- og Forbrugerministeriet og Fødevarestyrelsen hurtigt og effektivt taget initiativ til at rette op på manglende tilsynsaktivitet i fødevarekontrollen?
- Har familie- og forbrugerministeren givet Folketinget klar og tilstrækkelig information om planlægningen og gennemførelsen af fødevarekontrollen?

9. Sideløbende med Rigsrevisionens undersøgelse er der blevet gennemført en undersøgelse af fødevarekontrollen på baggrund af regeringens og Dansk Folkepartis aftale af 8. april 2006. Undersøgelsen er blevet gennemført af en uafhængig ekspertgruppe bistået af et konsulentfirma. Ekspertgruppens undersøgelse har et andet sigte end Rigsrevisionens undersøgelse, da den primært har til formål at komme med fremadrettede anbefalinger til fødevarekontrollen. Ekspertgruppen skal bl.a. komme med anbefalinger til den kvantitative og kvalitative styring af kontrolindsatsen, og til hvordan arbejdet i fødevarekontrollen kan tilrettelægges mere hensigtsmæssigt. Der er således tale om 2 forskellige undersøgelser.

Rigsrevisionens undersøgelse er koordineret med ekspertgruppens undersøgelse dels for at undgå overlap og dels for at sikre, at der er overensstemmelse mellem faktuelle data, som indgår i begge undersøgelser.

10. Rigsrevisionens undersøgelse indeholder ikke en vurdering af størrelsen af bevillingen til Fødevarestyrelsen. Det

skyldes, at det i første række er ministeriets ansvar at vurdere, om resursetildelingen modsvarer opgavemængden, og i modsat fald at tage initiativ til, at der bliver skabt overensstemmelse mellem bevilling og opgaver. Hertil kommer, at den uafhængige ekspertgruppes undersøgelse kommer ind på dette spørgsmål.

Rigsrevisionens undersøgelse indeholder således alene en vurdering af, om der er sammenhæng mellem det faglige grundlag for Fødevarestyrelsens kontrolindsats og fødevareregionernes resurser til at gennemføre kontrolindsatsen.

11. Beretningen har i udkast været forelagt Familie- og Forbrugerministeriet, hvis høringssvar er indarbejdet.

12. Fødevarekontrollen blev i august 2004 flyttet fra Fødevareministeriets ressort til Familie- og Forbrugerministeriet. I denne beretning anvendes benævnelsen Familie- og Forbrugerministeriet for hele den undersøgte periode, uanset at vurderinger af forhold før august 2004 vedrører Fødevareministeriet.

Undersøgelsens resultater

Fødevarestyrelsen har etableret et godt fagligt grundlag for fødevarekontrollen, bl.a. i form af en tilsynsfrekvensvejledning, der beskriver, hvor mange tilsyn der skal foretages i de enkelte fødevarevirksomheder. Familie- og Forbrugerministeriet og Fødevarestyrelsen har imidlertid ikke i tilstrækkelig grad sikret, at der er sammenhæng mellem det faglige grundlag for kontrolindsatsen og resurserne. Grundlaget burde i højere grad have indgået i den konkrete tilrettelæggelse af tilsynsaktiviteten samt i fordelingen af resurser hertil, så det blev sikret, at alle virksomheder fik det fornødne antal tilsyn.

Fødevarestyrelsen har ikke gennemført det fornødne antal tilsyn med fødevarevirksomhederne i perioden 2000-2005. Tilsynsaktiviteten har således ikke levet op til tilsynsfrekvensvejledningen, på trods af at Fødevarestyrelsen siden 2003 har opfyldt de samlede mål for antallet af tilsyn, som ministeriet har opstillet i styrelsens resultatkontrakt.

Familie- og Forbrugerministeriet og Fødevarestyrelsen har i flere år haft viden om, at der ikke har været udført det fornødne antal tilsyn, men har først i foråret 2006 taget initiativ til at sikre, at alle virksomheder får mindst 1 tilsyn pr. år. Familie- og Forbrugerministeriet har imidlertid ikke samtidig taget initiativ til at sikre, at tilsynsaktiviteten afspejler tilsynsfrekvensvejledningens intervaller, der er baseret på en faglig vurdering af behovet.

Det er endvidere Rigsrevisionens vurdering, at familie- og forbrugerministeren har informeret Folketinget tilstrækkeligt om, at Fødevarestyrelsen ikke har gennemført det fornødne antal tilsyn, men informationen kunne i flere tilfælde have været mere klar. Ministeren har imidlertid ikke før foråret 2006 informeret Folketinget klart om planlægningen og styringen af tilsynsaktiviteten.

Denne samlede vurdering er baseret på følgende:

Fødevarestyrelsen har etableret et godt grundlag for en kontrolindsats, der lever op til fødevarelovens principper for en forsvarlig fødevarekontrol. Grundlaget er baseret på virksomhedernes egenkontrol og på en tilsynsaktivitet, der er risiko- og behovsorienteret, ensartet samt regelmæssig.

Familie- og Forbrugerministeriet og Fødevarestyrelsen har imidlertid ikke i den konkrete tilrettelæggelse af tilsynsaktiviteten i tilstrækkelig grad sikret sammenhæng mellem det faglige grundlag for kontrolindsatsen og resurserne.

- Fødevarestyrelsen har etableret et godt grundlag for en kontrolindsats, der lever op til fødevarelovens principper for en forsvarlig fødevarekontrol. Ifølge dette grundlag skal kontrollen for det første baseres på, at virksomhederne varetager deres ansvar for at overholde fødevarelovgivningen ved at gennemføre egenkontrol. Kontrollen skal for det andet baseres på en offentlig tilsynsaktivitet ud fra en tilsynsfrekvensvejledning, der er en udmøntning af fødevarelovens målsætninger. Tilsynsfrekvensvejledningen udgør det faglige grundlag for tilsynsaktiviteten. Med udgangspunkt i tilsynsfrekvensvejledningen skal tilsynsaktiviteten ske ud fra principper om regelmæssighed, ensartethed samt risiko- og behovsorientering. Tilsynsfrekvensvejledningen indeholder vejledende intervaller, der angiver, hvor mange tilsyn forskellige typer af virksomheder skal have. Herudover indeholder vejledningen en bestemmelse om, at alle virksomheder skal have mindst 1 tilsyn pr. år, bl.a. med henblik på en regelmæssig kontrol af egenkontrollen.
- Fødevarestyrelsen har siden 2001 offentliggjort kontrolresultaterne for tilsynene som led i den såkaldte smiley-ordning. Smiley-ordningen har ikke haft betydning for antallet af tilsyn, som skal gennemføres. Smiley-ordningen har øget kravene til styrelsens sagsbehandling, hvilket sammen med flere andre initiativer har medført en højere kvalitet af kontrolrapporterne og et mere ensartet tilsyn på landsplan.

- Fødevarestyrelsens konkrete tilrettelæggelse og styring af tilsynsaktiviteten lever ikke helt op til fødevarelovens principper for en forsvarlig fødevarekontrol, som de er udmøntet i tilsynsfrekvensvejledningen. Det skyldes, at styrelsen tilrettelægger og styrer tilsynsaktiviteten ud fra de resultatmål, som Familie- og Forbrugerministeriet har opstillet i resultatkontrakterne med styrelsen. Resultatmålene vedrører ud fra et produktionshensyn alene gennemsnitstal for, hvor mange tilsyn styrelsen skal gennemføre inden for forskellige virksomhedskategorier. Tilrettelæggelsen og styringen af tilsynsaktiviteten sikrer således hverken, at tilsynsaktiviteten lever op til tilsynsfrekvensvejledningens intervaller eller til kravet om, at alle virksomheder skal have mindst 1 tilsyn pr. år. Herudover tilrettelægger styrelsen tilsynsaktiviteten ud fra, at tilsynsfrekvensvejledningens intervaller kan afviges, blot den enkelte virksomhed får mindst 1 tilsyn årligt. Dette har imidlertid ikke indgået i styrelsens styring af tilsynsaktiviteten, da det ikke har været et mål i resultatkontrakten med Familie- og Forbrugerministeriet.
- Fødevarestyrelsen fordeler resurserne mellem fødevareregionerne på baggrund af aktivitetsniveauet i de enkelte regioner. Resursefordelingen sker imidlertid med udgangspunkt i, at regionerne kun kan gennemføre en tilsynsaktivitet, der svarer til minimum i tilsynsfrekvensvejledningens intervaller. Dette begrænser mulighederne for, at regionerne kan målrette tilsynsaktiviteten i forhold til de virksomheder, hvor behovet er størst, og som derfor bør have flere tilsyn end minimum i intervallerne. Disse virksomheder kan kun få flere tilsyn end minimum, hvis andre virksomheder får færre tilsyn end minimum.
- Familie- og Forbrugerministeriet har i deres hørings svar oplyst, at det er ministeriets vurdering, at Fødevarestyrelsens konkrete tilrettelæggelse af tilsynsaktiviteten lever op til en forsvarlig fødevarekontrol på et niveau, der svarer til de resurser, der er afsat på finansloven.

Fødevarestyrelsen har ikke gennemført det fornødne antal tilsyn med fødevarevirksomhederne i perioden 2000-2005. Antallet af virksomheder, der ikke har fået tilsyn, er dog faldet i perioden.

Tilsynsaktiviteten har ikke levet op til tilsynsfrekvensvejledningen, på trods af at Fødevarestyrelsen siden 2003 har opfyldt de mål for antallet af tilsyn, som ministeriet har opstillet i styrelsens resultatkontrakt. Antallet af manglende tilsyn viser efter Rigsrevisionens opfattelse, at ministeriets resultatkontrakt med styrelsen i forhold til tilsynsaktiviteten har været mindre styringseget.

- Et stort antal fødevarevirksomheder har ikke fået noget tilsyn i hvert af årene 2000-2005. Fødevareregionerne manglede i 2000, 2001 og 2002 at kontrollere henholdsvis ca. 23 %, 16 % og 21 % af alle fødevarevirksomheder, mens regionerne i perioden 2003-2005 hvert år manglede at kontrollere ca. 5 % af fødevarevirksomhederne. Dette svarede i 2005 til 1.968 virksomheder.
- Blandt de ikke-kontrollerede virksomheder er der en del virksomheder, der ifølge minimum i intervallerne i Fødevarestyrelsens tilsynsfrekvensvejledning burde have fået 2 eller flere tilsyn årligt.
- Et stort antal kontrollerede virksomheder har fået færre tilsyn, end de burde have haft i forhold til minimum i intervallerne i tilsynsfrekvensvejledningen i hvert af årene 2000-2005.
- Fødevarestyrelsen opfyldte ikke de samlede resultatmål for tilsynsaktiviteten, som ministeriet har opstillet i styrelsens resultatkontrakter for 2001 og 2002. I 2003, 2004 og 2005 opfyldte styrelsen de opstillede resultatmål for tilsynsaktiviteten. Disse 3 år blev resultatmålene anset for opfyldt, på trods af at målopfyldelsen i 1 eller flere regioner var lavere end 100 %, og at tilsynsaktiviteten i forhold til et stort antal fødevarevirksomheder ikke blev gennemført i overensstemmelse med tilsynsfrekvensvejledningen.

Familie- og Forbrugerministeriets og Fødevarestyrelsens initiativer for at rette op på den manglende tilsynsaktivitet i Fødevarestyrelsen har ikke været tilstrækkelige. Ministeriet og styrelsen har siden 2003 sikret, at tilsynsaktiviteten lever op til resultatkontraktens samlede mål for antallet af tilsyn, hvilket har betydet, at antallet af virksomheder, der ikke har fået tilsyn, er blevet mindre.

Ministeriet har imidlertid først i foråret 2006 taget initiativ til at sikre, at alle virksomheder får mindst 1 tilsyn pr. år. Ministeriet har dog ikke samtidig taget initiativ til at sikre, at tilsynsaktiviteten afspejler tilsynsfrekvensvejledningens intervaller.

- Familie- og Forbrugerministeriet har siden 2001 styret Fødevarestyrelsens tilsynsaktivitet via målene i resultatkontrakten. Ministeriet har oplyst, at ministeriet opfatter tilsynsfrekvensvejledningen som et internt styringsinstrument mellem den centrale del af Fødevarestyrelsen og fødevareregionerne. Ministeriet har som udgangspunkt forventet, at styrelsen har efterlevet kravet om, at alle virksomheder skal have mindst 1 tilsyn pr. år.

- Fødevarestyrelsen iværksatte med virkning fra 2003 en opfølgning, der har sikret, at de samlede mål for tilsynsaktiviteten i styrelsens resultatkontrakter er opfyldt. Initiativerne i forhold til resultatkontrakterne har haft den afledte effekt, at antallet af ikke-kontrollerede virksomheder er faldet. Rigsrevisionen finder det dog uhensigtsmæssigt, at indsatsen for at opfylde resultatkontrakten i 2003 betød, at nogle regioner reducerede indholdet i tilsynene i 2. halvdel af året.
- Fødevarestyrelsen burde have reageret tidligere på den manglende kontrolindsats i forhold til tilsynsfrekvensvejledningen. Styrelsen har således først med virkning fra 2006 iværksat tiltag for at sikre, at hver virksomhed får mindst 1 tilsyn pr. år, på trods af at Fødevarestyrelsen siden 2000 har været i besiddelse af oplysninger om, at regionernes tilsynsaktivitet ikke har levet op til tilsynsfrekvensvejledningen.
- Fødevarestyrelsen har informeret Familie- og Forbrugerministeriet om den manglende tilsynsaktivitet i forhold til resultatkontrakten i kvartals- og årsrapporter. Styrelsen har informeret ministeriet om den manglende tilsynsaktivitet i forhold til tilsynsfrekvensvejledningen ved hjælp af notater, hvor styrelsen har afgivet bemærkninger til Revisionsenhedens rapporter og Fødevarekontroludvalgets kritik af, at der er virksomheder, som ikke har fået tilsyn.
- Familie- og Forbrugerministeriets håndtering af Fødevarestyrelsens manglende tilsynsaktivitet har været utilstrækkelig. Ministeriet pålagde i 2003 Fødevarestyrelsen at rette op på den manglende tilsynsaktivitet i forhold til resultatkontrakterne. Ministeriet pålagde imidlertid først i foråret 2006 Fødevarestyrelsen at sikre, at hver virksomhed får mindst 1 tilsyn pr. år, på trods af at Fødevarekontroludvalget og Revisionsenheden hvert år siden 2002 har påpeget, at tilsynsfrekvensvejledningen ikke er blevet efterlevet. Ministeriet har dog ikke samtidig taget initiativ til at sikre, at tilsynsaktiviteten afspejler tilsynsfrekvensvejledningens intervaller.
- Ministeriet har løbende i den undersøgte periode vurderet, at Fødevarestyrelsen har været i stand til at løse tilsynsopgaverne inden for den givne økonomiske ramme. Grundlaget for disse vurderinger har været styrelsens målopfyldelse i forhold til resultatkontrakterne med ministeriet og ikke tilsynsfrekvensvejledningen, som styrelsen har haft vanskeligt ved at leve op til. Rigsrevisionen finder, at grundlaget for vurderingerne kunne være styrket, hvis tilsynsfrekvensvejledningen havde indgået heri.

Familie- og forbrugerministeren har ikke informeret Folketinget klart om fødevarekontrollen.

Ministeren har informeret Folketinget om, at Fødevarestyrelsen ikke har gennemført det fornødne antal tilsyn. Ministerens information om den manglende tilsynsaktivitet har været tilstrækkelig, men kunne dog i flere tilfælde have været mere klar.

Ministeren har ikke før foråret 2006 givet Folketinget klar information om Fødevarestyrelsens planlægning og styring af tilsynsaktiviteten. Herudover har ministerens besvarelse af enkelte præcise spørgsmål fra Folketinget ikke været tilstrækkelig. Ministeren har således først fra foråret 2006 oplyst Folketinget klart om, at tilsynsaktiviteten planlægges ud fra minimum i intervallerne i tilsynsfrekvensvejledningen, og at minimum kan afviges, blot der foretages mindst 1 tilsyn årligt i hver virksomhed.

- Familie- og forbrugerministeren har informeret Folketinget om Fødevarestyrelsens manglende tilsynsaktivitet gennem ministerens oversendelse af Revisionsenhedens rapporter mv. og besvarelse af spørgsmål fra Folketinget.
- Familie- og forbrugerministeren har dog ikke udarbejdet årlige redegørelser om fødevarekontrollen i perioden 2000-2005, hvilket ministeren er forpligtet til ifølge fødevareloven. Ministeren har i stedet oversendt Revisionsenhedens årlige rapporter samt en række øvrige dokumenter i relation hertil til Folketinget. Ministeren har først i foråret 2006 forholdt sig til Fødevarekontroludvalgets kritik af Fødevarestyrelsens manglende tilsynsaktivitet. Rigsrevisionen finder, at ministeren fremover over for Folketinget bør forholde sig til Revisionsenhedens rapporter samt eventuel kritik fra Fødevarekontroludvalget.
- Familie- og Forbrugerministeriet har i sit hørings svar oplyst, at det med ændringen af fødevareloven i 2005 er blevet præciseret, hvilke elementer der indgår i ministerens årlige redegørelse til Folketinget om fødevarekontrollen. Ministeriet vil fremover under hensyntagen til områdets kompleksitet overveje at gøre det klart, hvilke forhold der efter ministerens vurdering er væsentlige i Revisionsenhedens rapporter, ligesom ministeren vil forholde sig til en eventuel kritik fra Fødevarekontroludvalget.
- Familie- og forbrugerministeren har informeret Folketinget om Fødevarestyrelsens planlægning og styring af tilsynsaktiviteten gennem finanslove, ved oversendelse af Revisionsenhedens rapporter mv. samt ved besvarelse af spørgsmål fra Folketinget. Ministerens information har imidlertid ikke været klar, og besvarelsen af enkelte spørgsmål har ikke været tilstrækkelig. Ministeren har således først fra foråret 2006 oplyst Folketinget klart om,

at styrelsens tilsynsaktivitet planlægges ud fra minimum i tilsynsfrekvensvejledningens intervaller, og at antallet af tilsyn kan fastsættes lavere end minimum i intervallerne, blot der foretages mindst 1 tilsyn om året. Rigsrevisionen finder, at ministeren tidligere burde have oplyst Folketinget klart om, at intervallerne kan afviges, blot hver virksomhed får mindst 1 tilsyn pr. år, da ministeriet i forbindelse med Rigsrevisionens undersøgelse har oplyst, at Fødevarestyrelsen har lagt dette til grund for tilsynsaktiviteten siden 2001.

II. Indledning

A. Baggrund

13. Denne beretning vedrører Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggendes (Familie- og Forbrugerministeriet) og Fødevarestyrelsens håndtering af fødevarekontrollen siden 2000.

14. Statsrevisorerne anmodede på deres møde den 19. april 2006 rigsrevisor om et notat med henblik på en eventuel beretning om Fødevarestyrelsens kontrol med fødevarer i perioden fra 2000 og frem. Baggrunden for anmodningen var, at det i marts 2006 kom frem, at Fødevarestyrelsen ikke havde aflagt de forudsatte kontrolbesøg hos en række fødevarer virksomheder. Rigsrevisor afgav den 31. maj 2006 et faktisk notat til statsrevisorerne om tilrettelæggelsen af en større undersøgelse om fødevarekontrollen, som statsrevisorerne tiltrådte på deres møde den 7. juni 2006. Rigsrevisionen indledte undersøgelsen af fødevarekontrollen den 20. april 2006.

15. De overordnede principper for tilrettelæggelsen af en forsvarlig fødevarekontrol er angivet i EU's regelsæt og indarbejdet nationalt i dagældende lov nr. 471 af 1. juli 1998 om fødevarer med senere ændringer (fødevareloven). Det fremgår af bemærkningerne til fødevareloven, at målsætningerne med loven bl.a. er at sikre forbrugerne sunde fødevarer af høj kvalitet samt at sikre grundlaget for en effektiv, sammenhængende, ensartet kontrol med fødevarer fra jord til bord.

16. Denne undersøgelse omhandler Fødevarestyrelsens *tilsyn* med fødevarer virksomhederne. Ifølge styrelsen er tilsyn med fødevarer virksomhederne grundpillen i fødevarer kontrollen. Et tilsyn er Fødevarestyrelsens kontrolbesøg i en fødevarer virksomhed. Formålet med tilsyn er at kontrollere, at fødevarer lovgivningen overholdes. Indholdet i tilsyn varierer for de forskellige typer af fødevarer virksomheder, men som hovedregel kontrolleres virksomhedens hygiejne, vedligeholdelse og virksomhedens egenkontrolprogram, samt at virksomheden og dens produkter overholder lovgivningen.

I 2005 skulle Fødevarestyrelsen føre tilsyn med ca. 45.000 fødevarer virksomheder, jf. **tabel 1**. Fødevarer virksomhederne kan overordnet set inddeles i detailvirksomheder, engrosvirksomheder med tilvirkning samt engrosvirksomheder uden tilvirkning.

Tabel 1. Fødevarer virksomheder i Danmark (2005)

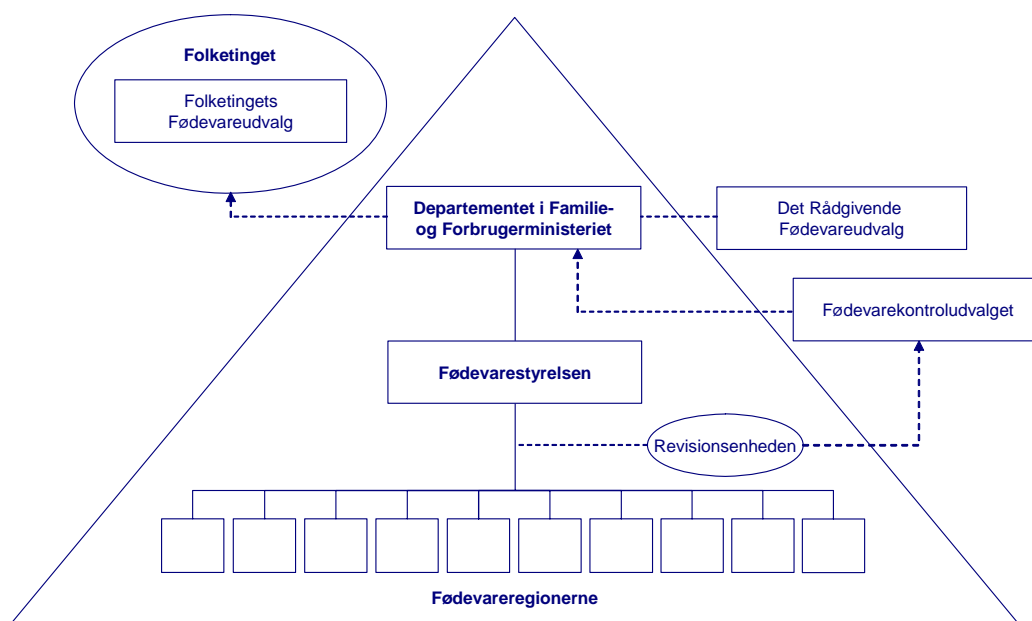
| Virksomhedskategori | Antal |
|---|--------|
| Detailvirksomheder (fx bagere, supermarkeder, restauranter)..... | 40.999 |
| Engrosvirksomheder med tilvirkning (fx mejerier, brødfabrikker, fiskeproduktvirksomheder, slagterier) | 1.259 |
| Engrosvirksomheder uden tilvirkning (fx grossister, lagerhoteller, ægpakkerier)..... | 3.192 |
| Fødevarer virksomheder i alt..... | 45.450 |

Undersøgelsen omfatter ikke den daglige kontrol med kødvirksomheder (kødkontrollen).

17. Fødevarestyrelsen blev dannet i januar 2000, hvor der i medfør af fødevarer loven blev etableret en enstregen statslig fødevarer kontrol ved sammenlægning af den hidtidige kommunale og statslige kontrol med fødevarer virksomhederne.

Fødevarestyrelsen er organiseret i en central styrelse og et antal fødevarer regioner. Regionerne udfører tilsynene med fødevarer virksomhederne, mens den centrale styrelse bl.a. har til opgave at koordinere, styre og føre tilsyn med regionernes tilsynsaktivitet. Styrelsen er en del af Familie- og Forbrugerministeriets ressort. **Figur 1** viser fødevarer kontrollens organisering.

Figur 1. Organiseringen af fødevarekontrollen pr. 1. december 2005



Note.: Fødevarestyrelsen består af en central styrelse og et antal fødevareregioner. Fra 1. januar 2006 blev antallet af fødevareregioner reduceret fra 10 til 3, men Fødevarestyrelsen har bibeholdt 10 regionale kontrolafdelinger. Undersøgelsen tager fortrinsvis udgangspunkt i den periode, hvor antallet af regioner var 10.

18. For at understøtte familie- og forbrugerministeren i arbejdet med at overvåge om fødevarekontrollen udføres i overensstemmelse med lovgivningen, er der i medfør af fødevareloven fra 1998 oprettet et fødevarekontroludvalg, som bistås af en uafhængig revisionsenhed, jf. figur 1.

Fødevarekontroludvalget, der består af 6 medlemmer med indsigt i de tekniske og administrative aspekter af fødevarekontrollen, skal påse, at Fødevarestyrelsen sikrer den størst mulige kvalitet i fødevarekontrollens tilrettelæggelse og udførelse. Grundlaget for Fødevarekontroludvalgets arbejde udgøres af de rapporter, som udvalget modtager fra Revisionsenheden.

Revisionsenheden foretager forvaltningsrevision inden for fødevarekontrollen ud fra kriterier om, hvorvidt fødevarekontrollen udføres i overensstemmelse med reglerne på området, kontrolstrategier og kontrolplaner samt på en resurse-mæssig hensigtsmæssig måde. Revisionsenheden oversender årligt en rapport om Fødevarestyrelsens kontrol med fødevarer til Fødevarekontroludvalget. Rapporterne fra Revisionsenheden tilknyttes Fødevarekontroludvalgets bemærkninger og videresendes til familie- og forbrugerministeren og Det Rådgivende Fødevareudvalg.

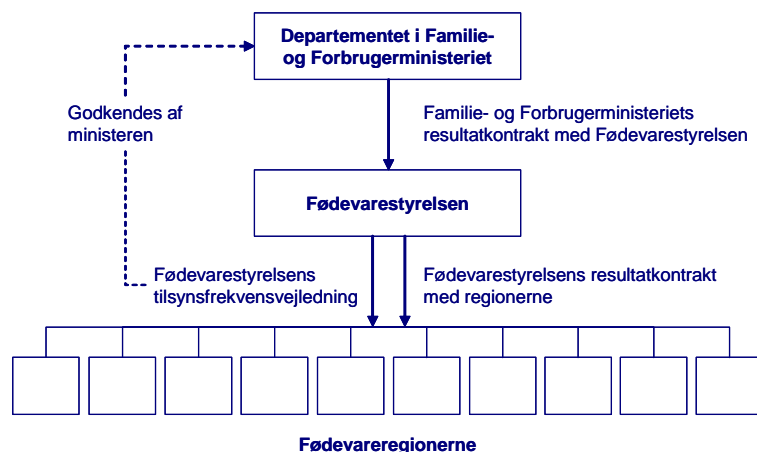
19. *Det Rådgivende Fødevareudvalg* er ligeledes nedsat i medfør af fødevareloven og rådgiver familie- og forbrugerministeren om fødevarepolitiske emner vedrørende EU-spørgsmål, national lovgivning, kontrolstrategi mv. Udvalget består af repræsentanter fra både forbrugerorganisationer og erhvervslivet.

20. For at sikre Folketinget en bred information om fødevarekontrollen skal familie- og forbrugerministeren i medfør af fødevareloven årligt udarbejde en redegørelse om fødevarekontrollen på baggrund af Revisionsenhedens rapporter mv. til Udvalget for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri (Folketingets Fødevareudvalg).

21. Som en udmøntning af fødevarelovens krav om et ensartet, risiko- og behovsorienteret samt regelmæssigt tilsyn med fødevarevirksomhederne har Fødevarestyrelsen i medfør af loven udstedt forskrift nr. 9495 fra 2001 om tilsynsfrekvenser (med senere ændringer), kaldet *tilsynsfrekvensvejledningen*. Vejledningen udgør det faglige grundlag for Fødevarestyrelsens tilrettelæggelse af tilsynsaktiviteten og angiver ud fra vejledende tilsynsfrekvenser i form af intervaller, hvor mange tilsyn forskellige typer fødevirksomheder skal have årligt. Familie- og forbrugerministeriet har hvert år siden 2004 godkendt vejledningen.

Familie- og Forbrugerministeriet og Fødevarestyrelsen har desuden styret fødevarekontrollen gennem *resultatkontrakter* mellem ministeriet og Fødevarestyrelsen samt mellem styrelsen og fødevareregionerne. Kontrakterne omfatter bl.a. mål for fødevarekontrollen i form af antal tilsyn. **Figur 2** viser de 2 centrale styringsredskaber i fødevarekontrollen.

Figur 2. Styringsredskaber i fødevarekontrollen



B. Undersøgelsens formål og afgrænsning

22. I foråret 2006 kom det efter presseomtale frem, at en række fødevarevirksomheder ikke havde fået tilsyn af Fødevarestyrelsen i 2005, 2004 eller tidligere.

Formålet med Rigsrevisionens beretning er at undersøge omfanget af den manglende tilsynsaktivitet i Fødevarestyrelsen siden 2000 samt at undersøge Familie- og Forbrugerministeriets og Fødevarestyrelsens ledelsesmæssige håndtering af tilsynsaktiviteten.

Rigsrevisionens undersøgelse belyser grundlaget for tilrettelæggelsen af tilsynsaktiviteten med henblik på at vurdere Fødevarestyrelsens initiativer for at sikre, at der er sammenhæng mellem det faglige grundlag for styrelsens kontrolindsats og fødevareregionernes resurser til at gennemføre kontrolindsatsen. Undersøgelsen belyser og vurderer endvidere omfanget af Fødevarestyrelsens manglende tilsynsaktivitet, og hvilken viden Fødevarestyrelsen samt Familie- og Forbrugerministeriet har haft om dette. Desuden undersøger Rigsrevisionen, hvordan Fødevarestyrelsen og Familie- og Forbrugerministeriet har håndteret den manglende tilsynsaktivitet, herunder om ministeriet har vurderet, hvorvidt Fødevarestyrelsen har været i stand til at løse tilsynsopgaverne inden for den givne økonomiske ramme. Endelig vurderer Rigsrevisionen, om Folketinget har fået klar og tilstrækkelig information om disse forhold.

Nærmere bestemt besvarer undersøgelsen følgende spørgsmål:

- Har Familie- og Forbrugerministeriets og Fødevarestyrelsens tilrettelæggelse af fødevarekontrollen sikret sammenhæng mellem det faglige grundlag for kontrolindsatsen og resurserne?
- Har Fødevarestyrelsen gennemført det fornødne antal tilsyn med fødevarevirksomhederne?
- Har Familie- og Forbrugerministeriet og Fødevarestyrelsen hurtigt og effektivt taget initiativ til at rette op på manglende tilsynsaktivitet i fødevarekontrollen?
- Har familie- og forbrugerministeren givet Folketinget klar og tilstrækkelig information om planlægningen og gennemførelsen af fødevarekontrollen?

23. Undersøgelsen omhandler fødevarekontrollen i perioden fra 2000 og frem. Undersøgelsen af Fødevarestyrelsens tilsynsaktivitet er baseret på tilsynsdata for perioden 2000-2005.

24. Fødevarekontrollen blev i august 2004 flyttet fra Fødevareministeriets ressort til Familie- og Forbrugerministeriet, og det daværende Fødevaredirektorat skiftede navn til Fødevarestyrelsen. I denne beretning anvendes benævnelserne Fødevarestyrelsen og Familie- og Forbrugerministeriet dog for hele den undersøgte periode.

25. Fødevareloven fra 1998 blev den 24. juni 2005 erstatet af lov nr. 526 om fødevarer, der trådte i kraft den 1. januar 2006. Loven indeholder ikke væsentlige ændringer af den hidtidige fødevarelovs formål eller anvendelsesområde. Størstedelen af den periode, der indgår i denne undersøgelse, vedrører 1998-loven.

26. Som led i undersøgelsen har Rigsrevisionen gennemgået tilsynsdata, resultatkontrakter, kvartals- og årsrapporter samt andet materiale, der belyser Fødevarestyrelsens og Familie- og Forbrugerministeriets tilrettelæggelse og gennemførelse af samt opfølgning på tilsynsaktiviteten. Derudover har Rigsrevisionen afholdt møder med udvalgte fødevareregioner, med den centrale styrelse og med Familie- og Forbrugerministeriet.

Rigsrevisionen har endvidere gennemgået familie- og forbrugerministerens information til Folketinget om fødevarekontrollen i form af notater, redegørelser, besvarelse af § 20-spørgsmål, spørgsmål fra Folketingets Fødevareudvalg, samråd mv. Desuden har Rigsrevisionen gennemgået Revisionsenhedens årlige rapporter om revision af Fødevarestyrelsens kontrol med fødevarer samt bemærkningerne fra Fødevarekontroludvalget.

27. Regeringen og Dansk Folkeparti indgik den 8. april 2006 en aftale, hvori det blev vedtaget at iværksætte en undersøgelse af fødevarekontrollen. Undersøgelsen er blevet gennemført af en uafhængig ekspertgruppe bistået af et konsulentfirma.

Rigsrevisionens undersøgelse omhandler Familie- og Forbrugerministeriets og Fødevarestyrelsens håndtering af

styrelsens manglende tilsynsaktivitet siden 2000. Ekspertgruppens undersøgelse har et fremadrettet sigte og har til formål at komme med anbefalinger til den kvantitative og kvalitative styring af kontrolindsatsen, og til hvordan fødevarerkontrollen kan gøres mere risiko- og behovsorienteret. Undersøgelsen skal desuden belyse, hvordan arbejdet i fødevarerkontrollen kan tilrettelægges mere hensigtsmæssigt, heri indgår en analyse af arbejdstilrettelæggelsen samt kvaliteten af kontrolindsatsen. Der er således tale om 2 forskellige undersøgelser.

Rigsrevisionens undersøgelse er koordineret med ekspertgruppens undersøgelse dels for at undgå overlap og dels for at sikre, at der er overensstemmelse mellem faktuelle data, som indgår i begge undersøgelser.

Ekspertgruppens undersøgelse afgives til familie- og forbrugerministeren inden udgangen af 2006.

28. Som følge af koordineringen med ekspertgruppens undersøgelse har Rigsrevisionen ikke behandlet kvaliteten af tilsynene og Fødevarestyrelsens initiativer i relation hertil i beretningen.

29. Rigsrevisionens undersøgelse indeholder ikke en vurdering af størrelsen af bevillingen til Fødevarestyrelsen. Det skyldes, at det i første række er ministeriets ansvar at vurdere, om resursetildelingen modsvarer opgavemængden, og i modsat fald at tage initiativ til, at der bliver skabt overensstemmelse mellem bevilling og opgaver. Hertil kommer, at den uafhængige ekspertgruppes undersøgelse kommer ind på dette spørgsmål.

Rigsrevisionens undersøgelse indeholder således alene en vurdering af, om der er sammenhæng mellem det faglige grundlag for Fødevarestyrelsens kontrolindsats og fødevarerregionernes resurser til at gennemføre kontrolindsatsen.

30. Beretningen har i udkast været forelagt Familie- og Forbrugerministeriet, hvis høringssvar er indarbejdet.

III. Tilrettelæggelsen af fødevarekontrollen

Rigsrevisionens bemærkninger

Fødevarestyrelsen har etableret et godt grundlag for en kontrolindsats, der lever op til fødevarelovens principper for en forsvarlig fødevarekontrol. Grundlaget er baseret på virksomhedernes egenkontrol og på en tilsynsaktivitet, der er risiko- og behovsorienteret, ensartet samt regelmæssig.

Familie- og Forbrugerministeriet og Fødevarestyrelsen har imidlertid ikke i den konkrete tilrettelæggelse af tilsynsaktiviteten i tilstrækkelig grad sikret sammenhæng mellem det faglige grundlag for kontrolindsatsen og resurserne.

Denne vurdering er baseret på:

- Fødevarestyrelsen har etableret et godt grundlag for en kontrolindsats, der lever op til fødevarelovens principper for en forsvarlig fødevarekontrol. Ifølge dette grundlag skal kontrollen for det første baseres på, at virksomhederne varetager deres ansvar for at overholde fødevarelovgivningen ved at gennemføre egenkontrol. Kontrollen skal for det andet baseres på en offentlig tilsynsaktivitet ud fra en tilsynsfrekvensvejledning, der er en udmøntning af fødevarelovens målsætninger. Tilsynsfrekvensvejledningen udgør det faglige grundlag for tilsynsaktiviteten. Med udgangspunkt i tilsynsfrekvensvejledningen skal tilsynsaktiviteten ske ud fra principper om regelmæssighed, ensartethed samt risiko- og behovsorientering. Tilsynsfrekvensvejledningen indeholder vejledende intervaller, der angiver, hvor mange tilsyn forskellige typer af virksomheder skal have. Herudover indeholder vejledningen en bestemmelse om, at alle virksomheder skal have mindst 1 tilsyn pr. år, bl.a. med henblik på en regelmæssig kontrol af egenkontrollen.
- Fødevarestyrelsen har siden 2001 offentliggjort kontrolresultaterne for tilsynene som led i den såkaldte smiley-ordning. Smiley-ordningen har ikke haft betydning for antallet af tilsyn, som skal gennemføres. Smiley-ordningen har øget kravene til styrelsens sagsbehandling, hvilket sammen med flere andre initiativer har medført en højere kvalitet af kontrolrapporterne og et mere ensartet tilsyn på landsplan.
- Fødevarestyrelsens konkrete tilrettelæggelse og styring af tilsynsaktiviteten lever ikke helt op til fødevarelovens principper for en forsvarlig fødevarekontrol, som de er udmøntet i tilsynsfrekvensvejledningen. Det skyldes, at styrelsen tilrettelægger og styrer tilsynsaktiviteten ud fra de resultatmål, som Familie- og Forbrugerministeriet har

opstillet i resultatkontrakterne med styrelsen. Resultatmålene vedrører ud fra et produktionshensyn alene gennemsnitstal for, hvor mange tilsyn styrelsen skal gennemføre inden for forskellige virksomhedskategorier. Tilrettelæggelsen og styringen af tilsynsaktiviteten sikrer således hverken, at tilsynsaktiviteten lever op til tilsynsfrekvensvejledningens intervaller eller til kravet om, at alle virksomheder skal have mindst 1 tilsyn pr. år. Herudover tilrettelægger styrelsen tilsynsaktiviteten ud fra, at tilsynsfrekvensvejledningens intervaller kan afviges, blot den enkelte virksomhed får mindst 1 tilsyn årligt. Dette har imidlertid ikke indgået i styrelsens styring af tilsynsaktiviteten, da det ikke har været et mål i resultatkontrakten med Familie- og Forbrugerministeriet.

- Fødevarestyrelsen fordeler resurserne mellem fødevareregionerne på baggrund af aktivitetsniveauet i de enkelte regioner. Resursefordelingen sker imidlertid med udgangspunkt i, at regionerne kun kan gennemføre en tilsynsaktivitet, der svarer til minimum i tilsynsfrekvensvejledningens intervaller. Dette begrænser mulighederne for, at regionerne kan målrette tilsynsaktiviteten i forhold til de virksomheder, hvor behovet er størst, og som derfor bør have flere tilsyn end minimum i intervallerne. Disse virksomheder kan kun få flere tilsyn end minimum, hvis andre virksomheder får færre tilsyn end minimum.
- Familie- og Forbrugerministeriet har i deres hørings svar oplyst, at det er ministeriets vurdering, at Fødevarestyrelsens konkrete tilrettelæggelse af tilsynsaktiviteten lever op til en forsvarlig fødevarekontrol på et niveau, der svarer til de resurser, der er afsat på finansloven.

31. For at vurdere om Fødevarestyrelsens og ministeriets tilrettelæggelse af fødevarekontrollen sikrer sammenhæng mellem det faglige grundlag for kontrolindsatsen og resurserne, har Rigsrevisionen undersøgt, om Fødevarestyrelsen har etableret et grundlag for en kontrolindsats, der lever op til fødevarelovens principper for en forsvarlig fødevarekontrol. Rigsrevisionen har desuden undersøgt, om Fødevarestyrelsens og ministeriets konkrete tilrettelæggelse og styring af tilsynsaktiviteten lever op til fødevarelovens principper for en forsvarlig fødevarekontrol. Herudover har Rigsrevisionen undersøgt, om Fødevarestyrelsen har fordelt resurserne til fødevareregionerne, så regionerne kan gennemføre en tilsynsaktivitet, der lever op til principperne for en forsvarlig fødevarekontrol.

A. Fødevarestyrelsens grundlag for fødevarekontrollen

32. De overordnede målsætninger for fødevarekontrollen er konkretiseret i bemærkningerne til fødevareloven, hvoraf det fremgår, at det for at sikre en effektiv kontrol med fødevaresikkerheden er væsentligt, at kontrollen foregår på 2 niveauer.

For det første er det væsentligt, at fødevarevirksomhederne udfører *egenkontrol*, da det er virksomhederne, der har ansvaret for, at fødevarer mv. opfylder kravene i lovgivningen og EU-bestemmelserne. Det er for det andet væsentligt, at der foretages en *offentlig kontrol* af fødevarelovgivningens overholdelse, der er risiko- og behovsorienteret, ensartet og regelmæssig.

For at vurdere om Fødevarestyrelsen har etableret et grundlag for en kontrolindsats, der lever op til fødevarelovens principper for en forsvarlig fødevarekontrol, har Rigsrevisionen undersøgt, om styrelsen har etableret et grundlag for, at fødevarekontrollen er baseret på virksomhedernes egenkontrol. Rigsrevisionen har desuden undersøgt, om styrelsen har etableret et grundlag for, at tilsynsaktiviteten kan tilrettelægges, så den er *risiko- og behovsorienteret, ensartet og regelmæssig*.

Egenkontrollen

33. Rigsrevisionen har undersøgt, om Fødevarestyrelsen har etableret et grundlag for, at fødevarekontrollen er baseret på virksomhedernes egenkontrol.

Et centralt element i forhold til fødevaresikkerhed er, at det er virksomhederne, der har ansvaret for at overholde fødevarelovgivningen. For at varetage dette ansvar skal alle fødevarevirksomhederne ifølge et EU-direktiv fra 1993 (direktiv 93/43/EØF) indføre egenkontrol.

Egenkontrol er de systematiske handlinger, som virksomhederne skal udføre for at sikre, at fødevarelovgivningen overholdes. Egenkontrollen skal ifølge EU-direktiv 93/43 baseres på det internationale HACCP-princip (Hazard Analysis and Critical Control Points), hvorefter fødevarevirksomhederne skal:

- identificere sundhedsrisici i virksomhedens aktiviteter
- opstille kritiske kontrolpunkter for disse risici
- gennemføre overvågningsprocedurer for disse kontrolpunkter
- iværksætte foranstaltninger i forhold til eventuelle afvigelser
- revidere kontrolpunkter og overvågningsprocedurer regelmæssigt og efter behov.

Note: Fra 1. januar 2006 indgår reglerne om egenkontrol i EU's hygiejneforordning (nr. 852 af 29. april 2004).

34. Det er Fødevarestyrelsens ansvar at føre kontrol med, at egenkontrollen implementeres i virksomhederne. Kontrollen sker ved, at Fødevarestyrelsen som led i tilsynene skal kontrollere, om virksomhedernes egenkontrol fungerer effektivt.

Kontrollen sker med udgangspunkt i egenkontrolprogrammer, som virksomhederne ifølge bekendtgørelsen om egenkontrol fra 1998 har skullet udarbejde. Egenkontrolprogrammerne skulle frem til 2005 godkendes af fødevareregionerne i forbindelse med tilsynene. Med indførelsen af nye EU-regler i form af en såkaldt hygiejnepakke fra 1. januar 2006 er regelgrundlaget for egenkontrol ændret, så egenkontrolprogrammerne fra 2006 ikke længere skal godkendes af fødevareregionerne. Det er dog fortsat et krav, at virksomhederne foretager egenkontrol, og at den offentlige kontrol tager udgangspunkt i en kontrol af egenkontrollen. I fødevarereloven betones det, at det er virksomheden, der har ansvaret for at overholde fødevarerelovgivning. Med egenkontrolprogrammet har virksomheden et værktøj til at sikre, at den kan leve op til dette ansvar. Den offentlige kontrol består i, at Fødevarestyrelsen via egenkontrollen bliver i stand til at vurdere virksomhedens drift over lang tid i stedet for kun at få et øjebliksbillede af fødevarereproduktionen på det tidspunkt, hvor tilsynet foregår.

35. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at Fødevarestyrelsen ved indførelsen af egenkontrolprogrammer har etableret et grundlag for, at fødevarerelovgivningens egenkontrol er baseret på virksomhedernes egenkontrol.

Den offentlige tilsynsaktivitet

36. Rigsrevisionen har undersøgt, om Fødevarestyrelsen har etableret et grundlag for tilsynsaktiviteten, så den er risiko- og behovsorienteret, ensartet og regelmæssig.

37. Lovgrundlaget for fødevarekontrollen indeholder ikke krav til det præcise antal tilsyn, der skal gennemføres, men ministeren er i medfør af fødevareloven bemyndiget til at fastlægge tilsynets antal. Konkret sker det ved, at Fødevarestyrelsen har udarbejdet en tilsynsfrekvensvejledning, jf. **boks 1**. Tilsynsfrekvensvejledningen er således en udmøntning af fødevareloven og udgør det faglige grundlag for Fødevarestyrelsens tilrettelæggelse af tilsynsaktiviteten. Styrelsen har hvert år siden 2001 udstedt en opdateret tilsynsfrekvensvejledning. Familie- og forbrugerministeriet har hvert år siden 2004 godkendt vejledningen.

Boks 1

Fødevarestyrelsens tilsynsfrekvensvejledning

§ 1, stk. 1. Vejledningens formål er at sikre, at fødevareregionerne følger ensartede principper for tilsyn med fødevarer virksomheder [...].

Stk. 2. Vejledende frekvenser udgør et operationelt værktøj for fødevareregionerne til fastlæggelse af kontrolaktiviteten på den enkelte virksomhed. De fastlagte intervaller for tilsynsfrekvenser for de forskellige virksomhedstyper vil endvidere give fødevareregionerne en ramme for kontrolaktiviteterne, som medvirker til at sikre ensartet praksis på landsplan.

§ 3, stk. 1. Tilsynsfrekvensen for den enkelte fødevarer virksomhed skal fastsættes én gang årligt med udgangspunkt i de vejledende frekvenser og ud fra en faglig vurdering og resurse mæssig prioritering samt ud fra fødevareregionens konkrete vurdering i relation til hver enkelt virksomhed. Der skal ligeledes tages udgangspunkt i, at alle fødevarer virksomheder i henhold til egenkontrol bekendtgørelsen skal udføre egenkontrol. Tilsynsfrekvensen skal således fastsættes ud fra en behovsorienteret vurdering.

§ 4, stk. 1. Virksomheder skal som minimum have 1 tilsyn pr. år, bl.a. med henblik på at gennemgå den enkelte virksomheds egenkontrollsystem regelmæssigt. For virksomheder uden egenkontrol kan det være nødvendigt at sætte frekvensen højere.

| Eksempler på virksomhedskategorier | Vejledende tilsynsfrekvens |
|--|----------------------------|
| Engros virksomheder med tilvirkning, fx: | |
| Brødfabrikker, bryggerier, chokolade- og sukkervarefabrikker..... | 2-4 |
| Mejerier, fiskeprodukt virksomheder, smørrebrød og flødekager..... | 4-6 |
| Kødvirksomheder, salatfabrikker..... | 6-8 |
| Engros virksomheder uden tilvirkning, fx: | |
| Kontor virksomheder med salg af fødevarer, lagerhoteller..... | 1 |
| Engroshandel – uemballerede fødevarer, fx kornlagre, køle- og frysela g e..... | 1-3 |
| Detail virksomheder, fx: | |
| Kolonialhandel, frugt- og grøntforretninger, daginstitutioner..... | 1 |
| Restauranter, supermarkeder, kantiner, bagerforretninger, hospitalskøkkener..... | 2-3 |

Kilde: Tilsynsfrekvensvejledningen for 2003-2005. Tilsynsfrekvensvejledningen afløste i 2001 et tidligere gældende kontrolcirkulære, der ikke indeholdt intervaller, men alene angav en minimumskontrolaktivitet (fx 1 eller 3 tilsyn pr. år) inden for forskellige virksomhedskategorier.

38. Som det fremgår af boks 1, indeholder tilsynsfrekvensvejledningen intervaller med vejledende tilsynsfrekvenser for forskellige virksomhedskategorier. Regionerne skal ifølge vejledningen årligt fastsætte tilsynsfrekvensen for den enkelte virksomhed med udgangspunkt i de vejledende intervaller og ud fra en resurse-mæssig prioritering og en konkret faglig vurdering af den enkelte virksomhed.

Tilsynsfrekvensvejledningen skal sikre *regelmæssighed* i tilsynsaktiviteten ved hjælp af bestemmelsen om, at alle virksomheder som minimum skal have 1 tilsyn pr. år, bl.a. med henblik på at gennemgå den enkelte virksomheds egenkontrolprogram. Enkelte virksomhedskategorier, fx kiosker og værtshuse, skal dog kun have 1 tilsyn hvert 2. år.

Tilsynsfrekvensvejledningen skal desuden sikre *ensartethed*, da anvendelsen af intervaller giver regionerne en fælles ramme for tilsynsaktiviteten, som medvirker til at sikre en ensartet tilrettelæggelse af tilsynsaktiviteten på tværs af regionerne.

Tilsynsfrekvensvejledningen skal endelig sikre, at antallet af tilsyn i den enkelte virksomhed fastsættes ud fra en *vurdering af risiko og behov*. Intervallerne angiver, hvor mange tilsyn virksomhederne inden for de enkelte kategorier skal have. Anvendelsen af intervallerne i vejledningen betyder, at kontrollen kan differentieres inden for den enkelte virksomhedskategori. Dermed får fødevareregionerne mulighed for at foretage en prioritering af indsatsen, der er bestemt af, hvor behovet for tilsyn er størst.

39. Fødevarestyrelsen har løbende udviklet grundlaget for tilsynsaktiviteten, med henblik på at tilsynsaktiviteten i stadig større grad tilrettelægges efter vurderinger af risiko og behov. Styrelsen har bl.a. justeret tilsynsfrekvensvejledningens intervaller på baggrund af erfaringer fra kontrollen og på grund af økonomiske omprioriteringer.

I 2005 blev der gennemført en analyse af mulighederne for en yderligere effektivisering af fødevarekontrollen. Som led heri har Fødevarestyrelsen udviklet et pointsystem med henblik på at forbedre risikovurderingerne for både detail- og engrosvirksomheder. Hensigten med indførelsen af pointsystemet er, at risikovurderingen af de enkelte brancher skal ske på et mere objektivi-t grundlag, og at der skal være mulighed for en større differentiering af kontrolindsatsen, så kontrollen af virksomheder, der erfaringsmæssigt over-

holder lovgivningen, reduceres til fordel for en øget kontrol af problemvirksomheder. Systemet bygger fortsat på vejledende intervaller for tilsynsaktiviteten, og på at alle virksomheder skal have mindst 1 tilsyn pr. år, hvor der gennemføres kontrol med virksomhedernes egenkontrol.

Pointsystemet fremgår af auditfrekvensvejledningen, der med virkning fra 2006 har afløst tilsynsfrekvensvejledningen. Som hidtil sker risikovurderinger både i den centrale styrelse og i regionerne, men vejledningen indebærer desuden, at regionerne for engrosvirksomheder med tilvirkning skal foretage en særlig behovsorienteret vurdering. Denne vurdering skal mere nuanceret og systematisk tage hensyn til de særlige karakteristika, der gælder for denne type engrosvirksomheder, og betyder, at tilsynsfrekvensen kan blive større eller mindre end intervallerne i auditfrekvensvejledningen.

40. Undersøgelsen har således vist, at Fødevarestyrelsen med tilsynsfrekvensvejledningen har etableret et grundlag for tilsynsaktiviteten, så den er risiko- og behovsorienteret, ensartet og regelmæssig.

Smiley-ordningen

41. Fødevarestyrelsen har siden 2001 offentliggjort kontrolresultaterne for tilsynene med detail- og engrosvirksomheder (kaldet smiley-ordningen). Formålet med offentliggørelsen er bl.a. at give forbrugeren information i valget af restaurant eller indkøbssted og at give virksomhederne et incitament til at overholde lovgivningen.

Det er forudsat i lovgrundlaget for ordningen, at de offentliggjorte kontrolresultater skal være aktuelle. Fødevarestyrelsen har oplyst, at styrelsen for at sikre aktuelle kontrolresultater har besluttet, at hver virksomhed skal have mindst 1 tilsyn årligt. Dette gælder dog ikke for en mindre del af virksomhederne, som ifølge tilsynsfrekvensvejledningen skal have tilsyn hvert 2. år.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at smiley-ordningen ikke har betydning for antallet af tilsyn, som skal gennemføres i virksomhederne, da virksomhederne i medfør af fødevarelovens bestemmelser om en regelmæssig kontrol med virksomhedernes egenkontrol skal have mindst 1 tilsyn pr. år. Hertil kommer, at styrelsen har mulighed for at fastsæt-

te en lavere tilsynsfrekvens end 1 pr. år for nogle virksomheder.

Fødevarestyrelsen har oplyst, at det er styrelsens vurdering, at smiley-ordningen har øget kravene til sagsbehandlingen, hvilket sammen med flere andre initiativer har medført en højere kvalitet af kontrolrapporterne og et mere ensartet tilsyn på landsplan.

42. Smiley-ordningen er i marts 2006 blevet evalueret med henblik på en vurdering af, om ordningen har levet op til intentionerne med ordningen. Det fremgår af evalueringen, at ordningen i al væsentlighed har levet op til lovens intentioner om bl.a. øget forbrugeradgang til information om virksomhederne, og om at virksomhederne skal have øgede incitamenter til at overholde fødevarerlovningen.

43. Samlet er det Rigsrevisionens vurdering, at Fødevarestyrelsen har etableret et godt grundlag for, at kontrolindsatsen kan leve op til fødevarerlovens principper for en forsvarlig fødevarerkontrol.

B. Familie- og Forbrugerministeriets og Fødevarestyrelsens konkrete tilrettelæggelse af tilsynsaktiviteten

44. Rigsrevisionen har undersøgt, om Familie- og Forbrugerministeriets og Fødevarestyrelsens konkrete tilrettelæggelse af tilsynsaktiviteten lever op til fødevarerlovens principper for en forsvarlig fødevarerkontrol.

45. Fødevarestyrelsens tilsynsaktivitet har siden 2001, ud over tilsynsfrekvensvejledningen, været styret af resultatkontrakter med mål for antallet af tilsyn med fødevarer virksomheder mellem henholdsvis Familie- og Forbrugerministeriet og styrelsen samt styrelsen og regionerne.

Fødevarestyrelsen har oplyst, at resultatkontrakterne har udgjort det primære grundlag for styringen af tilsynsaktiviteten. Fødevareregionerne har således planlagt tilsynene med udgangspunkt i resultatmålene, og såvel styrelsens som ministeriets opfølgning er sket med udgangspunkt i resultatkontrakten.

Tilsynsfrekvensvejledningen har indgået i styringen ved, at vejledningens intervaller har dannet grundlag for beregningen af antal af tilsyn i resultatmålene.

46. Målene i styrelsens resultatkontrakt har omfattet fødevareregionernes samlede tilsynsaktivitet, mens målene i regionernes kontrakter har omhandlet tilsyn udført af de enkelte regioner. Resultatmålene for tilsynsaktiviteten har i alle årene fra 2001 til 2005 overordnet set været udformet på den samme måde i såvel den centrale styrelses som regionernes kontrakter. **Tabel 2** viser eksempler på resultatmålene i styrelsens kontrakt.

Tabel 2. Resultatmål vedrørende tilsyn i Fødevarestyrelsens resultatkontrakt

| Tilsyn | | Resultatmål |
|-------------------------------------|----------------------------|---------------------------------|
| Virksomhedskategori | Vejledende tilsynsfrekvens | Minimumsmål for tilsynsfrekvens |
| Engrosvirksomheder med tilvirkning | 1-2 | Gns. 1 tilsyn |
| | 2-4 | Gns. 2 tilsyn |
| | 4-6 | Gns. 4 tilsyn |
| | 6-8 | Gns. 6 tilsyn |
| Engrosvirksomheder uden tilvirkning | 1 og 1-3 | Gns. 1 tilsyn |
| Detailvirksomheder | 1 | Gns. 1 tilsyn |
| | 2-3 | Gns. 2 tilsyn |

Kilde: Fødevarestyrelsens resultatkontrakt for 2003.

47. Tabel 2 viser, at måltallene for alle virksomhedskategorier er fastsat med udgangspunkt i tilsynsfrekvensvejledningens intervaller. Tabellen viser også, at målene er opstillet med udgangspunkt i den laveste værdi af de vejledende tilsynsfrekvenser (minimumsfrekvensen). Fx er resultatmålet for *engrosvirksomheder med tilvirkning* med en vejledende tilsynsfrekvens på 2-4 opstillet, så disse virksomheder i gennemsnit skal have 2 tilsyn.

48. **Tabel 3** viser et eksempel på beregningen af resultatmål for virksomhedskategorien *engrosvirksomheder med tilvirkning* med en vejledende tilsynsfrekvens på 2-4.

Tabel 3. Eksempel på resultatmål inden for en virksomhedskategori

| Virksomhedskategori | Antal virksomheder | Vejledende tilsynsfrekvens | Mål for antal tilsyn i gennemsnit |
|--|--------------------|----------------------------|-----------------------------------|
| Engrosvirksomheder med tilvirkning | 10 | 2-4 | 20 |

Udformningen af resultatkontrakten betyder, at resultatmålet i tabel 3 er opfyldt, når der er gennemført 20 tilsyn. Der er imidlertid ikke stillet krav om, at tilsynene er fordelt ligeligt mellem alle 10 virksomheder. Resultatmålet vil der-

for være opfyldt, uanset om alle virksomheder har fået tilsyn, eller om tilsynene er fordelt, så fx 5 virksomheder har fået 4 tilsyn hver, mens de resterende 5 virksomheder ingen tilsyn har fået.

49. Det er Rigsrevisionens vurdering, at resultatkontraktens mål for tilsynsaktiviteten ikke sikrer, at regionerne i forhold til den enkelte virksomhed lever op til tilsynsfrekvensvejledningen, og at kontrakten i forhold til styringen af tilsynsaktiviteten dermed har været mindre egnet. Det skyldes, at målene i resultatkontrakten ud fra et produktionshensyn tager udgangspunkt i et samlet antal tilsyn. Kontrakterne indeholder dermed ikke – i modsætning til tilsynsfrekvensvejledningen – krav til, hvor mange tilsyn de enkelte virksomheder skal have pr. år. Resultatmålene sikrer dermed ikke, at hver virksomhed som minimum får det antal tilsyn, som fremgår af tilsynsfrekvensvejledningen.

Fødevarestyrelsen har oplyst, at regionernes fastsættelse af tilsynsfrekvensen for den enkelte virksomhed skal ske med udgangspunkt i vejledningens intervaller. Minimum i tilsynsfrekvensvejledningens intervaller kan imidlertid ifølge styrelsen afviges i nedadgående retning, blot den enkelte virksomhed får mindst 1 tilsyn pr. år. Det skyldes, at fastsættelsen af tilsynsaktiviteten for den enkelte virksomhed skal ske ud fra en konkret faglig vurdering og en resourcemæssig prioritering.

Fødevarestyrelsen har imidlertid først fra 2006 indføjet et resultatmål i regionernes resultatkontrakter om, at alle detailvirksomheder skal have mindst 1 tilsyn årligt. Det er Rigsrevisionens vurdering, at ministeriet og Fødevarestyrelsen burde have udformet resultatkontrakterne, så de sikrede, at alle virksomheder, både detail- og engrosvirksomheder, fik mindst 1 tilsyn pr. år, når dette er blevet lagt til grund for tilrettelæggelsen af tilsynsaktiviteten siden 2001.

50. Undersøgelsen har vist, at Fødevarestyrelsens konkrete tilrettelæggelse og styring af tilsynsaktiviteten ikke helt har levet op til fødevarelovens principper for en forsvarlig fødevarerkontrol. Dette skyldes, at styrelsen gennem hele perioden har tilrettelagt og styret tilsynsaktiviteten efter de mål, som Familie- og Forbrugerministeriet har opstillet i styrelsens resultatkontrakter. Resultatkontrakterne har imidlertid hverken sikret, at tilsynsaktiviteten har levet op til til-

synsfrekvensvejledningens intervaller eller kravet om, at alle virksomheder skal have mindst 1 tilsyn. Herudover har styrelsen tilrettelagt tilsynsaktiviteten ud fra, at tilsynsfrekvensvejledningens intervaller kan afviges, blot den enkelte virksomhed får mindst 1 tilsyn pr. år. Dette har imidlertid ikke indgået i styrelsens styring af tilsynsaktiviteten, da det ikke har været et mål i resultatkontrakten med Familie- og Forbrugerministeriet.

C. Fordelingen af resurser til fødevareregionerne

51. Fødevestyrelsen har udmøntet fødevestlovens principper for en forsvarlig fødevestkontrol i styrelsens tilsynsfrekvensvejledning, der indeholder en fagligt fastsat ramme for tilsynsaktiviteten. For at vurdere om Fødeveststyrelsen har fordelt resurserne til fødevestregionerne, så regionerne kan gennemføre en tilsynsaktivitet, der lever op til principperne for en forsvarlig fødevestkontrol, har Rigsrevisionen undersøgt, om Fødeveststyrelsen har sikret, at tilsynsfrekvensvejledningen indgår som grundlag for fordelingen af resurser til regionerne.

52. Fødeveststyrelsens fordeling af resurser til regionerne var i perioden 2000-2003 baseret på marginalbudgettering, hvor hver regions budget blev fastlagt med udgangspunkt i foregående års budget reguleret for eventuelle ændringer.

Regionernes budgetter var dermed i vid udstrækning baseret på den historiske fordeling, der blev overtaget fra kommunerne ved sammenlægningen af den statslige og kommunale fødevestkontrol.

53. Fødeveststyrelsen besluttede i 2003 at udarbejde en aktivitetsbaseret budgetmodel, der fastsætter fødevestregionernes årsværksbehov og budget til øvrig drift. Modellen fordele resurser ud fra en række parametre, fx husleje, udgifter til sekretariat, prøveudtagning og den planlagte tilsynsaktivitet. Modellen dannede første gang grundlag for regionernes budget i 2004. For at undgå en for drastisk overgang til den nye budgetmodel besluttede Fødeveststyrelsen, at omfordelinger mellem regionernes budget som følge af indførelsen af modellen skulle ske med halv kraft i 2004.

54. Hensigten med modellen er, at resurserne fordeles på baggrund af aktivitetsniveauet i de enkelte regioner. Aktivi-

tetsniveauet i forhold til tilsynsaktiviteten er fastsat på baggrund af tilsynsfrekvenser, et normeret tidsforbrug pr. tilsyn samt antal virksomheder.

Undersøgelsen har dermed vist, at tilsynsfrekvensvejledningen indgår i fordelingen af resurser til fødevareregionerne. Undersøgelsen har dog også vist, at fordelingen af resurser udelukkende sker efter minimum i tilsynsfrekvensvejledningens intervaller. Af samme årsag planlægger regionerne tilsynsaktiviteten ud fra minimum i tilsynsfrekvensvejledningen. Det betyder, at en virksomhed, der ifølge vejledningens intervaller skal have 2-4 tilsyn, planlægges til 2 tilsyn.

Familie- og Forbrugerministeriet har oplyst, at planlægningen, af resurse-mæssige årsager, sker med udgangspunkt i minimum, og at det i den centrale budgettering er forudsat, at regionerne må afvige frekvensintervallerne nedad i forhold til nogle virksomheder for at skabe budgetmæssigt rum for flere tilsyn hos andre virksomheder, hvor der vurderes at være behov for det. Dog skal alle virksomheder ifølge ministeriet have minimum 1 tilsyn pr. år.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at planlægning og budgettering efter minimum begrænser fødevareregionernes mulighed for at målrette kontrolindsatsen i forhold til de fødevarer-virksomheder, hvor behovet er størst. Det skyldes, at det kun er muligt at give disse virksomheder flere tilsyn end minimum, hvis andre virksomheder får færre tilsyn end minimum i tilsynsfrekvensvejledningens intervaller. Særligt for de virksomheder, hvor minimum i intervallet er 1 tilsyn, fx engrosvirksomheder med en tilsynsfrekvens på 1-3 tilsyn årligt, vil der være begrænsede muligheder for en risiko- og behovsorienteret indsats, da alle virksomheder, ifølge styrelsen, skal have mindst 1 tilsyn pr. år.

Familie- og Forbrugerministeriet har i sit høringssvar oplyst, at det er ministeriets vurdering, at man har bestræbt sig på at skabe den bedst mulige sammenhæng mellem fødevarer-sikkerhed, kontrolindsats og resurser. Det er således ministeriets vurdering, at Fødevarestyrelsens konkrete tilrettelæggelse af tilsynsaktiviteten lever op til en forsvarlig fødevarer-kontrol på et niveau, der svarer til de resurser, der er afsat på finansloven.

55. Undersøgelsen har vist, at Fødevarestyrelsen har fordelt resurserne til fødevareregionerne, så regionerne kan

gennemføre en tilsynsaktivitet, der svarer til minimum i tilsynsfrekvensvejledningens intervaller, hvilket begrænser fødevareregionernes mulighed for at målrette kontrolindsatsen i forhold til de virksomheder, hvor behovet er størst.

IV. Fødevarestyrelsens tilsynsaktivitet i perioden 2000-2005

Rigsrevisionens bemærkninger

Fødevarestyrelsen har ikke gennemført det fornødne antal tilsyn med fødevarer virksomhederne i perioden 2000-2005. Antallet af virksomheder, der ikke har fået tilsyn, er dog faldet i perioden.

Tilsynsaktiviteten har ikke levet op til tilsynsfrekvensvejledningen, på trods af at Fødevarestyrelsen siden 2003 har opfyldt de mål for antallet af tilsyn, som ministeriet har opstillet i styrelsens resultatkontrakt. Antallet af manglende tilsyn viser efter Rigsrevisionens opfattelse, at ministeriets resultatkontrakt med styrelsen i forhold til tilsynsaktiviteten har været mindre styringsegnet.

Denne vurdering er baseret på:

- Et stort antal fødevarer virksomheder har ikke fået noget tilsyn i hvert af årene 2000-2005. Fødevareregionerne manglede i 2000, 2001 og 2002 at kontrollere henholdsvis ca. 23 %, 16 % og 21 % af alle fødevarer virksomheder, mens regionerne i perioden 2003-2005 hvert år manglede at kontrollere ca. 5 % af fødevarer virksomhederne. Dette svarede i 2005 til 1.968 virksomheder.
- Blandt de ikke-kontrollerede virksomheder er der en del virksomheder, der ifølge minimum i intervallerne i Fødevarestyrelsens tilsynsfrekvensvejledning burde have fået 2 eller flere tilsyn årligt.
- Et stort antal kontrollerede virksomheder har fået færre tilsyn, end de burde have haft i forhold til minimum i intervallerne i tilsynsfrekvensvejledningen i hvert af årene 2000-2005.
- Fødevarestyrelsen opfyldte ikke de samlede resultatmål for tilsynsaktiviteten, som ministeriet har opstillet i styrelsens resultatkontrakter for 2001 og 2002. I 2003, 2004 og 2005 opfyldte styrelsen de opstillede resultatmål for tilsynsaktiviteten. Disse 3 år blev resultatmålene anset for opfyldt, på trods af at målopfyldelsen i 1 eller flere regioner var lavere end 100 %, og at tilsynsaktiviteten i forhold til et stort antal fødevarer virksomheder ikke blev gennemført i overensstemmelse med tilsynsfrekvensvejledningen.

56. For at vurdere om Fødevarestyrelsen og fødevareregionerne har gennemført det fornødne antal tilsyn med fødevarer virksomhederne, har Rigsrevisionen undersøgt, om fødevareregionerne har gennemført den tilsynsaktivitet, der lægges op til i tilsynsfrekvensvejledningen.

Desuden har Rigsrevisionen undersøgt, om den centrale styrelse og regionerne har opfyldt resultatmålene for tilsynsaktiviteten i deres resultatkontrakter for perioden 2001-2005.

A. Opfyldelse af krav i tilsynsfrekvensvejledningen

57. For at vurdere om fødevareregionerne har gennemført det antal tilsyn, der lægges op til i tilsynsfrekvensvejledningen, har Rigsrevisionen undersøgt, om regionerne har kontrolleret alle fødevarer virksomheder mindst 1 gang årligt. Desuden har Rigsrevisionen undersøgt, om regionernes tilsynsaktivitet har modsvaret de fagligt funderede intervaller i tilsynsfrekvensvejledningen.

Ikke-kontrollerede fødevarer virksomheder

58. Den centrale styrelse har på baggrund af indrapporteringer fra fødevareregionerne årligt siden 2000 opgjort det samlede antal virksomheder inden for de enkelte kategorier. Endvidere har styrelsen i forhold til de enkelte virksomhedskategorier opgjort, hvor mange fødevarer virksomheder de enkelte regioner har kontrolleret, og hvor mange tilsyn regionerne har gennemført.

Kontrollerede virksomheder dækker ifølge styrelsen over antallet af virksomheder, hvor der er foretaget mindst 1 tilsyn. Hver virksomhed tæller kun 1 gang, uanset antallet af tilsyn der er foretaget af virksomheden det givne år.

Rigsrevisionen har på baggrund af de indrapporterede tilsynsdata beregnet, hvor mange fødevarer virksomheder der *ikke* er blevet kontrolleret i hvert af årene fra 2000-2005.

59. Rigsrevisionen har i nedenstående **tabel 4** opgjort, hvor mange fødevarer virksomheder fødevareregionerne skulle føre tilsyn med i hvert af årene 2000-2005, og hvor mange virksomheder der ikke er blevet kontrolleret i hvert af de respektive år. Tabellen viser tillige det samlede antal gennemførte tilsyn i perioden.

Tabel 4. Samlet antal fødevarevirksomheder og antal fødevarevirksomheder, der ikke er blevet kontrolleret (ikke har fået mindst 1 tilsyn) i hvert af årene 2000-2005

| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|--|-------------------|--------|--------|--------|--------|---------------------|
| | ----- Antal ----- | | | | | |
| Fødevarevirksomheder i alt..... | 42.416 | 45.423 | 47.561 | 48.880 | 44.726 | 45.450 |
| Gennemførte tilsyn i alt | 50.771 | 64.347 | 55.165 | 72.396 | 64.536 | 66.444 |
| Ikke-kontrollerede fødevarevirksomheder i alt | 9.808 | 7.309 | 9.802 | 2.789 | 2.090 | 1.968 ¹⁾ |
| Ikke-kontrollerede fødevarevirksomheder i % af det samlede antal | 23,1 % | 16,1 % | 20,6 % | 5,7 % | 4,7 % | 4,3 % |
| ¹⁾ Fødevarevarestyrelsen har i et notat fra april 2006 til bl.a. Folketinget oplyst, at 2.176 virksomheder ikke blev kontrolleret i 2005. Styrelsen har oplyst, at der er flere forklaringer på forskellen i forhold til Rigsrevisionens tal for 2005, fx er tilsynsdata blevet udtrukket på forskellige tidspunkter. Note: Tabellen omfatter ikke fødevarevirksomheder, der skal have tilsyn hvert 2. år. Kilde: Tilsynsdata fra den centrale styrelse og fødevareregionerne i perioden 2000-2005. | | | | | | |

60. Tabel 4 viser, at antallet af fødevarevirksomheder, som fødevareregionerne skulle kontrollere i perioden 2000-2005, har varieret fra ca. 42.000 til ca. 49.000 virksomheder, og at det gennemførte antal tilsyn har varieret fra ca. 51.000 til ca. 72.000 tilsyn om året

Det fremgår endvidere af tabel 4, at der i hvert af årene er et antal virksomheder, som ikke har fået mindst 1 tilsyn. I 2000 manglede fødevareregionerne at kontrollere i alt 9.808 virksomheder, hvilket svarer til ca. 23 % af det samlede antal virksomheder, mens fødevareregionerne i 2001 og 2002 manglede at kontrollere henholdsvis 7.309 og 9.802 virksomheder. Antallet af fødevarevirksomheder, der ikke er blevet kontrolleret i hvert af årene 2003-2005, har udgjort ca. 5 % af samtlige virksomheder. Dette svarede i 2005 til, at fødevareregionerne i alt manglede at kontrollere 1.968 virksomheder, jf. tabel 4.

Undersøgelsen har endvidere vist, at en del af de virksomheder, der ingen tilsyn har fået, som minimum burde have haft 2 eller flere tilsyn årligt ifølge intervallerne i tilsynsfrekvensvejledningen.

Fødevarestyrelsen har oplyst, at det højst er muligt at kontrollere ca. 99 % af virksomhederne, da et mindre antal virksomheder vil være midlertidigt lukkede o.l.

61. Undersøgelsen har vist, at der i hvert af årene 2000-2005 er et stort antal fødevarevirksomheder, der ikke har fået noget tilsyn, og en del af disse virksomheder burde ifølge minimum i tilsynsfrekvensvejledningens intervaller ha-

ve haft mere end 1 tilsyn årligt. Antallet af virksomheder, der ikke er blevet kontrolleret, har dog været faldende i perioden.

Kontrollerede fødevarevirksomheder

62. Undersøgelsen har som omtalt i kap. III vist, at fordelingen af resurser til og planlægningen af fødevareregionernes tilsyn med fødevarevirksomhederne har taget udgangspunkt i, at antallet af tilsyn skulle svare til minimum i tilsynsfrekvensvejledningens intervaller.

Rigsrevisionen har på baggrund af de enkelte fødevareregioners tilsynsdata beregnet, hvor mange tilsyn de virksomheder, der *er* blevet kontrolleret, og som ifølge tilsynsfrekvensvejledningen tilhører en virksomhedskategori med en minimumsfrekvens på mere end 1 tilsyn årligt, har fået i gennemsnit.

63. Undersøgelsen har vist, at der i hvert af årene 2000-2005 inden for 1 eller flere fødevareregioner er eksempler på, at de kontrollerede virksomheder i gennemsnit har fået færre tilsyn end minimum i tilsynsfrekvensvejledningens intervaller. Dette gør sig gældende inden for stort set alle virksomhedskategorier.

Tabel 5 viser som eksempel, hvor mange tilsyn fødevareregionerne i 2004 og 2005 har udført i gennemsnit pr. kontrolleret detailvirksomhed med en tilsynsfrekvens på 2-3 tilsyn årligt. Denne virksomhedskategori omfattede godt 17.000 virksomheder, hvilket svarer til ca. 40 % af samtlige ca. 45.000 fødevarevirksomheder i henholdsvis 2004 og 2005.

Tabel 5. Udførte tilsyn i gennemsnit pr. kontrolleret detailvirksomhed med en tilsynsfrekvens på 2-3 tilsyn årligt i 2004 og 2005

| | 2004 | | | 2005 | | |
|-------------------------|--------------|----------------------------------|------------------------------------|--------------|----------------------------------|------------------------------------|
| | Tilsyn i alt | Kontrollerede virksomheder i alt | Tilsyn i gennemsnit pr. virksomhed | Tilsyn i alt | Kontrollerede virksomheder i alt | Tilsyn i gennemsnit pr. virksomhed |
| Nordjylland | 2.820 | 1.446 | 1,95 | 2.859 | 1.468 | 1,95 |
| Viborg | 1.406 | 710 | 1,98 | 1.452 | 757 | 1,92 |
| Herning | 1.763 | 985 | 1,79 | 1.818 | 985 | 1,85 |
| Århus | 3.968 | 2.025 | 1,96 | 4.015 | 2.153 | 1,86 |
| Vejle..... | 2.267 | 1.221 | 1,86 | 2.338 | 1.229 | 1,90 |
| Esbjerg | 1.545 | 792 | 1,95 | 1.547 | 803 | 1,93 |
| Sønderjylland | 1.516 | 806 | 1,88 | 1.523 | 796 | 1,91 |
| Fyn..... | 2.743 | 1.492 | 1,84 | 2.908 | 1.542 | 1,89 |
| Ringsted | 2.798 | 1.509 | 1,85 | 2.736 | 1.480 | 1,85 |
| Nordøstsjælland | 5.630 | 3.184 | 1,77 | 5.412 | 3.191 | 1,70 |
| København | 5.659 | 3.321 | 1,70 | 5.923 | 3.409 | 1,74 |
| I alt på landsplan | 32.115 | 17.491 | 1,84 | 32.531 | 17.813 | 1,83 |

64. Tabel 5 viser, at ingen fødevareregioner i hverken 2004 eller 2005 har udført en tilsynsaktivitet, der svarer til, at de kontrollerede detailvirksomheder i gennemsnit har fået 2 tilsyn. Dvs. at de kontrollerede detailvirksomheder i gennemsnit har fået færre tilsyn end minimumsfrekvensen på 2 tilsyn, selv om de alle har fået 1 tilsyn i 2004 og 2005.

65. Fødevareregionerne har i den undersøgte periode manglet at udføre et stort antal tilsyn. Det skyldes for det første, at en del af de virksomheder, der *ikke* er blevet kontrolleret, burde have haft 2 eller flere tilsyn ifølge minimum i tilsynsfrekvensvejledningens intervaller. For det andet skyldes det, at et stort antal virksomheder, der *er* blevet kontrolleret, har fået færre tilsyn, end de burde have haft i forhold til de fagligt funderede intervaller i tilsynsfrekvensvejledningen.

Det manglende antal tilsyn bliver dog endnu større, hvis tilsynsaktiviteten i gennemsnit pr. virksomhed skal ligge over minimum i tilsynsfrekvensvejledningens intervaller. Rigsrevisionens undersøgelse har således vist, at såfremt fødevareregionerne fx skulle have udført et antal tilsyn, der i gennemsnit pr. virksomhed svarede til den midterste værdi i intervallerne i tilsynsfrekvensvejledningen, skulle regionerne fx i 2003, 2004 og 2005 have gennemført over 10.000 tilsyn yderligere om året.

Fødevarestyrelsen har oplyst, at styrelsen også skal leve op til kvalitetskrav om, hvad et tilsyn skal indeholde. Det betyder, at styrelsen inden for den givne mængde resurser ikke blot kan vælge at øge antallet af tilsyn til fx den midterste værdi i intervallerne, uden at det får konsekvenser for andre krav.

66. Undersøgelsen har vist, at et stort antal virksomheder i gennemsnit pr. virksomhed har fået færre tilsyn, end de burde have haft i forhold til minimum i tilsynsfrekvensvejledningens intervaller. Dette gør sig gældende i hvert af årene 2000-2005 inden for stort set alle virksomhedskategorier, som har en minimumsfrekvens, der er større end 1 tilsyn årligt. Fødevareregionernes tilsynsaktivitet har således ikke modsvaret de fagligt funderede intervaller i tilsynsfrekvensvejledningen.

67. Undersøgelsen har samlet set vist, at fødevareregionerne ikke har gennemført den tilsynsaktivitet, der lægges op til i tilsynsfrekvensvejledningen.

B. Opfyldelse af resultatmål for tilsynsaktiviteten

68. For at vurdere om den centrale styrelse og regionerne har opfyldt resultatmålene for tilsynsaktiviteten i deres resultatkontrakter, har Rigsrevisionen undersøgt målopfyldelsen og lagt til grund, at såvel styrelsen som alle regionerne bør have en målopfyldelse på mindst 100 %. Det skyldes, at udformningen af resultatmålene i styrelsens og regionernes kontrakter medfører, at en målopfyldelse på mindre end 100 % betyder, at virksomhederne i gennemsnit har fået færre tilsyn end det vejledende minimum i intervallerne i tilsynsfrekvensvejledningen.

69. Fødevarestyrelsen har opgjort målopfyldelsen for de enkelte fødevareregioners samlede tilsynsaktivitet samt den samlede tilsynsaktivitet på landsplan for hvert af årene 2001-2005, jf. **tabel 6**.

Tabel 6. Målopfyldelsen for fødevareregionernes samlede tilsynsaktivitet samt på landsplan i perioden 2001-2005

| | 2001 | 2002 ¹⁾ | 2003 | 2004 | 2005 |
|--|---------------|--------------------|-------|-------|-------|
| | ----- % ----- | | | | |
| Nordjylland | 80,8 | 82,0 | 102,8 | 101,6 | 103,3 |
| Viborg | 119,5 | 70,8 | 108,5 | 106,7 | 116,1 |
| Herning | 93,2 | 74,8 | 103,1 | 96,1 | 105,3 |
| Århus | 112,6 | 86,8 | 107,6 | 110,3 | 105,9 |
| Vejle..... | 104,4 | 84,0 | 114,8 | 101,7 | 103,2 |
| Esbjerg | 108,3 | 81,6 | 101,7 | 103,0 | 103,3 |
| Sønderjylland | 123,5 | 95,0 | 116,3 | 110,2 | 110,1 |
| Fyn..... | 86,7 | 79,0 | 106,6 | 101,4 | 105,9 |
| Ringsted | 84,4 | 75,2 | 103,5 | 102,9 | 102,2 |
| Nordøstsjælland | 85,8 | 83,3 | 98,1 | 98,8 | 96,5 |
| København | 115,9 | 84,3 | 115,1 | 97,6 | 96,9 |
| I alt på landsplan | 99,1 | 82,1 | 106,6 | 101,8 | 102,2 |
| ¹⁾ I sommeren 2002 opstod et udbrud af fjerkræsygdommen Newcastle Disease, hvilket ifølge Fødevarestyrelsen medførte, at styrelsen i samråd med ministeriet nedjusterede udvalgte dele af tilsynsaktiviteten. Dette er en del af forklaringen på den manglende målopfyldelse dette år. Kilde: Fødevarestyrelsen. | | | | | |

70. Det fremgår af tabel 6, at der i hvert af årene 2001-2005 er fødevareregioner, som har en samlet målopfyldelse, der ligger under 100 %.

Tabel 6 viser endvidere, at målopfyldelsen for tilsynsaktiviteten på landsplan var under 100 % i både 2001 og 2002, mens den samlede målopfyldelse var på over 100 % i 2003, 2004 og 2005. Fødevarestyrelsen har for hvert af årene 2001-2005 vurderet, at opfyldelsen af resultatmålene for tilsynsaktiviteten har været tilfredsstillende.

Den samlede tilsynsaktivitet på landsplan i 2001 og 2002 svarer til, at fødevarer virksomheder i gennemsnit har fået færre tilsyn end minimum i tilsynsfrekvensvejledningens intervaller. I 2003-2005 svarer den gennemførte tilsynsaktivitet på landsplan til, at virksomhederne i gennemsnit har fået et antal tilsyn, der ligger lidt over minimum i vejledningens intervaller.

71. Det fremgår desuden af tabel 6, at den samlede målopfyldelse for tilsynsaktiviteten på landsplan kan være højere end 100 %, på trods af at der er fødevareregioner, som har en målopfyldelse, der er lavere end 100 %. Dette skyldes Fødevarestyrelsens og Familie- og Forbrugerministeriets opgørelsesmetode, hvor målopfyldelsen for de enkelte

regioner lægges sammen. Fx var målopfyldelsen på landsplan i 2004 101,8 %, på trods af at 3 regioner havde en målopfyldelse, der var lavere end 100 %.

72. Opgørelsesmetoden betyder desuden, at de enkelte fødevareregioners samlede målopfyldelse kan være over 100 %, på trods af at den enkelte region ikke har opfyldt 1 eller flere resultatmål. Af tabel 6 ovenfor fremgår det fx, at fødevareregion Herning har en samlet målopfyldelse på 105,3 % i 2005. I 2005 opfyldte regionen imidlertid ikke 3 ud af sine 7 resultatmål, hvilket fremgår af nedenstående **tabel 7**.

Tabel 7. Fødevareregion Hernings målopfyldelse i 2005

| | Tilsynsfrekvens (tilsyn pr. år) | Resultatmål | Målopfyldelse i % |
|-------------------------------------|------------------------------------|--------------------|----------------------|
| Detailvirksomheder | 1 | Min. gns. 1 tilsyn | 112,9 |
| | 2-3 | Min. gns. 2 tilsyn | 96,4 |
| Engrosvirksomheder med tilvirkning | 1-2 | Min. gns. 1 tilsyn | 92,8 |
| | 2-4 | Min. gns. 2 tilsyn | 90,9 |
| | 4-6 | Min. gns. 4 tilsyn | 158,1 |
| | 6-8 | Min. gns. 6 tilsyn | 100,0 |
| Engrosvirksomheder uden tilvirkning | 1 | Min. gns. 1 tilsyn | 111,1 |
| | 1-3 | | |
| Samlet målopfyldelse | | | 105,3 |
| Kilde: Fødevarestyrelsen. | | | |

73. Tabel 7 viser, at fødevareregion Hernings målopfyldelse ligger på under 100 % i forhold til 3 ud af de 7 resultatmål, mens den samlede målopfyldelse er på mere end 100 %.

74. Undersøgelsen har samlet vist, at Fødevarestyrelsen ikke opfyldte de resultatmål for tilsynsaktiviteten, som Familie- og Forbrugerministeriet opstillede i resultatkontrakterne for 2001 og 2002, mens styrelsen opfyldte resultatmålene for tilsynsaktiviteten i 2003, 2004 og 2005. Undersøgelsen har desuden vist, at hovedparten af regionerne samlet set har opfyldt deres resultatmål i perioden 2003-2005.

Undersøgelsen har imidlertid også vist, at opgørelsen af målopfyldelsen bygger på, at fødevareregionernes tilsynsaktivitet lægges sammen, og at forskellige virksomhedskategorier puljes, hvilket bevirker, at målopfyldelsen fremtræder højere. Det betyder, at styrelsens resultatkontrakter for

2003-2005 af styrelsen og ministeriet har været betragtet som opfyldt, på trods af at målopfyldelsen i 1 eller flere regioner har været lavere end 100 %. Det betyder desuden, at regionernes samlede resultatmål for tilsynsaktiviteten af styrelsen er blevet betragtet som opfyldt, på trods af at 1 eller flere resultatmål i de enkelte regionskontrakter ikke er blevet opfyldt.

Endelig betyder det, at resultatmålene for tilsynsaktiviteten er blevet betragtet som opfyldt, selv om et stort antal fødevarevirksomheder enten ikke har fået tilsyn eller har fået færre tilsyn, end de burde ifølge intervallerne i tilsynsfrekvensvejledningen. Resultatmålene for tilsynsaktiviteten er således opfyldt, på trods af at Fødevarestyrelsens tilsynsaktivitet i forhold til de enkelte fødevarevirksomheder ikke er gennemført i overensstemmelse med tilsynsfrekvensvejledningen.

V. Familie- og Forbrugerministeriets og Fødevarestyrelsens initiativer for at rette op på den manglende tilsynsaktivitet

Rigsrevisionens bemærkninger

Familie- og Forbrugerministeriets og Fødevarestyrelsens initiativer for at rette op på den manglende tilsynsaktivitet i Fødevarestyrelsen har ikke været tilstrækkelige. Ministeriet og styrelsen har siden 2003 sikret, at tilsynsaktiviteten lever op til resultatkontraktens samlede mål for antallet af tilsyn, hvilket har betydet, at antallet af virksomheder, der ikke har fået tilsyn, er blevet mindre.

Ministeriet har imidlertid først i foråret 2006 taget initiativ til at sikre, at alle virksomheder får mindst 1 tilsyn pr. år. Ministeriet har dog ikke samtidig taget initiativ til at sikre, at tilsynsaktiviteten afspejler tilsynsfrekvensvejledningens intervaller.

Denne vurdering er baseret på:

- Familie- og Forbrugerministeriet har siden 2001 styret Fødevarestyrelsens tilsynsaktivitet via målene i resultatkontrakten. Ministeriet har oplyst, at ministeriet opfatter tilsynsfrekvensvejledningen som et internt styringsinstrument mellem den centrale del af Fødevarestyrelsen og fødevareregionerne. Ministeriet har som udgangspunkt forventet, at styrelsen har efterlevet kravet om, at alle virksomheder skal have mindst 1 tilsyn pr. år.

- Fødevarestyrelsen iværksatte med virkning fra 2003 en opfølgning, der har sikret, at de samlede mål for tilsynsaktiviteten i styrelsens resultatkontrakter er opfyldt. Initiativerne i forhold til resultatkontrakterne har haft den afledte effekt, at antallet af ikke-kontrollerede virksomheder er faldet. Rigsrevisionen finder det dog uhensigtsmæssigt, at indsatsen for at opfylde resultatkontrakten i 2003 betød, at nogle regioner reducerede indholdet i tilsynene i 2. halvdel af året.
- Fødevarestyrelsen burde have reageret tidligere på den manglende kontrolindsats i forhold til tilsynsfrekvensvejledningen. Styrelsen har således først med virkning fra 2006 iværksat tiltag for at sikre, at hver virksomhed får mindst 1 tilsyn pr. år, på trods af at Fødevarestyrelsen siden 2000 har været i besiddelse af oplysninger om, at regionernes tilsynsaktivitet ikke har levet op til tilsynsfrekvensvejledningen.
- Fødevarestyrelsen har informeret Familie- og Forbrugerministeriet om den manglende tilsynsaktivitet i forhold til resultatkontrakten i kvartals- og årsrapporter. Styrelsen har informeret ministeriet om den manglende tilsynsaktivitet i forhold til tilsynsfrekvensvejledningen ved hjælp af notater, hvor styrelsen har afgivet bemærkninger til Revisionsenhedens rapporter og Fødevarekontroludvalgets kritik af, at der er virksomheder, som ikke har fået tilsyn.
- Familie- og Forbrugerministeriets håndtering af Fødevarestyrelsens manglende tilsynsaktivitet har været utilstrækkelig. Ministeriet pålagde i 2003 Fødevarestyrelsen at rette op på den manglende tilsynsaktivitet i forhold til resultatkontrakterne. Ministeriet pålagde imidlertid først i foråret 2006 Fødevarestyrelsen at sikre, at hver virksomhed får mindst 1 tilsyn pr. år, på trods af at Fødevarekontroludvalget og Revisionsenheden hvert år siden 2002 har påpeget, at tilsynsfrekvensvejledningen ikke er blevet efterlevet. Ministeriet har dog ikke samtidig taget initiativ til at sikre, at tilsynsaktiviteten afspejler tilsynsfrekvensvejledningens intervaller.
- Ministeriet har løbende i den undersøgte periode vurderet, at Fødevarestyrelsen har været i stand til at løse tilsynsopgaverne inden for den givne økonomiske ramme. Grundlaget for disse vurderinger har været styrelsens målopfyldelse i forhold til resultatkontrakterne med ministeriet og ikke tilsynsfrekvensvejledningen, som styrelsen har haft vanskeligt ved at leve op til. Rigsrevisionen finder, at grundlaget for vurderingerne kunne være styrket, hvis tilsynsfrekvensvejledningen havde indgået heri.

75. For at vurdere om Fødevarestyrelsen og Familie- og Forbrugerministeriet hurtigt og effektivt har taget initiativ til at rette op på manglende tilsynsaktivitet i fødevarekontrollen, har Rigsrevisionen undersøgt, om den centrale styrelse har iværksat tiltag, der har rettet op på fødevareregionernes manglende tilsynsaktivitet. Rigsrevisionen har desuden undersøgt, om styrelsen har informeret ministeriet om den manglende tilsynsaktivitet i fødevarekontrollen, og om ministeriet aktivt har bidraget til at rette op på dette.

A. Fødevarestyrelsens tiltag vedrørende manglende tilsynsaktivitet

76. Fødevarestyrelsen har, jf. kap. IV, haft følgende problemer med at gennemføre tilsynsaktiviteten:

- Fødevarestyrelsen og fødevareregionerne har ikke i 2001 og 2002 gennemført det antal tilsyn, som de skulle ifølge deres resultatkontrakter.
- Der har i hvert af årene 2000-2005 været fødevarevirksomheder, som ikke er blevet kontrolleret, hvilket er et krav i tilsynsfrekvensvejledningerne.
- Fødevarestyrelsen og fødevareregionerne burde hvert år have udført flere tilsyn for at leve op til minimum i tilsynsfrekvensvejledningens intervaller.

For at vurdere om Fødevarestyrelsen har iværksat tiltag, der har rettet op på fødevareregionernes manglende tilsynsaktivitet, har Rigsrevisionen undersøgt, om den centrale styrelse har iværksat tiltag, der har ført til, at regionerne har rettet op på tilsynsaktiviteten, så den lever op til *resultatkontrakterne* og *tilsynsfrekvensvejledningen*.

Opfølgning vedrørende resultatkontrakterne

77. Rigsrevisionen har undersøgt, om den centrale styrelse har iværksat tiltag, der har ført til, at regionerne har rettet op på tilsynsaktiviteten, så den lever op til *resultatkontrakterne*.

Den centrale styrelses opfølgning over for regionerne sker kvartalsvis med udgangspunkt i regionernes *resultatkontrakter*. Regionerne skal i skemaform opgøre målopfølgelsen inden for forskellige virksomhedskategorier. Opgø-

relsen af målopfyldelsen danner bl.a. grundlag for kvartalsvise drøftelser mellem regionscheferne og den centrale styrelse. Herudover har den centrale styrelse som led i opfølgningen holdt regelmæssige møder med regionernes fødevarechefer.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at der ved flere lejligheder i perioden har været problemer med opfyldelse af regionernes resultatkontrakter.

Rigsrevisionen har foretaget særlig gennemgang af 4 tilfælde, hvor 1 eller flere regioner har haft større vanskeligheder, jf. **boks 2**.

Boks 2

Tilfælde, hvor der har været manglende tilsynsaktivitet i forhold til resultatkontrakten i 1 eller flere regioner

I **2001** opnåede 5 ud af 11 regioner en lav målopfyldelse (mellem ca. 80 % og 93 %). Der findes ikke data, der belyser Fødevarestyrelsens eventuelle tiltag for at rette op på målopfyldelsen.

I **2002** var målopfyldelsen vedrørende den samlede tilsynsaktivitet lav for alle regioner (ca. 82 % på landsplan). Fødevarestyrelsen har i årsrapporten angivet, at den lave målopfyldelse skyldes et udbrud af fjerkræsygdommen Newcastle Disease. Det fremgår videre af årsrapporten, at en nødvendig konsekvens af arbejdet med Newcastle Disease var en midlertidig nedjustering af dele af tilsynsaktiviteten. Enkelte regioner forventede dog allerede inden udbruddet af Newcastle Disease en lav målopfyldelse. Fødevarestyrelsen har oplyst, at dette bl.a. skyldes indførelsen af et nyt it-system, ScanJour.

I **2003** blev der efter 1. kvartal identificeret en lav målopfyldelse for den samlede tilsynsaktivitet. Styrelsen bad herefter, på opfordring fra ministeriet, 6 regioner med særlig lav målopfyldelse om at udarbejde handlingsplaner for, hvordan regionerne ville sikre en målopfyldelse på 100 % inden udgangen af året. Handlingsplanerne betød bl.a., at nogle regioner suspenderede stort set al mødeaktivitet, mens andre reducerede indholdet i det enkelte tilsyn. Styrelsens initiativer førte til, at 10 ud af 11 regioner fik en samlet målopfyldelse på 100 % eller derover.

I løbet af **2004** havde region Nordøstsjælland problemer med opfyldelse af resultatkontraktens målsætninger vedrørende egenkontrollen. Fødevarestyrelsen nedsatte en arbejdsgruppe, der skulle afdække årsager til den manglende målopfyldelse. Arbejdsgruppen iværksatte en analyse, der omfattede regionens tilsynsaktiviteter generelt og satte særlig fokus på budgettering, planlægning og styring. I analysen konkluderes det bl.a., at region Nordøstsjælland fremover havde til opgave at forbedre styringen af dele af tilsynsaktiviteten. Analysen og styrelsens initiativer i relation hertil bidrog til, at region Nordøstsjællands målopfyldelse blev væsentligt forbedret i 2004 og 2005. Regionen nåede dog i ingen af årene en samlet målopfyldelse på 100 %.

78. Det fremgår af boks 2, at der var manglende kontrolindsats i forhold til resultatkontrakten i 2001 og i 2002. Styrelsen fik ikke rettet op på kontrolefterslæbet i 2001 og 2002. I 2002 skyldtes den manglende kontrolindsats dog primært en midlertidig nedjustering af udvalgte dele af tilsynsaktiviteten som følge af udbrud af fjerkræsygdommen Newcastle Disease. Det fremgår desuden, at den centrale

styrelse i 2003 og 2004 iværksatte initiativer, der forbedrede regionernes målopfyldelse væsentligt.

Undersøgelsen har således vist, at den centrale styrelse med virkning fra 2003 iværksatte tiltag, der rettede op på regionernes tilsynsaktivitet, så den lever op til *resultatkontrakterne*. Rigsrevisionen finder det dog uhensigtsmæssigt, at indsatsen for at opfylde resultatkontrakten i nogle regioner betød, at indholdet i tilsynet blev reduceret i 2. halvdel af 2003.

Opfølgning vedrørende tilsynsfrekvensvejledningen

79. Rigsrevisionen har undersøgt, om den centrale styrelse har iværksat tiltag, der har ført til, at regionerne har rettet op på tilsynsaktiviteten, så den lever op til *tilsynsfrekvensvejledningen*.

Den centrale styrelse har i perioden 2000-2005 ikke fulgt direkte op på, om regionernes tilsynsaktivitet har levet op til *tilsynsfrekvensvejledningen*. Fødevarestyrelsen har således oplyst, at direktionen i Fødevarestyrelsen siden 2001 først og fremmest har lagt vægt på at opfylde de årlige resultatkontrakter med ministeriet. Derfor har direktionen arbejdet ud fra en ledelsesinformation, der vedrørte opfyldelse af resultatkontraktens mål for det samlede antal tilsyn, og det har også været den primære måde, som fødevareregionerne er blevet styret på af den centrale styrelse.

Regionerne har i overensstemmelse hermed oplyst, at de hidtil har styret efter de mål, der indgik i resultatkontrakterne, som er indgået med den centrale styrelse, og at tilsynsfrekvensvejledningen primært er blevet betragtet som et internt styringsredskab, der blev anvendt i detailplanlægningen af tilsynsaktiviteten.

80. Fødevarestyrelsens opfølgning, der primært har taget udgangspunkt i resultatkontrakterne, har således ikke sikret, at tilsynsfrekvensvejledningen er blevet efterlevet. Opfølgningen er således sket med udgangspunkt i det samlede antal tilsyn og ikke i forhold til, om den enkelte virksomhed har fået de forudsatte tilsyn. Opfølgningen på resultatmålene har dermed ikke sikret, at regionerne i forhold til den enkelte virksomhed har levet op til tilsynsfrekvensvejledningen, herunder kravet om, at alle virksomheder skal have mindst 1 tilsyn årligt.

81. Rigsrevisionens gennemgang af Fødevarestyrelsens tilsynsdata har vist, at styrelsen har været i besiddelse af oplysninger om, at tilsynsaktiviteten ikke har levet op til tilsynsfrekvensvejledningen, herunder at regionerne ikke har levet op til forudsætningen om, at alle virksomheder skal have mindst 1 tilsyn pr. år. Styrelsens tilsynsdata har således siden 2000 indeholdt oplysninger om antal kontrollerede virksomheder – og dermed også ikke-kontrollerede virksomheder. Styrelsen har oplyst, at disse oplysninger ikke har været anvendt i opfølgningen, da styrelsen har valgt at følge op med udgangspunkt i resultatkontrakten.

Undersøgelsen har desuden vist, at Revisionsenheden og Fødevarekontroludvalget med udgangspunkt i Revisionsenhedens rapporter om den årlige revision af Fødevarestyrelsens kontrol af fødevarer vedrørende 2000-2005 har påpeget manglende tilsynsaktivitet i forhold til tilsynsfrekvensvejledningen, jf. **boks 3**.

Boks 3

Bemærkninger vedrørende manglende opfyldelse af tilsynsfrekvensvejledningen

Rapporten vedrørende 2000 og 2001 (afgivet i maj 2002)

Fødevarekontroludvalget tilkendegav, at det er kritisabelt, at Fødevarestyrelsen ikke har levet op til kravet om, at alle virksomheder skal have mindst 1 tilsyn om året.

Fødevarestyrelsen bemærkede hertil, at styrelsen med indførelse af kvartalsrapporter fremover vil have endnu mere fokus på målopfyldelsen.

Rapporten vedrørende 2002 (afgivet i maj 2003)

Fødevarekontroludvalget tilkendegav, at det er meget beklageligt, at det i 2002 – som i 2000 og 2001 – endnu engang er konstateret, at tilsyn i visse virksomhedsgrupper ligger under de vejledende intervaller i tilsynsfrekvensvejledningen, og at ikke alle virksomheder har fået 1 tilsyn i 2002.

Fødevarestyrelsen bemærkede hertil, at dette skyldes prioritering som følge af Newcastle Disease. Fødevarestyrelsen oplyste desuden, at regionerne har prioriteret kontrollen med de virksomheder, hvor behovet ud fra et hensyn til fødevaresikkerheden er størst.

Rapporten vedrørende 2003 (afgivet i maj 2004)

Fødevarekontroludvalget tilkendegav, at det er beklageligt, at 5 regioner i 2003 ikke har udført mindst 1 tilsyn i alle engrosvirksomheder uden tilvirkning. Udvalget har desuden påpeget, at i de tilfælde, hvor en regions gennemsnitlige antal tilsyn i en bestemt gruppe af virksomheder afviger væsentligt fra den vejledende tilsynsfrekvens, bør dette give anledning til særskilt analyse og dialog fra Fødevarestyrelsens side.

Fødevarestyrelsen bemærkede hertil, at styrelsen er enig i, at væsentlige afvigelser fra den vejledende tilsynsfrekvens bør give anledning til overvejelser om særlig indsats. Styrelsen har imidlertid ikke fundet, at afvigelse for engrosvirksomheder uden tilvirkning (produktion) har haft en sådan karakter, at særskilte analyser var nødvendige. Fødevareregionerne har for langt hovedparten af virksomhederne levet op til tilsynsfrekvensvejledningen, og der har løbende været dialog med regionerne om målopfyldelsen.

Rapporten vedrørende 2004 (afgivet i maj 2005)

Revisionsenheden tilkendegav, at der i 2004 var manglende målopfyldelse i kontrollen med engrosvirksomheder uden tilvirkning. Fødevarekontroludvalget havde ikke bemærkninger hertil.

Fødevarestyrelsen bemærkede hertil, at styrelsen også i 2005 vil have fokus på opfyldelse af mål i resultatkontrakten om kontrol af engrosvirksomheder uden tilvirkning. Gruppen skal have mindst 1 tilsyn om året.

Rapporten vedrørende 2005 (afgivet i maj 2006)

Fødevarekontroludvalget tilkendegav, at det er uheldigt, at ikke alle virksomheder i 2005 fik tilsyn.

Fødevarestyrelsen bemærkede hertil, at 2.411 virksomheder ikke har fået tilsyn i 2005 – disse tilsyn skal gennemføres inden 15. maj 2006.

82. Det fremgår af boks 3, at Revisionsenhedens årlige gennemgang af fødevarekontrollen vedrørende 2000-2005 har vist, at der har været regioner, som ikke har levet op til tilsynsfrekvensvejledningen. Det fremgår desuden af boksen, at Fødevarekontroludvalget i forbindelse med revisionen af 2002, 2003 og 2005 har kritiseret dette. Revisionsenhedens rapporter er sendt til Fødevarestyrelsen, der i notater har tilkendegivet, at der fremover vil være øget fokus på målopfyldelsen. Det fremgår endvidere af boks 3, at Fødevarestyrelsen i notatet vedrørende revisionen af fødevarekontrollen i 2003 fandt det tilstrækkeligt, at regionerne levede op til tilsynsfrekvensvejledningen i forhold til hovedparten af fødevarevirksomhederne.

Rigsrevisionens undersøgelse har, jf. kap. IV, vist, at der hvert år siden 2000 har været virksomheder, som ikke har fået mindst 1 tilsyn årligt. Antallet har varieret fra 9.808 virksomheder i 2000 til 1.968 i 2005. Fødevarestyrelsen har i hele perioden været i besiddelse af oplysninger fra egne tilsynsdata og fra Fødevarekontroludvalgets bemærkninger til Revisionsenhedens rapporter, der har vist, at regionernes tilsynsaktivitet ikke har levet op til tilsynsfrekvensvejledningen. Fødevarestyrelsen har imidlertid ikke taget initiativ til at rette op på dette. Dog har den generelle indsats for at opfylde resultatmålene for tilsynsaktiviteten i styrelsens resultatkontrakt haft den afledte effekt, at antallet af virksomheder, der ikke har fået tilsyn, er blevet mindre.

83. Fødevarestyrelsen har oplyst, at der i regionernes resultatkontrakter for 2006 er blevet indføjet et krav om, at alle detailvirksomheder skal have mindst 1 tilsyn pr. år. Herudover iværksatte styrelsen i foråret 2006 en grundig undersøgelse for at afdække årsagerne til, at der har været virk-

somheder, som ikke har fået de forudsatte tilsyn. I forlængelse heraf udarbejdede Fødevarestyrelsen en ”10-punktsplan”. Styrelsen har oplyst, at der fremover vil være fokus på ledelsesinformations- og styringssystemer, der gør ledelsen i stand til at overvåge, om alle virksomheder får de forudsatte tilsyn.

84. Undersøgelsen har vist, at Fødevarestyrelsen ikke har reageret hurtigt og effektivt på den manglende kontrolindsats. Styrelsen har således først med virkning fra 2006 iværksat tiltag for at sikre, at hver virksomhed får mindst 1 tilsyn pr. år, uanset at Fødevarestyrelsen siden 2000 har været i besiddelse af oplysninger om, at regionernes tilsynsaktivitet ikke har levet op til dette. Fødevarestyrelsen har imidlertid ikke taget initiativ til at sikre, at tilsynsaktiviteten afspejler intervallerne i tilsynsfrekvensvejledningen.

B. Fødevarestyrelsens information til ministeriet om manglende tilsynsaktivitet

85. Rigsrevisionen har undersøgt, om Fødevarestyrelsen har informeret Familie- og Forbrugerministeriet om manglende tilsynsaktivitet i fødevarekontrollen.

86. Rigsrevisionen har vurderet Fødevarestyrelsens information til ministeriet med udgangspunkt i følgende materiale:

- Fødevarestyrelsens kvartalsrapporter, der har dannet grundlag for drøftelser ved kvartalsmøder mellem ministeriet og styrelsen
- Fødevarestyrelsens årsrapporter
- Fødevarestyrelsens notater med bemærkninger til Revisionsenhedens årlige rapporter om revisionen med fødevarekontrollen.

87. Fødevarestyrelsen har siden indførelsen af kvartalsrapporterne i 2001 rutinemæssigt redegjort for målopfyldelsen i forhold til resultatkontrakterne. Gennemgangen af kvartalsrapporterne har vist, at rapporter indeholder tal for de enkelte regioners opfyldelse af resultatkontrakterne samt et aggregeret tal for hele landet. I tilfælde af problemer i en eller flere regioner har styrelsen i kvartalsrapporterne gjort

særligt rede for omfanget heraf samt for, hvorvidt et eventuelt efterslæb vil kunne indhentes inden udgangen af året.

Gennemgangen af referaterne fra kvartalsmøderne har vist, at drøftelserne mellem styrelsen og ministeriet har taget udgangspunkt i kvartalsrapporterne og i enkelte supplerende redegørelser hertil. Det er således eventuelle problemer i forhold til opfyldelsen af resultatkontraktens mål for tilsyn, der har indgået i styrelsens rapportering til ministeriet. Dermed har opfyldelsen af tilsynsfrekvensvejledningen ikke indgået i styrelsens rapportering eller i efterfølgende drøftelser med ministeriet.

88. Fødevarestyrelsen har desuden informeret ministeriet om tilsynsaktiviteten gennem årsrapporterne. Årsrapporterne indeholder en afrapportering over årets samlede målopfyldelse i forhold til styrelsens resultatkontrakt med ministeriet. Resultatkontraktens mål vedrørende tilsyn er opstillet for hele landet, og målopfyldelsen er i forlængelse heraf angivet på landsplan.

Fødevarestyrelsen har i årsrapporterne vurderet, at opfyldelsen af resultatmålene vedrørende tilsyn samlet set har været tilfredsstillende hvert år siden 2001. Dette gælder også i 2001 og 2002, hvor målopfyldelsen var lavere end 100 %. I årsrapporten for 2005 har Fødevarestyrelsen ligeledes fundet målopfyldelsen tilfredsstillende. Styrelsen har dog samtidig angivet, at det ikke er tilfredsstillende, at der i 2005 har været virksomheder, der ikke har fået de tilsyn, de skulle have.

89. Fødevarestyrelsen har desuden informeret ministeriet om tilsynsaktiviteten ved hjælp af notater, der er afgivet som bemærkninger til Revisionsenhedens rapporter.

Som det fremgår af boks 3, har Fødevarerregionernes problemer med at efterleve kravene i tilsynsfrekvensvejledningen. Fødevarestyrelsen har i notater forholdt sig til kritikken. Notaterne er sendt til ministeriet.

I notaterne, der er afgivet i 2002 og 2005, har styrelsen tilkendegivet, at man vil øge fokus på målopfyldelsen. I notatet fra 2003 har styrelsen redegjort for, at problemerne fortrinsvis skyldes prioriteringer som følge af Newcastle Disease. I 2004 har styrelsen i notatet bemærket, at fødevarerregionerne for langt hovedparten af virksomhederne har

levet op til tilsynsfrekvensvejledningen, og at der løbende har været dialog med regionerne om målopfyldelsen.

90. Undersøgelsen har vist, at Fødevarestyrelsen har informeret ministeriet om manglende tilsynsaktivitet i egne kvartals- og årsrapporter. Rapporteringen i kvartals- og årsrapporter har taget udgangspunkt i resultatkontrakterne.

Fødevarestyrelsen har desuden informeret ministeriet om manglende tilsynsaktivitet i forhold til tilsynsfrekvensvejledning ved hjælp af notater, hvor styrelsen har afgivet bemærkninger til Revisionsenhedens rapporter og Fødevarekontroludvalgets kritik.

C. Familie- og Forbrugerministeriets initiativer vedrørende manglende tilsynsaktivitet

91. For at vurdere om ministeriet aktivt har bidraget til at rette op på manglende tilsynsaktivitet i forhold til resultatkontrakterne og tilsynsfrekvensvejledningen, har Rigsrevisionen undersøgt, om ministeriet har pålagt Fødevarestyrelsen at rette op på manglende tilsynsaktivitet i forhold til resultatkontrakterne og tilsynsfrekvensvejledningen. Rigsrevisionen har desuden undersøgt, om ministeriet har vurderet, hvorvidt Fødevarestyrelsen har været i stand til at løse tilsynsopgaverne inden for den givne økonomiske ramme.

Ministeriets opfølgning vedrørende styrelsens tilsynsaktivitet

92. Rigsrevisionen har undersøgt, om ministeriet har pålagt Fødevarestyrelsen at rette op på manglende tilsynsaktivitet i forhold til resultatkontrakterne og tilsynsfrekvensvejledningen.

Ministeriet og styrelsen har i hele perioden drøftet opfyldelsen af resultatmålene vedrørende tilsyn ved kvartalsmøder med udgangspunkt i styrelsens kvartalsrapporter.

Målopfyldelsen for tilsyn var ved udgangen af 2001 og 2002 lavere end 100 %. Fødevarestyrelsen tilkendegav i løbet af 2001, at styrelsen forventede fuld målopfyldelse, og ministeriet tog som følge heraf ikke særlige initiativer i løbet af året. Målopfyldelsen i 2002 blev præget af udbruddet af fjerkræsygdommen Newcastle Disease, og ministeriets initiativer vedrørende tilsynsaktiviteten havde for-

trinsvis sigte på prioriteringer i forbindelse med bekæmpelse af fjerkræsygdommen.

93. Medio 2003 tog ministeriet initiativ til at få rettet op på målopfyldelsen på tilsynsområdet.

Som det fremgår af boks 2, identificerede ministeriet i 2003 en lav målopfyldelse efter 1. kvartal i forhold til resultatmålene vedrørende tilsyn. Den lave målopfyldelse vedrørte hovedparten af regionerne. Ministeriet bad Fødevarestyrelsen redegøre for, hvordan resultatmålene ville blive nået inden årets udløb. Dette førte til, at Fødevarestyrelsen pålagde regionerne at udarbejde handlingsplaner for, hvordan kontroleftersløbet kunne indhentes.

Ministeriets initiativer bidrog til, at 10 ud af 11 regioner ved udgangen af året havde opnået 100 % opfyldelse for resultatmålene vedrørende tilsynsaktiviteten.

94. Som det fremgår af tabel 2, indeholder ministeriets resultatkontrakt med Fødevarestyrelsen resultatmål, hvori der stilles krav om gennemførelse af tilsyn inden for en række virksomhedskategorier. Resultatmålene er baseret på vejledende minimum i tilsynsfrekvensvejledningens intervaller, og opfyldelsen af resultatmålene opgøres med udgangspunkt i et gennemsnitligt antal gennemførte tilsyn inden for de forskellige virksomhedskategorier. Beregningen af målopfyldelsen med udgangspunkt i et gennemsnitligt antal tilsyn betyder imidlertid, at der ikke er sikkerhed for, at den enkelte virksomhed har fået det antal tilsyn, som fremgår af tilsynsfrekvensvejledningen.

95. Ministeriet har i flere tilfælde godkendt ændringer i tilsynsfrekvensvejledningen, fx når de vejledende intervaller er blevet revideret. Ministeriet har oplyst, at ministeriet har opfattet tilsynsfrekvensvejledningen som et internt styringsinstrument i Fødevarestyrelsen. Ministeriet har som udgangspunkt forventet, at styrelsen har efterlevet tilsynsfrekvensvejledningens krav om, at alle virksomheder skal have mindst 1 tilsyn årligt. Ministeriet har derfor ikke ført kontrol hermed. Tilsynsfrekvensvejledningen har således ikke indgået i drøftelserne ved kvartalsmøder mellem ministeriet og styrelsen og har ikke på anden vis indgået som fokusområde i ministeriets styring.

96. Som det fremgår af boks 3, har Fødevarerkontroludvalget og Revisionsenheden i revisionsrapporter hvert år siden 2002 påpeget, at en eller flere regioner har haft vanskeligt ved at leve op til tilsynsfrekvensvejledningen. Revisionsrapporterne er sammen med Fødevarerstyrelsens notat sendt til ministeriet. Fødevarerkontroludvalget, der med hjemmel i fødevarerloven er nedsat for at sikre størst mulig kvalitet i fødevarerkontrollens tilrettelæggelse og udførelse, har i bemærkninger til rapporterne flere gange fremhævet, at regionerne har haft problemer med at opfylde tilsynsfrekvensvejledningen.

97. Rigsrevisionen har gennemgået ministeriets sagsbehandling vedrørende Revisionsenhedens rapporter. Gennemgangen har vist, at ministeriet først i 2006 har iværksat særlige initiativer over for Fødevarerstyrelsen i relation til den manglende overholdelse af tilsynsfrekvensvejledningen.

Ministeriet har oplyst, at ministeriet i perioden har forholdt sig til Fødevarerstyrelsens notater, hvor styrelsen tilkendegiver, hvordan der vil blive fulgt op på Revisionsenhedens og Fødevarerkontroludvalgets kritik. Ministeriet har i forlængelse heraf forventet, at styrelsen ville rette op på problemerne.

98. I foråret 2006 blev det efter presseomtale klart, at et antal fødevarer virksomheder ikke havde fået tilsyn i mere end 1 år.

Ministeriet bad umiddelbart herefter Fødevarerstyrelsen kortlægge omfanget af problemet. I forlængelse heraf indskærpede ministeriet over for styrelsen, at efterslæbet på tilsynsbesøg skulle indhentes hurtigst muligt. Ministeriet indskærpede desuden over for Fødevarerstyrelsen, at styrelsen skal gennemføre styrings- og ledelsestiltag, som sikrer, at efterslæbet ikke gentager sig i 2006.

Ministeriets initiativer i 2006 har i særdeleshed haft fokus på, at alle virksomheder skal have minimum 1 tilsyn årligt. Ministeriet har dog ikke samtidig taget initiativ til at sikre, at tilsynsaktiviteten afspejler tilsynsfrekvensvejledningens intervaller.

99. Undersøgelsen har vist, at Familie- og Forbrugerministeriet har styret tilsynsaktiviteten via målene i Fødevarerstyrelsens resultatkontrakt, og at ministeriet med virkning

fra 2003 pålagde styrelsen at rette op på manglende tilsynsaktivitet i forhold til resultatkontrakterne.

Undersøgelsen har imidlertid også vist, at ministeriet ikke har reageret hurtigt og effektivt på styrelsens manglende tilsynsaktivitet i forhold til tilsynsfrekvensvejledningen. Ministeriet pålagde således først i 2006 Fødevarestyrelsen at sikre, at hver virksomhed får mindst 1 årligt tilsyn, på trods af at Revisionsenhedens rapporter hvert år siden 2002 har påpeget dette, og at Fødevarekontroludvalget har kritiseret dette i bemærkningerne til rapporterne. Rigsrevisionen finder på den baggrund, at ministeriet tidligere skulle have taget initiativ til, at der blev rettet op på den manglende tilsynsaktivitet.

Familie- og Forbrugerministeriet har i sit høringssvar oplyst, at ministeriet har styret Fødevarestyrelsens tilsynsaktivitet via målene i resultatkontrakten. Ministeriet opfatter tilsynsfrekvensvejledningen som et internt styringsinstrument mellem den centrale del af Fødevarestyrelsen og fødevareregionerne. Ministeriet har løbende fulgt op på den samlede målopfyldelse, som ifølge styrelsens årsrapporter for 2003-2005 har ligget over eller meget tæt på 100 %. Ministeriet har som udgangspunkt forventet, at styrelsen har efterlevet kravet om, at alle virksomheder skal have mindst 1 tilsyn pr. år

Da tilsynsfrekvensvejledningen er en udmøntning af fødevarereloven, og Fødevarekontroludvalget siden 2002 har påpeget, at styrelsen ikke har efterlevet vejledningen, finder Rigsrevisionen fortsat ikke, at ministeriets styring med udgangspunkt i resultatkontrakterne har været tilstrækkelig.

Ministeriets vurdering af styrelsens økonomi

100. Rigsrevisionen har undersøgt, om ministeriet har vurderet, hvorvidt Fødevarestyrelsen har været i stand til at løse tilsynsopgaverne inden for den givne økonomiske ramme.

101. Ministeriet har i perioden foranlediget et antal analyser, der vedrører Fødevarestyrelsens resurser og tilsynsaktivitet. Iværksættelsen af analyserne, herunder udarbejdelse af kommissorier, er ifølge ministeriet typisk sket i tæt samarbejde med Finansministeriet.

De første 2 analyser, fra 2000 og 2002, indeholdt vurderinger af, hvilken tilsynsaktivitet der ifølge styrelsens fag-

lige grundlag burde gennemføres. Senere gennemførte analyser har haft til formål at identificere besparelspotentialer, fx på det administrative område, samt at danne grundlag for etableringen af styrelsens reorganisering i 2006.

Ministeriet og styrelsen har herudover drøftet varetagelsen af tilsynsopgaverne inden for den givne økonomiske ramme med udgangspunkt i styrelsens resultatkontrakt – og dermed ikke med udgangspunkt i tilsynsfrekvensvejledningen, der udgør det faglige grundlag for tilsynsaktiviteten.

102. Et væsentligt formål med drøftelser og analyser har været at fastlægge et mere permanent bevillingsniveau for styrelsen. Styrelsens økonomi har, som det fremgår af **tabel 8**, været præget af variationer.

Tabellen viser udviklingen i Fødevestyrelsens økonomi med korrektioner for ændringer i styrelsens aktiviteter.

Tabel 8. Udviklingen i Fødevestyrelsens bevillinger 2001-2006 i faste priser (prisniveau 2006)

| | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|---|----------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| | ----- Mio. kr. ----- | | | | | |
| Nettoudgift på finanslov..... | 778,2 | 681,3 | 674,7 | 518,1 | 544,0 | 510,0 |
| Årets tillægsbevilling | 8,2 | 17,5 | 8,7 | 3,7 | 2,8 | |
| Finanslov + tillægsbevilling | 786,5 | 698,8 | 683,4 | 521,9 | 546,8 | 510,0 |
| Udvikling i forhold til 2001 | | ÷87,7 | ÷103,1 | ÷264,6 | ÷239,6 | ÷276,5 |
| Korrektioner af hensyn til sammenligneligheden over år: | | | | | | |
| Udskillelse af Institut for Fødevarsikkerhed og Ernæring..... | ÷117,4 | ÷114,7 | ÷112,5 | | | |
| Bortfald af bevilling til etableringsomkostninger..... | ÷60,5 | | | | | |
| Reserveret til forbrug i 2004..... | | | ÷11,7 | 11,4 | | |
| Samlokalisering med Plantedirektoratet | | | | | ÷19,7 | ÷19,7 |
| Betaling for kontrol med engrosvirksomheder..... | | | | | | 5,9 |
| I alt efter korrektioner | 608,6 | 584,1 | 559,2 | 533,3 | 527,1 | 496,2 |
| Udvikling i forhold til 2001 efter korrektioner | | ÷24,4 | ÷49,3 | ÷75,3 | ÷81,5 | ÷112,4 |
| Kilde: Notat af 4. april 2006 – familie- og forbrugerministerens svar på S 285 fra Folketingets Fødevareudvalg. | | | | | | |

Tabellen viser, at Fødevestyrelsen i 2006 havde en nettoudgiftsbevilling på 510,0 mio. kr. Tabellen viser desuden, at Fødevestyrelsens bevilling efter korrektioner er blevet reduceret med 112,4 mio. kr. i perioden 2001-2006.

Undersøgelsen har vist, at bevillingsreduktionen i hovedsagen kan tilskrives generelle effektiviseringer på bl.a. laboratorier, det mikrobiologiske område samt på administrative funktioner. Bevillingsreduktionen har således kun i mindre omfang direkte berørt tilsynsaktiviteten.

103. Familie- og Forbrugerministeriet har oplyst, at fastsættelsen af bevillinger til Fødevarestyrelsen på de årlige finanslove som regel foregår ved marginalbudgettering. Dvs. at der tages stilling til budgetforbedringsforslag og afsættes midler i forhold til den eksisterende økonomiske ramme. Samtidig er det en naturlig del af processen, at ministeriet og styrelsen drøfter, hvorvidt det fagligt er muligt at løse styrelsens opgaver inden for den givne økonomiske ramme. Grundlaget herfor er den kvartalsvise opfølgning på styrelsens mål- og resultatkrav fastsat i resultatkontrakten mellem ministeriet og styrelsen.

Ministeriet har videre oplyst, at man ikke har fundet anledning til at inddrage opgaveløsningen i forhold til tilsynsfrekvensvejledningen i analyser og drøftelser. Det skyldes ifølge ministeriet, at målopfyldelsen på styrelsens resultatkontrakt har været på et niveau, som har vist, at de økonomiske rammer har været tilstrækkelige til at sikre en forsvarlig kontrol med fødevarerivirksomhederne.

104. Ministeriet er flere gange siden 2002 af Fødevarerkontroludvalget blevet gjort opmærksom på manglende tilsynsaktivitet i forhold til tilsynsfrekvensvejledningen, herunder at der er virksomheder, der ikke har fået mindst 1 tilsyn pr. år. Dertil kommer, at ministeriet i perioden har arbejdet for at etablere et mere permanent bevillingsmæssigt grundlag for styrelsen.

Rigsrevisionen finder på den baggrund, at ministeriet burde have vurderet, om styrelsen fagligt var i stand til at løse de i tilsynsfrekvensvejledningen forudsatte tilsynsopgaver inden for den givne økonomiske ramme.

105. Undersøgelsen har vist, at ministeriet i løbet af perioden har vurderet, at Fødevarestyrelsen har været i stand til at løse tilsynsopgaverne inden for den givne økonomiske ramme. Undersøgelsen har imidlertid også vist, at grundlaget for vurderingerne ville være styrket, hvis tilsynsfrekvensvejledningen havde indgået i vurderingerne.

106. Undersøgelsen har samlet vist, at ministeriets initiativer i forhold til Fødevarestyrelsens manglende tilsynsaktivitet har været utilstrækkelige.

Ministeriet pålagde i 2003 Fødevarestyrelsen at rette op på manglende tilsynsaktivitet i forhold til resultatkontrakterne. Ministeriet pålagde imidlertid først i foråret 2006 Fødevarestyrelsen at sikre, at hver virksomhed får mindst 1 tilsyn pr. år, uanset at Fødevarekontroludvalget og Revisionsenheden hvert år siden 2002 har påpeget dette. Ministeriet har imidlertid ikke taget initiativ til at sikre, at tilsynsaktiviteten afspejler tilsynsfrekvensvejledningens intervaller, der er baseret på en faglig vurdering af behovet.

Undersøgelsen har desuden vist, at ministeriet i løbet af perioden har vurderet, hvorvidt Fødevarestyrelsen har været i stand til at løse tilsynsopgaverne inden for den givne økonomiske ramme. Grundlaget for disse vurderinger kunne dog være styrket, hvis tilsynsfrekvensvejledningen havde indgået heri.

VI. Familie- og forbrugerministerens information til Folketinget om fødevarekontrollen

Rigsrevisionens bemærkninger

Familie- og forbrugerministeren har ikke informeret Folketinget klart om fødevarekontrollen.

Ministeren har informeret Folketinget om, at Fødevarestyrelsen ikke har gennemført det fornødne antal tilsyn. Ministerens information om den manglende tilsynsaktivitet har været tilstrækkelig, men kunne dog i flere tilfælde have været mere klar.

Ministeren har ikke før foråret 2006 givet Folketinget klar information om Fødevarestyrelsens planlægning og styring af tilsynsaktiviteten. Herudover har ministerens besvarelse af enkelte præcise spørgsmål fra Folketinget ikke været tilstrækkelig. Ministeren har således først fra foråret 2006 oplyst Folketinget klart om, at tilsynsaktiviteten planlægges ud fra minimum i intervallerne i tilsynsfrekvensvejledningen, og at minimum kan afviges, blot der foretages mindst 1 tilsyn årligt i hver virksomhed.

Denne vurdering er baseret på:

- Familie- og forbrugerministeren har informeret Folketinget om Fødevarestyrelsens manglende tilsynsaktivitet gennem ministerens oversendelse af Revisionsenhedens rapporter mv. og besvarelse af spørgsmål fra Folketinget.
- Familie- og forbrugerministeren har dog ikke udarbejdet årlige redegørelser om fødevarekontrollen i perioden 2000-2005, hvilket ministeren er forpligtet til ifølge fødevareloven. Ministeren har i stedet oversendt Revisionsenhedens årlige rapporter samt en række øvrige dokumenter i relation hertil til Folketinget. Ministeren har først i foråret 2006 forholdt sig til Fødevarekontroludvalgets kritik af Fødevarestyrelsens manglende tilsynsaktivitet. Rigsrevisionen finder, at ministeren fremover over for Folketinget bør forholde sig til Revisionsenhedens rapporter samt eventuel kritik fra Fødevarekontroludvalget.
- Familie- og Forbrugerministeriet har i sit høringssvar oplyst, at det med ændringen af fødevareloven i 2005 er blevet præciseret, hvilke elementer der indgår i ministerens årlige redegørelse til Folketinget om fødevarekontrollen. Ministeriet vil fremover under hensyntagen til områdets kompleksitet overveje at gøre det klart, hvilke forhold der efter ministerens vurdering er væsentlige i Revisionsenhedens rapporter, ligesom ministeren vil forholde sig til en eventuel kritik fra Fødevarekontroludvalget.
- Familie- og forbrugerministeren har informeret Folketinget om Fødevarestyrelsens planlægning og styring af tilsynsaktiviteten gennem finanslove, ved oversendelse af Revisionsenhedens rapporter mv. samt ved besvarelse af spørgsmål fra Folketinget. Ministerens information har imidlertid ikke været klar, og besvarelsen af enkelte spørgsmål har ikke været tilstrækkelig. Ministeren har således først fra foråret 2006 oplyst Folketinget klart om, at styrelsens tilsynsaktivitet planlægges ud fra minimum i tilsynsfrekvensvejledningens intervaller, og at antallet af tilsyn kan fastsættes lavere end minimum i intervallerne, blot der foretages mindst 1 tilsyn om året. Rigsrevisionen finder, at ministeren tidligere burde have oplyst Folketinget klart om, at intervallerne kan afviges, blot hver virksomhed får mindst 1 tilsyn pr. år, da ministeriet i forbindelse med Rigsrevisionens undersøgelse har oplyst, at Fødevarestyrelsen har lagt dette til grund for tilsynsaktiviteten siden 2001.

107. For at vurdere om familie- og forbrugerministeren (før august 2004 fødevareministeren) har givet Folketinget klar og tilstrækkelig information om fødevarekontrollen, har Rigsrevisionen undersøgt familie- og forbrugerministerens information til Folketinget om Fødevarestyrelsens

manglende tilsynsaktivitet i perioden 2000-2005. Rigsrevisionen har desuden undersøgt den information, ministeren har givet Folketinget om Fødevarerstyrelsens planlægning og styring af tilsynsaktiviteten.

A. Familie- og forbrugerministerens information til Folketinget om den manglende tilsynsaktivitet

108. Familie- og forbrugerministeren har i medfør af § 67, stk. 5, i fødevarerloven fra 1998 haft pligt til årligt at udarbejde en redegørelse til Folketinget om fødevarerkontrollen. I bemærkningerne til loven anføres det, at redegørelsen skal udarbejdes for at sikre Folketinget bred information om fødevarerkontrollen, og at redegørelsen skal sendes til Folketingets Fødevarerudvalg. Herudover har ministeren i en lang række tilfælde informeret Folketinget om fødevarerkontrollen i den undersøgte periode, fx ved besvarelse af spørgsmål mv.

For at vurdere om familie- og forbrugerministeren har informeret Folketinget klart og tilstrækkeligt om Fødevarerstyrelsens manglende tilsynsaktivitet, har Rigsrevisionen undersøgt, om ministeren i de årlige redegørelser og i den øvrige information til Folketinget har informeret Folketinget om, at der i hvert af årene 2000-2005 har været fødevareraktiviteter, som ikke er blevet kontrolleret, og at Fødevarerstyrelsen hvert år burde have udført flere tilsyn for at leve op til minimum af intervallerne i tilsynsfrekvensvejledningen.

Ministerens årlige redegørelse om fødevarerkontrollen

109. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at fødevarerministeren og senere familie- og forbrugerministeren i perioden 2000-2005 ikke har udarbejdet den årlige redegørelse til Folketinget om fødevarerkontrollen i medfør af § 67, stk. 5, i fødevarerloven.

I et internt notat af 9. juni 2004 har Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri anført, at ministeriet har konstateret, at lovens ordlyd ikke har været fulgt bogstaveligt. Det fremgår af notatet, at ministeriet i stedet har fremsendt Revisionsenhedens årlige rapporter om fødevarerkontrollen med Fødevarerkontroludvalgets bemærkninger, Fødevarerstyrelsens bemærkninger til revisionsrapporterne, referater fra Det Rådgivende Fødevarerudvalg samt ministerens even-

tuelle bemærkninger til Folketinget. Ministeriet har dermed anset bestemmelsen i loven for at være opfyldt.

Ministeriet foreslog endvidere i notatet, at lovbemærkningerne til § 67, stk. 5, ændres ved en kommende revision af fødevareloven, så der sikres overensstemmelse mellem den hidtidige praksis og lovgivningen. Dette skete med ændringen af fødevareloven i 2005, hvorefter ministerens redegørelse med virkning fra 1. januar 2006 i medfør af bemærkningerne til loven udgøres af Revisionsenhedens rapporter samt de øvrige ovenfor nævnte dokumenter.

110. Rigsrevisionen har undersøgt, om de ovennævnte dokumenter, der af ministeriet er blevet betragtet som ministerens årlige redegørelser, jf. fødevareloven, har givet Folketinget klar og tilstrækkelig information om Fødevarestyrelsens manglende tilsynsaktivitet.

111. I *Revisionsenhedens* årlige rapporter om revision af fødevarekontrollen har det hvert år siden den første rapport udkom i 2002 fremgået, at Fødevarestyrelsen har haft vanskeligheder med at leve op til kravene i tilsynsfrekvensvejledningen. Det fremgår således af rapporterne, at der hvert år siden 2001 har været virksomheder, der ikke er blevet kontrolleret. Revisionsenheden har særligt påpeget dette problem i forbindelse med revisionen af fødevarekontrollen for 2001, 2002 og 2005. Revisionsenhedens rapporter har ligeledes vist, at tilsynsaktiviteten for visse virksomhedsgrupper har ligget under de vejledende intervaller i tilsynsfrekvensvejledningen.

Fødevarekontroludvalget har desuden gennem hele perioden i sine bemærkninger til Revisionsenhedens rapporter kritiseret, at Fødevarestyrelsens tilsynsaktivitet ikke har levet op til kravene i tilsynsfrekvensvejledningen.

112. *Fødevarestyrelsen* har hvert år udarbejdet notater om Revisionsenhedens årlige rapporter og Fødevarekontroludvalgets bemærkninger. Styrelsen har i notaterne nævnt og kommenteret vanskelighederne med at opfyldelse tilsynsfrekvensvejledningens krav, herunder kravet om, at alle virksomheder skal have mindst 1 tilsyn årligt.

Det fremgår endvidere af referaterne fra *Det Rådgivende Fødevareudvalg*, at udvalget i 2002 og 2005 har drøftet

Fødevarestyrelsens vanskeligheder med at overholde kravene i tilsynsfrekvensvejledningen.

113. *Familie- og forbrugerministeren* har som nævnt ovenfor ikke udarbejdet en egentlig årlig redegørelse om fødevarekontrollen til Folketinget, men har i stedet oversendt Revisionsenhedens rapporter mv.

I forbindelse med oversendelsen har ministeren hvert år vedlagt en skrivelse, der overordnet har beskrevet indholdet i de oversendte dokumenter. Ministeren kommenterede i maj 2006 Fødevarekontroludvalgets kritik af Fødevarestyrelsens problemer med at efterleve kravene i tilsynsfrekvensvejledningen i sin oversendelsesskrivelse til Folketinget. Undersøgelsen har vist, at ministeren ikke tidligere har forholdt sig til udvalgets kritik af disse problemer i forbindelse med oversendelsen af Revisionsenhedens rapporter mv. til Folketinget.

Familie- og Forbrugerministeriet har oplyst, at da Fødevarestyrelsen hvert år har udarbejdet notater om Revisionsenhedens rapporter, der er tilgået Folketinget, er det ministeriets opfattelse, at ministeren derved har nævnt og kommenteret problemerne med opfyldelsen af tilsynsfrekvensvejledningens krav over for Folketinget.

Familie- og forbrugerministerens besvarelse af spørgsmål fra Folketinget om gennemførelsen af fødevarekontrollen

114. Ud over at fremsende Revisionsenhedens årlige rapporter mv. til Folketinget har ministeren i en række tilfælde besvaret spørgsmål fra Folketinget om fødevarekontrollen. Rigsrevisionen har undersøgt, om familie- og forbrugerministeren ved besvarelser af § 20-, udvalgs- og samrådsspørgsmål mv. fra Folketinget har givet klar og tilstrækkelig information om Fødevarestyrelsens manglende tilsynsaktivitet.

115. I de første 2 år af den undersøgte periode var der ikke spørgsmål fra Folketinget om gennemførelsen af fødevarekontrollen, mens der i 2002 og 2003 var flere spørgsmål til familie- og forbrugerministeren om den manglende målopfyldelse i 2002. Ministeren informerede i den forbindelse allerede i november 2002 Folketinget om, at Newcastle Disease-krisen ville medføre, at fødevareregionerne

ville få svært ved at opnå fuld målopfyldelse for tilsynsaktiviteten i 2002.

I 2004 kritiserede Fødevarerkontroludvalget på baggrund af Revisionsenhedens rapport for 2003, at 5 fødevareregioner ikke havde udført mindst 1 tilsyn hos alle engrosvirksomheder uden tilvirkning. Dette affødte, at Folketingets Fødevarerudvalg bad familie- og forbrugerministeren kommentere dette. Ministeren oplyste herom bl.a., at fødevareregionerne i 2003 havde levet op til tilsynsfrekvensvejledningen for langt hovedparten af virksomhederne.

116. I foråret 2006 stillede Folketinget en række spørgsmål om Fødevarerstyrelsens efterlevelse af kravene i tilsynsfrekvensvejledningen og Fødevarerstyrelsens resultatkontrakt. Familie- og forbrugerministeren redegjorde i forbindelse med besvarelsen af disse spørgsmål for resultatkontraktens og tilsynsfrekvensvejledningens opbygning, og ministeren har i den forbindelse betonet, at der ikke er modstrid mellem tilsynsfrekvensvejledningen og resultatkontrakten. Ministeren har desuden oplyst til Folketinget, at ministeren forventer, at Fødevarerstyrelsen lever op til kravene i både resultatkontrakten og tilsynsfrekvensvejledningen.

En lang række af spørgsmålene fra Folketinget i foråret 2006 rettede sig mod det forhold, at ikke alle virksomheder havde fået mindst 1 tilsyn. Familie- og forbrugerministeren informerede i forlængelse heraf i flere omgange Folketinget om Fødevarerstyrelsens analyse og afdækning af de virksomheder, der ikke havde fået mindst 1 tilsyn. Ministeren tilkendegav i et svar til Folketingets Fødevarerudvalg af 9. maj 2006, at han ikke fandt det tilfredsstillende, at knap 5 % af fødevareraktiviteterne ikke havde fået 1 årligt tilsyn i 2005.

117. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at Folketinget har fået tilstrækkelig information om Fødevarerstyrelsens manglende tilsynsaktivitet gennem ministerens oversendelse af Revisionsenhedens rapporter mv. og besvarelse af spørgsmål fra Folketinget, men ministerens information har i flere tilfælde været omfangsrig og uklar.

Undersøgelsen har vist, at ministeren i perioden 2000-2005 ikke har udarbejdet en årlig redegørelse om fødevarerkontrollen, hvilket ministeren var forpligtet til ifølge fødevarerloven. Ministeren har i stedet oversendt Revisionsen-

hedens årlige rapporter samt en række øvrige dokumenter i relation hertil til Folketinget. Ministeren har imidlertid først i foråret 2006 forholdt sig til Fødevarekontroludvalgets kritik af Fødevarestyrelsens manglende tilsynsaktivitet.

Rigsrevisionen anbefaler, at ministeren under hensyntagen til områdets kompleksitet fremover gør det klart, hvilke forhold der efter ministerens vurdering er særligt væsentlige i Revisionsenhedens rapporter, og at ministeren samtidig forholder sig til eventuel kritik fra Fødevarekontroludvalget.

Familie- og Forbrugerministeriet har oplyst, at det med ændringen af fødevarereloven i 2005 er blevet præciseret, hvilke elementer der indgår i ministerens årlige redegørelse til Folketinget om fødevarereloven. Ministeriet vil fremover overveje at gøre det klart, hvilke forhold der efter ministerens vurdering er væsentlige i Revisionsenhedens rapporter, ligesom ministeren vil forholde sig til en eventuel kritik fra Fødevarekontroludvalget.

B. Familie- og forbrugerministerens information om Fødevarestyrelsens planlægning og styring af tilsynsaktiviteten

118. Fordelingen af resurser til Fødevarestyrelsens og fødevareregionernes tilsynsaktivitet har i perioden 2000-2005 taget udgangspunkt i minimum i tilsynsfrekvensvejledningens intervaller. Ligeledes har resultatkravet i resultatkontrakterne til såvel styrelsens som regionernes tilsynsaktivitet siden 2001 været, at det gennemførte antal tilsyn for de forskellige virksomhedskategorier i gennemsnit skulle svare til minimum i intervallerne i tilsynsfrekvensvejledningen.

Herudover har Familie- og Forbrugerministeriet samt Fødevarestyrelsen i forbindelse med Rigsrevisionens undersøgelse fremhævet, at ministeriet og styrelsen i perioden har taget udgangspunkt i, at den konkrete tilsynsfrekvens for den enkelte virksomhed kan blive større eller mindre end intervallerne i vejledningen, blot der foretages mindst 1 tilsyn årligt.

For at vurdere hvorvidt familie- og forbrugerministeren har informeret Folketinget klart og tilstrækkeligt om Fødevarestyrelsens planlægning og styring af tilsynsaktiviteten, har Rigsrevisionen undersøgt, om ministeren har oplyst Folketinget om, at den tilsynsaktivitet, som Fødevarestyrelsen planlægger at gennemføre, svarer til minimum i tilsynsfre-

kvensvejledningens intervaller. Rigsrevisionen har endvidere undersøgt, om ministeren har oplyst til Folketinget, at intervallerne kan afviges, blot der foretages mindst 1 årligt tilsyn.

119. Familie- og forbrugerministeren har informeret Folketinget om Fødevarerstyrelsens planlægning og styring af tilsynsaktiviteten via:

- finansloven
- rapporterne fra Revisionsenheden under Fødevarekontroludvalget og de bemærkninger, der er blevet knyttet til rapporterne fra Fødevarekontroludvalget, Det Rådgivende Fødevareudvalg, Fødevarerstyrelsen samt familie- og forbrugerministerens eventuelle bemærkninger
- besvarelser af § 20-, udvalgs-, og samrådsspørgsmål mv. fra Folketinget.

Rigsrevisionen har gennemgået dette materiale for at vurdere, om Folketinget har fået klar og tilstrækkelig information om Fødevarerstyrelsens planlægning og styring af tilsynsaktiviteten.

120. *Finanslovene* for 2002 og 2003 indeholdt oplysninger om udvalgte foreløbige resultatmål fra Fødevarerstyrelsens resultatkontrakt, herunder resultatmål for tilsynsaktiviteten. I finanslovene for disse 2 år gengives det, at det er et resultatmål, at styrelsens tilsynsaktivitet mindst skal svare til et gennemsnitligt antal tilsyn for forskellige virksomhedskategorier. Det fremgår ikke af finansloven, at det gennemsnitlige antal svarer til den laveste værdi i de vejledende intervaller i tilsynsfrekvensvejledningen, men der henvises til, at målene er fastsat på baggrund af vejledningen. De følgende års finanslove indeholder ikke oplysninger om resultatmålene til tilsynsaktiviteten.

121. *Revisionsenheden* beskrev første gang i rapporten om den årlige revision af fødevarekontrollen i 2002 (afgivet i maj 2003), at den mindste frekvens i intervallerne i tilsynsfrekvensvejledningen er fastsat som resultatmål for tilsynsaktiviteten.

Revisionsenheden anfører i rapporten, at det faktum, at resultatkontraktens mål er baseret på minimumsfrekvenser, efter enhedens vurdering gør det usandsynligt, at der på fødevareregionernes budgetter er rum til uforudsete opgaver. Det vanskeliggør ifølge Revisionsenheden behovsorienteringen og medfører, at der ikke skal flyttes mange resurser fra tilsynsaktiviteten, før det gennemførte antal tilsyn kommer under minimumsfrekvensen.

Fødevarerkontroludvalget har desuden kommenteret de resurser, der er afsat til tilsynsaktiviteten, i sine bemærkninger til Revisionsenhedens rapport, jf. **boks 4**.

Boks 4
Uddrag af Fødevarerkontroludvalgets bemærkninger til
Revisionsenhedens årlige rapport om fødevarerrollen i 2002
(afgivet i maj 2003)

"Fødevarerkontroludvalget [finder] det meget beklageligt, at det i 2002 – som i 2000 og 2001 – endnu engang er konstateret, at tilsyn i visse virksomhedsgrupper ligger under de vejledende intervaller i tilsynsfrekvensvejledningen, og at ikke alle virksomheder har fået 1 tilsyn i 2002. Det er således vanskeligt at forestille sig, at der har været afsat de nødvendige resurser til at kunne gennemføre en behovsorienteret kontrol, selv når der tages hensyn til, at der er anvendt generelle resurser til bekæmpelse af Newcastle Disease-krisen".

Det fremgår af boks 4, at Fødevarerkontroludvalget sætter spørgsmålstegn ved, om de resurser, der er afsat til tilsynsaktiviteten, er tilstrækkelige til at sikre en behovsorienteret kontrol.

Revisionsenhedens rapporter har flere gange siden 2003 omtalt som faktum, at Fødevarerstyrelsens tilsynsaktivitet tager udgangspunkt i minimum i tilsynsfrekvensvejledningens intervaller.

Familie- og Forbrugerministeriet har oplyst, at det er ministeriets opfattelse, at Folketinget med disse rapporter er blevet orienteret om, at det er den mindste frekvens i intervallerne i tilsynsfrekvensvejledningen, der er blevet lagt til grund for tilsynsaktiviteten.

122. Folketinget har flere gange siden begyndelsen af 2002 fået informationer om Fødevarerstyrelsens planlægning og styring af tilsynsaktiviteten gennem *ministerens besvarelser af folketingsspørgsmål* mv.

Rigsrevisionen har gennemgået disse besvarelser for at vurdere, hvorvidt familie- og forbrugerministeren har informeret Folketinget klart og tilstrækkeligt om Fødevaresty-

relsens faktiske planlægning og styring af tilsynsaktiviteten. Konkret har Rigsrevisionen undersøgt, om ministeren, hvor det har været relevant, har oplyst Folketinget om, at den tilsynsaktivitet, som Fødevarestyrelsen planlægger at gennemføre, svarer til minimum i tilsynsfrekvensvejledningens intervaller, og at disse kan afviges, blot der foretages mindst 1 tilsyn årligt.

Undersøgelsen har vist, at Folketinget flere gange har stillet familie- og forbrugerministeren (før august 2004 fødevareministeren) præcise spørgsmål om Fødevarestyrelsens planlægning og styring af tilsynsaktiviteten, jf. **skema 1** nedenfor.

Skema 1. Ministerens oplysninger om Fødevarestyrelsens planlægning og styring af tilsynsaktiviteten ved besvarelse af spørgsmål fra Folketinget

| Spørgsmål fra Folketinget | Ministerens oplysninger til Folketinget | Rigsrevisionens vurdering |
|---|---|--|
| 2002 | | |
| Folketingets Fødevareudvalg stillede i februar 2002 følgende spørgsmål: "Hvor stor en reduktion vil besparelserne på fødevareregionerne medføre i antallet af kontrolbesøg, og hvor ofte vil hver enkelt virksomhed i gennemsnit blive kontrolleret, når besparelserne er gennemført?" (S 96). | Fødevareministeren oplyste i marts 2002 følgende: "Reduktionen i antallet af kontrolbesøg og den gennemsnitlige kontrol af virksomheder efter gennemførelsen af besparelserne fremgår af nedenstående tabel [der viser intervallerne i tilsynsfrekvensvejledningen]. [...] Fødevaredirektoratet følger nøje op på, via indberetninger fra regionerne, at kontrolbesøgene gennemføres i overensstemmelse med de opstillede vejledende tilsynsfrekvenser". | Fødevareministerens besvarelse er <i>ikke klar og tilstrækkelig</i> . På et præcist spørgsmål om, hvor ofte hver enkelt virksomhed i gennemsnit bliver kontrolleret, oplyser ministeren, at den gennemsnitlige kontrol gennemføres i overensstemmelse med intervallerne for tilsynsfrekvenser, og at Fødevaredirektoratet følger op herpå. Rigsrevisionen finder, at ministeren burde have oplyst, at tilsynsaktiviteten i praksis planlægges og styres med udgangspunkt i minimum i tilsynsfrekvensvejledningens intervaller, og at intervallerne kan afviges, blot der foretages mindst 1 tilsyn årligt. Disse oplysninger har afgørende betydning for, hvor ofte virksomhederne i gennemsnit bliver kontrolleret. |
| 2003 | | |
| I et § 20-spørgsmål blev ministeren i august 2003 spurgt om følgende: "Hvilke initiativer har ministeren planlagt med henblik på at sørge for, at de vejledende intervaller for fødevareregionernes tilsynsfrekvens bliver overholdt?" (S 4459). | Fødevareministeren oplyste i september 2003 følgende: "Tilsyn med fødevarevirksomhederne indgår som et mål i Fødevaredirektoratets og fødevareregionernes resultatkontrakter for 2003. Opfyldelse af dette mål er prioriteret meget højt på alle niveauer i Fødevaredirektoratet." Ministeren oplyste desuden bl.a., at målopfyldelsen indgår i direktoratets kvartalsvise møder med ministeriet. | Fødevareministerens oplysninger er <i>ikke klare og tilstrækkelige</i> for Fødevarestyrelsens planlægning og styring af tilsynsaktiviteten. Det fremgår således ikke af besvarelsen, at målene i resultatkontrakterne i gennemsnit skal svare til minimum i tilsynsfrekvensvejledningens intervaller og således ikke sikrer, at de vejledende intervaller bliver overholdt. Ligeledes oplyses det ikke, at intervallerne kan afviges, blot der foretages mindst 1 tilsyn årligt. |

| Spørgsmål fra Folketinget | Ministerens oplysninger til Folketinget | Rigsrevisionens vurdering |
|---|---|--|
| 2005 | | |
| <p>Folketingets Fødevareudvalg stillede i februar 2005 følgende spørgsmål:</p> <p>"Til belysning af Fødevarestyrelsens reelle arbejdsbetingelser vil ministeren så oplyse rammen for antal tilsyn inden for den enkelte virksomhedskategori, jf. Fødevarestyrelsens tilsynsfrekvensvejledning for 2003, 2004 og 2005" (S 6).</p> | <p>Familie- og forbrugerministeren oplyste i marts 2005, at det er de vejledende frekvenser i tilsynsfrekvensvejledningerne, "der udgør rammen for antal tilsyn inden for hver virksomhedskategori". Ministeren gav desuden intervallerne og fremsendte tilsynsfrekvensvejledningerne for 2003, 2004 og 2005 til udvalget.</p> | <p>Familie- og forbrugerministerens besvarelse af spørgsmålet er <i>ikke klar og tilstrækkelig</i>, da ministeren oplyser, at det er de vejledende frekvenser i tilsynsfrekvensvejledningerne, der udgør rammen for antal tilsyn inden for hver virksomhedskategori, selv om tilsynsaktiviteten i praksis planlægges og styres med udgangspunkt i minimum i tilsynsfrekvensvejledningens intervaller, og at intervallerne kan afviges, blot der foretages mindst 1 tilsyn årligt. Rigsrevisionen har ved vurderingen lagt til grund, at Folketingets Fødevareudvalg med henvisning til tilsynsfrekvensvejledningen har spurgt til Fødevarestyrelsens <i>reelle</i> arbejdsbetingelser.</p> |
| 2006 | | |
| <p>Folketingets Fødevareudvalg stillede i et samråd den 5. april 2006 følgende spørgsmål:</p> <p>"Kan ministeren bekræfte, at Fødevarestyrelsens resultatkontrakt med Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender ikke stillede krav om, at de relevante virksomheder skulle have 1 besøg om året, men at der i gennemsnit skulle aflægges 1 besøg pr. virksomhed i løbet af 2005?" (Samrådsspørgsmål AÅ).</p> | <p>På samrådet oplyste familie- og forbrugerministeren bl.a. over for Folketingets Fødevareudvalg:</p> <p>"Måltallet for tilsyn i resultatkontrakten svarer til det samlede antal tilsyn, der vil blive udført, hvis fødevarer virksomhederne i gennemsnit får tilsyn, sådan som frekvensvejledningen som minimum foreskriver".</p> <p>Ministeren oplyste endvidere:</p> <p>"For de virksomheder, der har en tilsynsfrekvens på over 1, fx 2-4, kan den enkelte fødevareregion beslutte at give færre eller flere tilsyn, end tilsynsfrekvensen angiver, hvis der er en faglig begrundelse for det. Men alle virksomheder skal dog have mindst 1 tilsyn".</p> | <p>Familie- og forbrugerministerens besvarelse af samrådsspørgsmålet er <i>klar og tilstrækkelig</i>, da ministeren redegør for resultatkontraktens opbygning og gør det klart, at der planlægges med minimum i tilsynsfrekvensvejledningens intervaller, og at intervallerne kan fraviges, blot alle virksomheder får mindst 1 tilsyn pr. år.</p> |
| <p>Folketingets Fødevareudvalg stillede i maj 2006 følgende spørgsmål:</p> <p>"Kan ministeren bekræfte, at hvis det er aftalt, at virksomheder [...] fx skal have 2-4 besøg, så vælges 2 besøg, fordi der ikke er tid til mere?" (S 6).</p> | <p>Familie- og forbrugerministeren oplyste i maj 2006 følgende:</p> <p>"Der planlægges som udgangspunkt 2 kontrolbesøg årligt for virksomheder med en frekvens på 2-4 kontrolbesøg". Herudover oplyste ministeren, at virksomheder med en tilsynsfrekvens på 2 eller flere årligt i visse tilfælde, som led i ministeriets handlingsplan om effektivisering af fødevarer kontrollen fra januar 2006, kan nøjes med 1 tilsyn ud fra en faglig vurdering.</p> | <p>Familie- og forbrugerministerens besvarelse af spørgsmålet er <i>klar og tilstrækkelig</i>, da ministeren gør det klart, at planlægning ud fra minimum i tilsynsfrekvensvejledningens intervaller konkret betyder, at virksomheder med en tilsynsfrekvens på fx 2-4 tilsyn årligt som udgangspunkt får 2 tilsyn. Tillige oplyser ministeren, at virksomheder med en tilsynsfrekvens på 2 eller flere årligt i visse tilfælde kan nøjes med 1 tilsyn ud fra en faglig vurdering. Dette er dog først ifølge ministeren blevet muligt som et led i handlingsplanen om effektiviseringen af fødevarer kontrollen fra januar 2006.</p> |

123. Det fremgår af skema 1, at familie- og forbrugerministerens (før august 2004 fødevareministerens) besvarelser af 3 spørgsmål, hvor Folketinget præcist har spurgt til planlægningen og styringen af tilsynsaktiviteten, ikke har været klare og tilstrækkelige. Ministeren har således ikke oplyst Folketinget om, at den tilsynsaktivitet, som Fødevarerstyrelsen i praksis planlægger at gennemføre, svarer til minimum i tilsynsfrekvensvejledningens intervaller, og at disse kan afviges, blot der foretages mindst 1 tilsyn årligt.

Det fremgår af skemaet, at ministeren først fra foråret 2006 har gjort det klart over for Folketingets Fødevareudvalg, at planlægning ud fra minimum konkret betyder, at virksomheder med en tilsynsfrekvens på fx 2-4 tilsyn årligt som udgangspunkt skal have 2 tilsyn. Desuden fremgår det af skemaet, at ministeren ligeledes først fra foråret 2006 har oplyst, at minimum i intervallerne kan afviges i nedadgående retning, blot der foretages mindst 1 tilsyn årligt, og dette med henvisning til ministeriets handlingsplan fra januar 2006.

124. Ud over spørgsmålene, der fremgår af skema 1, har familie- og forbrugerministeren i forbindelse med enkelte spørgsmål, hvor Folketinget ikke har spurgt direkte til Fødevarerstyrelsens planlægning og styring af tilsynsaktiviteten, afgivet supplerende oplysninger om dette. Ved besvarelsen af 2 af disse spørgsmål har ministeren oplyst, at planlægningen af tilsynsaktiviteten tager udgangspunkt i minimumsfrekvenser, men det fremgår ikke af besvarelsene, at der er intervaller for tilsynsfrekvenserne, og at minimumsfrekvensen svarer til den laveste værdi i intervallerne (S 119 fra 2002 samt familie- og forbrugerministerens besvarelse af 27. september 2004 ved den tekniske gennemgang af finanslovsforslaget for 2005). I 2 andre tilfælde har ministeren som supplement til sin besvarelse oplyst, at der styres ud fra de vejledende tilsynsfrekvenser, uden at gøre det klart, at der planlægges med minimum i tilsynsfrekvensvejledningens intervaller, og at disse kan afviges, blot der gennemføres mindst 1 tilsyn i hver virksomhed pr. år (S 2955 fra 2003 samt S 198 fra 2006).

125. Rigsrevisionens undersøgelse har samlet vist, at ministeren ikke før foråret 2006 har givet Folketinget klar in-

formation om Fødevarestyrelsens planlægning og styring af tilsynsaktiviteten.

Undersøgelsen har vist, at Folketinget i finanslovene for 2002 og 2003 har fået oplysninger om, at Fødevarestyrelsens tilsynsaktivitet mindst skal svare til et gennemsnitligt antal tilsyn for forskellige virksomhedskategorier.

Undersøgelsen har desuden vist, at Folketinget gennem Revisionsenhedens rapporter om den årlige revision af Fødevarestyrelsens kontrol med fødevarer har fået oplysninger om, at den tilsynsaktivitet, som Fødevarestyrelsen planlægger at gennemføre, svarer til minimum i tilsynsfrekvensvejledningens intervaller. Hverken i finanslovene eller i Revisionsenhedens rapporter har det imidlertid fremgået, at antallet af tilsyn kan blive mindre end minimum i intervallerne, blot der foretages mindst 1 tilsyn om året.

Undersøgelsen har endvidere vist, at ministerens besvarelser af enkelte præcise spørgsmål fra Folketinget ikke har indeholdt klar og tilstrækkelig information om, hvordan Fødevarestyrelsen planlægger og styrer tilsynsaktiviteten.

Familie- og Forbrugerministeriet har oplyst, at det er ministeriets vurdering, at der i besvarelserne indgår de oplysninger, som må anses for tilstrækkelige og nødvendige med henblik på besvarelsen af spørgsmålene, og at det under alle omstændigheder ofte beror på en skønsmæssig vurdering, hvilke oplysninger der skal medtages i besvarelsen.

Rigsrevisionen finder, at ministeren under hensyntagen til områdets kompleksitet og under hensynstagen til, at Folketinget har stillet præcise spørgsmål til styrelsens tilsynsaktivitet, burde have oplyst Folketinget klart om, at styrelsens og regionernes planlagte tilsynsaktivitet svarer til minimum af intervallerne i tilsynsfrekvensvejledningerne.

Rigsrevisionen finder desuden, at ministeren tidligere end i april 2006 burde have oplyst Folketinget om, at antallet af tilsyn kan være mindre end minimum i intervallerne, blot der foretages mindst 1 tilsyn om året. Dette henset til at ministeriet i forbindelse med Rigsrevisionens undersøgelse har fremhævet, at ministeriet og styrelsen siden 2001 har lagt dette til grund for den tilsynsaktivitet, der skal udføres.

126. Det er Familie- og Forbrugerministeriets opfattelse, at det siden 2002 er blevet oplyst til Folketinget, at Fødevarestyrelsens tilsynsaktivitet planlægges ud fra minimums-

frekvenser. Det er ligeledes ministeriets opfattelse, at det klart fremgår af tilsynsfrekvensvejledningen, som er fremsendt til Folketinget, at minimumsfrekvenserne kan fraviges, blot der gennemføres mindst 1 tilsyn pr. år i hver virksomhed.

Ministeriet anerkender imidlertid, at det set i tilbageblik ville have været ønskeligt, hvis oplysningerne til Folketinget om, at Fødevarestyrelsens tilsynsaktiviteter planlægges ud fra minimumsfrekvenserne i tilsynsfrekvensvejledningen, og at minimum kan afviges, blot der foretages mindst 1 tilsyn årligt i hver virksomhed, tidligere på en klarere måde var blevet sammenholdt med henblik på at give Folketinget et klart billede heraf.

127. Rigsrevisionen er enig med Familie- og Forbrugermi-
nisteriet i, at Folketinget flere gange – første gang i 2002 –
har fået oplysninger om, at Fødevarestyrelsens tilsynsakti-
vitet planlægges ud fra minimumsfrekvenser. Rigsrevisio-
nen finder dog ikke, at det klart er oplyst, at minimumsfre-
kvensen svarer til den laveste værdi i tilsynsfrekvensvejled-
ningens intervaller.

Efter Rigsrevisionens opfattelse fremgår det ligeledes ik-
ke klart af tilsynsfrekvensvejledningen, at minimum i in-
tervallerne kan afviges, blot der gennemføres mindst 1 tilsyn
pr. år i hver virksomhed. Det fremgår således først ekspli-
cit i tilsynsfrekvensvejledningen for 2005 og 2006, at inter-
vallerne kan afviges i forhold til engrosvirksomheder med
tilvirkning, og at dette skal ske på baggrund af en særlig
behovsorienteret vurdering. Det fremgår imidlertid ikke, at
intervallerne kan afviges i forhold til detailvirksomheder
og engrosvirksomheder uden tilvirkning.

Rigsrevisionen, den 6. december 2006

Henrik Otbo

/Peder Juhl Madsen