



**Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri**  
**Fødevarestyrelsen**

# Undersøgelse af det veterinære område.

30. januar 2008

# Indholdsfortegnelse

<b>1</b>	<b>Introduktion</b>	<b>3</b>
1.1	Baggrund for analysen	3
1.2	Afgrænsninger og metode	4
1.3	Rapportens struktur	5
<b>2</b>	<b>Resume</b>	<b>7</b>
2.1	Analysens baggrund og formål	7
2.2	Styring og prioritering af det veterinære område	7
2.3	Risiko- og behovsorienteringen af det veterinære område	10
2.4	Tilrettelæggelsen af den veterinære kontrol	13
2.5	Tilrettelæggelsen af det veterinære beredskab	16
<b>3</b>	<b>Kortlægning af det veterinære område</b>	<b>19</b>
3.1	Introduktion til det veterinære område	19
3.2	Fødevarestyrelsens styringsgrundlag	22
3.3	Ressourceforbruget forbundet med kontrolindsatsen	27
3.4	Beredskabets tilrettelæggelse	28
3.5	Beskrivelse af de veterinære kontrolområder	30
3.6	Kontrolindsatsens tilrettelæggelse	35
<b>4</b>	<b>Styring og prioritering af det veterinære område</b>	<b>37</b>
4.1	Regelstyring	37
4.2	Økonomisk styring	39
4.3	Mål- og resultatstyring	43
4.4	Realpolitisk styring	48
<b>5</b>	<b>Risiko- og behovsorienteringen af kontrollen på det veterinære område</b>	<b>51</b>
5.1	Analyse af egenkontrollens omfang og indhold	51
5.2	Analyse af risiko- og behovsorienteringen af besætningskontrollen	58
5.3	Analyse af sanktionsanvendelsen på det veterinære område	66
5.4	Analyse af risiko- og behovsorienteringen af kontrollen af dyretransporter	70
5.5	Perspektivering: Risiko- og behovsorienteringen af kontrollen på svineområdet	77
<b>6</b>	<b>Tilrettelæggelsen af den veterinære kontrol</b>	<b>84</b>
6.1	Digitalt tilsyn på det veterinære område	85
6.2	Organisering af rekvirerede opgaver, primært eksportkontrollen	89
6.3	Processer og arbejdsgange	92
6.4	Arbejdsdeling	94
6.5	Dyrevelfærdsrejseholdet	97
6.6	Specialisering og samling af kompetencer vedr. logbogskontrollen	99
6.7	Information og supervision	100
<b>7</b>	<b>Det veterinære beredskab</b>	<b>103</b>
7.1	Organisering af beredskabet og den veterinære kontrol	104
7.2	Skalering ved kriser	108
7.3	It- og metodeunderstøttelse i det veterinære beredskab	116
7.4	Udvikling/evaluering af beredskabsindsatsen	118

# 1 Introduktion

## 1.1 Baggrund for analysen

Analysen af veterinærkontrollen er gennemført fra forsommeren 2007 på grundlag af et kommissorium af 27. februar 2007 ”Undersøgelse af kontrollen på det veterinære område”, som var udarbejdet af Ministerium for Familie- og Forbrugeranliggender. Kommissoriet fremgår af bilag 2.1.

Analysen er gennemført af en arbejdsgruppe med direktør i Fødevarestyrelsen Anders Munk Jensen som formand bestående af repræsentanter fra Fødevarestyrelsen, Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender (nu Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri), Justitsministeriet, Finansministeriet, særlig sagkyndig Knud Børge Pedersen, Den Danske Dyrlægeforening, Landbrugsrådet, Dyrenes Beskyttelse og DyreværnsOrganisationernes SamarbejdsUdvalg (DOSU).

Formålet med undersøgelsen har været at analysere styringen af Fødevarestyrelsens kontrolindsats og tilrettelæggelsen af den udførende kontrol på det veterinære område, herunder interaktionen mellem det veterinære beredskab og de andre kontrolopgaver på det veterinære område.

For det første er der gennemført en analyse af, om resultatkontrakten på det veterinære område er hensigtsmæssigt udformet i relation til at sikre et højt veterinært sikkerhedsniveau og i forhold til de politiske målsætninger på det veterinære område, herunder for så vidt angår dyrevelfærd og anvendelsen af veterinær medicin. Heri er indgået en vurdering af den kvantitative og kvalitative styring af og opfølgning på kontrolindsatsen. Endvidere er der foretaget en analyse af ressourceindsatsen i forhold til kravene i resultatkontrakten og de årlige frekvenser for de kontrolopgaver, der ikke er omfattet i resultatkontrakten, herunder foretaget en analyse af mulighederne for effektivisering af indsatsen samt omprioritering af ressourcerne.

For det andet er der gennemført en analyse af risiko- og behovsorienteringen af kontrolindsatsen, herunder en vurdering af omfang og indhold af egenkontrol i primærproduktionen, relevansen af de enkelte kontrolområder samt mulighederne for at yde vejledning og rådgivning i forbindelse med kontrollen.

For det tredje er der foretaget en analyse af, om kontrolindsatsen på det veterinære område, herunder interaktionen mellem det veterinære beredskab og de øvrige kontrolopgaver, kan tilrettelægges mere hensigtsmæssigt. Dette inkluderer en vurdering af samspillet mellem det veterinære beredskab

og kontrolindsatsen såvel i situationer med udbrud af husdyrsygdomme som i øvrigt. Heri indgår analyser af arbejdstilrettelæggelse, kompetenceprofiler, tids- og ressourceforbrug for kontrolpersonalet, kvaliteten af beredskabs- og kontrolindsatsen samt afrapporteringen. I vurderingen indgår endvidere en analyse af medarbejdernes trivsel.

Der er foretaget en sammenligning af opbygningen af veterinærkontrolmyndighederne i Holland, et land som i mange henseender ligner Danmark, hvad angår betydelig eksport af levende dyr og animalske produkter.

På baggrund af analysens resultater stilles der i nærværende rapport blandt andet forslag til ændringer vedrørende:

- En udvikling af egenkontrolkonceptet således, at det bliver en integreret del af kontrollen på det veterinære område.
- En ændret tilgang til den risikobaserede kontrol specielt inden for dyrevelfærdsområdet. Planlægningen og brugen af ressourcerne med henblik på at forbedre og effektivisere kontrollen indenfor det veterinære område.

Der har været lagt vægt på, at en del af de anbefalinger vedrørende systemopbyggelse, der er under udarbejdelse eller iværksat indenfor fødevarekontrollen som følge af Fødevareforliget, også implementeres indenfor veterinærkontrollen.

## 1.2 Afgrænsninger og metode

### 1.2.1 Afgrænsninger

Med udgangspunkt i kommissoriet er analysen afgrænset på følgende måde:

- Sygdomsovervågning og beredskab
  - Formålet med kontrollen på dette område er ved etablering af overvågningsprogrammer, at dokumentere, at landets husdyrbestand er fri for en række alvorligt smitsomme sygdomme. I modsætning til de fleste andre former for kontrol foregår denne ved, at der tages prøver fra f.eks. slagterier (blodprøver) eller tankmælk til videre analyse på godkendte laboratorier. Udover disse aktiviteter udgør en del af kontrollen af disse sygdomme udarbejdelse af beredskabsplaner og løbende opdatering af disse samt gennemførelse af beredskabsøvelser. Et sidste led i kontrollen af sygdomme vil være bekæmpelse i tilfælde af udbrud ved aflivning af besætningen.
- Dyrevelfærd

Formålet med denne kontrol er at sikre, at den intensive danske husdyrproduktion foregår på en dyrevelfærdsmæssig forsvarlig måde.

- Zoonosebekæmpelse

Formålet med denne kontrol er at følge jord til bord filosofien ved at forhindre smitstoffer i at nå fødekæden ved kontrol af primærproduktionen. Denne kontrol består af prøvetagning og laboratoriemæssig analyse. Ved fund af visse salmonellatyper hos avlsdyr inden for fjerkræbranchen foretages bekæmpelse ved aflivning af besætningen.

- Veterinære lægemidler

Formålet med kontrollen af medicinforbrug er at målrette og optimere anvendelsen af medicin i husdyrproduktionen med henblik på bl.a. at hindre resistensudvikling over for antibiotika hos sygdomsfremkaldende bakterier samt at hindre, at der findes restkoncentrationer af medicin i fødemidler af animalsk oprindelse.

- Import, eksport og omsætning

Formålet med denne kontrol er at sikre, at der i forbindelse med omsætning af levende dyr, animalske produkter og animalske bi-produkter ikke importeres smitstoffer, der kan forårsage udbrud af alvorligt smitsomme sygdomme, og at Danmarks eksportmarkeder sikres således, at eksporterede dyr og produkter ikke indeholder lignende smitstoffer.

Undersøgelsen omfatter alle kontrolopgaver på det veterinære område samt det veterinære beredskab. Kødkontrolområdet er ikke inkluderet, med undtagelse af visse betragtninger vedrørende ante og post mortem kontrollen, hvor elementer i denne benyttes eller kunne benyttes indenfor veterinærkontrollen.

### **1.2.2 Analysens overordnede metodiske ramme**

Analysen er inddelt i tre overordnede analysetemaer:

Analysetema 1. Styring og prioritering af det veterinære område

Analysetema 2. Risiko- og behovsorientering af kontrollen på det veterinære område

Analysetema 3. Tilrettelæggelse af kontrollen og det veterinære beredskab

## **1.3 Rapportens struktur**

Rapporten har følgende struktur:

Kapitel 3 giver en overordnet beskrivelse af det veterinære beredskab og de veterinære kontrolområder.

Kapitel 4 omfatter en analyse af styringen og prioriteringen på det veterinære område.

Kapitel 5 omfatter en analyse af risiko- og behovsorienteringen af veterinærkontrollen.

Kapitel 6 omfatter en analyse af tilrettelæggelsen af den veterinære kontrol.

Kapitel 7 omhandler en vurdering af tilrettelæggelsen af beredskabet og kontrollen på det veterinære område.

Rapporten indeholder endvidere en række bilag, hvoraf der foreligger en uddybning af den bagvedliggende dokumentation for analyserne.

## 2 Resume

### 2.1 Analysens baggrund og formål

Der er på opdrag af regeringen gennemført en undersøgelse af kontrollen på det veterinære område. Undersøgelsens kommissorium fremgår af bilag 2.1.

I overensstemmelse med kommissoriet har analysen haft tre temaer:

- Analysetema 1. Styring og prioritering af det veterinære område.
- Analysetema 2. Risiko- og behovsorientering af kontrollen på det veterinære område.
- Analysetema 3. Tilrettelæggelse af kontrollen og det veterinære beredskab.

Undersøgelsen er gennemført af en arbejdsgruppe med Fødevarestyrelsens direktør som formand og med deltagelse af repræsentanter fra erhvervet, interesseorganisationer og ministerier.

### 2.2 Styring og prioritering af det veterinære område

I kapitel 4 er styringen og prioriteringen på det veterinære område analyseret, og der er gennemført vurderinger af en række områder indenfor hhv. regelstyringen, den økonomiske styring, mål- og resultatstyringen og den realpolitiske styring med fokus på at afdække muligheder og begrænsninger i forhold til at understøtte Fødevarestyrelsens mission og vision om et højt veterinært sikkerhedsniveau.

I det følgende sammenfattes analysens vurderinger og anbefalinger indenfor de forskellige områder.

#### **Regelstyring**

Den udførende kontrolindsats og ressourceforbruget i Fødevarestyrelsen påvirkes af lovmæssigt - såvel som administrativt fastsatte kontrolfrekvenser. Det er arbejdsgruppens vurdering, at kontrolfrekvensen på nogle mindre, specifikke kontrolområder ikke umiddelbart stemmer overens med risikoen. Denne vurdering er primært baseret på forholdet mellem kontrolfrekvensens hyppighed og antal registrerede lovovertrædelser.

Arbejdsgruppen **anbefaler:**

- At kontrolfrekvenserne for Fødevarestyrelsens kontrol på en række udvalgte områder vurderes.
- At der udvikles en risikobaseret model for kontrollen med opdræt af disse dyrearter, således at kontrollen målrettes mod de opdræt, hvor risikoen vurderes at være størst på baggrund af for eksempel opdrættets størrelse, tidligere kontrolresultater, følger af ændringer i ejerskab mv.

### **Økonomisk styring**

Analysen har identificeret fire aktuelle og væsentlige problemstillinger, der kan være relevante for den økonomiske styring i Fødevarestyrelsen:

- Gebyrområdet
- Større sager om overtrædelser af lovgivning
- Ny lovgivning, der medfører ændringer af kontrollens karakter
- Tidsregistreringen af opgaver.

Gebyrområdet er væsentligt, da hovedparten af veterinærkontrollen netop er finansieret gennem gebyrer, og styrelsens aktiviteter kan blive påvirket af en eventuel ubalance i forhold til gebyrindtægter.

Ressourcemæssigt påvirkes Fødevarestyrelsen af større sagskomplekser om formodede overtrædelser af lovgivningen, hvor der er behov for styrelsens ekspertise, f.eks. omkring sager, hvor styrelsen skal være anklagemyndigheden behjælpelig.

Det er endvidere arbejdsgruppens vurdering, at ny lovgivning kan påvirke styrelsen økonomisk. Som eksempel fremhæves krydsoverensstemmelsesordningen (KO) som et område, hvor det er uklart, om der er sammenhæng mellem omkostninger, aktiviteter og tilrettelæggelse.

Det er arbejdsgruppens vurdering, at der er et behov for at gennemgå styrelsens aktivitetsvejledning med henblik på at sikre, at denne er tidssvarende, og at det for medarbejderne er klart, hvordan tidsregistreringen skal ske.

### Arbejdsgruppen **anbefaler:**

- At Fødevarestyrelsen følger op på Økonomistyrelsens analyse af gebyrområdet for at opnå balance i den gebyrfinansierede kontrol



- At der med udgangspunkt i EU-Kommissionens fælles dyresundhedspolitik 2007-2013 "Prevention is better than cure" sker en nærmere overvejelse af finansieringsstrukturen af beredskabet på længere sigt.
- At der gennemføres en analyse af de omkostninger, aktiviteter og tilrettelæggelse relateret til KO-kontrollen, herunder at der sikres fokus på korrekt budgettering og tidsregistrering i forbindelse med KO-kontrollen.

### **Mål- og resultatstyring**

Arbejdsgruppen har foretaget en gennemgang af de hidtidige resultatkontrakter mellem den centrale styrelse og departementet og den centrale styrelse og de enkelte fødevareregioner. Det er arbejdsgruppens vurdering, at fraværet af effektmål på veterinærområdet primært skyldes metodiske problemer i forhold til at vurdere effekten af styrelsens indsats. Arbejdsgruppen vurderer endvidere, at måden, hvorpå kontrollen rent praktisk planlægges og udføres, vanskeliggør forholdet mellem indsats og effekt.

#### **Arbejdsgruppen anbefaler:**

- At der i lighed med fødevarerområdet igangsættes en proces med henblik på justering af Fødevarestyrelsens resultatkontrakt på det veterinære område, således at denne i højere grad kommer til at omfatte kvalitets- og effektmål. I den forbindelse bør det undersøges nærmere, på hvilke områder effektmål er mulige, samt hvilke metoder der kan benyttes.

### **Realpolitisk styring**

Det er arbejdsgruppens vurdering, at den realpolitiske styring har betydning for både formulering af mål- og resultatkrav samt målopfyldelsen. Analysen har vist, at den realpolitiske påvirkning er karakteriseret ved et komparativt set stort fokus på det veterinære område, set i forhold til Fødevarestyrelsens tilsvarende ressourceforbrug på området. Desuden er der tale om en emne- og tidsmæssig koncentration på baggrund af specifikke sager og problemstillinger, som f.eks.. fugleinfluenza og dyretransporter. Det er arbejdsgruppens vurdering, at denne realpolitiske påvirkning kan influere på mål- og resultatstyringen samt prioriteringen af opgavevaretagelsen og ressourceindsatsen.

#### **Arbejdsgruppen anbefaler:**

- At Fødevarestyrelsen og departementet aftaler procedurer for justering af resultatkontrakten, såfremt udefrakommende begivenheder eller den realpolitiske styring påvirker forudsætningerne for opgaveløsningen.

### 2.3 Risiko- og behovsorienteringen af det veterinære område

I kapitel 5 er risiko- og behovsorienteringen af kontrollen på det veterinære område analyseret, og der er gennemført en vurdering af omfang og indhold af egenkontrol i primærproduktionen, relevansen af de enkelte kontrolområder samt mulighederne for at yde vejledning og rådgivning i forbindelse med kontrollen. Der opstilles en række anbefalinger, der kan medvirke til forbedring af risiko- og behovsorienteringen og effekten af kontrollen.

#### Egenkontrollen

Primærproducenternes egenkontrol er efter arbejdsgruppens opfattelse af væsentlig betydning for at sikre dyresundhed, dyrevelfærd og fødevarer sikkerhed. Analysen har vist, at der eksisterer en række af krav og regler på de væsentligste dyreområder, som kan siges at have karakter af egenkontrol. Endvidere er det med den allerede truffede politiske beslutning om, at egenkontrollen skal udbredes til dyrevelfærd, sikret, at dette område fremover også vil blive omfattet af egenkontrol. Det vurderes umiddelbart, at der dermed ikke er væsentlige veterinære kontrolområder, som ikke er omfattet af egenkontrol. Til gengæld vurderes det, at der er et behov for, at indhold og kvalitet af egenkontrollen i primærkontrollen styrkes, herunder at vejledning og rådgivning af primærproducenterne overvejes.

Arbejdsgruppen **anbefaler:**

- At besætningsejerens egenkontrol skal være et centralt omdrejningspunkt i den veterinære kontrol.
- At Fødevarestyrelsen i samarbejde med erhvervet, interesseorganisationer og andre myndigheder udarbejder og gennemfører en målgruppefokuseret informationsstrategi omkring indholdet af egenkontrol for dyresundhed, dyrevelfærd og fødevarer sikkerhed. Som et element heri bør der udvikles værktøjer til at understøtte besætningsejerens egenkontrol på tværs af myndighedsområder. Informationsstrategien og værktøjerne bør sammentænkes med erhvervets auditering, og dermed medvirke til en integreret og forbedret understøttelse af besætningsejerens egenkontrol af dyresundhed, dyrevelfærd og fødevarer sikkerhed.
- At Fødevarestyrelsen foretager en prioritering af efteruddannelsesaktiviteterne af de tilsynsførende med fokus på egenkontrol.

- At indførelsen af egenkontrollen på dyrevelfærdsområdet understøttes af, at erhvervet udarbejder og formidler brugen af branchekoder til at understøtte besætningsejerens praktiske gennemførelse af egenkontrollen. Endvidere kan det analyseres om dyrlægerne har de rette kompetencer til at varetage kontrol og rådgivning vedrørende dyrevelfærd, og om der eventuelt kan være behov for etablering af et efteruddannelsesforløb. Endelig kan det overvejes på hvilken måde, Den Danske Dyrlægeforening og Fødevarestyrelsen kan understøtte viden omkring de privatpraktiserende dyrlægers opgaver i forbindelse med overholdelse af dyrevelfærdsbestemmelserne.
- At de privatpraktiserende dyrlæger i forbindelse med deres dialog med besætningsejerne i tilknytning til sundhedsrådgivningsaftalerne forpligtes at informere Fødevarestyrelsen, hvis der gentagne gange konstateres dyrevelfærdsrelaterede forhold, der alene kan karakteriseres som værende ikke grove, og uanset at besætningsejeren ved konstateringen retter op på forholdene. Uforsvarlig behandling af dyr skal fortsat anmeldes til politiet.
- At det overvejes at etablere lovhjemmel til, at Fødevarestyrelsen kan anvende administrative sanktioner mod privatpraktiserende dyrlæger, der ikke overholder deres forpligtelser i forhold til bl.a. dyrevelfærd samt lovhjemmel til, at Fødevarestyrelsen kan meddele besætningsejeren påbud om at rette op på forhold, der ikke er i overensstemmelse med dyrevelfærdsreglerne.

### **Risiko- og behovsorienteringen af besætningskontrollen**

Der er foretaget en vurdering af, om den måde hvorpå besætningskontrollen gennemføres, er udtryk for en optimal risiko- og behovsorientering. Det vurderes umiddelbart, at risiko- og behovsorienteringen af besætningskontrollen forbundet med dyrevelfærd kan forbedres ved at ændre både de lovmæssige rammerne for kontrollen samt inddrage flere og bedre parametre til risikoudpegning af kontrollen.

#### **Arbejdsgruppen anbefaler:**

- At de nuværende lovgivningsmæssigt fastsatte krav om kontrol af mindst 5 pct. besætningskontrol af *hver* dyreart overvejes omlagt, således at kravet om mindst 5 pct. gælder kontrollen med *alle* omfattede dyrearter under et. Dette giver mulighed for at målrette kontrollen mod de dyrearter, hvor risikoen vurderes at være højest.
- At der til brug for risikoudpegningen af kontrollen anvendes en række yderligere parametre, som f.eks. data fra egenkontrollen/ sundhedsrådgivningsaftalerne, data fra erhvervets auditing, data fra besætningskontrollen, data fra AM/PM kontrollen, data fra kontrollen på

samlesteder, data fra destruktionsanstalter og data fra Fødevarestyrelsens øvrige kontrol af dyr og besætninger.

- At det overvejes, at tilsyn for hobbybesætninger gennemføres som anmeldte tilsyn. I forlængelse heraf bør der endvidere foretages en vurdering af fordele og ulemper forbundet med at gennemføre kontrolbesøg på hobbybesætninger i weekender og aften timer.

### **Sanktionsanvendelsen**

Der er foretaget en gennemgang af sanktionsanvendelsen og ansvarspådragelsen på det veterinære område. Det vurderes, at der er væsentlige forskelle i sanktionsanvendelsen på tværs af kontrolafdelinger i Fødevarestyrelsen. Det vurderes endvidere, at ansvarspådragelsen af lovovertrædere på området kan forbedres ved at minimere fejl og mangler i sagsbehandlingen i Fødevarestyrelsen samt ved at forbedre tilrettelæggelsen af samarbejdet mellem politiet og Fødevarestyrelsen.

Arbejdsgruppen **anbefaler:**

- At Fødevarestyrelsen nærmere analyserer, hvilke forhold der har betydning for forskellene i sanktionsanvendelsen på tværs af kontrolafdelinger, samt at der i forlængelse heraf igangsættes initiativer til at sikre en større ensartethed.
- At der i Fødevarestyrelsen igangsættes initiativer, der kan medvirke til at sikre ansvarspådragelse på det veterinære område, herunder medvirke til at undgå fejl og mangler i sagsbehandlingen, samt forbedring af samarbejdet og vidensdelingen med politiet.

### **Kontrollen af dyretransporter**

Der er foretaget en gennemgang af kontrolkæden for dyretransporter. Det vurderes, at effekten af kontrollen af dyretransporter kan forbedres ved, at logbogskontrollen i større omfang følges op med kontrol baseret på oplysninger fra køretøjets navigationssystem eller andre datalogger, f.eks. køreskriverne. Endvidere kan kontrollen forbedres ved at øge koordinationen internt mellem Fødevarestyrelsens kontrolinstanser samt ved at optimere samarbejdet mellem politiet og Fødevarestyrelsen. Endelig vurderes det umiddelbart, at effekten af indladningskontrol er begrænset, og at ressourcerne anvendt hertil formentlig kan anvendes mere effektivt på andre formål.

Arbejdsgruppen **anbefaler:**

- At Fødevarestyrelsen har fokus på samarbejdet og udvekslingen af oplysninger omkring kontrollen af dyretransporter både mellem kontrolinstanser i Fødevarestyrelsen og i forhold til politiet. Det kan overvejes, om dyrevelfærdsrejseholdet kan spille en mere central rolle i

forhold til koordination med politiet og som bindeled mellem politiet og kontrolafdelingerne. Endvidere kan det overvejes at etablere et mere formaliseret samarbejde omkring risikoudpegning af vejkontroller, hvor Fødevarestyrelsen kan bidrage med viden om transportområdet hentet fra slagterikontrollen og eksportkontrollen.

- At det overvejes, om der kan opnås en større samlet effekt ved at omlægge den nuværende stikprøvekontrol af indladningsforhold til i højere grad at fokusere på fælles kampagneaktiviteter og vejkontroller med politiet.
- At Fødevarestyrelsen i samarbejde med Justitsministeriet undersøger mulighederne for at iværksætte en efterkontrol af dyretransporterne baseret på oplysninger fra køretøjets navigationssystem eller andre datalogger, f.eks. køreskriverne.

### **Tværgående anbefalinger**

Arbejdsgruppen har analyseret kontrolkæden med særligt fokus på svineområdet. Formålet er at perspektivere på tværs af de forskellige typer af kontrol på veterinærområdet. På baggrund af analysen **anbefaler** arbejdsgruppen følgende generelle principper for risiko- og behovsorienteringen af kontrollen på det veterinære område:

- At myndighedernes kontrol på besætningsniveau skal være målrettet og risikobaseret. Kontrollen kan bygge på data og information fra sundhedsrådgivningsaftaler, erhvervets auditering, kontrollen på slagterier, destruktionsanstalter mv.
- At kontrollen i videst muligt omfang skal være samordnet på tværs af offentlige kontrolmyndigheder (Fødevarestyrelsen, Plantedirektoratet og kommunerne).
- At data fra kontrollen på slagterierne samt fra destruktionsanstalter skal anvendes i forbindelse med risikoudpegningen for Fødevarestyrelsens besætningskontrol.
- At det overvejes at analysere mulighederne og potentialet ved at gennemføre en stikprøvebaseret kontrol af døde dyr, som opsamles til destruktion.

## **2.4 Tilrettelæggelsen af den veterinære kontrol**

I kapitel 6 er der gennemført en vurdering af tilrettelæggelsen af den veterinære kontrol. I det følgende opsummeres hovedkonklusionerne af, hvordan kontrollen på det veterinære område kan tilrettelægges mere hensigtsmæssigt.

### **Digitalt tilsyn**

Der findes i dag meget begrænset digital understøttelse af planlægningen, forberedelsen, gennemførelsen, opfølgningen og evalueringen på det veterinære område.

Arbejdsgruppen **anbefaler:**

- At der udarbejdes en egentlig business case med henblik på vurdering af mulighederne for digitalt tilsyn på det veterinære område. Business casen bør udvikles på grundlag af erfaringerne høstet på fødevareområdet, herunder de udviklingsinitiativer, som følger af forliget om fødevareområdet fra foråret 2007.

### **Organisering af rekvirerede opgaver**

Veterinærkontrollen omfatter både opgaver, som kan planlægges og opgaver, som afhænger af ekstern efterspørgsel, f.eks. eksportkontroller, der bl.a. varierer med svineafregningsprisen. Dette giver i dag problemer med styringen af arbejdsbelastningen særligt i visse kontrolafdelinger.

Arbejdsgruppen **anbefaler:**

- At ledelse, organisation og arbejdsdeling tilpasses vilkårene for efterspørgselsstyrede opgaver, herunder forbedret planlægning og arbejdsdeling, uddannelse, ledelsesmæssigt fokus mv. En løsning bør særligt forholde sig til, at omfanget af rekvirerede opgaver i Haderslev har et særligt højt niveau, hvorfor der kan være behov for særlige løsninger. Løsningen af problemstillingen bør endvidere sikre, at der ikke sker en u hensigtsmæssig udhulning af ressourceforbruget til varetagelse af andre opgaver, herunder for eksempel beredskabsarbejdet.

### **Processer og arbejdsgange**

Der er i analysen identificeret en række u hensigtsmæssige processer og arbejdsgange på det veterinære område, som både hindrer en effektiv opgavevaretagelse, og som går ud over medarbejdertilfredsheden. Det drejer sig for eksempel om udarbejdelse af kontroltjeklister og udsendelse af kontrollister mv.

Arbejdsgruppen **anbefaler:**

- At Fødevarestyrelsen iværksætter en gennemgang og evaluering af arbejdsgangene på det veterinære område. Gennemgangen og evalueringen kan med fordel ske i forlængelse af det Lean-pilotprojekt, der som følge af fødevareforliget er under gennemførelse i kontrolafdelingen i Rødovre.

## Arbejdsdeling

En række opgaver af administrativ karakter, f.eks. vedrørende kontrollens planlægning og tekniske opgaver i forbindelse med besætningskontrollen, varetages i dag af dyrlæger, selvom disse opgaver ikke forudsætter en dyrlægeuddannelse. Endvidere er der en række opgaver som løses mest hensigtsmæssigt med juridisk ekspertise, men som i de fleste kontrolafdelinger varetages primært af dyrlæger.

### Arbejdsgruppen **anbefaler:**

- At Fødevarestyrelsen sikrer, at opgaver varetages af medarbejdere med de rette kompetencer, herunder at opgaver, som ikke forudsætter en dyrlægeuddannelse, så vidt muligt varetages af andre faggrupper, hvor dette er hensigtsmæssigt.
- At det nærmere undersøges, om juridisk specialviden i højere grad kan udnyttes på det veterinære område.

## Dyrevelfærdsrejseholdet

Dyrevelfærdsrejseholdet blev oprettet i 2006. Hovedopgaverne for dyrevelfærdsrejseholdet er at bistå Rigspolitiets Færdselsafdeling ved målrettede vejkontroller i forbindelse med transport af dyr, at koordinere og rådgive regionerne omkring dyrevelfærdskontrollen, at planlægge og gennemføre informationskampagner samt at informere brancher, dyreværnsorganisationer praktiserende dyrlæger m.fl. om bestemmelserne vedr. dyrevelfærd.

Det har væsentlig betydning for kontrollen med dyrevelfærdsområdet, at rejseholdet kan planlægge og udføre relevante målrettede risikobaserede aktioner i besætninger og bistå regionerne med eller selv forestå kontrolindsats af dyretransporter. De formelle muligheder synes ikke at være fuldt udnyttet i rejseholdets nuværende praksis. Hertil kommer, at det skal afklares om dyrevelfærdsrejseholdet kan understøttes mere hensigtsmæssigt.

### Arbejdsgruppen **anbefaler:**

- At dyrevelfærdsrejseholdet udnytter de formelle muligheder for selvstændigt at foretage uanmeldte kontrolbesøg (målrettede risikobaserede aktioner) i erhvervsmæssige dyrehold udnyttes fuldt ud, jf. dyreværnslovens § 24 a, stk. 3.
- Det anbefales, at man nærmere undersøger mulighederne for at give dyrevelfærdsrejseholdet adgang til de enkelte kontrolafdelingers detailoplysninger om velfærdskontrolbesøg og dyretransporter.

- Endeligt anbefales det, at det undersøges nærmere om dyrevelfærdsrejseholdet mere hensigtsmæssigt kan understøttes i forhold til kompetencer inden for bl.a. dataudtræk, epidemiologi, jura og revision i forbindelse med dybdegående kontrol af besætninger og dyretransporter

### **Specialisering og samling af kompetencer vedrørende logbogskontrollen**

En højere kvalitet og effektivitet i logbogskontrollen kan sikres gennem samling af opgaven og øget specialisering.

Arbejdsgruppen **anbefaler:**

- At Fødevarestyrelsen samler opgaven vedrørende logbogskontrollen, således at den varetages af administrativt personale og kun foretages ét sted i hver region.

### **Information og supervision**

Det er vigtigt for ensartetheden og kvaliteten i kontrollen, at viden er tilgængelig, og at der er et hurtigt flow af viden mellem Fødevarestyrelsens enheder.

Arbejdsgruppen **anbefaler:**

- At Fødevarestyrelsen justerer sin faglige kommunikation til kontrolafdelingerne på det veterinære område, herunder it-understøttelsen og direkte erfaringsudveksling i fora for ledelse og for kontrolmedarbejdere.
- At den nuværende ledelsessupervision kan overvejes udbygget med, at et mindre antal kontrolbesøg gennemføres med deltagelse af to eller flere kolleger.

## **2.5 Tilrettelæggelsen af det veterinære beredskab**

I kapitel 7 er der foretaget en analyse og vurdering af tilrettelæggelsen af det veterinære beredskab samt samspillet mellem det veterinære beredskab og den veterinære kontrol.

### **Organisering af beredskabet og den veterinære kontrol**

Den nuværende organisering af beredskabet og den veterinære kontrol har visse fordele, men også nogle væsentlige u hensigtsmæssigheder, både internt og eksternt, i forhold til fremtidens udfordringer på veterinærområdet.



Arbejdsgruppen **anbefaler:**

- At der – med udgangspunkt i tre organisationsmodeller og med kort tidsfrist - gennemføres en opfølgende analyse, der skal identificere en organisationsmodel, der i videst muligt omfang imødekommer de nuværende uhensigtsmæssigheder og kravene til fremtiden.

### **Skalering ved kriser**

Ved længerevarende udbrud af husdyrsygdomme kan det ikke forventes, at Fødevarestyrelsen kan udføre alle sine løbende opgaver, herunder dem der er fastlagt i resultatkontrakten. Der er derfor behov for et styringskoncept med indbygget fleksibilitet i resultatmålene i tilfælde af veterinære kriser. Det er endvidere afgørende i forbindelse med beredskabsmæssige kriser, at Fødevarestyrelsen har mulighed for hurtigt at få opskaleret antallet af medarbejdere, som kan mobiliseres og sættes ind i krisearbejdet.

Arbejdsgruppen **anbefaler:**

- At Fødevarestyrelsen udvikler et risiko- og behovsorienteret styringskoncept, der kan indgå i den daglige styring under kriser og sikre en hensigtsmæssig prioritering mellem bekæmpelse ved udbrud af smitsomme husdyrsygdomme og de løbende veterinære og fødevarer-kontrolopgaver, som fastsat i resultatkontrakten.
- At planen for inddragelse af erhvervet og andre interessenter under kriser både internt og eksternt skal udbygges og forbedres, herunder præcisering af hvordan kommandostrukturen og arbejdsdelingen for inddragelsen konkret bør foregå.

### **It- og metodeunderstøttelse i det veterinære beredskab**

Beredskabsarbejdet er i dag kun i meget begrænset omfang understøttet af it. Det indebærer, at det er vanskeligt for Fødevarestyrelsens ledelse og medarbejdere at få overblik over data og information i forbindelse med kriser.

Arbejdsgruppen **anbefaler:**

- At der skal arbejdes videre med at afdække fordele og ulemper forbundet med digital understøttelse af beredskabsarbejdet, herunder systemunderstøttelsen heraf (VetAlert). En eventuel digital løsning skal ses i sammenhæng med Fødevarestyrelsens igangværende it-initiativer på fødevarerområdet.

### **Udvikling/evaluering af beredskabsindsatsen**

Det vurderes, at evaluering af beredskabsindsatsen, er en af de opgaver, som ikke varetages i tilstrækkeligt omfang i beredskabsarbejdet i Fødevarestyrelsen.

#### Arbejdsgruppen **anbefaler:**

- At der skal arbejdes videre med forskellige evalueringsmodeller for at forbedre kompetencerne i beredskabet. Store tværgående evalueringer af det veterinære beredskab kan foretages af Beredskabsstyrelsens fremtidige evalueringsinstitut, mens Fødevarestyrelsen selv kan foretage evaluering af mindre kriser og til brug herfor udvikle et standardkoncept/skabelon.

## 3 Kortlægning af det veterinære område

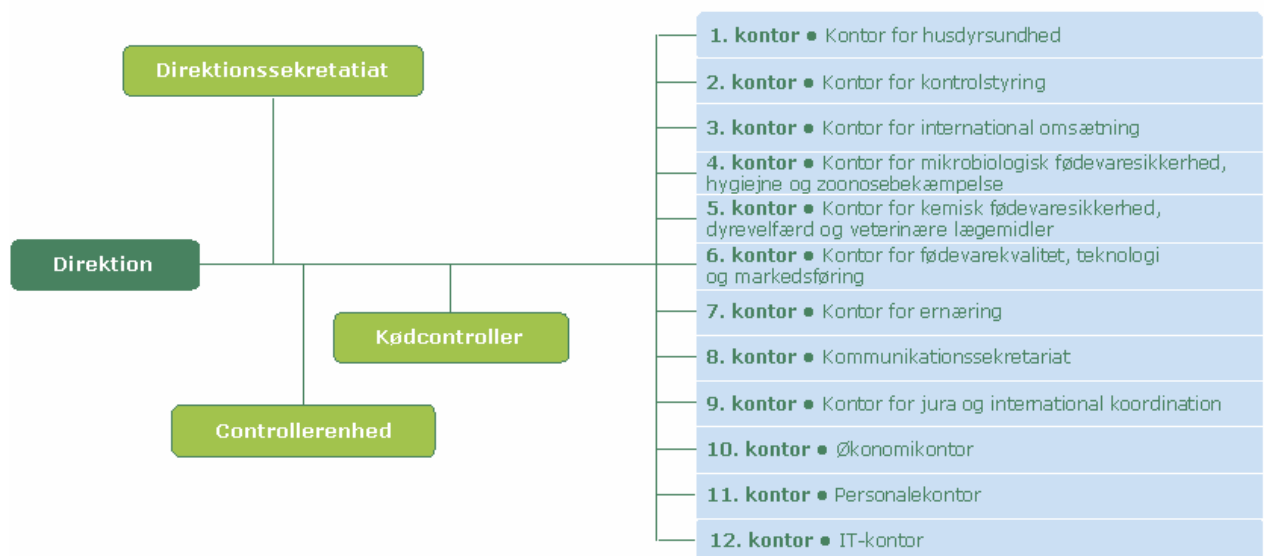
### 3.1 Introduktion til det veterinære område

#### 3.1.1 Central organisering

Fødevestyrelsen i Mørkhøj er opdelt i en ledelse, tre særlige enheder samt 12 kontorer.

De veterinære kontrolområder dækkes af 1.- 5. kontor samt 9. kontor. Kun 1. kontor arbejder udelukkende med det veterinære område; de øvrige kontorer dækker både fødevare- og veterinærområdet. 2. og 9. kontor varetager overvejende koordinations- og støttefunktioner i forbindelse med kontrollen. 6. og 7. kontor er rene fødevarekontorer, mens 10., 11. og 12. kontor varetager generelle, administrative støtteopgaver.

**Figur 3.1: Oversigt over Fødevestyrelsen i Mørkhøj**



#### 3.1.2 Lokal organisering

De tre Fødevareregioner har hovedadresser Århus (Region Nord), Vejle (Region Syd) og Ringsted (Region Øst).

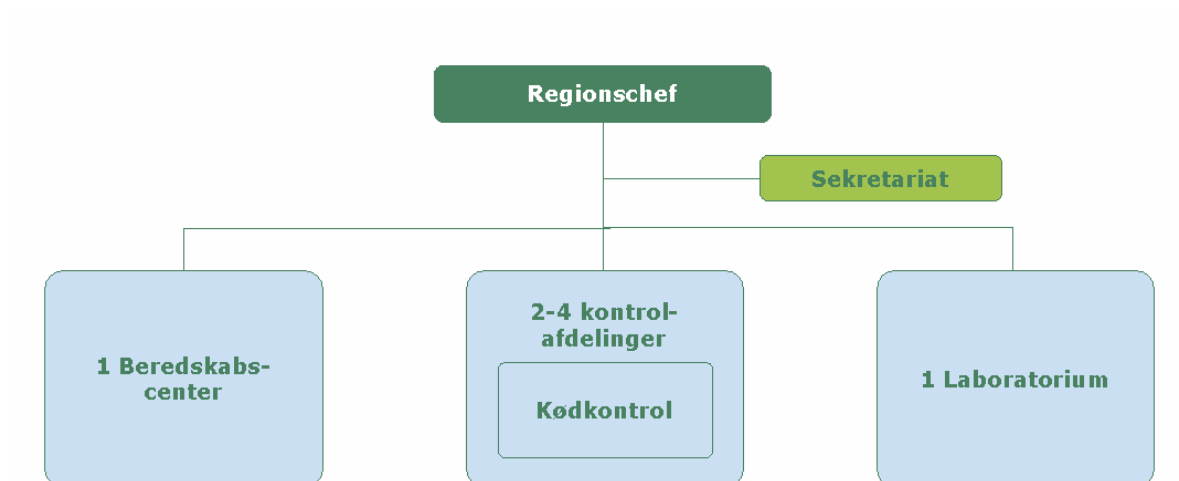
**Figur 3.2: Fødevarestyrelsens organisation**



Fødevareregionerne er selvstændige myndigheder, der varetager den direkte information og rådgivning til forbrugere, husdyrholdere, virksomheder og praktiserende dyrlæger i regionens område. Fødevareregionerne foretager kontrollen med fødevarer virksomheder og husdyrproduktion og fungerer som beredskabscentre ved udbrud af smitsomme sygdomme hos husdyr.

Regionernes principielle opbygning ses af figur 3.3

**Figur 3.3: Den lokale organisering:**



Kontrolafdelingerne er beliggende i Aalborg, Herning, Viborg, Aarhus, Esbjerg, Vejle (herunder sektion for Akvakultur), Haderslev, Odense, Ringsted og Rødovre, samt et lokalkontor i Rønne.

Typisk er kontrolafdelingerne fagligt opdelt i en eller flere fødevarersektioner samt en veterinærsektion.

Grænsekontrollen med levende dyr og animalske produkter fra tredjelande hører under kontrolafdelingen på den lokalitet, hvor grænsekontrolstedet er beliggende. Grænsekontrolstederne blev priva-

tiseret i september 2001, hvilket betyder, at al drift og vedligehold af faciliteter betales af ejeren, mens personale stilles til rådighed af Fødevareregionen.

På grænsekontrolstederne i Kastrup Lufthavn og Århus Havn er der daglig bemanning af en fast stab, som udelukkende beskæftiger sig med grænsekontrol. Københavns Havn betjenes dagligt af det faste personale fra Kastrup Lufthavn. De øvrige grænsekontrolsteder betjenes ad hoc af særligt uddannet personale fra kontrolafdelingerne.

Beredskabscentrene er beliggende i Herning, Haderslev og Ringsted. De består af en beredskabschef samt et antal medarbejdere, der dog skal dele deres arbejdsindsats ligeligt mellem beredskabsopgaver og de veterinære opgaver i kontrolafdelingerne. Disse medarbejdere refererer således både til beredskabschefen og til kontrolchefen.

### 3.1.3 Fødevarestyrelsens overordnede veterinære kontrolområder

Overordnet kan de veterinære kontrolopgaver inddeles i følgende 5 områder:

**Sygdomsovervågning og beredskab**, hvor formålet dels er at dokumentere, at landets husdyrbestand er fri for en række alvorligt smitsomme husdyrsygdomme, dels at træne og forberede arbejdsopgaver og organisering nødvendig i en beredskabssituation, samt at håndtere tilfælde af mistanker og udbrud af husdyrsygdomme.

**Dyrevelfærdskontrollen**, hvor formålet er at sikre, at den danske husdyrproduktion foregår på en dyrevelfærdsmæssig forsvarlig måde, herunder at dyr beskyttes under transport.

**Zoonosebekæmpelsen**, hvor formålet er at følge jord til bord filosofien og ved kontrol af primærproduktionen at minimere risikoen for, at smitstoffer når ind i fødekæden.

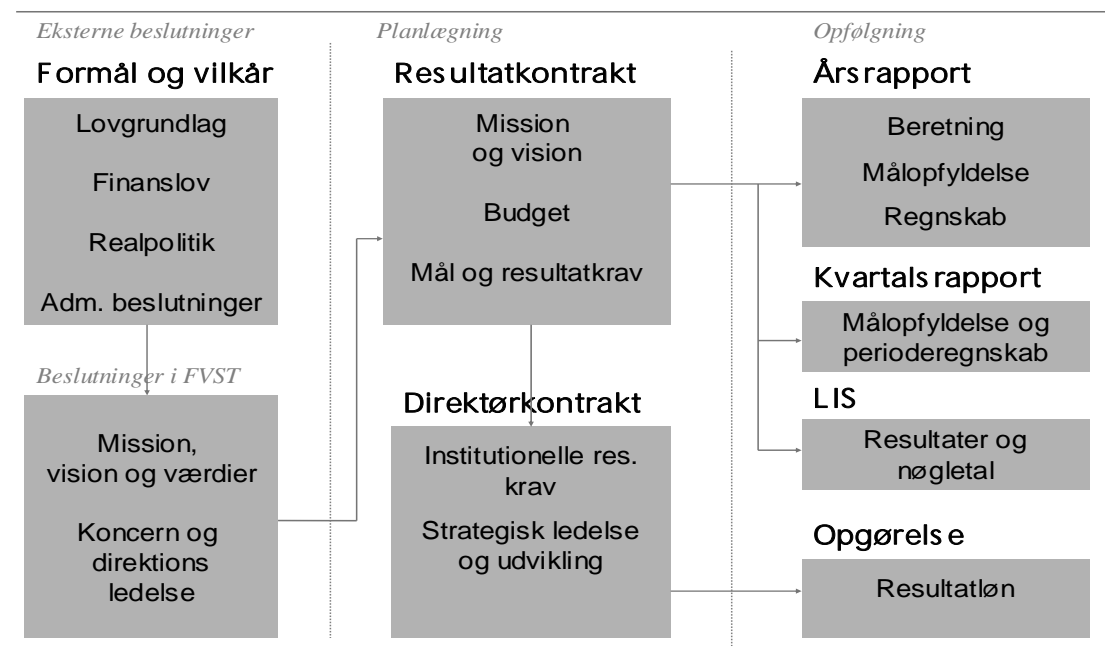
**Veterinære lægemidler**, hvor formålet er at målrette og optimere anvendelsen af medicin i husdyrproduktionen, med henblik på bl.a. at hindre resistensudvikling overfor antibiotika hos sygdomsfremkaldende bakterier, samt at hindre, at der findes restkoncentrationer af medicin i fødemidler af animalsk oprindelse.

**Import, eksport og omsætning**, hvor formålet er at sikre, at der i forbindelse med omsætning af levende dyr, animalske produkter og animalske biprodukter ikke importeres eller eksporteres smitstoffer, der kan forårsage udbrud af alvorligt smitsomme sygdomme.

## 3.2 Fødevestyrelsens styringsgrundlag

Styringen af veterinærområdet i Fødevestyrelsen tager udgangspunkt i de forventninger, krav og vilkår, som er formuleret af eksterne parter og internt i Fødevestyrelsen. Regel- og økonomisk styring definerer de ydre rammer for Fødevestyrelsens opgavevaretagelse, mens mission og visioner samt mål- og resultatstyringen nærmere beskriver de opgaver styrelsen skal udføre, jf. nedenstående figur 3.3.

**Figur 3.3: Styringsgrundlag**



16

### 3.2.1 Regel- og lovstyring

Regelstyringen omfatter lovgrundlaget, EU- såvel som dansk lovgivning, og udmøntningen heraf for de veterinære kontrolområder

De generelle regler vedrørende den overordnede styring af kontrollen på det veterinære område er:

- Lov om hold af dyr
- Dyreværnsloven
- Dyrlægeloven
- Delegationsbekendtgørelserne

- Bekendtgørelse nr. 1479 af 15. december 2005 om Fødevarestyrelsens opgaver og beføjelser
- Bekendtgørelse nr. 1355 af 15. december 2005 om fødevareregionerne
- Kontrolforordningen
  - Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 882/2004 af 29. april 2004
- Hygiejneforordningen, bilag I
  - Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 852/2004 af 29. april 2004

Hertil kommer en række specifikke regler på de enkelte veterinære kontrolområder.

### 3.2.2 Økonomisk styring

Den økonomiske styring sikrer udmøntningen af Fødevarestyrelsens finanslovbevilling, gebyrindtægter mv., som er baseret på udmelding og opfølgning på budgetter, økonomiske nøgletal mv.

Fødevarestyrelsen er en statsvirksomhed med en overordnet ramme for budget og opgavevaretagelse, som fremgår af finansloven. Styrelsen har som statsvirksomhed relativ stor frihed i forhold til disponering af den samlede bevilling. En række politiske beslutninger, herunder den politisk fastlagte regionsstruktur og krav til omfanget af kontrolaktivitet, er med til at definere rammerne for ressourceanvendelsen. Af tabel 3.1 fremgår en oversigt over styrelsens samlede økonomi.

**Tabel 3.1: Fødevarestyrelsens samlede indtægter og udgifter og til de veterinære kontrolopgaver 2005-2009.**

I mio. kr. i 2007 priser (2005-2007).	R 2005	R 2006	P 2007	F 2008	BO1 2009
Styrelsens samlede bruttoudgifter	1052,4	1072,6	1112,9	1124,9	1100,7
Styrelsens samlede indtægter	533,1	527,1	554,8	550,6	547,8
<b>Styrelsens samlede nettoudgifter</b>	<b>519,3</b>	<b>545,6</b>	<b>558,1</b>	<b>574,3</b>	<b>552,9</b>
Samlede bruttoudgifter, de veterinære kontrolopgaver	126,7	118,4	138,2		
Samlede udgifter til gebyrfinansierede veterinære kontrolopgaver	81,6	70,1	89,0		
Samlede udgifter til basisfinansierede veterinære kontrolopgaver	45,1	48,3	49,2		
Andel af samlede bruttoudgifter, der anvendes til veterinære kontrolopgaver	12%	11%	12%		
Andel af samlede udgifter til veterinære kontrolopgaver, der er basisfinansieret	36%	41%	36%		

*Note: Tallene for 2005 og 2006 er regnskabstal, mens 2007 er en prognose beregnet på baggrund af skøn over udgifter for årets første tre kvartaler. Udgifterne er inkl. indirekte udgifter og kørsel. Der er i opgørelsen af styrelsens samlede nettoudgifter ikke taget højde for overdækning/underdækning på de gebyrfinansierede områder i de enkelte år, hvorfor nettoudgifterne ikke nødvendigvis er et udtryk for det beløb af basisbevillingen, der er anvendt. Er der f.eks. opkrævet et beløb i indtægter, der overstiger udgifterne vil dette i opgørelsen medvirke til at reducere nettoudgifterne samlet set. De reelle udgifter dækket af basisbevillingen kan således være højere end de anførte nettoudgifter. Det omvendte gør sig gældende ved underdækning på gebyrfinansieret kontrol.*

Tallene i tabel 3.1 viser, at andelen af styrelsens samlede bruttoudgifter/budgetterede udgifter til veterinærkontrol har ligget stabilt på 11-12 pct. hvert år i perioden 2005 til 2007. En væsentlig del af finansieringen af de veterinære kontrolopgaver sker via erhvervets brugerbetaling for ydelser (gebyrfinansiering).

Det kan oplyses, at styrelsens udgifter til fugleinfluenza i 2006 var på 24,4 mio. kr. Disse udgifter samt udgifter til erstatninger i forbindelse med aflivning af dyr er ikke medregnet i opgørelsen. Der blev anvendt ca. 25 årsværk til overvågning og bekæmpelse af fugleinfluenza i 2006. Til sammenligning blev der til bekæmpelse af udbruddet af Newcastle disease i 2002 anvendt 22,6 mio. kr. og ca. 29 årsværk. Disse bekæmpelsesindsatser skal ses i lyset af, at konsekvenserne af et større udbrud af en smitsom husdyrsygdom generelt varierer betydeligt afhængig af udbruddets karakter, omfang og længde samt bekæmpelsesindsatsens virkning..

Den relative størrelse af udgifterne på de overordnede veterinære kontrolområder er nogenlunde ens over perioden 2005-2007. Udviklingen på de fem hovedområder på veterinærområdet fra 2005 til 2007 fremgår af nedenstående tabel.

**Tabel 3.2: Udviklingen på veterinærområdet 2005-2007 (mio. kr.)**

	2005	2006	2007
Sygdomsovervågning og beredskab	55,1	44,3	60,5
Dyrevelværd	7,9	11,0	12,3
Zoonosebekæmpelse	9,8	12,3	8,1
Veterinære lægemidler	7,8	6,9	7,3
Import, eksport og omsætning	46,0	44,0	50,0
<i>I alt</i>	<i>126,7</i>	<i>118,4</i>	<i>138,2</i>

*Note: 2007 er en prognose på baggrund af årets første 3. kvartaler*



Af tabellen fremgår det, at områderne "sygdomsovervågning og beredskab" samt "omsætning af levende dyr" vægtes i overensstemmelse med visionens fokus på færre syge husdyr samt det at have EU's bedste beredskab til forebyggelse og bekæmpelse af husdyrsygdomme og infektioner.

### Personaleressourcer

Af nedenstående tabel ses antallet af fuldtidsårsværk beskæftiget med de veterinære kontrolopgaver i de senere år.

**Tabel 3.3: Antal fuldtidsårsværk til veterinære kontrolopgaver 2005-2007**

	2005	2006	2007*
Antal årsværk	123	113	120

*Note: 2007 er en prognose på baggrund af årets første 3. kvartaler*

Det skal understreges, at antallet af årsværk ikke umiddelbart kan sammenlignes med de samlede udgifter til veterinære kontrolopgaver, idet der i udgifterne også er medregnet udgifter til øvrig drift, f.eks. drift af databaser, ligesom der i opgørelsen af udgifter er medregnet indirekte udgifter samt udgifter til kørsel.

### 3.2.3 Budgettering

Budgettet for næstkommende år udarbejdes af Økonomikontoret og tager udgangspunkt i indeværende års budget. I forbindelse med budgetlægningen foretager Økonomikontoret høring af regionerne og fagkontorerne med henblik på at indarbejde ændringer i virksomhedstal, besætningstal, forventninger til indtægter på gebyrordninger m.v. Fødevestyrelsens samlede budget for både regioner og Mørkhøj godkendes af koncernledelsen, inden det meldes ud. På baggrund af det udmeldte budget udarbejder regionerne deres egne interne budgetter, da budgetmodellen ikke tager højde for alle regionsspecifikke forhold.

### 3.2.4 Økonomisk opfølgning

Den økonomiske opfølgning er baseret på kvartalsvise budgetopfølgninger samt rammeredegørelser. I kvartalsrapporterne afrapporteres på udvikling og afvigelser i forhold til forbruget, videreførte beløb, forventninger til budgetafvigelser samt styrelsens gebyrordninger. Kvartalsrapporterne drøftes på kvartalsmøder på regionsniveau, i koncernledelsen og mellem Fødevestyrelsens direktion og departement. Ved større afvigelser mellem budget og regnskab skal regionerne og fagkontorerne redegøre for årsagen hertil samt evt. hvilke handlingsinitiativer, der igangsættes. Fødevestyrelsen udarbejder årligt tre rammeredegørelser til departementet. I disse rammeredegørelser indgår udviklingen på Fødevestyrelsens konti på finansloven, herunder afvigelser vedrørende forbrug og opfyldelse af resultatkontrakt for det igangværende år.

### 3.2.5 Fødevarestyrelsens mission og vision relateret til de veterinære kontrolopgaver

Styrelsens lokale strategiske grundlag tager udgangspunkt i implementeringen af styrelsens mission og vision. Fødevarestyrelsen formulerede til og med 2005 hvert år en opdateret strategi med et 4-årigt perspektiv, som skulle være en del af styringskæden Mission → Vision → Strategi → Resultatkontrakt. Efter 2005 har styrelsen ikke opdateret denne strategi af flere årsager, men ved udgangen af 2007 er det styrelsens hensigt, at der i løbet af 2008 på ny skal formuleres en langsigtet strategi for styrelsens arbejde.

**Figur 3.4: Fødevarestyrelsens mission og vision**

Fødevarestyrelsens mission
Fødevarestyrelsens mission er at fremme sikkerhed, sundhed og kvalitet fra jord til bord
Fødevarestyrelsens vision
Der skal være en synlig effekt af vores arbejde:
<ul style="list-style-type: none"><li>• Der skal være færre mennesker, som bliver syge af maden, og færre syge husdyr</li><li>• Det skal være lettere at udvikle sunde kostvaner, flere skal spise sundt og færre forbrugere skal vildledes, når de handler fødevarer</li><li>• Vi skal have det bedste beredskab i EU – både ved mikrobiologiske og kemiske forureninger og ved forebyggelse og bekæmpelse af husdyrsygdomme og infektioner</li><li>• Vi skal have fremsynet og betydende indflydelse – nationalt og internationalt</li></ul>

Fødevarestyrelsens overordnede mission er at fremme sikkerhed, sundhed og kvalitet fra jord til bord.

I relation til det veterinære område omfatter *sikkerhed* sikkerhed mod spredning af husdyrsygdomme og -infektioner. *Sundhed* omfatter dyrevelfærd og husdyrenes almindelige trivsel samt fravær af husdyrsygdomme og -infektioner. *Kvalitet* handler om, at forbrugerne får ordentlig information om fødevarernes tilblivelse, herunder åbenhed om produktion og indhold med fokus på etik.

### 3.2.6 Resultatkontrakt og årsrapporteringer

Fødevarestyrelsen har siden 2001 hvert år haft en resultatkontrakt med sit ressortministerium, dvs. Fødevareministeriet 2001-2004, Familie- og Forbrugerministeriet fra 2005-2007 og for 2008 med Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri. Hvert af årene har der også været en nedbrydning af disse resultatkontrakter til regionale resultatkontrakter mellem Mørkhøj og hver af fødevareregionerne.

Som opfølgning på resultatkontrakterne i løbet af året fremsender styrelsen hvert kvartal en såkaldt kvartalsrapport med status for hver enkelt resultatkrav til departementet. Departementet og styrelse

holder herefter et kvartalsmøde om denne rapport. På disse møder er det primært resultatkontraktens resultatkrav om regional tilsynsaktivitet, der er fokus på. Det vil sige antal tilsyn med fødevarer virksomheder, dyrevelfærd og primærproducenters medicinforbrug. Men der sker også drøftelser af udvalgte mål, som skal indfris af kontorerne i Mørkhøj.

Hvis møderne i styrelsens koncernledelse giver anledning til det, sker der en skærpet opfølgning på udvalgte problemer og eventuelle tiltag. Eventuelt sker der hyppigere opfølgninger end hvert kvartal, som en del af styrelsens ledelsesinformationssystem. Internt i den enkelte region følger regionschefen typisk op i forhold til resultatkontrakten sammen med sin chefgruppe. Kvartalsrapporter forelægges også styrelsens hovedsamarbejdsudvalg.

Årets sidste kvartalsrapport for 4. kvartal danner grundlag for styrelsens officielle årsrapport, hvor styrelsen gør rede for sine resultater og vurderer, hvor tilfredsstillende resultaterne har været. Udarbejdelsen af årsrapporten sker i samarbejde med departementet. Det er departementet, der definerer dokumentationskravene til årsrapporten. Årsrapporten underskrives af både direktøren og departementschefen.

På baggrund af Fødevarestyrelsens årsrapport sker der opgørelse af direktørkontrakten. Direktørkontraktens udformning følger udformningen af resultatkontrakterne. Derudover opereres der med seks interne resultatkontrakter (tre vicedirektører og tre regionschefer).

### **3.3 Ressourceforbruget forbundet med kontrolindsatsen**

I tabel 3.4 opgøres ressourceforbruget på det veterinære område i 2005 til 2007 fordelt på de fem hovedkontrolområder, fordelt på gebyrfinansieret kontrol og basisfinansieret kontrol. For 2005 og 2006 er der tale om regnskabstal, mens 2007 er en prognose beregnet på baggrund af skøn over udgifter for årets første tre kvartaler. Udgifterne er inkl. indirekte udgifter og kørsel.

Da udtræk fra Rapportpakken (Styrelsens rapporteringsværktøj, der indeholder tal for styrelsens økonomi og tidsforbrug) er baseret på aktivitetsnumre og/eller projektnumre, er der foretaget en faglig vurdering af, hvordan aktivitetsnumre og projektnumre kan kædes sammen med de enkelte veterinære kontrolområder.

**Tabel 3.4: Ressourceforbrug fordelt på de overordnede veterinære kontrolområder (tkr.)**

	2005			2006			2007 (prognose)		
	I alt	Gebyrfi- nansieret	Basisfi- nansieret	I alt	Gebyrfi- nansieret	Basisfi- nansieret	I alt	Gebyrfi- nansieret	Basisfi- nansieret
Sygdomsover- vågning og beredskabs	55.094	37.323	17.771	44.284	27.403	16.881	60.458	40.315	20.143
Dyrevelfærd	7.944	2.351	5.593	10.981	2.597	8.383	12.331	2.895	9.436
Zoonose- bekæmpelse	9.808	417	9.391	12.270	334	11.926	8.134	241	7.893
Veterinære læ- gemidler	7.824	1.363	6.461	6.879	1.205	5.674	7.256	1.040	6.217
Import, eksport og omsætning	46.033	40.173	5.860	43.956	38.526	5.430	50.039	44.503	5.537
<i>I alt</i>	<i>126.794</i>	<i>81.628</i>	<i>45.076</i>	<i>118.369</i>	<i>70.075</i>	<i>48.294</i>	<i>138.219</i>	<i>88.994</i>	<i>49.225</i>

*Kilde: Fødevarestyrelsen*

### 3.4 Beredskabets tilrettelæggelse

Det veterinære beredskab i Mørkhøj er fokuseret omkring 1. kontor (husdyrsundhed). En lang række af kontorets opgaver består af koordinering af overvågning, kontrol samt udviklingsopgaver inden for kontorets områder.

Det veterinære beredskab i regionerne er fokuseret omkring de regionale beredskabscentre. Beredskabsarbejdsopgaverne er daglige driftsopgaver vedr. mistanker og udbrud af smitsomme husdyrsygdomme og zoonoser, vedligeholdelse og videreudvikling af det veterinære beredskab, og herunder etablering af samarbejdsrelationer til de lokale eksterne parter, som inddrages ved sygdomsudbrud.

Organiseringen af det veterinære beredskab under kriser, i Mørkhøj såvel som i fødevareregionerne, er en følge af års erfaring indhentet ved udbrud og øvelser. Ligeledes har beredskabskurser arrangeret i samarbejde mellem Beredskabsstyrelsen og Fødevarestyrelsen givet gode ideer til en hensigtsmæssig organisering af et kriseberedskab, således at beslutningsprocesser og informationsflowet optimeres.

Det generelle mål for det veterinære beredskabs aktiviteter er at minimere risikoen for introduktion af alvorlige smitsomme husdyrsygdomme i Danmark, minimere risikoen for omfattende sygdoms-spredning i Danmark før 1. udbrud diagnosticeres, så hurtigt som muligt at etablere bekæmpelsesforanstaltninger, som er tilstrækkelige til at kontrollere et udbrud og så hurtigt og økonomisk effektivt som muligt at generhverve frihed for alvorlige smitsomme husdyrsygdomme, så eksporten kan genetableres.

Der er formuleret en række specifikke målsætninger for beredskabet, som skal være med til at sikre en kort reaktionstid og dermed en større sikkerhed for begrænsning af eventuelle udbruds udbredelse. Disse målsætninger omfatter reaktionstid for besøg i mistænkte og smittede besætninger, indsendelse af materiale til undersøgelse, aflivning af smittede besætninger, rengøring og desinfektion samt udbetaling af erstatning. Herudover skal der ske en løbende afrapportering til kommissionen.

Overordnet set er den danske opbygning af det veterinære beredskab smal, med mulighed for at udvide til større kapacitet ved kriser. I Danmark er der endvidere mulighed for anvendelse af praktiserende dyrlæger til visse opgaver under det veterinære beredskab.

### **3.4.1 Det veterinære kriseberedskab**

#### **Nationale (centrale) og regionale krisecentre**

Formålet med krisecentre er at sikre de nødvendige fysiske rammer for koordination og styring af de forskellige opgaver, der skal udføres i forbindelse med sygdomsudbrud.

I Rådets direktiver for bekæmpelse af de alvorlige smitsomme husdyrsygdomme er der specifikke krav til medlemslandene om oprettelse af krisecentre på såvel nationalt (centralt) som lokalt (regionalt) niveau.

Ved mistanke om udbrud af smitsomme husdyrsygdomme i Danmark eller ved udbrud af sygdom i et naboland kan Veterinærdirektøren iværksætte *det veterinære kriseberedskab*. Ved udbrud i Danmark skal kriseberedskabet iværksættes.

Det veterinære kriseberedskab opbygges, så alle opgaver, der kan varetages udenfor kontoret for husdyrsundhed og kontoret for international omsætning, placeres i et kriseberedskab for administrative anliggender. Det er den administrative vicedirektør, der er ansvarlig for en *administrativ krisestyringsgruppe*.

Der etableres en koordinerende krisestyringsgruppe, som består af Fødevarestyrelsens direktør samt den ansvarlige for henholdsvis den veterinære krisestyringsgruppe og den administrative krisesty-

ringsgruppe. Krisestyriingsgruppen kan om nødvendigt udvides med en repræsentant fra departementet.

Alle større beslutninger skal forelægges den koordinerende krisestyriingsgruppe, før en endelig beslutning tages. Det er de to krisestyriingsgruppers ansvar at udarbejde det fornødne beslutningsmateriale til den koordinerende krisestyriingsgruppe.

Beredskabscentrenes primære opgaver i forbindelse med mistanke om og udbrud af smitsomme husdyrsygdomme er at:

- Koordinere de samlede bekæmpelsesaktiviteter i den pågældende region.
- Koordinere den kliniske overvågning i besætninger.
- Koordinere screening af besætninger.
- Koordinere det nødvendige for etablering af zoner.
- Administrere restriktioner for virksomheder, besætninger, dyr og produkter.
- Håndtere lokal presse og formidle information.
- Tilvejebringe ressourcer, materiel og udstyr.

### **Bekæmpelse**

Udbrud af alvorlige smitsomme husdyrsygdomme i Danmark vil - afhængigt af sygdommen - blive bekæmpet med aflivning af smittede besætninger og kontaktbesætninger som førstevalg, restriktioner på omsætning af dyr og produkter samt smittebeskyttende foranstaltninger.

## **3.5 Beskrivelse af de veterinære kontrolområder**

### **3.5.1 Sygdomsovervågning og beredskab**

Beredskabets tilrettelæggelse beskrives ovenfor i afsnit 3.4 og defineres ikke som et egentligt kontrolområde. De øvrige emner under dette kontrolområde er her samlet defineret som: Mærkning, national omsætning og overvågning m.v.

Kontrolområderne herunder har det fælles formål, at forhindre eventuelle udbrud af alvorligt smitsomme husdyrsygdomme spredes fra én besætning til en anden, eller fra en virksomhed til en anden.

Mærkning af dyr er et uundværligt redskab til hurtig og effektiv sporing i forbindelse med bekæmpelse af smitsomme husdyrsygdomme og dermed til en hurtig begrænsning af omfanget af et evt.

udbrud. Kontrollen af dyr i forbindelse med samlinger og før slagtning, giver mulighed for samtidig kontrol af mange dyr fra forskellige besætninger.

Inden for området *mærkning, national omsætning, overvågning m.v.* findes der følgende kontrolområder:

- Kontrol af mærkning/sporbarhed, herunder kontrol af registreringen af kvæg, kontrol af besætningsoplysninger, kontrol af oplysninger vedr. svineflytninger, samt kontrol af mærkning af kvæg, får og geder.
- Kontrol af national omsætning af levende dyr, herunder kontrol med dyrskuer, udstillinger og lignende samlinger af husdyr, kontrol med samlesteder og eksportisolationsstalde, kontrol med vaske- og desinfektionspladser og kontrol med zoologiske haver.
- Kontrol af fjerkrævirksomheder inkl. fjervildtrugerier.
- Kontrol med akvakulturbrug, herunder fiskeopdræt, krebsebrug og brug med toskallede bløddyr.
- Kontrol af nonfoodvirksomheder<sup>1</sup>.
- Kontrol med handyrstationer, herunder sædopsamlingsstationer og sædbanker.
- Overvågning med forekomsten af smitsomme husdyrsygdomme.
- Ante mortem (før slagtning) kontrol af slagtedyr.
- Kontrol af vaccination mod Newcastle Disease og Aviær Influenza (fugleinfluenza).

### 3.5.2 Dyrevelfærd

Kontrollen på området omfatter overholdelse af dyreværnslovens bestemmelser og anden lovgivning på dyreværnsområdet, både i besætninger med landbrugsdyr og heste, i forbindelse med transport af dyr (herunder samlesteder), og på slagterier. Der foregår en delvis risikobaseret udvælgelse af besætninger m.v. til kontrol af dyrevelfærd.

Justitsministeriet er ressortmyndighed på dyrevelfærdsområdet og derfor regeludstedende. Ansatte dyrlæger i fødevareregionerne udfører dyrevelfærdskontrollen. Fødevarestyrelsen er den ansvarlige kontrolmyndighed. Politiet udøver kontrol med landevejstransport af dyr.

Det gælder generelt for området, at overtrædelse af bestemmelserne om dyrevelfærd har stor folkelig og politisk bevågenhed.

---

<sup>1</sup> Nonfoodvirksomheder er virksomheder der foretager indsamling, transport, opbevaring, håndtering, forarbejdning og anvendelse eller bortskaffelse af animalske biprodukter.

På dyrevelfærdsområdet er der nedenstående kontrolområder:

- Kontrol af dyretransporter, herunder kontrol med logbøger, kontrol med dyrs transportegnethed, stikprøvekontrol af transportmidler og ledsagedokumenter, risikobaseret stikprøvekontrol af inldningsforhold og kontrol med indretning, opstaldning og håndtering af dyr på samlesteder.
- Besætningskontrol.
- Kontrol med opdræt af dyrearter (f.eks. ræve, hjortevildt og strudsefugle).
- Dyrevelfærdsrejseholdet.
- Kontrol med hegn omkring minkfarme m.v.<sup>2</sup>

### 3.5.3 Zoonosebekæmpelse

Zoonoser er sygdomme, som smitter mellem dyr og mennesker. Sygdommene forårsages af forskellige typer smitstof, som bakterier, virus, parasitter og prioner.

Overførsel af zoonoser til mennesker kan ske på forskellige måder. Overførsel af de mest betydende zoonoser, som salmonella og campylobacter sker hovedsagelig gennem den mad, vi spiser. Visse zoonoser kan også overføres direkte fra dyr til mennesker eller via vektorer som flåter eller myg.

Fødevarestyrelsen har det overordnede ansvar for bekæmpelse af zoonoser i Danmark.

Der er etableret overvågnings- og bekæmpelsesprogrammer for salmonella hos fjerkræ, salmonella hos svin og salmonella hos kvæg. Overvågningsprogrammerne køres i tæt samarbejde med erhvervet

EU har i de senere år forstærket indsatsen mod zoonoser og har blandt andet etableret en salmonellaovervågning, som dækker hele EU. Danmark har dog væsentligt udbygget overvågnings- og bekæmpelsesprogrammerne i forhold til de krav, som gælder for hele EU.

På zoonoseområdet er der nedenstående kontrolområder:

- Salmonella, herunder salmonellahandlingsplan for svin, overvågning af salmonella Dublin i kvægbesætninger og salmonellahandlingsplaner for fjerkræ.
- Trikiner.

---

<sup>2</sup> Området omfatter kontrol af hegn m.v. på minkfarme, en kontrol der ikke foretages af dyrevelfærdsmæssige årsager, men udelukkende har til formål at minimere risikoen for udslip af mink (faunabeskyttelse).



- TSE/BSE, herunder kontrol af prøveudtagning for BSE på slagterier (slagtedyrsovervågningen) og kontrol af prøveudtagning for BSE på destruktionsanstalt.
- Hygiejnekontrol i malkekvægsbesætninger.

### 3.5.4 Veterinære lægemidler

Ved veterinære lægemidler forstås lægemidler, der er bestemt til anvendelse til dyr for at forebygge, erkende (diagnosticere), lindre, behandle eller helbrede sygdom, sygdomssymptomer og smerter eller for at påvirke legemsfunktioner.

Veterinære lægemidler anvendes til behandling af sygdomme hos alle dyrearter, herunder fødevarerproducerende dyr, hvorved forstås dyr, hvis kød eller produkter, f.eks.. mælk og æg, anvendes til fødevarer. Fødevarerproducerende dyr, der bliver syge, skal så vidt muligt behandles med et egnet og effektivt lægemiddel, men det skal samtidig sikres, at forbrugerne ikke udsættes for en sundhedsrisiko ved indtagelse af animalske fødevarer med indhold af rester af veterinære lægemidler.

Behandling af dyr med receptpligtige lægemidler skal som udgangspunkt forestås af en dyrlæge, idet indgivelse af veterinære lægemidler forudsætter en specialviden, som lægmand ikke er i besiddelse af.

Kontrollen med anvendelsen af veterinære lægemidler er over tid blevet mere målrettet. Til og med 2002 var kontrollen baseret på stikprøvevis udvælgelse af besætningsejere og dyrlæger til medicinkontrol. Siden 2003 har kontrollen været risikobaseret, hvilket vil sige, at udpegningen af besætningsejere og dyrlæger til medicinkontrol sker på baggrund af såkaldte risikoparametre.

På området veterinære lægemidler er der nedenstående kontrolområder:

- Medicinkontrol af dyrlæger og besætningsejere.
- Medicinrejseholdet.
- Prøveudtagning og opfølgning på positive prøver (CKL<sup>3</sup>).
- Kontrol med restkoncentrationer af lægemidler i mælk via mælkekontrol.

---

<sup>3</sup> CKL = centralt koordineret laboratorieprøve.

### 3.5.5 Import, eksport og omsætning

Ved eksport af fødevarer, levende dyr og nonfood produkter skal disse ledsages af et sundhedscertifikat, der er underskrevet af fødevareregionen (embedsdyrlæge). Sundhedscertifikaterne udarbejdes af Kontoret for international omsætning på baggrund af en forhandling med de pågældende tredjelande (i enkelte tilfælde forestår EU forhandlingen).

På området import, eksport og omsætning er der nedenstående kontrolområder:

- Udfærdigelse af certifikater: levende dyr, fødevarer og animalske nonfood produkter.
- Registrering af importører og eksportører (import/eksport/samhandel).
- Veterinær grænsekontrol ved import fra 3. lande.
- Stikprøvekontrol ved import fra EU-lande.
- Direkte udførsel af klobbærende dyr.
- Samhandelscertifikater: levende dyr, fødevarer og animalske nonfood produkter.

### 3.5.6 Krydsoverensstemmelse (KO)

Krydsoverensstemmelse (KO) er et princip, der kæder omfanget af primærproducenternes (landbrugernes) modtagelse af direkte EU-støtte sammen med overholdelse af en række krav til miljø, sundhed, dyrevelfærd og god landbrugsmæssig stand. KO forvaltes af Direktoratet for FødevarerErhverv (DFFE).

KO-kontrollen er ikke en selvstændig kontrol, men er en del af den eksisterende kontrol, som foretages af fødevareregionerne. Plantedirektoratet udfører dog øremærkningskontrollen for Fødevarerstyrelsen, som har det faglige ansvar for kontrollen med hele det veterinære kontrolområde.

Kontrollen foretages af mindst 1 pct. af landets primærproducenter, som udvælges til dels risikobaseret blandt årets støtteansøgere. Kontrolpopulationen justeres det følgende år på baggrund af omfanget af de konstaterede overtrædelser. I 2007 består kontrolpopulationen af godt 300 primærproducenter. I 2008 forventes en 50 pct. stigning i kontrolpopulationen.

I kontrolpopulationen kontrolleres samtlige 69 veterinære KO-krav. Herudover skal alle overtrædelser, der konstateres hos øvrige primærproducenter i forbindelse med anden kontrol, indberettes til DFFE.

Efter kontrol indenfor kontrolpopulationen indberettes både konstaterede overtrædelser af KO-krav samt krav, der ses overholdt.

Indberetningerne fra Fødevarestyrelsen til DFFE er med til at danne baggrund for evt. fradrag i landbrugsstøtte.

### 3.6 Kontrolindsatsens tilrettelæggelse

De veterinære opgaver løses dels af kontrolafdelingerne, dels af beredskabscentrene, dels af de to veterinære rejsehold.

**Kontrolafdelingernes opgaver** er overvejende tilsynsopgaver. En meget stor del af tilsynsopgaverne er ad hoc opgaver som f.eks. ekspeditioner, der foretages efter anmodning fra en eksportør. Disse opgaver lader sig kun vanskeligt planlægge, da varslingsfristen er fire dage for levende dyr og en dag for animalske produkter. At disse ekspeditioner stort set sker på eksportørens præmisser, medfører at opgaverne kun lejlighedsvis kan kombineres med andre opgaver.

Kontrolafdelingen varetager desuden faste tilsyn på virksomheder og i besætninger. Disse kan planlægges i henhold til gældende kontrolfrekvenser, men må ofte vige, hvis der indløber anmodning om eksportekspeditioner. En del af de faste tilsyn meldes ud fra den centrale del af Fødevarestyrelsen.

Fødevareregionerne/kontrolafdelingerne har individuelle styringssystemer til planlægning af disse opgaver.

**Beredskabscentrenes opgaver** er både vedligehold af beredskabet (i fredstid) og bekæmpelsesopgaver (i krisesituationer). Beredskabsvedligehold omfatter ajourføring af beredskabsplaner og beredskabsudstyr, opdatering af egen viden, afholdelse af beredskabsøvelser samt en vis information til kontrolafdelingerne om beredskabsmæssige forhold. Sådanne opgaver stilles ofte i skyggen af de mere presserende opgaver i kontrolafdelingerne, som dermed opprioriteres på bekostning af beredskabsvedligeholdelsen.

Bekæmpelsesopgaver omfatter bl.a. krisestyring og sygdomsovervågning samt egentligt markarbejde i forbindelse med udbruddene. En væsentlig opgave er akut oplæring af kolleger, der i en krisesituation primært overføres fra andre dele af Fødevarestyrelsen.

**Medicinrejseholdet** blev etableret i 2003 og fysisk placeret i Aalborg med lokalkontor i Vejle. Det består af en daglig leder samt et antal medarbejdere, dels fra fødevareregionerne og dels fra Fødevarestyrelsen. Medicinrejseholdet:

- Udfører selvstændige kontrolaktioner.
- Bistår kontrolafdelingerne i behandlingen af komplicerede medicinsager.
- Udfører generel vejledning.

Fra og med 2007 udfører Medicinrejsesholdet kontrollen med veterinære lægemidler hos de praktiserende dyrlæger.

**Dyrevelfærdsrejsesholdet** blev etableret i 2006 og er fysisk placeret i Herning. Det består af en daglig leder samt et antal medarbejdere, dels fra fødevareregionerne og dels fra Fødevarestyrelsen. Dyrevelfærdsrejsesholdet:

- Bistår politiet i landevejskontrollen med dyretransporter.
- Bistår evt. kontrolafdelingerne i behandlingen af komplicerede dyrevelfærdssager.
- Udfører generel vejledning.
- Foretager en vis supervision af kontrolafdelingernes håndtering af dyrevelfærdsforhold.

Rejsesholdet udfører kun sjældent selvstændige kontrolaktioner.

Både Medicinrejsesholdet og Dyrevelfærdsrejsesholdet er forankret i Fødevarestyrelsens 5. kontor.

## 4 Styling og prioritering af det veterinære område

I kapitel 4 er stylingen og prioriteringen på det veterinære område analyseret. Der er gennemført vurderinger af en række områder indenfor hhv. regelstylingen, den økonomiske styling, mål- og resultatstylingen og den realpolitiske styling. Formålet har været at afdække muligheder og begrænsninger i forhold til at understøtte Fødevarestyrelsens mission og vision om et højt veterinært sikkerhedsniveau.

### 4.1 Regelstyling

#### 4.1.1 Beskrivelse

Rammerne for tidsperspektivet i regelstylingen fastlægges i kontrolforordningen, hvor der er krav til tilrettelæggelse og udførelse af veterinærkontrollen, mens kontrolfrekvensvejledningen understøtter styringsperspektivet med fastlæggelse af frekvenser inden for de forskellige områder.

#### 4.1.2 Vurdering

Kontrollen på det veterinære område er i dag internationaliseret. Selvom kontrollen fremstår som en national opgave, er indholdet af kontrollen ofte bestemt af forhold uden for landets grænser – især som følge af øget import og på grund af sygdommenes bevægelighed over grænserne. Dertil kommer, at meget væsentlig regeldannelse på området sker i EU. Fødevarestyrelsen prioriterer det internationale samarbejde højt både via EU og gennem et direkte samarbejde med kontrolmyndigheder i andre lande.

Fødevarestyrelsens udførende kontrolindsats og ressourceforbruget på det veterinære område er i høj grad styret af de kontrolfrekvenser, der er fastsat for de forskellige kontroller. Nogle af frekvenserne er fastsat i EU-forordninger eller national lovgivning. Det drejer sig for eksempel om 5 pct<sup>4</sup>. besætningskontrollen, medicinrejseholdets kontrolindsats, mærkning og registrering af får og geder, fiskeopdræt, toskallede bløddyrbrug mv. På andre områder er kontrolfrekvenserne administrativt fastsat af Fødevarestyrelsen, eksempelvis i kontrolfrekvensvejledningen, resultatkontrakten eller budgetmodellen.

---

<sup>4</sup> Procentsatsen er bl.a. fastsat ved folketingsvedtagelse V45 i 2003 (Justitsministeriets bekg. nr. 1197 af 19. december 2003).

Med udgangspunkt i en risikovurdering af de forskellige kontrollers væsentlighed er der identificeret seks kontrolområder, hvor kontrolfrekvenserne vurderes ikke at stemme overens med risikoen:

- Relativt hyppig kontrolfrekvens – set i forhold til for eksempel kontrolfrekvensen for velfærdskontrolbesøg.
- Kontrolområder, hvor resultaterne af kontrollen ikke har vist hyppige og væsentlige overtrædelser af reglerne.

Kontrolområderne er karakteriseret ved, at kontrolfrekvensen ikke har været revideret inden for de seneste år, og hvor den fastsatte frekvens således i et vist omfang kan være historisk betinget. Der er primært udvalgt kontrolområder, som er fastsat administrativt, og hvor ændringer i kontrolfrekvensen derfor ikke kræver lovændringer.

De identificerede områder er oplyst i nedenstående tabel med angivelse af, hvordan kontrolfrekvensen er fastsat, hvornår der senest er foretaget en ændring af kontrolfrekvensen, kontrolfrekvensen per år, antallet af kontrolbesøg i alt samt andel indskærpelser, påbud/forbud og bøder/politianmeldelser. En nærmere vurdering og gennemgang af de enkelte områder er foretaget i bilag 4.1.

**Tabel 4.1: Udvalgte kontrolområder, 2006**

Kontrolområde	Fastsat	Seneste ændring	Frekvens pr. år	Antal kontrolbesøg	Andel indskærpelser i pct.	Andel påbud/forbud i pct.	Andel bøder/politianmeldelser pct.
Hold af fjervildt	Administrativt	2001	0,5	75	7%	7%	3%
Hold af hjortedyr	Administrativt	2001	0,5	104	5%	1%	0%
Hold af ræve	Administrativt	2001	0,5	13	8%	0%	0%
Hold af struds-fugle	Administrativt	2001	1,0	13	0%	0%	15%
Handyrstationer	Lovbestemt	2001	2,0	30	10%	0%	0%
Minkfarme med over 20 mink	Administrativt	2001	0,5	886	28%	0%	3%

Kilder: Fødevarestyrelsen

Tabellen viser, at der for alle disse områder gælder, at der i en årrække ikke er foretaget ændringer af kontrolfrekvenserne. Endvidere er der for alle disse områder tale om en relativ hyppig kontrol set

i forhold til den almindelige velfærdskontrol i besætninger, som i gennemsnit gennemføres med en frekvens på 0,05. Endelig er væsentligheden og andelen af sanktioner for de fleste af områderne forholdsvis lav.

### 4.1.3 Anbefalinger

Det anbefales:

- At kontrolfrekvenserne for Fødevarestyrelsens kontrol på en række udvalgte områder revideres, jf. gennemgangen i bilag 4.1.
- At der i overensstemmelse med anbefalingerne for besætningskontrollen i afsnit 5.2 udvikles en risikobaseret model for kontrollen med opdræt af disse dyrearter, således at kontrollen målrettes mod de opdræt, hvor risikoen vurderes at være størst på baggrund af for eksempel opdrættets størrelse, tidligere kontrolresultater, følger af ændringer i ejerskab mv.

## 4.2 Økonomisk styring

### 4.2.1 Beskrivelse

I det følgende gennemføres på en række udvalgte områder en analyse af, om den økonomiske styring af det veterinære område kan tilrettelægges mere hensigtsmæssigt. Områderne er udvalgt på baggrund af en identifikation af aktuelle og væsentlige problemstillinger i relation til budgetlægningen og problemstillingernes sårbarhed overfor eksterne faktorer. Følgende fem problemstillinger behandles:

- Gebyrområdet
- Finansiering af beredskab og kriser
- Større sager om formodede overtrædelser af lovgivningen
- Ny lovgivning, som medfører ændringer i kontrollens karakter
- Tidsregistreringen af opgaver

### 4.2.2 Vurdering

#### **Gebyrområdet**

Fødevarestyrelsens kontrol er finansieret på to måder:

- De basisfinansierede aktiviteter, hvor kontrollen omfatter sikring af kollektive erhvervsinteresser eller forbrugerinteresser. Det gælder for eksempel for kontrol med forekomsten af

smitsomme husdyrsygdomme, dyrevelfærd, veterinære lægemidler eller visse former for zoonosebekæmpelse.

- De gebyrfinansierede aktiviteter, hvor kontrollen retter sig mod områder eller forhold, hvor besætningsejeren, dyrlægen, dyretransportøren, virksomheden eller andre har en direkte individuel egeninteresse i, at kontrollen udføres, og hvor denne dermed kan karakteriseres som en modydelse. Det gælder for eksempel ved eksportkontrollen, mærkning og registrering, AM/PM kontrol, udstedelse af eksportcertifikater mv.

På veterinærområdet er hovedparten af kontrollen gebyrfinansieret. I 2006 blev anvendt 118,4 mio. kr. til veterinærkontrol, heraf var de 70,1 mio. kr., svarende til 59 pct., finansieret af gebyrer. Ses på styrelsens økonomi som helhed (ekskl. Kødkontrollen) er ca. 26 pct. af styrelsens aktivitet gebyrfinansieret.

**Tabel 4.2: Oversigt over basisfinansierede og gebyrfinansierede veterinære kontrolområder**

Basisfinansierede kontrolområder	Gebyrfinansierede kontrolområder
Overvågning af smitsomme husdyrsygdomme	Mærkning og sporbarhed
Besætningskontrol	Dyrskuer, udstillinger og lignende samlinger af husdyr
Zoonosebekæmpelse	Samlesteder og eksportisolationsstalde
Dyrevelfærdsrejseholdet	Fjerkrævirksomheder inklusive fjervildtrugerier
Medicinrejseholdet	ABP-virksomheder
CKL-prøveudtagning	AM/PM kontrol hos slagtedyr
Vaske- og desinfektionspladser	Restkoncentrationer af lægemidler i mælk via mælkekontrol
Zoologiske haver	Certifikater levende dyr, fødevarer og animalske
Veterinær kontrol ved import fra tredjelande (delvist)	Registrering af importører og eksportører (delvist)
Handyrstationer	Veterinær kontrol ved import fra tredjelande (delvist)
Kontrol med mink	Samhandelscertifikater
Opdræt af visse dyrearter	Hygiejnekontrol i malkekvægsbesætninger
Muslingeovervågning (dyresundhed)	
Akvakulturbrug	
Omsætning af levende dyr – national	
Autorisation og registrering af dyrlæger	
Stikprøvekontrol hos praktiserende dyrlæger	
Stikprøvekontrol ved import fra EU-lande mv.	



I ovenstående tabel er i oversigtsform vist de væsentligste basis- og gebyrfinansierede kontrolområder på det veterinære område.

Fødevarestyrelsens økonomi påvirkes af forløbet af de brugerbetalte (gebyrfinansierede) aktiviteter, idet forskelle imellem indtægter og udgifter skal afregnes over for brugerne. Overskud på kontrollen skal tilbagebetales til erhvervet, mens det kan være vanskeligt tilsvarende at opkræve underskud. Ifølge budgetvejledningen skal der tilstræbes balance over en 4-årig periode på gebyrordninger, men efter omstændighederne er det ikke altid muligt at inddække tidligere års underskud ved overdækning i efterfølgende år. Fødevarestyrelsen har på den baggrund bedt Økonomistyrelsen om at gennemføre en analyse af om styrelsen strukturelt, organisatorisk og styringsmæssigt har indrettet sin gebyradministration på den mest hensigtsmæssige måde. Økonomistyrelsens rapport forventes af foreligge 1. marts 2008 og Fødevarestyrelsen vil herefter følge på rapportens anbefalinger.

### **Overvejelser om finansiering af beredskab og kriser**

EU-Kommissionen har den 17. september 2007 vedtaget EU's fælles dyresundhedspolitik 2007-2013 "Prevention is better than cure"<sup>5</sup>. Dette kan give anledning til at overveje finansieringen på længere sigt. Hovedfokus i den fælles dyresundhedspolitik er, at fokus skal flyttes fra krisehåndtering i tilfælde af udbrud af smitsomme husdyrsygdomme til generel risikostyring og præventive aktiviteter. Heri indgår, at der skal etableres et system, hvor landbrugets organisationer bliver involveret i beslutningstagen på vigtige politiske områder med henblik på at fremme den fælles ansvarlighed. Desuden sigter Kommissionen mod at opbygge et system, hvor ansvar og udgifter deles mellem de offentlige myndigheder og landbrugets organisationer, så også landbruget selv bidrager økonomisk i forbindelse med udbrud af smitsomme husdyrsygdomme.

### **Større sager om formodede overtrædelser af lovgivningen**

Med jævne mellemrum konstateres formodede overtrædelser af lovgivningen, som kræver et særligt højt tidsforbrug til opfølgning. Eksempler på veterinærområdet er sagen om de tilsyneladende ulovlige dyretransporter i sommeren 2007, hvor Fødevarestyrelsen bl.a. skulle være anklagemyndigheden behjælpelig med tilrettelæggelse af retssager, herunder yde sagkyndig bistand under efterforskningen og i forbindelse med tiltalerejsning inden for ovennævnte sagsområder.

---

<sup>5</sup> EU-Kommissionen: "A new Animal Health Strategy for the European Union (2007-2013) where Prevention is better than cure", 2007.

Der er ikke i styrelsens budget særskilt afsat ressourcer til håndtering af sådanne større uforudsete sager. Afhængigt af sagernes omfang kan disse sager således i et vist omfang påvirke styrelsens muligheder for løsning af de almindelige opgaver, som det forventes, at styrelsen løser.

### **Ny lovgivning, som medfører ændringer i kontrollens karakter**

Indførelsen af ny lovgivning eller ændret fortolkning af eksisterende lovgivning medfører til tider et ændret ressourcetræk i forhold til finansieringen af den oprindelige planlagte aktivitet. Eksempler på veterinærområdet er krydsoverensstemmelsesordningen (KO).

Krydsoverensstemmelse betyder, at forskellige danske myndigheder skal videregive deres kontrolresultater af bestemte regler til Direktoratet for FødevareErhverv (DFFE), som samlet vurderer, hvor godt besætningsejerne driver bedriften i overensstemmelse med disse regler. Det lægges til grund, når DFFE skal udbetale landbrugsstøtte. Hvis landbrugerne ikke har overholdt reglerne, bliver landbrugsstøtten reduceret med en vis procentdel.

Kontrolaktiviteterne omfattet af ordningen er blevet udvidet markant fra ordningens start til i dag. Antallet af krav, som Fødevarestyrelsen skal kontrollere i medfør af KO, er således steget fra 4 krav i 2005, over 14 krav i 2006 til 69 krav i 2007. KO-kontrollen fungerer på CVR-niveau og ikke besætningsniveau, hvilket ikke i alle tilfælde understøtter Fødevarestyrelsens øvrige veterinære kontrolaktiviteter, herunder på velfærdsområdet. Antallet af virksomheder (defineret som antal CVR numre), som Fødevarestyrelsen skal kontrollere, er endnu kun steget svagt fra 288 virksomheder i 2005 til 313 virksomheder i 2007, men må forventes at stige fremover på grund af en større andel af overtrædelser som følge af en succesfuld risikoudpegning. Idet alle overtrædelser af KO-krav i virksomheder udenfor selve kontrolpopulationen, også kræver indberetning, vil alene det øgede antal krav betyde en stigning i kontrolaktiviteten. Denne udvikling har medført en stigning i antallet af kontrolbesøg og tidsforbrug pr. tilsyn, samt en stigning i mængden af sagsbehandling og administration.

Da Fødevarestyrelsen i 2004 påbegyndte KO-kontrollen, var det en forudsætning, at hovedparten af kontrolaktiviteterne kunne gennemføres i sammenhæng med øvrige kontrolaktiviteter og dermed ikke selvstændigt ville føre til større administrative byrder. Det er imidlertid uklart, hvorvidt denne forudsætning reelt har været opfyldt. I det omfang der anvendes væsentligt flere ressourcer til KO end oprindeligt forudsat, kan det medføre, at styrelsen må nedsætte aktivitetsniveauet på andre områder. Der skal derfor skabes klarhed omkring sammenhængen mellem omkostninger, aktiviteter samt KO kontrollens tilrettelæggelse.

### **Tidsregistreringen af aktiviteter**

En årsag til, at der på visse områder kan konstateres en manglende sammenhæng mellem finansiering og ressourceforbrug kan være, at der ikke altid tidsregistreres som forudsat i styrelsens aktivitetsvejledning.

Fødevestyrelsen bruger et internetbaseret system til online registrering. De udførte aktiviteter i veterinærkontrollen skal henføres til den aktivitet i tidsregistreringen, som fremgår af aktivitetsvejledningen.

Fødevestyrelsen foretager en løbende økonomisk opfølgning af forbruget i styrelsen på de enkelte områder, hvilket bruges til at vurdere, om aktiviteter og projekter bevæger sig i den ønskede retning, hvilket igen understøtter aktivitets- og ressourcestyringen ved:

- At give mulighed for bedre planlægning
- At synliggøre ressourceindsatsen i forhold til indsatsen, herunder målopfyldelsen
- At gøre omkostningerne og tidsforbruget ved de enkelte aktiviteter eller projekter mere gennemskuelige.

Der er derfor et behov for at gennemgå og eventuelt opdatere styrelsens aktivitetsvejledning med henblik på at sikre, at denne er tidssvarende, og at det for medarbejderne er klart, hvordan tidsregistreringen skal ske.

#### **4.2.3 anbefalinger**

Det anbefales:

- At Fødevestyrelsen følger op på Økonomistyrelsens analyse af gebyrområdet for at opnå balance i den gebyrfinansierede kontrol
- At der med udgangspunkt i EU-Kommissionens fælles dyresundhedspolitik 2007-2013 "Prevention is better than cure" sker en nærmere overvejelse af finansieringsstrukturen på længere sigt, herunder finansieringen af beredskab og kriser.
- At der gennemføres en analyse af omkostninger, aktiviteter og tilrettelæggelse relateret til KO-kontrollen, samt at der sikres fokus på korrekt budgettering og tidsregistrering i forbindelse med KO-kontrollen.

### **4.3 Mål- og resultatstyring**

Fødevestyrelsen mål- og resultatstyring udmøntes i resultatkontrakter mellem departementet og den centrale styrelse (herefter hovedkontrakter) og mellem den centrale styrelse og de enkelte regi-

oner (herefter regionskontrakter). Resultatkontrakterne understøttes af resultatlønskontrakter for styrelsens direktører og regionschefer. I nedenstående afsnit belyses det, om resultatmålene har tilstrækkelig fokus på kvaliteten og effekten af Fødevestyrelsens ydelser.

#### 4.3.1 Beskrivelse

Resultatkontrakternes form har varieret over tid, men overordnet er det således, at kontrakten deler de faglige opgaver op i 3 hovedgrupper: veterinærområdet, fødevarsikkerhed samt ernæring og markedsføring. Det har været tilstræbt, at der skulle være en vis balance i, hvor meget de enkelte områder fylder, dog har veterinærområdet fyldt mindre end fødevarsikkerhed.

#### 4.3.2 Vurdering

Tabel 4.3 viser en oversigt over fordeling af resultatkravene for 2006 og 2007 fra hhv. hoved- og regionalcontrakterne, fordelt på de overordnede veterinære kontrolområder.

**Tabel 4.3: Resultatkrav på veterinærområdet**

Resultatkrav på Veterinærområdet	2006		2007	
	Hovedkontrakt	Regionskontrakt	Hovedkontrakt	Regionskontrakt
Sygdomsovervågning og beredskab	3	7	3	3
Dyrevelværd	5	4	2	5
Zoonosebekæmpelse	1	0	3	1
Veterinære lægemidler	2	1	2	2
Import, eksport og omsætning	0	0	0	0
Andet	4	5	3	4
I alt	15	17	13	15

*Kilde: Fødevestyrelsens årsrapporter 2006 og 2007.*

*Visse resultatmål er afhængige af målopfyldelse på mere end et kontrolområde eller på både fødevarer- og veterinærområdet, hvorfor der i forbindelse med udarbejdelse af tabellen er foretaget en vurdering af resultatmålenes placering.*

*Kategorien "Andet" dækker over tværgående administrative områder for både fødevarer- og veterinærområdet.*

De forskellige typer af tilsyn, eller med andre ord ydelser, som fødevarerregionerne leverer, kan opdeles i:

- Efterspørgselsbestemt ydelse - også kaldet rekvireret opgave – som er en ydelse, fødevarerregionen leverer til borgerne, fordi borgerne har henvendt sig og bedt om det (f.eks. tilsyn med samling af dyr, udstedelse af et veterinært certifikat eller godkendelse af en logbog).

Efterspørgselsbestemte ydelser fylder relativt lidt i styrelsens resultatkontrakter på trods af, at de fylder relativt meget i tid og økonomi.

- Udbudsbestemt ydelse som for eksempel er uanmeldte tilsyn med dyrevelfærd, medicin o. lign. Denne type ydelse styres ofte af regionen selv, hvilket betyder, at opgaven kan blive underlagt en nedprioritering, hvis andre opgaver kommer på tværs. Denne risiko har gjort, at der på flere områder har været sat resultatmål for aktiviteten for at sikre, at den bliver gennemført.

Resultatkontrakten mellem departementet og Fødevarestyrelsen benytter sig kun i mindre grad af kvantitative resultatmål, men indeholder primært procesmål. Derimod er langt hovedparten af målene mellem den centrale styrelse og regionerne kvantitative, hvilket er en naturlig følge af, at regionerne er det udførende led i forhold til den praktiske indsats på det veterinære område.

Betingelser for anvendelse af kvantitative resultatmål er:

- at det er teknisk muligt at opgøre, om målene nås og evt. følge status undervejs.
- at det er muligt at kvantificere alle de områder, der ønskes målt, når forhold vedr. de eksisterende registreringssystemer og økonomiske ressourcer tages i betragtning.
- at det er muligt at måle på kriterier af relevans for de ønskede aktiviteter ved indsatsen

Manglende digitalisering af indrapporteringer fra kontrollen på det veterinære område og dermed en naturlig forsinkelse på indrapporteringen, har hidtil medført, at opfølgning og udarbejdelse af tilhørende statistik ikke har kunnet foregå så hensigtsmæssigt for kontrollen på det veterinære område, som for kontrollen på fødevarerområdet. Fra 2006 blev det muligt i journaliseringssystemet (ScanJour) at indtaste udvalgte oplysninger fra kontrollen på det veterinære område, og således kunne der i løbet af 2006 udtrækkes visse oplysninger til afrapportering om målopfyldelse. Udtrækkene har først været mulig fra 2007, og der mangler stadig en del rapporter til udtræk bl.a. vedr. medicinkontrol. Der er dog stadigvæk et tidsmæssigt efterslæb, da indtastningen i ScanJour fortsat ikke sker direkte i forbindelse med kontrollen som på fødevarerområdet, men efterfølgende på baggrund af tilsynsførendes papirnotater.

Et hovedkrav til brugen af effektmål i Fødevarestyrelsens regi er, at man med anvendelse af det valgte effektmål skal være i stand til at identificere en effekt, der er af betydning for Fødevarestyrelsens mission og vision. Begrebet kvalitet er i det følgende defineret som "god praksis indenfor et område".

**Tabel 4.4: Kvalitets- og effektmål som resultatkrav i Fødevestyrelsens kontrakter 2006 og 2007**

Resultatmål	2006		2007	
	Hovedkontrakt	Regionskontrakt	Hovedkontrakt	Regionskontrakt
Aktivitetsmål	11	6	11	6
Kvalitetsmål	3	11	2	9
Effektmål	1*	0	0	0

*Kilde: Fødevestyrelsens årsrapporter 2006 og 2007.*

*\*Målet udgik af resultatkontrakten som følge af metodiske vanskeligheder ved at opgøre målopfyldelsen*

En række aktivitetsmål – både i hovedkontrakten og regionskontrakten – har fokus på kvalitet, f.eks. mål for kvalitet af regionernes tilsynsaktivitet. Der er dog i nogle tilfælde mere tale om procesmål for kvalitetssikringsaktiviteter, der skal gennemføres, end mål for selve kvaliteten. Der anvendes for eksempel krav om antallet af supervisionsforløb for tilsynspersonalet og udvikling af kvalitetsprocedurer for sagsstyring og sagsopfølgning på udvalgte områder.

Der findes imidlertid en række kvalitetsmål, primært i regionskontrakten, med henblik på at styrke fokus på "den gode praksis" indenfor kontrolområderne, herunder sikre, at arbejdsgange og procedurer i forhold til kontrolindsatsen har en høj faglig kvalitet. I regionskontrakten er der f.eks. opstillet syv kvalitetskrav, som beredskabet skal leve op til i tilfælde af mistanke eller udbrud af smitsomme husdyrsygdomme.

Mens der findes en række kvalitetsmål i resultatkontrakten, er der ikke blevet foretaget nogle effektmålinger i forhold til det veterinære område i resultatkontrakterne for 2006 og 2007. I stedet for effektmål i resultatkontrakt 2006 og 2007, blev det valgt, at lade en effekt-vurdering indgå i Fødevestyrelsens årsrapport ud fra en mere overordnet vurdering af, hvordan det var gået i forhold til Fødevestyrelsens mission og vision, nærmere bestemt visionen om færre syge husdyr.

Fraværet af effektmål på veterinærområdet afspejler, at der er en række metodiske vanskeligheder i forhold til at effektvurdere de dele af Fødevestyrelsens vision, som kan siges at høre under veterinærområdet:

- Færre syge husdyr,
- EU's bedste beredskab – mikrobiologiske og kemiske forureninger og forebyggelse og bekæmpelse af husdyrsygdomme og infektioner samt
- National og international indflydelse på veterinærområdet.

Fødevestyrelsens indsats er ikke den eneste faktor, som påvirker efterlevelsen af visionen på de ovennævnte områder. Der er derfor behov for en kvalitativ vurdering til at underbygge effektvurderingen. Enkelte veterinære områder, som f.eks. dyrevelfærd, er mere håndgribelige og har på visse områder paralleller til fødevareområdet, idet det eksempelvis er muligt at måle på, om en sanktionering har en forbedrende, adfærdssættende effekt. Dog vil der også på dette område være faktorer, foruden Fødevestyrelsens indsats, af betydning for antallet af dyrevelfærdssager.

Foruden de overordnede faktorer af betydning for anvendelse af kvalitets- og effektmål har den måde, hvorpå kontrollen rent praktisk planlægges og udføres på (kontrol-setup), en betydning. Nedenfor er der defineret fem forskellige kontrol-setup, som overordnet dækker de veterinære kontrolopgaver.

**Tabel 4.5: Definition af kontrol-setup 1-5**

Kontrol-setup	Definition
1	Hvor der udføres regelmæssigt uanmeldt tilsyn et fastlagt antal gange i løbet af året, således at alle virksomheder kontrolleres i løbet af en begrænset periode.
2	Hvor kun en mindre andel af virksomhederne besøges efter tilfældig udvælgelse, efter risikoudvælgelse eller som følge af konstaterede risikofaktorer.
3	Hvor der udføres kontrol som led i en rekvireret opgave.
4	Hvor der intensivt og i en begrænset periode gennemføres aktioner eller kampagner
5	Hvor der udføres IT-kontrol eller lign. på alle data.

De fleste kontrol-setup har et design, der gør det vanskeligt at foretage en effektmåling endsi- gte effektvurdering, f.eks. at antallet af besætninger, der besøges årligt, er så lille, at det ikke er sandsynligt, at disse besøges igen inden for en overskuelig periode, dvs. manglende kontinuitet i forhold til vurderingen af indsats og effekt, eller at det pågældende kontrol-setup er karakteriseret ved løbende regelændringer, dvs. at ensartetheden i målekriterierne forsvinder. En nærmere beskrivelse af hvilke kontrolområder, der hører under de fem kontrol-setup er nærmere beskrevet i bilag 4.2.

### 4.3.3 anbefalinger

Det anbefales:

- At der i lighed med fødevareområdet igangsættes en proces med henblik på en justering af Fødevestyrelsens resultatkontrakt på det veterinære område, så den i højere grad kommer til at omfatte kvalitets- og effektmål. I den forbindelse bør det undersøges nærmere, på hvilke områder effektmål er mulige, samt hvilke metoder der kan benyttes. Det kan overvejes, i hvilket omfang registreringssystemer kan understøtte dette.

## 4.4 Realpolitisk styring

Fødevarestyrelsens arbejde på det veterinære område er i høj grad påvirket af den aktuelle politiske interesse i Folketinget. Den realpolitiske styring har bl.a. betydning for formulering og målopfyldelse af mål- og resultatkrav i resultatkontrakten, prioriteringen af opgavevaretagelsen og ressourceindsatsen, råderummet i veterinære kriser mv.

### 4.4.1 Beskrivelse

Den realpolitiske styring karakteriseres i folketingsåret 2005/2006 og 2006/2007 ved en markant ennemæssig koncentration omkring sygdomme/beredskab i både 2005/2006 og 2006/2007 og dyrevelfærd i særlig grad i 2006/2007. Indenfor området sygdomme / beredskab var især fugleinfluenza i fokus (i 2005/2006 59 pct. og i 2006/ 2007 32 pct. af §20-spørgsmål og alm.del.spm på veterinærområdet), mens opmærksomheden indenfor det dyrevelfærdsmæssige område primært var forhold omkring dyretransporter (i 2005/2006 4 pct. og i 2006/2007 35 pct. af §20-spørgsmål og alm.del.spm på veterinærområdet). For en uddybning af data, se bilag 4.3.

**Tabel 4.6: Folketingsåret 2005/2006 og 2006/2007**

	Folketingsåret 2005/2006				Folketingsåret 2006/2007			
	§ 20 og alm. del	Pct.	Samråd	Pct.	§ 20 og alm. del	Pct.	Samråd	Pct.
Sygdomme/ Beredskab	131	20%	5	7%	55	13%	4	8%
Dyrevelfærd	38	6%	13	18%	81	20%	22	42%
Zoonosebekæmpelse	7	1%	0	0%	8	2%	5	9%
Veterinære lægemidler	12	2%	0	0%	1	0%	0	0%
Omsætning	4	1%	0	0%	2	0%	0	0%
Øvrige vet. spm.	31	5%	4	5%	7	2%	1	2%
Veterinære spm.	223	33%	22	30%	154	37%	32	60%
Ikke veterinært relaterede spm.	443	67%	52	70%	259	63%	21	40%
<i>i alt</i>	666	100%	74	100%	413	100%	53	100%

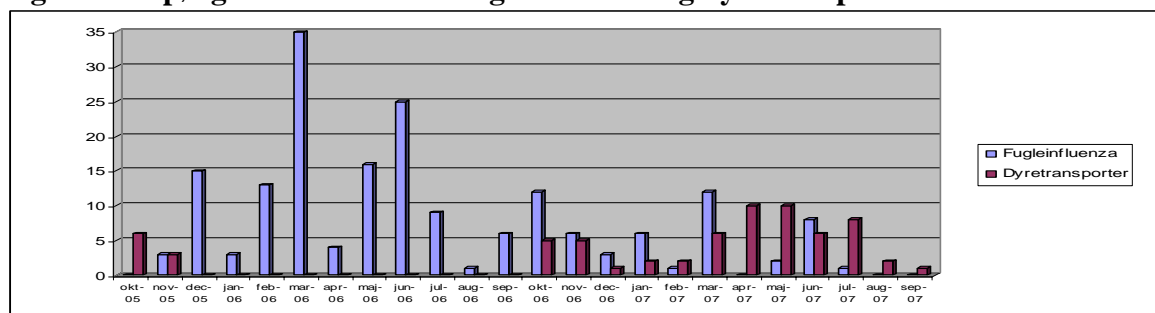
*Kilde: Fødevarestyrelsens journal over ministerbetjening 2005, 2006 og 2007.*



Som udtryk for den politiske interesse er her fokuseret på § 20 spørgsmål, suppleret med analyse af spørgsmål fra det stående udvalg for fødevarer, landbrug og fiskeri i form af samråd og alm. del., hvor folketingsåret 2005/2006 og 2006/2007 er belyst.

Nedenstående figur viser at der i perioden 2005-2007 ikke alene er en rent emnemæssig koncentration, men at spørgsmålene også rent tidsmæssigt er koncentreret omkring bestemte perioder.

**Figur 4.1: Spørgsmål relateret til fugleinfluenza og dyretransporter 2005-2007**



Kilde: Fødevarestyrelsens opgørelse over ministerbetjening 2005, 2006, 2007

Samlet kan den politiske bevågenhed indenfor det veterinære område 2005- 2007 siges at være karakteriseret af:

- Et komparativt set stort fokus på det veterinære område, set i forhold til Fødevarestyrelsens ressourceforbrug, hvor antallet af § 20-, alm. del spørgsmål og samråd relateret til veterinære forhold i 2005/2006 og 2006/2007 tegner sig for hhv. 33 pct., 30 pct., 37 pct. og 60 pct., mens ressourceforbruget på det veterinære område udgør 11 pct. af det samlede ressourceforbrug i Fødevarestyrelsen.
- En emnemæssig koncentration primært omkring sygdomme/beredskab, mere specifikt i forhold til fugleinfluenza, og desuden omfattende opmærksomhed omkring dyrevelfærd, hvor især dyretransporterne var i fokus.

#### 4.4.2 Vurdering

Resultatkravene i resultatkontrakten skal som helhed afspejle både *politisk vigtige, faglig-strategisk vigtige og kritiske opgaver*, som der er risiko for ikke vil blive udført, hvis der ikke kommer fokus på dem gennem resultatkontrakten.

Den realpolitiske styring har endvidere indvirkning på målopfyldelsen. Politikernes og mediernes bevågenhed på visse områder, betyder at Fødevarestyrelsen indsats følges tæt, og at tegn på afvigelser i målopfyldelsen medfører stor opmærksomhed i offentligheden.

Den realpolitiske styring vurderes at påvirke ressourcetrækket i Fødevarestyrelsen på to måder:

Politiske- og mediemæssige fokusområder kan have indvirkning på Fødevarestyrelsens prioritering af ressourcer mellem de forskellige områder. Et eksempel fra 2007 er sagerne om dyretransporter, som tidligere nævnt. En ændret prioritering kan få betydning for målopfyldelsen af resultatkontrakten

Sekundært kan øget veterinært fokus fra politisk side også være ensbetydende med en udvidet betjening af minister og departement.

#### **4.4.3 Anbefalinger**

Det anbefales:

- At Fødevarestyrelsen og Fødevareministeriets departement aftaler procedurer for justering af resultatkontrakten, såfremt udefrakommende begivenheder eller den realpolitiske styring påvirker forudsætningerne for opgaveløsningen.

## 5 Risiko- og behovsorienteringen af kontrollen på det veterinære område

I dette kapitel behandles risiko- og behovsorienteringen af kontrollen på det veterinære område. Kapitlet er opdelt i tre overordnede dele: en analyse af egenkontrollens omfang og indhold, en analyse af risiko- og behovsorienteringen af dele af Fødevarestyrelsens kontrol samt en analyse af den samlede kontrolkæde for svin.

I kapitlets første del om egenkontrollens omfang og indhold foretages en analyse og vurdering af egenkontrollens indhold og omfang for hele Fødevarestyrelsens veterinære kontrolområde. Der foretages en særlig analyse og anbefalinger vedrørende indholdet af den kommende egenkontrol på dyrevelfærdsområdet.

I kapitlets anden del foretages en analyse og vurdering af behovsorienteringen af Fødevarestyrelsens kontrol forbundet med kontrol af dyrevelfærd, medicin og dyretransporter. Endvidere behandles Fødevarestyrelsens brug af sanktioner.

I kapitlets tredje del foretages en tværgående analyse og vurdering af den samlede kontrolkæde for svin. I analysen ses på sammenhængen mellem de forskellige elementer i kontrollen af svin fra det øjeblik, grisen fødes, til den dør. Svineområdet er udvalgt, da det er det største område inden for den veterinære kontrol. Elementer af anbefalingerne og principperne i analysen af den samlede kontrolkæde kan dog anvendes for andre dyrearter.

### 5.1 Analyse af egenkontrollens omfang og indhold

#### 5.1.1 Introduktion og metode

I det følgende foretages en kortlægning og vurdering af omfanget og indholdet af egenkontrollen på det veterinære område samt de forskellige typer af egenkontrol, der eksisterer inden for kvæg-, svin- og fjerkræområdet.

Endvidere behandles særligt beslutningen om at indføre egenkontrol på dyrevelfærdsområdet, som det er besluttet i forbindelse med finanslovsaftalen mellem regeringen og Dansk Folkeparti for 2006.

### 5.1.2 Beskrivelse af egenkontrollens omfang

I denne sammenhæng forstås egenkontrol som de mere eller mindre systematiske rutiner, der udføres af besætningsejer eller andre for at sikre, at love og regler på det veterinære område overholdes. Det bemærkes, at egenkontrollen også tjener en række andre formål for erhvervet og besætningsejeren i forhold til produktion og afsætning. Der kan sondres mellem følgende fire former for egenkontrol på det veterinære område.

**Figur 5.1: Fire former for egenkontrol**

<b>Egenkontrol med prøveudtagning</b>	Egenkontrolformen omfatter processer, hvori der indgår krav om, at besætningsejeren eller øvrig prøveudtager udtager prøver, der indsendes til kontrol.
<b>Dokumenteret egenkontrol</b>	Egenkontrol der skal nedskrives og opbevares for efterfølgende dokumentation. Dokumentationen skal evt. yderligere indrapporteres til FVST. Kontrollen kan omfatte registrering af dyrene
<b>Egenkontrol, der bygger på HACCP-systemet</b>	Egenkontrollen er defineret som egenkontrol, der bygger på HACCP- principper (Hazard Analysis and Critical Control Points) i form af risikoanalyse, udpegning af steder, hvor det kan gå galt, overvågning af disse steder, hvad der skal ske, hvis det går galt samt en løbende revision af egenkontrollen
<b>Egenkontrol, der bygger på opmærksomhed</b>	Egenkontrolformen er besætningsejerens ansvar for løbende at tilse sine dyr og være bevidst om deres velbefindende. I tilfælde med symptomer på sygdomme eller øvrige forhold, der afviger fra, hvad der må betegnes som normalt tilstand, har besætningsejeren pligt til at kontakte dyrlæge eller FVST eller eventuelt rette op på materielle forhold

Egenkontrollen kan således have en meget forskellig karakter. For eksempel er egenkontrol, der bygger på opmærksomhed ikke nødvendigvis skriftligt dokumenteret.

### Oversigt over egenkontrollen for svin, kvæg og fjerkræ

Tabel 5.1 illustrerer, hvilke kontrolområder inden for henholdsvis svin, kvæg og fjerkræ der helt eller delvist er baseret på egenkontrol. En mere detaljeret oversigt over egenkontrollernes indhold for de tre dyrearter fremgår af bilag 5.1.

**Tabel 5.1: Oversigt over væsentligste lovgivningsmæssige egenkontrolområder**

Svin	Kvæg	Fjerkræ
Registrering i CHR <sup>6</sup>	Registrering i CHR	Registrering i CHR
Registrering af døde dyr	Registrering af døde dyr	Registrering af døde dyr
Svineflyttekontrol (Sviko)	Fælles græsgange Kvægflyttekontrol (Dyko)	Fjerkrævirksomheder inklusive fjervildtrugerier
Overvågning med forekomsten af smitsomme husdyrsygdomme: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Svinepest</li> <li>• Aujeszky's sygdom</li> <li>• Brucellose</li> </ul>	Overvågning med forekomsten af smitsomme husdyrsygdomme: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Infektøs Bovin Rhinotracheitis (IBR)</li> <li>• Bovin Virus Diarre (BVD)</li> </ul>	Overvågning med forekomsten af smitsomme husdyrsygdomme: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Avinær Influenza</li> </ul>
Medicin	Medicin	Medicin
	Mærkning og registrering af kvæg	Zoonoseovervågning (f.eks. salmonella)
		Newcastle Disease vaccination

- På *svineområdet* er egenkontrollen primært defineret af de generelle bestemmelser for egenkontrol for husdyr. Der indgår både dokumenteret egenkontrol, egenkontrol med prøveudtagning, egenkontrol, der bygger på opmærksomhed, og HACCP-system.
- Egenkontrollen for *kvægområdet* er i højere grad tilpasset dyrearten og har forskellig karakter, hvad angår omfang og kontrolform. Egenkontrollen på kvægområdet består blandt andet af dokumenteret kontrol, hvor oplysningerne skal nedskrives og opbevares, egenkontrol med prøveudtagning samt egenkontrol byggende på opmærksomhed. Hertil kommer, at branchen er involveret på en række områder inden for overvågning af smitsomme husdyrsygdomme.
- Egenkontrollen på *fjerkræområdet* omfatter flere forskellige områder, herunder den generelle drift af fjerkrævirksomheder. Egenkontrollen består primært af dokumenteret egenkontrol og egenkontrol med prøveudtagning. Ud over de oplyste egenkontroller eksisterer der i praksis en række øvrige egenkontrolområder i forbindelse med fjerkræhold, som branchen selv kontrollerer, og som Fødevarestyrelsen altså ikke er involveret i.

### Indførelse af egenkontrol med dyrevelfærd

Ved den seneste ændring af dyreværnsloven (lov nr. 530 af 6. juni 2007) er indført en hjemmel i loven (§ 4 b) til at fastsætte nærmere regler om besætningsejeres pligt til at udføre egenkontrol med dyrevelfærd i deres besætninger. Der er tale om en lovgivningsmæssig udmøntning af finanslovsaf-

<sup>6</sup> Det Centrale Husdyrregister (CHR).

tale mellem regeringen og Dansk Folkeparti for 2006, hvor der blev opnået enighed om at indføre krav om egenkontrol med dyrevelfærd i besætninger med det formål at sikre en bedre overholdelse af lovgivningen på dyrevelfærdsområdet. Dyrevelfærdslovgivningen hører under Justitsministeriets ressort, men administration, gennemførelse og kontrol varetages i Fødevarestyrelsens regi.

Den nærmere udmøntning af egenkontrollen, herunder fastlæggelsen af de specifikke krav, der skal stilles til egenkontrolprogrammerne, vil – i samarbejde med relevante organisationer på området – blive foretaget af Fødevarestyrelsen og Justitsministeriet i forbindelse med udfærdigelsen af de nærmere regler på området. Det er i forarbejderne til bestemmelsen forudsat, at en del af egenkontrollen skal baseres på branchekoder, jf. ovenfor. Eventuelle omkostninger, som måtte være forbundet med at udføre egenkontrollen, skal afholdes af besætningsejeren.

Fødevarestyrelsen har i løbet af 2006 og 2007 afholdt en række møder med relevante myndigheder og organisationer om det nærmere indhold af egenkontrolprogrammet. Såvel kvægbranchen som svinebranchen har allerede fremlagt udkast til retningslinjer (branchekoder), som kan danne grundlag for egenkontrolprogrammer for disse to dyrearter. Det forventes, at kravet om egenkontrol i første omgang vil blive indført for disse to dele (svin og kvæg) af landbrugserhvervet, som omfatter langt de fleste besætninger og samtidig tegner sig for størstedelen af overtrædelserne af reglerne om dyrevelfærd. Egenkontrolordningen vil imidlertid på længere sigt kunne udstrækkes til også at omfatte andre sektorer inden for landbruget.

Det fremgår også af forarbejderne til bestemmelsen, at ud over de retningslinjer, som fastsættes ved hjælp af branchekoder, vil egenkontrollen skulle bestå i løbende professionel rådgivning til besætningsejerne om, hvordan kravene til dyrevelfærd bedst efterleves i den enkelte besætning, og hvordan egenkontrolprocedurene indarbejdes og udføres bedst muligt. Det vil i den forbindelse ifølge forarbejderne være hensigtsmæssigt, at denne rådgivning indgår i de allerede eksisterende offentligt godkendte sundhedsrådgivningsaftaler, som ud over vejledning om dyresundhed dermed også skal omfatte rådgivning om dyrevelfærdsmæssige forhold. Endelig vil der i forbindelse med gennemførelsen af egenkontrolordningen skulle føres kontrol fra myndighedernes side med, at besætningsejerne overholder egenkontrolprogrammerne. Denne offentlige kontrol med egenkontrollen forudsættes sammentænkt med besætningskontrollen.

### 5.1.3 Vurdering

#### **Egenkontrollens omfang**

Det vurderes, at egenkontrollen er et centralt element i kontrollen på det veterinære område. Det følger af, at jo tidligere en fejl opdages og afhjælpes, desto mindre skade gør fejlen, og desto færre ressourcer skal der typisk til for at afhjælpe den.

Det kan konstateres i relation til omfanget af egenkontrol på det veterinære område, at der for besætninger med kvæg, svin og fjerkræ eksisterer en betydelig række krav og regler, der indebærer, at der skal gennemføres egenkontrol, jf. gennemgangen ovenfor. Disse egenkontrollområder er kun en begrænset del af samtlige de kontroller og egenkontroller, som en besætningsejer forventes at gennemføre eller bliver underlagt. Der findes eksempelvis de kommunale miljøtilsyn, Plantedirektoratets kontroller af gødningsregnskab, sprøjtning mv., Arbejdstilsynets regler omkring arbejdsmiljø, Skov- og Naturstyrelsens kontrol af forskellige naturhensyn, SKAT's regler omkring indberetning af skat osv.

Endvidere vurderes det, at planerne om at udbrede egenkontrol til dyrevelfærdsområdet vil indebære et væsentligt løft af brugen af egenkontrol. Det er således den generelle opfattelse både i Fødevarestyrelsen og hos landbrugsorganisationerne, at indførelsen af egenkontrol på dyrevelfærdsområdet vil indebære et løft af dyrevelfærden i Danmark. Egenkontrollen sætter fokus på, at det er besætningsejeren, som har ansvaret for overholdelse af dyrevelfærdsreglerne. Ved at få sat fokus på dyrevelfærd hos den enkelte besætningsejer kan egenkontrollen medvirke til at sikre en løbende overvågning og daglig kontrol af dyrevelfærden. Egenkontrollen kan dermed også blive set som grundstenen i kontrollen af dyrevelfærd og vil være et meget væsentligt supplement til Fødevarestyrelsens 5 pct. besætningskontrol. Også de hidtidige erfaringer med egenkontrol i forbindelse med salmonelalahandlingsplanerne på svineområdet samt Bio Safety-programmet for høns tyder på, at en systematisk indførelse af egenkontrol kan løfte niveauet ganske betydeligt.

#### **Egenkontrollens indhold**

I relation til egenkontrollens indhold og udførelse findes ikke systematiske analyser af, i hvilket omfang egenkontrol gennemføres af de danske besætningsejere. Det er imidlertid vurderingen, at besætningsejere erfaringsmæssigt ønsker at gennemføre egenkontrol i det omfang, det er påkrævet, men at en række besætningsejere har ganske vanskeligt ved at skabe sig overblik over de mange forskellige regler, de er underlagt, jf. også diskussionen om evne og vilje i afsnit 5.5. Endvidere vurderes det, at besætningsejernes regeloverholdelse i høj grad hænger sammen med om, der er fokus på regeloverholdelse, og om at besætningsejerne har de nødvendige kompetencer og værktøjer, jf. bilag 5.2.

Det vurderes derfor at kunne bidrage til en styrket egenkontrol, at Fødevarestyrelsen i samarbejde med branchen understøtter og udbreder brugen af såvel kvantitativ som kvalitativ egenkontrol gennem blandt andet målrettet information om egenkontrollens indhold og gennemførelse. Et væsentligt redskab i denne indsats er udvikling af og øget brug af branchekoder. Branchekoder kendes allerede og anvendes med succes som redskab til implementering af egenkontrol på fødevareområdet. EU-lovgivningen stiller i stigende omfang krav om brug af branchekoder relateret til primærbedrifterne (hygiejneforordningen, foderhygiejneforordningen og kontrolforordningen). I forbindelse med udvikling af branchekoder for besætninger vil det formentlig være hensigtsmæssigt med udgangspunkt i besætningsejerens situation at inddrage andre ressortmyndigheder, således at der kan etableres tværgående og gennemtænkte modeller for branchekoder og egenkontrollen.

I tillæg til branchekoder kan der være behov for, at besætningsejeren i højere grad modtager vejledning og rådgivning i gennemførelsen af egenkontrollen. Ligeledes kan de privatpraktiserende dyrlægers rolle og ansvar overvejes, idet de kommer regelmæssigt i besætningerne i forbindelse med sundhedsrådgivningsaftalerne

### **Egenkontrollens indhold vedrørende dyrevelfærd**

I dette afsnit vurderes, hvordan egenkontrollens indhold for dyrevelfærd kan tilrettelægges og struktureres for at sikre en effektiv og integreret kontrol med dyrevelfærd. I udarbejdelsen af vurderinger og dertil knyttede anbefalinger er der lagt vægt på at etablere en model for egenkontrollen for dyrevelfærd, der sikrer incitament til overholdelse af dyrevelfærdsreglerne for alle de involverede aktører.

I forbindelse med udbredelse af egenkontrol til dette nye område er det vigtigt, at sikre, at besætningsejerne har kompetencer og værktøjer til at varetage en fornuftig egenkontrol. Det er derfor væsentligt, at erhvervet udarbejder specifikke branchekoder, der dækker hver enkelt dyreart. Der er endvidere behov for, at den enkelte besætningsejers incitament til overholdelse af dyrevelfærdsreglerne, herunder at gennemføre egenkontrol, støttes. Dette kan sikres ved, at der foretages løbende opfølgning på dyrevelfærden med fastlagte intervaller, eksempelvis via sundhedsrådgivningsaftalen. Endvidere bør opfølgning, vejledning og rådgivning i relation til varetagelse af egenkontrollen indgå som et element i erhvervets egne auditeringsordninger.

For at sikre tilstrækkelig sammenhæng kan det overvejes, at Fødevarestyrelsen i forbindelse med 5 pct. besætningskontrollen auditerer både landmændenes egenkontrol og de privatpraktiserende dyrlægers godkendelse af sundhedsrådgivningsaftalen.



Efter *dyreværnsloven* er en dyrlæge, der bliver bekendt med, at et dyr behandles uforsvarligt, forpligtet til at anmelde forholdet til politiet. Dyrlægens anmeldepligt gælder dog ikke, hvis forholdet ikke er groft og i øvrigt straks rettes. Det fremgår af forarbejderne til dyreværnsloven, at hensigten med bestemmelsen om dyrlægers anmeldepligt i første række er at give en vis støtte til den dyrlæge, som konstaterer, at et dyrehold bliver misrøgtet, og som af hensyn til forholdet mellem ham og dyreejeren – der typisk er dyrlægens kunde – kan være fristet til ikke at anmelde forholdet. Overtrædelse af anmeldepligten straffes med bøde.

Endvidere følger det af *dyrlægeloven*, at en dyrlæge, der under udøvelsen af sin gerning får kendskab til, at dyrenes sundhed ikke tilgodeses, eller til, at der på bedrifter med dyr til fødevarerproduktion ikke tages de fornødne hensyn vedrørende hygiejne, medicinanvendelse og andre forhold af betydning for fødevarerens sikkerheden, skal gøre dyreejeren eller den besætningsansvarlige opmærksom herpå med henblik på at få forholdene ændret eller om nødvendigt rette henvendelse til rette myndighed. Bestemmelsen er ifølge forarbejderne tænkt anvendt i f.eks. tilfælde, hvor en praktiserende dyrlæge i forbindelse med et besætningsbesøg bliver opmærksom på, at andre dyr i bedriften end de dyr, som dyrlægen er tilkaldt til, lider af en sygdom, der kræver behandling.

Det kan som et supplement til ovenstående regler overvejes at de privatpraktiserende dyrlæger i forbindelse med deres dialog med besætningsejerne i tilknytning til sundhedsrådgivningsaftalerne forpligtes at informere Fødevarestyrelsen, hvis der gentagne gange konstateres dyrevelfærdsmæssige forhold, der alene kan karakteriseres som værende ikke grove, uanset besætningsejeren i øvrigt retter op på forholdene. Uforsvarlig behandling af dyr skal fortsat anmeldes til politiet. Fødevarestyrelsen bør herefter følge op med et tilsynsbesøg eventuelt som en integreret del af 5 pct. besætningskontrollen eller i form af et opfølgende tilsynsbesøg.

For det fåtal af landmænd, som ikke har en sundhedsrådgivningsaftale eller ikke er omfattet af erhvervets auditering, kan det overvejes, om Fødevarestyrelsen også ud fra en generel risikovurdering bør føre hyppigere tilsyn.

#### **5.1.4 anbefalinger**

Det anbefales:

- At besætningsejerens egenkontrol skal være et centralt omdrejningspunkt i den veterinære kontrol.
- At Fødevarestyrelsen i samarbejde med erhvervet, interesseorganisationer og andre myndigheder udarbejder og gennemfører en målgruppefokuseret informationsstrategi omkring indholdet af egenkontrol for dyresundhed, dyrevelfærd og fødevarerens sikkerhed. Som et ele-

ment heri bør der udvikles værktøjer til at understøtte besætningsejerens egenkontrol på tværs af myndighedsområder. Informationsstrategien og værktøjerne bør sammentænkes med erhvervets auditering, og dermed medvirke til en integreret og forbedret understøttelse af besætningsejerens egenkontrol af dyresundhed, dyrevelfærd og fødevarsikkerhed.

- At Fødevarestyrelsen foretager en prioritering af efteruddannelsesaktiviteterne af de tilsynsførende med fokus på egenkontrol.
- At indførelsen af egenkontrollen på dyrevelfærdsområdet understøttes af, at erhvervet udarbejder og formidler brugen af branchekoder til at understøtte besætningsejerens praktiske gennemførelse af egenkontrollen. Endvidere kan det analyseres, om dyrlægerne har de rette kompetencer til at varetage kontrol og rådgivning vedrørende dyrevelfærd, og om der eventuelt kan være behov for etablering af et efteruddannelsesforløb. Det kan overvejes på hvilken måde, Den Danske Dyrlægeforening og Fødevarestyrelsen kan understøtte viden omkring de privatpraktiserende dyrlægers opgaver i forbindelse med overholdelse af dyrevelfærdsbestemmelserne.
- At de privatpraktiserende dyrlæger i forbindelse med deres dialog med besætningsejerne i tilknytning til sundhedsrådgivningsaftalerne forpligtes til at informere Fødevarestyrelsen, hvis der gentagne gange konstateres dyrevelfærdsmæssige forhold, der alene kan karakteriseres som værende ikke grove, uanset besætningsejeren i øvrigt straks retter op på forholdene. Uforsvarlig behandling af dyr skal fortsat anmeldes til politiet.
- At det overvejes at etablere lovhjemmel til, at Fødevarestyrelsen kan gennemføre administrative sanktioner mod privatpraktiserende dyrlæger, der ikke overholder deres forpligtelser i forhold til bl.a. dyrevelfærd samt lovhjemmel til, at Fødevarestyrelsen kan meddele besætningsejeren påbud om at rette op på forhold, der ikke er i overensstemmelse med dyrevelfærdsreglerne.

## **5.2 Analyse af risiko- og behovsorienteringen af besætningskontrollen**

I det følgende gennemføres en vurdering af, i hvilket omfang den måde, besætningskontrollen gennemføres på, er udtryk for en optimal risiko- og behovsorientering. Der vil i den forbindelse blive fokuseret på udvælgelseskriterier for besætningskontrol.

### **5.2.1 Beskrivelse**

Styrende for udvalg af besætninger i forbindelse med besætningskontrollen er de regler, der gælder for udvalg af besætninger til dyrevelfærdskontrol. Disse besætninger udvælges som en stikprøve på fem procent af alle besætningerne med flere end ti landbrugsdyr/hesten inden for en specifik dyreart. For æglæggende høner og slagtekyllinger gælder dog tillige, at der skal udpeges mindst 50 bedrifter

årligt. Af nedenstående tabel fremgår kontrolfrekvensen samt antallet af kontrollerede besætninger fordelt på dyrearter. Der blev i 2005 gennemført i alt 2.225 kontrolbesøg som del af besætningskontrollen, hvoraf cirka to tredjedele blev gennemført på *svine-* (647 kontroller) samt *kvæg- og kalvebesætninger* (844 kontroller).

**Tabel 5.2: Oversigt over kontrolfrekvens og antal kontrollerede for besætningskontrollen fordelt på dyrearter, 2005**

Besætning	Årlig kontrolfrekvens	Antal kontrollerede i 2005
Svin	Mindst 5 pct. af besætningerne	647
Kvæg og kalve	Mindst 5 pct. af besætningerne	844
Får	Mindst 5 pct. af besætningerne	195
Geder	Mindst 5 pct. af besætningerne	19
Heste	Mindst 5 pct. af besætningerne	253
Mink	Mindst 5 pct. af besætningerne	89
Ænder, gæs og kalkuner	Mindst 5 pct. af besætningerne	14
Slagtekyllinger	Mindst 5 pct. af besætningerne, dog mindst 50 besætninger	48
Æglæggende høner, Alternative	Mindst 5 pct. af besætningerne, dog mindst 50 besætninger	45
Æglæggende høner, bure	Alle buranlæg én kontrol	71
<b>Total</b>		<b>2.225</b>

*Kilde: Fødevarestyrelsen, Kontrolfrekvens, Besætningskontrol, 2005*

Kontrollen med dyrevelfærd koordineres med flere andre kontroller. De besætninger, der er udpeget til medicinkontrol, underkastes automatisk således samtidig velfærdskontrol som en del af besætningskontrollen. Det samme gælder for kvægbesætninger, der på baggrund af overtrædelse af mærkningsbestemmelserne skal have et såkaldt opfølgende kontrolbesøg. Endelig koordineres kontrollen, så vidt det er muligt, med mælkehygiejnekontrol i malkekvægsbesætninger og metodeægskontrollen i besætninger med æglæggende høner.

Grundlaget for fastlæggelse af kontrolniveauet er en række EU-regler samt en national politisk beslutning (V 45). Det følger af begge regelsæt, at kontrollen, så vidt det er muligt, udføres risikobaseret. Der er ikke i EU-lovgivningen fastsat størrelser af stikprøver eller krav til, hvordan stikprøven udvælges.

Siden januar 2004 har der således for de to store dyreområder kvæg- og svinebesætninger været udpeget et antal besætninger til dyrevelfærdskontrol på baggrund af risikoparametre. En betydelig del af kontrolbesøgene har dog fortsat været udpeget som en tilfældig stikprøve. Risikoparametrene har

været størrelse af besætning (f.eks. store kalvebesætninger og store sobesætninger), besætninger udvalgt til medicinkontrol og besætninger med mere end 20 procent overtrædelser af mærkningslovgivningen i 2003. Grundlaget for risikoparametrene for både medicinkontrol og mærkningslovgivningen har været en hypotese om, at en besætningsejer, som ikke efterlever medicinkontrollen eller mærkningsbestemmelserne, også kan forventes at have svært ved at administrere andre forhold, herunder dyreværnsbestemmelser. For de øvrige dyrearter ud over svin og kvæg er anvendelsen af risikoparametre til udpegning af dyrevelfærd mindre udpræget, og besætningerne er hovedsageligt tilfældigt udpeget med udgangspunkt i CHR for de fleste dyrearter og for heste på baggrund af lister fra hesteavlsorganisationerne.

Risikoudpegning af den del af besætningskontrollen, der vedrører medicinkontrollen, er betydeligt mere udviklet end for dyrevelfærdsområdet i øvrigt. Udbygningen af risikoudpegningen af medicinkontrollen skete på baggrund af en større medicinsag i 2001, som medførte en større omlægning af medicinkontrollen, herunder oprettelse af medicinrejseholdet samt omlægning af den daværende stikprøvebaserede kontrol til at være risikobaseret. Endvidere skyldes den mere udførlige risikomodel på medicinområdet især mulighederne for at anvende de elektronisk registrerede oplysninger omkring medicinanvendelsen. Ved hjælp af VetStat er det for eksempel muligt at udpege såvel besætninger med et afvigende forbrug af medicin som dyrlæger med et afvigende ordinationsmønster. Der anvendes således følgende oplysninger i forbindelse med den risikobaserede udpegning til medicinkontrol:

- Oplysninger fra Det Centrale Husdyrregister (CHR).
- Data fra medicinregisteret VetStat.
- Oplysning fra indgåede aftaler om sundhedsrådgivning (for kvæg traditionel sundhedsrådgivningsaftale SRA eller NySR), oplysninger i henhold til bilag 1 i diverse bekendtgørelser om SRA.
- For besætninger med NySR kan oplysningerne, som både den praktiserende dyrlæge og besætningsejeren indberetter elektronisk, anvendes, da de er tilgængelige for Fødevarestyrelsen, herunder data såsom medicin- og symptomregistreringer, udvikling i antal besætningsdiagnoser for besætningen samt oplysninger i kvartals-, års- og statusrapporter.
- Tidligere overtrædelser af lægemiddel- og SRA-regelsættene.

Resultaterne af den risikobaserede udpegning har medført et meget højt antal konstaterede overtrædelser i forbindelse med medicinkontrolbesøg. Ud af de 202 gennemførte besætningsbesøg i 2005 medførte 14 procent politianmeldelse, og 37 procent fik indskærpelser. Risikoudpegningen medvirker givetvis til, at procentsatserne er så høje. Der er dog tale om en væsentlig reduktion i politian-

meldelser set i forhold til 2004, hvor politianmeldelser udgjorde 30 procent, og indskærpelser udgjorde 37 procent. En medvirkende faktor til dette fald i politianmeldelser kan skyldes den præventive effekt som følge af gennemførelsen af den risikobaserede udvælgelse i 2003.

### 5.2.2 Vurdering

Risikoudpegningen på medicinområdet er relativt udviklet og behandles derfor ikke yderligere. Fokus er i det følgende på risiko- og behovsorienteringen af besætningskontrollen og omfatter:

- Rammerne for kontrollen i form af udpegning af mindst fem procent af alle besætninger.
- Brugen af risikoparametre til at målrette kontrollen af dyrevelfærd.
- Brugen af anmeldte eller uanmeldte tilsyn

#### **Rammerne for kontrollen**

I den nuværende udvælgelse til besætningskontrol udtages fem procent årligt til kontrol for alle dyrearter. Der tages således ikke stilling til, om der er forskelle i risikoniveauet for forskellige dyrearter. Forskelle i risikoniveauet kunne skyldes forskelle i vilkår, som dyrene lever under. For eksempel vil vilkårene for heste og geder i et hobbylandbrug være væsentligt forskellige fra vilkårene i en industrialiseret svineproduktion.

En egentlig risikoanalyse, der dokumenterer, at nogle dyrearter har en højere risiko forbundet med dyrevelfærd, er uhyre kompliceret og omfattende. Men en indikation på risikoniveauet for hver dyreart kan fås ved at vurdere resultaterne af besætningskontrollen. Tabel 5.3 viser en oversigt over antal kontrollerede besætninger fordelt på dyrearter, herunder omfanget (i absolutte tal og procent) af besætninger meldt til politiet som følge af den gennemførte kontrol.

**Tabel 5.3: Oversigt over antal kontrollerede besætninger, antal besætninger meldt til politiet samt andelen af de kontrollerede meldt til politiet fordelt på dyrearter, 2005**

Dyreart	Antal kontrollerede	Antal besætninger meldt til politiet	Andel kontrollerede meldt til politiet
Svin	647	46	7,1%
Kvæg og kalve	844	28	3,3%
Får	195	2	1,0%
Geder	19	0	0,0%
Heste	253	2	0,8%
Mink	89	0	0,0%
Ænder, gæs og kalkuner	14	0	0,0%
Slagtekyllinger	48	1	2,1%
Æglæggende høner, alternative	45	1	2,2%
Æglæggende høner, bure	71	2	2,8%
<i>I alt</i>	2.225	82	3,7%

*Fødevarestyrelsen, Kontrollerede dyr og sanktioner, 2005*

Tabellen viser, at andelen af kontrollerede besætninger, der efterfølgende meldes til politiet, er meget større for især svin (7,1 pct.) og til dels også for kvæg (3,3 pct.), æglæggende høner, bure (2,8 pct.), æglæggende høner, alternative (2,2 pct.) og slagtekyllinger (2,1 pct.) end for dyrearter som får (1,0 pct.), geder (0,0 pct.), heste (0,8 pct.), mink (0,0 pct.), ænder, gæs og kalkuner (0,0 pct.). Dette kan således indikere, at risikoniveauet for især får, geder, heste, mink, ænder, gæs og kalkuner er betydeligt mindre end for de andre dyrearter. En bedre risiko- og behovsorientering af kontrollen kan således med dette udgangspunkt formentlig opnås ved at omlægge kontrolfrekvenserne. En omlægning skulle tilrettelægges således, at kontrollen orienteres mod de dyrearter, hvor der alt andet lige er en større sandsynlighed for, at der sker lovovertrædelser. Det vil sige, at kontrollen burde omlægges således, at der procentvis bliver udtaget en større andel af svinebesætninger end for eksempel besætninger med geder.

En sådan omlægning, herunder de eventuelle økonomiske konsekvenser, skal dog vurderes nærmere, idet de enkelte kontroltyper typisk har en forskellig varighed som følge af forskel i kontrollens indhold og ikke mindst som konsekvens af betydelige forskelle i besætningsstørrelser. Således har den gennemsnitlige svine- og kvægbesætning typisk et meget højere antal dyr end eksempelvis hestebesætninger og er derfor mere ressourcekrævende at kontrollere.

## **Risikoparametre til målretning af besætningskontrollen**

Der har hidtil været anvendt et meget begrænset sæt af risikoparametre til målretning af besætningskontrollen omfattende størrelsen af besætningerne samt brugen af kontrolresultater fra medicinkontrollen, jf. gennemgangen ovenfor.

Nedenfor er gennemgået syv mulige yderligere risikoparametre, som kan ligge til grund for risiko-udpegningen af besætningskontrollen. Risikoparametrene vil blive vurderet ud fra følgende fire kriterier:

- Validitet – er der en entydig sammenhæng med dyrevelfærd?
- Tilgængelighed – er data tilgængelig?
- Håndterbarhed og kvalitet – kan data håndteres og kvaliteten af data sikres?
- Dækningsgrad – er data dækkende for alle besætninger med tilpas hyppighed?

Anvendelsen af risikoparametre til målretning af kontrolindsatsen kræver først og fremmest, at risikoparametrene er valide, og at det kan sandsynliggøres, at der er en entydig sammenhæng mellem det pågældende risikoparameter og risikoen for overtrædelse af dyrevelfærdsbestemmelserne. Der er i dag begrænset viden om sådanne sammenhænge, og der er derfor brug for nærmere analyse af brugen af mulige risikoparametre. Dette kan være baseret på en egentlig forskningsbaseret risikoanalyse, subsidiært kan analysen af mulige sammenhænge mellem givne risikoparametre og dyrevelfærd også basere sig på faglige vurderinger eventuelt koblet med viden fra kontrolresultaterne på dyrevelfærdsområdet.

De forskellige risikoparametre gennemgås ud fra de opstillede kriterier. En nærmere beskrivelse og vurdering af indholdet i de oplistede risikoparametre findes i bilag 5.3.

### ***Indrapportering af sundhedsrådgivningsaftaler fra praktiserende dyrlæger***

En iværksættelse af praktiserende dyrlægers indrapportering af sundhedsaftaler er karakteriseret ved høj validitet, da aftalerne er et direkte udtryk for den dyrevelfærdsmæssige tilstand i besætninger. Ligeledes er dækningsgraden høj, da besætningerne tilses i faste intervaller. Tilgængeligheden er moderat afhængig af, hvordan dataregistrering og søgemuligheder implementeres. Det kan imidlertid være vanskeligt at få gjort data tilgængelig og med tilstrækkelig ensartethed og kvalitet.

### ***Data fra erhvervets auditeringskorps***

Anvendelse af data fra erhvervets auditeringskorps som risikoparameter er ligeledes karakteriseret ved høj validitet og en forholdsvis høj dækningsgrad Ligesom for sundhedsrådgivningsaftaler ved-

rører problemstillingerne her især, om data kan gøres tilgængelig og med tilstrækkelig ensartethed og kvalitet i dataene.

### ***Tidligere kontrolresultater fra besætningskontrollen***

Anvendelsen af tidligere kontrolresultater fra besætningskontrollen i risikoudpegnings vil være nemt tilgængeligt, da Fødevarestyrelsen ligger inde med de tidligere resultater. Ligeledes vil håndterbarhed/kvalitet være høj, da data er fremkommet på baggrund af kontrol foretaget af Fødevarestyrelsens egne dyrlæger og kontrolstandarder. Validiteten er derimod mindre blandt andet som følge af, at der er tale om et indirekte udtryk for den faktiske dyreværns-mæssige tilstand i besætningen. Endelig er dækningsgraden mindre for tidligere kontrolresultater, i og med at besætningskontrollen kun udgør fem procent af samtlige besætninger.

### ***Dyrevelfærdsscreening af Plantedirektoratet***

Validiteten, tilgængeligheden og håndterbarheden af dyrevelfærdsscreening forestået af Plantedirektoratet vil være høj. Løsningen forudsætter, at Plantedirektoratets medarbejdere oplæres. Screeningen udføres ikke i dag og vil således være en udvidelse af Plantedirektoratets eksisterende kontrol med primære landbrug. Endvidere er dækningsgraden begrænset, da Plantedirektoratet kun besøger cirka 10 procent af besætningerne årligt.

### ***Kontrolresultater fra samlesteder***

Anvendelse af kontrolresultater fra samlesteder vil have en høj dækningsgrad, mens validiteten og håndterbarheden vurderes at være moderat. Tilgængeligheden vurderes at være relativt lav, da den kræver en registrering, som ikke foretages i dag.

### ***Kontrolresultater fra AM/PM kontrollen***

Anvendelse af kontrolresultaterne fra slagterikontrollen vil have en høj dækningsgrad, mens validiteten og håndterbarheden vurderes at være moderat. Det skyldes blandt andet, at halebid og skuldersår kun er udtryk for en del af den dyrevelfærdsmæssige tilstand i besætningerne. Tilgængeligheden er høj, da registreringerne allerede foretages i vidt omfang i dag.

### ***Data fra forarbejdningsvirksomheder***

Data fra forarbejdningsvirksomheder kan udgøre et grundlag for risikobaseret udpegnings, hvad angår audits. Hvad angår validiteten, vurderes denne at være forholdsvis lav som følge af, at der ikke nødvendigvis kan dokumenteres en direkte sammenhæng mellem fund på selvdøde dyr og den aktuelle dyrevelfærdssituation i en bedrift. Tilgængeligheden vurderes at være middel, da der kan være



visse problemer forbundet med at indhente data op området, da der ikke pt. eksisterer procedure for dataregistrering. Kvaliteten i data og dækningsgraden vil være høj.

### **Brugen af anmeldte eller uanmeldte kontrolbesøg**

Besætningskontrollen gennemføres som udgangspunkt som uanmeldt kontrolbesøg. En ulempe ved de uanmeldte kontrolbesøg er imidlertid, at det indebærer en stor del forgæves kontrolbesøg og dermed spildte omkostninger til forberedelse, kørsel mv.

Der blev i 2006 foretaget 444 forgæves kontrolbesøg som en del af besætningskontrollen. En stor del af disse forgæves kontrolbesøg skønnes at vedrøre kontrol med hobbybesætninger, hvor besætningsejeren typisk er på arbejde i dagtimerne. Se oversigt over hobbybesætninger i bilag 5.4.

Det kan derfor overvejes, at der for hobbybesætninger defineret som besætninger under en vis størrelse gennemføres anmeldte tilsyn. Endvidere kan det overvejes om Fødevarestyrelsen skal gennemføre kontrolbesøg på hobbybesætninger i weekender og aften timer.

### **5.2.3 anbefalinger**

Det anbefales:

- At det nuværende lovgivningsmæssigt fastsatte krav om kontrol af mindst 5 pct. besætningskontrol af *hver* dyreart overvejes omlagt, således at kravet om mindst 5 pct. gælder kontrollen med *alle* omfattede dyrearter under et. Dette giver mulighed for at målrette kontrollen mod de dyrearter, hvor risikoen vurderes at være højest. Grundlaget for udvælgelse af særlige risikodyrearter, hvor kontrolstikprøven kan udvides kan som udgangspunkt omfatte:
  - omfanget af hidtidige lovovertrædelser
  - de produktionssystemer, som er typiske for dyrearten
  - omfang og indhold af den egenkontrol, som findes i branchen.
  - yderligere risikoparametre, herunder data fra forarbejdningssvirksomheder, praktiserende dyrlæger mv.
- At der til brug for risikoudpegningen af kontrollen anvendes en række yderligere parametre, som f.eks. data fra egenkontrollen/ sundhedsrådgivningsaftalerne, data fra erhvervets auditering, data fra besætningskontrollen, data fra AM/PM kontrollen, data fra kontrollen på samlesteder, data fra destruktionsanstalter og Fødevarestyrelsens øvrige kontrol af dyr og besætninger. I forlængelse heraf kan det overvejes at etablere et formaliseret samarbejde om udarbejdelse af forskningsbaserede risiko- og behovsanalyser af dyrevelfærd mellem Veterinærinstituttet, DTU, KU Life, Danmarks Jordbrugsforskning, erhvervet og Fødevarestyrelsen, som kan medvirke til forbedret risikoudpegning.

- At det overvejes at tilsyn for hobbybesætninger gennemføres som anmeldte tilsyn. I forlængelse heraf bør der endvidere foretages en vurdering af fordele og ulemper forbundet med at gennemføre kontrolbesøg på hobbybesætninger i weekender og aften timer.

### 5.3 Analyse af sanktionsanvendelsen på det veterinære område

#### 5.3.1 Beskrivelse

Sanktionsanvendelsen på det veterinære område kan opdeles i følgende fire former: indskærpelser, påbud/forbud, administrative bødeforlæg og politianmeldelser.

- En *indskærpelse* er alene en præcisering af, at gældende regler skal overholdes. Indskærpelser har ingen juridisk virkning i sig selv. Indskærpelser er ikke administrative afgørelser og kan derfor ikke påklages. Afhængigt af forholdets karakter kan indskærpelsen i nogle tilfælde rettes i forbindelse med kontrolbesøget, mens der i andre tilfælde foretages opfølgende kontrol for at konstatere, om forholdet er blevet rettet. Hvis det i forbindelse med den opfølgende kontrol viser sig, at forholdet ikke er rettet, kan det medføre administrativt bødeforlæg eller politianmeldelse.
- Et *påbud* er en afgørelse, der præciserer, hvordan den enkelte virksomhed eller besætningsejer skal overholde lovgivningen. Man kan sige, at et påbud er en ordre eller befaling om at gøre noget konkret, og påbuddet har altså reelt retsvirkning. Påbud anvendes for eksempel i forbindelse med udbrud af husdyrsygdomme og mistanke om BSE-smitte. *Forbud* er, ligesom påbud, afgørelser, der præciserer, hvad en virksomhed eller besætningsejer skal gøre for at overholde lovgivningen. Forbuddet anvendes til at forbyde en besætningsejer eller virksomhed at udføre en bestemt handling, f.eks. flytning af dyr.
- Et administrativt *bødeforlæg* giver virksomheden eller besætningsejeren mulighed for at erkende overtrædelsen uden at skulle i retten. Det kan være en fordel både for virksomheden/besætningsejeren, fødevareregionen og domstolene, idet virksomheden/besætningsejeren i langt de fleste tilfælde erkender, at der er sket en overtrædelse. Det er derfor ikke nødvendigt for en dommer at skulle tage stilling til, om virksomheden rent faktisk er skyldig. En nærmere beskrivelse af kriterier for udstedelse af administrativt bødeforlæg fremgår af bilag 5.5.
- En *politianmeldelse* er en anmodning til politiet om at overveje at rejse sag ved domstolene og anvendes på områder, hvor der ikke er en administrativ bødepraksis. Der kan være flere grunde til at foretage politianmeldelse, men typisk er det, at der er tale om grove og/eller gentagne lovovertrædelser. En liste over kriterier for politianmeldelser findes i bilag 5.6.

I tilknytning til ovenstående generelle principper for sanktionsanvendelse gælder der en række særlige forhold på udvalgte områder.

Overtrædelse af *dyreværnsloven* og andre bekendtgørelser på dyreværnsområdet skal oversendes til anklagemyndigheden. Fødevareregionens reaktionsmuligheder, når der konstateres en overtrædelse på dyreværnsområdet, indskrænker sig dermed til indskærpelse eller politianmeldelse, idet der ikke findes en generel hjemmel for fødevareregionerne til at udstede påbud og forbud eller anvende administrative bødeforlæg.

På *veterinærmedicinområdet* er der fra 1. marts 2006 sket en generel skærpelse af bødeniveauet på medicinområdet. Folketinget har på dette område således taget stilling til bødestørrelserne i form af vejledende bødestørrelser i lovbemærkningerne.

Ændringen af dyreværnsloven fra juni 2007 indebærer dels en udvidelse af adgangen til rettighedsfrakendelse ved indførelse af en *klippekortordning for dyretransporter*. Ordningen, der er inspireret af den klippekortordning, som gælder på færdselsområdet, indebærer, at transportører, chauffører og ledsagere, som tre gange overtræder nærmere angivne regler om transport af dyr, automatisk får en betinget frakendelse af retten til at beskæftige sig med erhvervmæssig transport af dyr. Efter yderligere én overtrædelse sker der ubetinget frakendelse af retten til at transportere dyr. I tilknytning hertil blev der ved ændringen af loven indført en almindelig adgang til ubetinget og betinget frakendelse af retten til at beskæftige sig med erhvervmæssig transport af dyr, herunder også for overtrædelser, der ikke er omfattet af klippekortordningen. Der blev også indført en adgang til i særlige tilfælde at frakende selskaber mv. (juridiske personer) retten til at beskæftige sig med erhvervmæssig transport af dyr.

Endelig er der ved lovændringen sket en væsentlig skærpelse af bødestraffene i sager om transport af dyr. Minimumsbøderne for overtrædelser begået af landmænd eller transportører er således blevet mere end fordoblet i forhold til bødeniveauet efter gældende ret.

### 5.3.2 Vurdering

Der er identificeret følgende aktuelle problemstillinger i relation til Fødevarestyrelsens sanktionsanvendelse på det veterinære område:

- Ensartetheden i sanktionsanvendelsen.
- Sikring af ansvarspådragelse

## Ensartetheden i sanktionsanvendelse

Tabel 5.4 nedenfor viser kontrolresultaterne for dyrevelfærdskontrollen i 2006 fordelt på kontrolafdelinger.

**Tabel 5.4: Kontrolresultater, dyrevelfærd 2006**

Kontrolafdeling	Antal kontrolbesøg	Antal indskærpelser i pct.	Antal politianmeldelser i pct.
Aalborg	327	31,8	1,8
Viborg	277	32,9	3,3
Herning	281	23,5	1,8
Århus	245	30,6	5,3
Vejle	227	15,9	4,9
Esbjerg	163	43,0	9,2
Haderslev	241	21,2	0,8
Odense	174	20,1	0,0
Ringsted	267	12,7	2,6
Rødovre	135	32,6	1,5
Total	2337	25,9	3,0

*Kilde: Fødevarestyrelsen, 2007*

Af tabellen fremgår det, at der kun sker politianmeldelser på dyrevelfærdsområdet i 3 pct. af kontrolbesøgene. Derimod er forekomsten af indskærpelser langt hyppigere, hvor der gives en indskærpelse ved ca. hver fjerde kontrolbesøg. Tabellen viser også, at der er forholdsvis stor forskel på, hvor ofte de ti kontrolafdelinger anvender henholdsvis indskærpelser og politianmeldelser overfor besætningsejerne. Ringsted står for den laveste andel af uddelte indskærpelser med indskærpelser i ca. 13 pct. af kontrolbesøgene, mens Esbjerg står før den højeste med indskærpelser i ca. 43 pct. af kontrolbesøgene. Også hvad angår politianmeldelser står Esbjerg med 9,2 pct. for den højeste andel, mens der i 2006 ikke har fundet en politianmeldelse sted for overtrædelse af dyrevelfærdsregler i Odense. Sanktionsanvendelsen på dyrevelfærdsområdet må betegnes som værende forholdsvis stor på tværs af kontrolafdelingerne.

Samme tendens gør sig gældende på medicinområdet, hvor forskellene i brugen af sanktioner på tværs af kontrolafdelinger i endnu højere grad gør sig gældende end på dyrevelfærdsområdet. Både i forhold til indskærpelser og politianmeldelse overfor såvel besætningsejere er der store lokale forskelle. Variationen i sanktionsanvendelse ses af nedenstående tabel.

**Tabel 5.5: Kontrolresultater, medicinkontrol, 2006**

Kontrolafdeling	Besætninger, antal kontrolbesøg	Besætninger, antal indskærper i pct.	Besætninger, antal politianmeldelser, bøder i pct.	Dyrlæger, antal kontrolbesøg	Dyrlæger, antal indskærper i pct.	Dyrlæger, antal politianmeldelser, bøder i pct.
Aalborg	33	52%	9%	6	0%	67%
Viborg	27	37%	48%	5	20%	60%
Herning	22	18%	32%	5	20%	60%
Århus	20	50%	10%	4	0%	0%
Vejle	15	20%	7%	3	0%	33%
Esbjerg	15	40%	13%	3	0%	0%
Haderslev	17	41%	6%	4	0%	50%
Odense	16	0%	6%	3	0%	33%
Ringsted	19	21%	0%	5	40%	0%
Rødovre	11	18%	0%	2	100%	0%
<i>Total</i>	<i>195</i>	<i>32%</i>	<i>15%</i>	<i>40</i>	<i>15%</i>	

*Kilde: Fødevarestyrelsen, 2007*

Tabel 5.4 og 5.5 viser således, at der er væsentlig uensartethed i sanktionsanvendelsen både for vel-færdskontrollen og medicinkontrollen.

### **Sikring af ansvarspådragelse**

Sikring af ansvarspådragelse er identificeret som en anden væsentlig problemstilling.

På dyrevelfærdsområdet findes p.t. hos Fødevarestyrelsen ikke noget fuldstændigt overblik over, hvor stor en andel der faktisk ender med frifindelse, idet domme, bødeforlæg og andre afgørelser på dyrevelfærdsområdet hidtil ikke er opgjort centralt. Det er i august 2007 blevet aftalt med Rigsadvokaten, at Fødevarestyrelsen fremover skal modtage kopier af alle bødeforlæg, domme og andre afgørelser på dyrevelfærdsområdet. På baggrund af Fødevarestyrelsens egne statistikker over sanktionsanvendelsen, herunder omfanget af politianmeldelser samt oplysninger fra Rigsadvokaten, vil det efterfølgende være muligt hos Fødevarestyrelsen at danne sig et overblik over både omfang, og hvilke præcise forhold som resulterer i en domfældelse, og i hvilke tilfælde en sag ikke fører til domfældelse.

Det er vurderingen, at især følgende forhold vedrørende kontrollens tilrettelæggelse og sagsbehandlingen generelt vil kunne have betydning for, hvorvidt en sag om overtrædelse af lovgivningen på veterinærområdet ender med ansvarspådragelse eller ej. :

- Mangler i sagsbehandlingen vil kunne indebære, at f.eks. beviserne i en straffesag ikke er tilstrækkelige til at sikre domfældelse i sagen. Det skal ses i sammenhæng med, at den lovgivningsmæssige kompleksitet på området er høj og derfor stiller store krav til de tilsynsførendes kompetencer om at få dokumenteret præcis de forhold, som er nødvendige for at sikre domfældelse.
- Færre fejl i sagsbehandlingen omkring procedurer eller lignende i forhold til domstolsbehandlingen.
- Samspil mellem politi og Fødevarestyrelsen skal være effektivt, så der opnås en tilstrækkelig videnovertførsel fra Fødevarestyrelsen til politiet om sagernes indhold.

### 5.3.3 anbefalinger

Det anbefales:

- At Fødevarestyrelsen nærmere analyserer, hvilke forhold der har betydning for forskellene i sanktionsanvendelsen på tværs af kontrolafdelinger samt, at der i forlængelse heraf igangsættes initiativer til at sikre en større ensartethed. Se for eksempel anbefalingen om at overveje brug af øget supervision i afsnit 6.7 samt anbefalingerne vedrørende dyrevelfærdsrejseholdets rolle i afsnit 6.5. Endvidere anbefales det, at der i Fødevarestyrelsen igangsættes initiativer, der kan være med til at sikre at der sker ansvarspådragelse på det veterinære område, herunder medvirke til at undgå fejl og mangler i sagsbehandlingen samt forbedring af samarbejdet og videndeling med politiet. Som elementer heri kan indgå:
- At Fødevarestyrelsen skaber et samlet overblik over, hvor stor en del af Fødevarestyrelsens politianmeldelser der ender med ansvarspådragelse, samt en nærmere analyse af, hvilke forhold i relation til kontrollens tilrettelæggelse og sagsbehandling der har betydning herfor.

## 5.4 Analyse af risiko- og behovsorienteringen af kontrollen af dyretransporter

### 5.4.1 Beskrivelse

Formålet med kontrol af dyretransporter er bl.a. at medvirke til at sikre, at der alene transporteres dyr, der er transportegnede, at indladningsforhold<sup>7</sup> overholdes, og at den planlagte rute for transporten er realistisk. Af bilag 5.7 fremgår en oversigt over de delelementer, der indgår i kontroller af dyretransporter.

---

<sup>7</sup> Indladningsforhold omfatter håndtering af dyrene, pladskrav, transportmidlernes indretning og ledsagedokumenter.

Det er ikke på det foreliggende grundlag muligt at opgøre udviklingen i det samlede antal dyretransporter, men hvis der ses alene på udviklingen i dyretransporter til direkte eksporter er der sket en væsentlig udvikling over de seneste år, jf. tabel 5.6.

**Tabel 5.6: Oversigt over udviklingen i direkte dyretransporter, 2003-2006**

	2003	2004	2005	2006
I alt	3501	3817	4484	4246

*Kilde: Fødevarestyrelsen*

I 2006 gennemførte Fødevarestyrelsen 244 stikprøvekontroller af inldningsforhold. I 2006 kontrollerede politiet på danske veje 655 dyretransporter, som var omfattet af EU's regler om beskyttelse af dyr under transport. I forbindelse med vejkontrollen blev der sammenlagt konstateret 204 overtrædelser af regler for transport af dyr. Heraf var 150 overtrædelser af direkte betydning for dyrenes velfærd.

#### 5.4.2 Vurdering

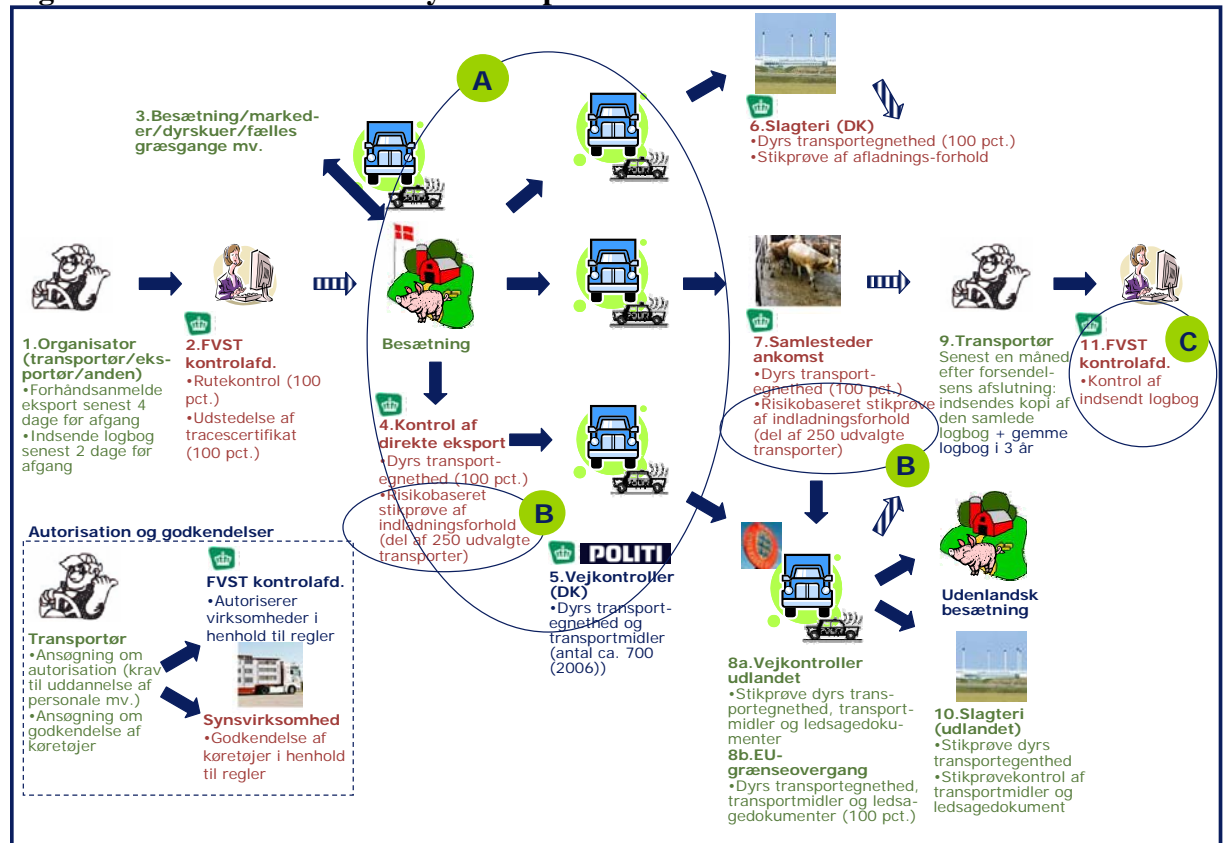
##### **Kontrolkæden**

Figur 5.4 illustrerer den kæde af kontroller, der gennemføres af dyretransporter.

Kæden dækker *fra og med* forhånds anmeldelse af dyretransporten *til og med* den afsluttende kontrol af den indsendte logbog efter dyretransportens gennemførelse.

I figuren, hvis indhold gennemgås i det følgende, er med nummer anført de forskellige led og dermed også steder, hvor kontrollen kan gennemføres.

**Figur 5.4: Kontrolkæden for dyretransport**



Brugerfinansieret kontrol Offentligt finansieret kontrol Andet

Figuren dækker både transporter, der går ud af landet (eksporter), og transporter, som afsluttes inden for Danmarks grænser. Det skal dog bemærkes, at kontrollen af de to typer af transporter ikke er identisk.

Punkt 1 og 2: Hvis den samlede transporttid for en eksport overstiger otte timer, skal transporten forhåndsanmeldes, og der skal indsendes en logbog til kontrol i Fødevarestyrelsen.

Punkt 3: Hvis der er tale om en indenlandsk transport under otte timer, og hvor modtagestedet er for eksempel en anden besætning, et dyrskue eller et græsningsareal, gælder, at der hverken ved afsendelse eller modtagelse sker nogen kontrol fra Fødevarestyrelsens side.

Punkt 4 og 7: I forbindelse med eksporter kontrollerer Fødevarestyrelsen dyrenes transportegnethed og den medfølgende logbog, ligesom der foretages stikprøvekontrol af inddladningsforhold. Kontrollen kan enten foregå hos den enkelte besætningsejer på besætningen (direkte eksport) eller på samlesteder.



Punkt 5: For alle transporter (både eksporter og indenlandske) gælder, at politiet i samarbejde med velfærdsrejseholdet foretager vejkontroller. Denne vejkontrol indebærer, at transportmidlet og dyrenes transportegnethed kontrolleres. Politiets vejkontrol omfatter også udenlandske transporter, hvor også logbøger kontrolleres.

Punkt 6: For indenrigstransporter til slagterier gælder, at alle dyrs transportegnethed kontrolleres af Fødevarestyrelsen på slagteriet, ligesom der foretages stikprøvekontrol af afladningsforhold.

Punkt 8a og 8b: Der gennemføres kontrol af danske transporter ved udenlandske grænser og på veje i udlandet. Denne kontrol står de respektive udenlandske myndigheder for.

Punkt 10: Når danske transporter går til slagterier i udlandet, gennemføres en kontrol af blandt andet dyrenes transportegnethed.

Punkt 9 og 11: Når transporter i forbindelse med eksporter er gennemført, kontrollerer Fødevarestyrelsen igen logbogen for oplysninger om transporten.

Der er identificeret en række problemstillinger i tilknytning til den måde, som kontrollen af dyretransporter foregår på igennem hele kæden. Problemstillingerne er identificeret på en workshop med deltagelse af Fødevarestyrelsens regioner, dyrevelfærdsrejsehold samt Rigspolitiets Færdselsafdeling. De identificerede problemstillinger behandles separat gennem en beskrivelse, en vurdering samt opstilling af anbefalinger til en forbedring af kontrollen.

### **Identifikation af problemstillingerne i kontrolkæden**

I figur 5.4 er markeret de dele og sammenhænge i kontrollen af dyretransporter, hvor der er identificeret manglende sammenhæng mellem de forskellige led i kontrolkæden eller u hensigtsmæssigheder i gennemførelse og behovsorienteringen af kontrollen. Det drejer sig om:

- A. Samarbejde mellem politi og Fødevarestyrelsen.
- B. Stikprøvekontrol af indladningsforhold.
- C. Logbogskontrol.

Indhold og problemstillinger i relation til disse områder vil blive uddybet i det følgende.

#### **A. Samarbejdet mellem politi og Fødevarestyrelsen**

Fødevarestyrelsen kontrollerer transportører på slagterier eller ved eksport. Derfor har Fødevarestyrelsen ud over den veterinærfaglige viden muligheden for gennem udveksling af oplysninger at op-

nå et godt kendskab til, hvilke transportører der er mulige lovovertrædere. Ansvar for vejkontrollen af dyretransport ligger hos politiet, men Fødevarestyrelsens dyrevelfærdsrejsehold bistår politiet i gennemførelsen af vejkontrol. Samarbejdet mellem Fødevarestyrelsen og politiet består i praksis af, at Fødevarestyrelsen bidrager til vejkontroller med veterinærfaglig ekspertise, når politiet gennemfører vejkontroller. Herudover kan Fødevarestyrelsen inddrages i planlægningen af kontrollerne. Samarbejdet består endvidere i, at politiet kan tilkalde Fødevarestyrelsen i forbindelse med akutte situationer.

For at opnå en effektiv kontrol af dyretransporter er det vigtigt hele tiden at sikre koordination og udveksling af informationer mellem Fødevarestyrelsens kontrolenheder og mellem Fødevarestyrelsen og politiet. Koordinationen og udvekslingen af informationer mellem kontrolinstanser fungerer p.t. kun i begrænset omfang. Der foregår ikke udveksling af oplysninger på tværs af kontrolinstanserne. Dette begrænser mulighederne for at afsløre transportører, der gentagne gange overtræder gældende regler. Øget koordination og samarbejde vil være at foretrække både internt i Fødevarestyrelsen mellem medarbejdere, der foretager kontrol i besætninger (4), medarbejdere, der foretager kontrol på slagterier (6), og medarbejdere, der foretager kontrol på samlesteder (7), samt mellem Fødevarestyrelsen og politiet (5). Koordinationen mellem disse parter kan eksempelvis danne grundlag for en øget grad af risikobaseret vejkontrol. Eksempler på dette kan være udvælgelse af geografiske områder, bestemte slagterier, typer af transporter eller konkrete transportører.

Det kan på den baggrund overvejes at lade dyrevelfærdsrejseholdet spille en større rolle i forhold til koordinationen med politiet og i forhold til samarbejdet mellem politiet og kontrolafdelingerne. Det kan ligeledes overvejes, hvorvidt dyrevelfærdsrejseholdet skal tage større del i planlægning, målretning og gennemførelse af politiets kontrolkampagne. Endelig kan det overvejes, om koordinering af kompetenceudviklingen på dyrevelfærdsområdet mellem politiet og Fødevarestyrelsen kan bidrage til en mere effektiv kontrol.

## **B. Stikprøvekontrol af indladningsforhold**

Som fastlagt i resultatkontrakten 2007 afsnit 1.7 skal der hvert år foretages 250 årlige risikobaserede stikprøver af indladningsforhold i forbindelse med udførsel fra et samlested eller ved direkte udførsel. Fødevarestyrelsen har udstedt cirka 500 autorisationer til dyretransportører, heraf er cirka 100 autorisationer til lange transportere og de resterende cirka 400 til korte transportere. Antallet af autoriserede dyretransportører er således relativt begrænset. Hver dyretransportør kan dog have flere forskellige køretøjer. Da der gennemføres årligt i alt cirka 4500 dyretransporter fra direkte eksport, indebærer det, at Fødevarestyrelsen med de 250 årlige stikprøvekontroller af indladningsforhold har

mulighed for at nå en relativt stor andel af de autoriserede transportører, mens det er en begrænset andel af de samlede antal transporter, som kontrolleres.

I 2006 blev der kun foretaget 24 indskærpelser og anmeldelser i forbindelse med kontrol af inddladningsforhold.

En væsentlig årsag til dette relativt lave antal sanktioner kan være, at transportørerne generelt har et højt niveau af regeloverholdelse. Herimod taler imidlertid de foreløbige resultater af de kampagner, der har været gennemført som vejkontroller. Rigspolitiets kontrol af dyretransporter har i de senere år vist, at der i cirka en fjerdedel af de kontrollerede dyretransporter er konstateret overtrædelser af regler for dyrenes velfærd. I 2006 blev der således konstateret 204 overtrædelser ud af sammenlagt 655 dyretransporter ved vejkontroller.

Når omfanget af sanktioner i forbindelse med kontrollen af inddladningsforhold er relativt lav, skyldes det formentlig også, at kontrollen gennemføres, inden transporterne igangsættes, og transportørerne dermed med vejledning fra Fødevarestyrelsen har mulighed for at nå at bringe fejl og mangler i orden, inden dyretransporten igangsættes. Derfor bliver der sjældent tale om en faktisk overtrædelse af reglerne. Kontrollen muliggør således overholdelse af reglerne for den stikprøve af dyretransporter, som bliver kontrolleret. Kontrollen her dermed som minimum en vejledende og rådgivende karakter over for de 250 konkrete chauffører/transportører, som bliver udtrukket i stikprøven. Det er imidlertid usikkert, hvilken generel præventiv effekt kontrollen har. Det kan på den baggrund overvejes, om andre præventive instrumenter vil være mere effektive.

### **C. Opfølgende logbogskontrol**

I forbindelse med kontrol af logbøger<sup>8</sup> (punkt 2 i kontrolkæden) sender eksportører planlægningsdelen til fødevareregionen minimum to arbejdsdage inden, eksporten finder sted. Senest en måned efter forsendelsen skal den samlede logbog igen sendes til fødevareregionen, der foretager en efterfølgende kontrol (punkt 11 i kontrolkæden).

Logbogskontrollen bidrager til, at transportørerne har fokus på overholdelse af hviletidsbestemmelser og dyrevelfærd ved dyretransport, og er dermed et væsentligt aktiv for at sikre bedre dyrevelfærd ved dyretransporter.

---

<sup>8</sup> En logbog består af fem dele: en planlægningsdel, en del vedrørende afgangssted, en del vedrørende bestemmelsessted, en del, der skal udfyldes under forsendelsen, og en del, der skal udfyldes, hvis der konstateres uregelmæssigheder i forhold til transportforordningens bestemmelser.

Når fødevareregionerne modtager logbogen efter eksportens gennemførelse, har myndighederne således mulighed for at sammenligne planlægningsdelen med den samlede logbog. Der er således i høj grad tale om en kontrol baseret på, om den enkelte transportør rapporterer, at vedkommende har gennemført en eksport i overensstemmelse med sin plan, og i fald der er tale om rapporterede variationer mellem plan og faktisk gennemførelse, om rapporteringen af den faktiske gennemførelse så lever op til de lovgivningsmæssige krav.

Et kritisk punkt i denne kontrolmodel er imidlertid, at der kan være tale om afvigelser mellem den rapporterede logbog og de faktiske forhold i forbindelse med eksporten. Kontrol af sådanne variationer mellem det rapporterede om en eksport og de faktiske forhold gennemføres i dag kun i begrænset omfang i form af kontrol af oplysninger fra lastbilernes navigationssystem eller andre datalogger, f.eks. køreskriverne.

Det er således et krav, at lastbiler til transport af en række bestemte dyrearter godkendt efter 1. januar 2007 skal være forsynet med et navigationssystem, der gør det muligt at registrere og give oplysninger svarende til dem, der er anført i logbogen, samt oplysninger om åbning/lukning af rampen. For lastbiler godkendt før 1. januar 2007 gælder kravet fra 1. januar 2009.

### 5.4.3 anbefalinger

Det anbefales:

- At Fødevarestyrelsen har fokus på samarbejdet og udvekslingen af oplysninger omkring kontrollen af dyretransporter både mellem kontrolinstanser i Fødevarestyrelsen og i forhold til politiet. Det kan overvejes, om dyrevelfærdsrejseholdet kan spille en mere central rolle i forhold til koordination med politiet og som bindeled mellem politiet og kontrolafdelingerne. Endvidere kan det overvejes at etablere et mere formaliseret samarbejde omkring risikoudpegning af vejkontroller, hvor Fødevarestyrelsen kan bidrage med viden om transportområdet hentet fra slagterikontrollen og eksportkontrollen.
- At det nærmere overvejes, om der kan opnås en større samlet effekt ved at omlægge den nuværende stikprøvekontrol af indladningsforhold til i højere grad at fokusere på fælles kampagneaktiviteter og vejkontroller med politiet.
- At Fødevarestyrelsen i samarbejde med Justitsministeriet undersøger mulighederne for at iværksætte en efterkontrol af dyretransporterne baseret på oplysninger fra lastbilens navigationssystem eller andre datalogger, f.eks. køreskriverne..

## 5.5 Perspektivering: Risiko- og behovsorienteringen af kontrollen på svineområdet

I dette afsnit gennemgås hele kontrolkæden på svineområdet på tværs de forskellige typer af kontrol, som er behandlet i de foregående afsnit; egenkontrol, besætningskontrol, sanktionsanvendelse og dyretransport. Der er således tale om en afsluttende tværgående perspektivering for svineområdet samt nogle generelle principper, som tager udgangspunkt i de konkrete anbefalinger, som er opstillet i de foregående afsnit. Flere af de generelle principper, som opstilles i dette afsnit kan imidlertid også udbredes til kontrollen med andre dyrearter.

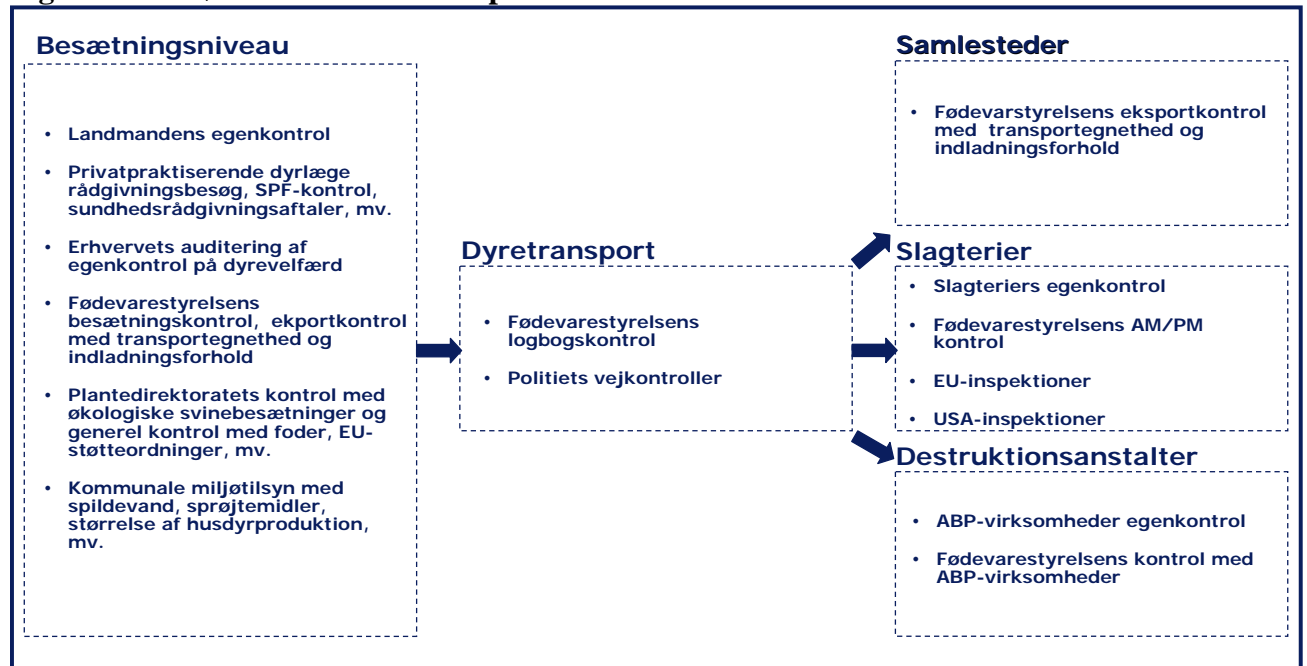
Kontrollen af dyrevelfærd, dyresundhed og fødevarer sikkerhed på svineområdet foretages af en række aktører på forskellige led i kontrolkæden. Der kan opstilles følgende generelle principper for optimering af samspillet mellem de forskellige aktører og led i kontrolkæden:

- Egenkontrollen er et centralt element i kontrolkæden. Det følger af, at jo tidligere en fejl opdages og afhjælpes, desto mindre skade gør fejlen, og desto færre ressourcer skal der typisk til for at afhjælpe den.
- Overlap i kontrollen igennem hele kontrolkæden bør minimeres. Overlap i kontrolkæden undgås eksempelvis ved, at de forskellige aktørers kontroller bygger ovenpå hinanden frem for at kontrollere det samme. For at sikre mod overlap bør der sondres skarpt mellem de forskellige aktørers roller.
- Huller i kontrolkæden bør elimineres. Det skal således ikke være muligt for de kontrollerede at undgå kontrol.
- Den mest effektive og mindst ressourcekrævende overholdelse af regler er baseret på, at de som skal overholde reglerne både kan og vil overholde dem. Det fordrer dog typisk, at de både har incitamenterne til at overholde reglerne, samt at de har den nødvendige viden og kompetencer. Det er derfor vigtigt at få skabt de rigtige incitamenters samt tilstrækkelig vejledning og rådgivning.
- Egentlig myndighedskontrol baseret på sanktioner kan have en præventiv effekt og bør målrettes mod de grupper, som forventes ikke at have viljen til at overholde lovgivningen. Myndighedskontrollen bør derfor være målrettet på baggrund af en risikovurdering og tilstrækkelig i omfang til at sikre en vis præventiv effekt. Endvidere sikres den præventive effekt ved, at sanktionerne er tilstrækkeligt store, og at der sker en sanktionseskalering ved gentagne overtrædelser af reglerne.
- Kontrollen bør målrettes mod de steder, hvor risikoen vurderes at være størst. Risikoudpegningen bør foretages på baggrund af data, som har en høj grad af validitet, tilgængelighed, kvalitet og dækningsgrad. Risikoudpegningen kan foretages på baggrund af data fra andre

led i kontrolkæden, f.eks. led i kontrolkæden, hvor det er muligt at foretage en generel overvågning/screening af regeloverholdelsen.

I det følgende gennemgås kontrollen på svineområdet med udgangspunkt i ovenstående principper. Gennemgangen tager udgangspunkt i de væsentligste aktører i kontrolkæden på svineområdet, jf. figur 5.5. Der er foretaget en nærmere beskrivelse af hver af aktørernes roller i bilag 5.8.

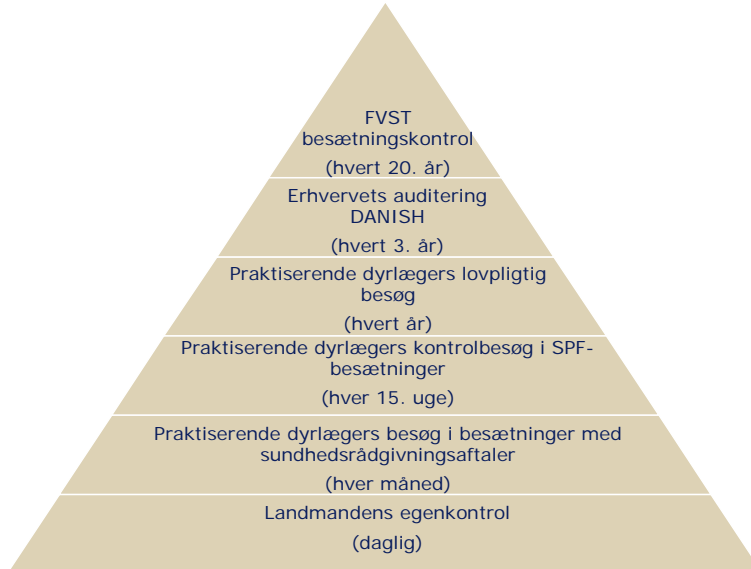
**Figur 5.5: Aktører i kontrolkæden på svineområdet**



Figuren viser, at der er en række forskellige aktører, der foretager forskellige typer af kontrol på besætningsniveau. Figuren viser også, at en gris kan blive kontrolleret for dyresundhed, dyrevelfærd og fødevarer sikkerhed flere gange i løbet af sit liv i de forskellige led i kontrolkæden. Udover kontrollen i besætningen, kontrolleres på stikprøvebasis dyrevelfærdsmæssige forhold i forbindelse med dyretransport og samtlige grise kontrolleres for dyresundheds-, dyrevelfærds- og fødevarer sikkerhedsmæssige forhold på enten samlesteder eller slagterier. Der er således væsentlige overlap i kontrollen, der kræver en klar adskillelse af roller og ansvar. Endvidere muliggør især de senere led i kontrolkæden anvendelse af kontrolldata til at målrette kontrollen på besætningsniveau.

En effektiv tilrettelæggelse af kontrollen bør endvidere tage udgangspunkt i, at der bør være stor forskel på hvor ofte kontrollen gennemføres af de forskellige aktører på området, således at der undgås overlap i kontrolkæden. I figur 5.6 er angivet kontrollens hyppighed i besætningskontrollen.

**Figur 5.6: Kontrollens hyppighed i besætningskontrollen**



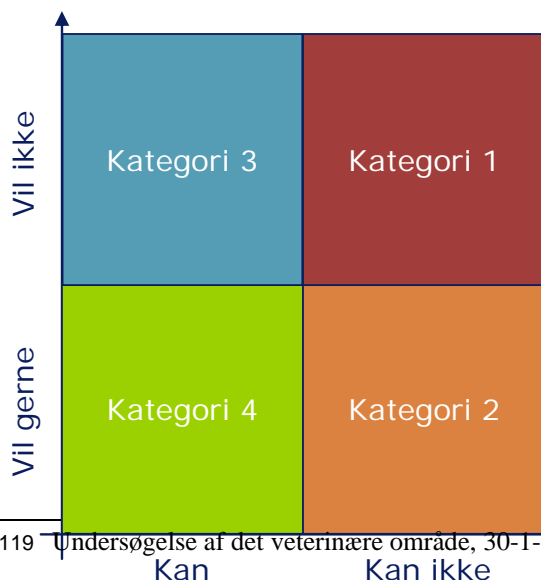
I det følgende foretages en nærmere vurdering af disse forhold for hver af de forskellige aktører i kontrolkæden.

### **Svinebesætningsejeren og egenkontrollen**

Den daglige egenkontrol er et centralt element i kontrolkæden i og med, at det er svinebesætningsejeren, der har den daglige gang i besætningen. Det følger af, at jo tidligere en fejl opdages og afhjælpes, desto mindre skade gør fejlen, og desto færre ressourcer skal der typisk til for at afhjælpe den. Endvidere kan vanrøgt med hundredvis af døde dyr til følge opstå i løbet af få dage som følge af overfyldte stalde, manglende ventilation mv. Da en ekstern myndighedskontrol på daglig basis hverken er ønskelig eller realistisk set ud fra et ressourcemæssigt perspektiv, er besætningsejerens daglige egenkontrol derfor helt central for at sikre en god effekt på svineområdet.

Det er dog en forudsætning for en effektivt fungerende egenkontrol, at svinebesætningsejerne både *kan* og *vil* gennemføre egenkontrollen i overensstemmelse med love og regler på området. I figur 5.2 er angivet en typologi over forskellige grunde til manglende overholdelse af egenkontrollen. I kategori 1 findes de landmænd, som hverken kan eller vil overholde reglerne. I kategori 2 findes de landmænd, som egentlig gerne vil, men ikke kan på grund af manglende kompetencer og overblik over gæl-

**Figur 5.2: Typologi for regeloverholdelse**



dende regler. I kategori 3 findes de, som egentlig godt kan, men ikke vil for eksempel på grund af de økonomiske omkostninger, som egenkontrollen har. Endelig i kategori 4 er der de landmænd, som både kan og vil, og som derfor overholder alle regler og gennemfører en tilstrækkelig egenkontrol.

Det er vurderingen, at kun få besætningsejere, der har evnen, decideret mangler viljen til at overholde reglerne. Viden og overblik er imidlertid forudsætningen for at kunne overholde reglerne gældende for besætningshold, herunder hvordan egenkontrollen gennemføres, således at den lever op til myndighedernes krav.

Endvidere sker vanrøgt i svinebesætninger sjældent som følge af ond vilje, men ofte som følge af sociale eller psykiske omstændigheder, hvor svinebesætningsejeren ikke magter at passe sine dyr ordentligt. Der er derfor også behov for en løbende overvågning af dyrevelfærd, dyresundhed og fødevarer sikkerhed i besætningen samt sanktioner ved overtrædelser.

### **De privatpraktiserende dyrlægers rolle**

Overvågningen af dyrevelfærd, dyresundhed og fødevarer sikkerhed bør dels gennemføres på besætningsniveau, dels ved slagterier og samlestalde, som beskrevet nærmere i afsnittet nedenfor. De privatpraktiserende dyrlæger har den tilstrækkelige faglige kompetence til at gennemføre en sådan overvågning, og har alligevel regelmæssig gang i langt de fleste svinebesætninger. Overvågningen kan således overvejes integreret som et fast element i de månedlige rådgivningsbesøg i forbindelse med sundhedsrådgivningsaftalerne.

For de svinebesætningsejere, som ikke vil leve op til reglerne, er det endvidere væsentligt, at de privatpraktiserende dyrlæger forpligtes til at informere Fødearestyrelsen, hvis der gentagne gange konstateres dyrevelfærdsmæssige forhold, der alene kan karakteriseres som værende ikke grove, og som besætningsejeren i øvrigt retter op på. Uforsvarlig behandling af dyr skal fortsat anmeldes til politiet, jf. afsnit 5.1.

### **Erhvervets auditering**

Dansk Svineproduktion har iværksat DANISH produktstandard i efteråret 2007. Standarden omfatter krav til især dyrevelfærd, fødevarer sikkerhed og sporbarhed i primærproduktionen samt et egenkontrolprogram til overholdelse af standarden og dermed lovgivningen. Standarden indebærer, at alle svinebesætninger bliver auditeret hvert tredje år af et tredjeparts kontrolorgan.

Kontrollen af svin er således under væsentligt udvikling og forventes med egenkontrollen og DANISH produktstandard at blive markant styrket.



I erhvervets auditering af svinebesætningsejerens egenkontrol og produktstandarden DANISH anvendes sanktioner, hvis producenten ikke kan leve op til kravene. Sanktionerne kan både angå genbesøg, reduktion i prisen per slagtesvin og at fratage besætningsejeren produktstandarden. Der er således indbygget meget væsentlige incitamenter for besætningsejeren til at overholde egenkontrollen. Det er derfor vigtigt, at erhvervet sikrer, at sanktionerne i praksis anvendes, da dette vil kunne have en meget stor præventiv effekt.

Det kan for at sikre en effektiv udnyttelse af auditeringen overvejes, at en del af auditeringen målrettes mod de besætningsejere, hvor man på baggrund af tidligere auditeringsresultater eller andre data vurderer, at der er størst risiko for manglende regeloverholdelse. Det skal dog afvejes i forhold til hensynet om at sikre, at auditeringen er dækkende for alle svinebesætninger.

Resultaterne fra erhvervets auditering vil give et billede af tilstanden i den enkelte besætning på en række områder. Auditeringens resultater vil derfor på sigt kunne være en meget væsentlig del af grundlaget for myndighedernes risikoudpegningskontrol, set fra myndighedernes side kan auditeringen dermed betragtes som en indledende screening af besætningerne. Det bør derfor overvejes på hvilke områder, at resultaterne fra auditeringen vil kunne supplere myndighedernes risikoudpegningskontrol.

### **Myndighedernes rolle på besætningsniveau**

De offentlige myndigheder er i dag relativt sjældent på kontrolbesøg i besætningerne. Den offentlige kontrol er langt mere intensiv på samlestederne og på slagterierne. Endvidere begrundes den relativt sjældne offentlige kontrol i besætningerne i, at erhvervet i stort omfang selv foretager rådgivning og vejledning i egenkontrol, mv.

Når de offentlige myndigheders kontrol i besætningerne er relativt begrænset er det desto væsentligere, at den er så målrettet og risikobaseret som muligt. Den offentlige kontrol skal derfor i videst muligt omfang bygge på data og information fra de andre aktørers overvågning og kontrol, herunder sundhedsrådgivningsaftaler, erhvervets auditering, kontrollen på slagterier, DAKA mv., jf. afsnit 5.2 om risikoudpegningskontrol af besætningskontrollen.

Udover at fokusere på besætningsejernes kontrol, er det væsentligt, at kontrollen også målrettes mod de privatpraktiserende dyrlægers rolle. De privatpraktiserende dyrlæger har en vigtig rolle både som rådgiver for besætningsejerne og som anmelder af dyresundheds- og dyrevelfærdsforhold. Da den privatpraktiserende dyrlæge samtidigt står i et kundeforhold til besætningsejeren bør myndighederne også føre kontrol med, at de privatpraktiserende dyrlæger gennemfører en korrekt og uafhængig udførelse af sundhedsrådgivningsaftalen.

Endelig skal den offentlige kontrol i videst muligt omfang være samordnet på tværs af offentlige kontrolmyndigheder. En svinebesætningsejer bliver kontrolleret i forbindelse med Fødevarestyrelsens besætningskontrol, Plantedirektoratets kontrol af en række områder såsom foder, EU-støtteordninger mv. samt kommunernes miljøtilsyn med spildevand, sprøjtemidler, størrelsen af husdyrproduktionen mv. Kontrollen foregår i dag uafhængigt af hinanden mellem de forskellige myndigheder. En større samordning af kontrollen kan indebære effektiviseringsmuligheder for myndighederne samt mindre belastning af svinebesætningsejerne. Det kan derfor overvejes i hvilket omfang, der kan gøres brug af fælles tilsyn, fælles data til brug for risikoudpegnning samt fælles it- og metodeunderstøttelse af de tilsynsførende.

### **Myndighedernes rolle ved dyretransporter og samlesteder**

Kontrolkæden forbundet med dyretransporter er nærmere vurderet i afsnit 5.4. Vurderinger og anbefalinger foretaget her er direkte relevante for svineområdet, og behandles derfor ikke nærmere her.

### **Kontrollen på slagterierne**

På slagterierne foretager Fødevarestyrelsens kontrol af samtlige slagtesvin for dyrevelfærd, dyresundhed og fødevarsikkerhed. Dataene fra AM/PM kontrollen deles med slagterierne. Hvis slagtesvinene har væsentlige skavanker bruger slagterierne resultaterne af kontrollen til at reducere besætningsejerens slagtepris. Det indebærer dermed direkte incitamenter for besætningsejeren til at sikre, at svinene opfylder de sundheds- og slagtemæssige krav, og er dermed et meget effektivt instrument til at sikre, at besætningsejerne følger de opstillede krav. Der er dog få krav, der vedrører forhold af mere velfærdsmæssige karakter.

Som følge af, at alle svin kontrolleres, og at forhold der kan have betydning for velfærdsmæssige forhold som for eksempel benproblemer, skuldarsår, og vulvabid registreres, kan det endvidere overvejes at bruge disse data i forbindelse med risikoudpegningen til velfærdskontrollen på besætningsniveau, jf. afsnit 5.2 om risikoudpegning.

### **Kontrollen på destruktionsanstalter**

Destruktionsanstaltens foretager opsamling og destruktion af døde dyr fra besætningerne. Der foretages i dag ingen samlet registrering og kontrol af, hvilke besætninger, der leverer hvor mange dyr og af hvilke årsager. Der er således tale om svaghed i kontrolkæden. Det er problematisk, idet svinebesætningsejeren derved i princippet kan undgå kontrol ved at aflive svin, som f.eks. har tegn på dyrevelfærdsmæssige problemer. Det er dog umiddelbart vurderingen at en systematisk kontrol af dyrene, som leveres til destruktionsanstalterne vil indebære en u hensigtsmæssig ressourceudnyttelse, idet det i praksis vil være særdeles vanskeligt. Det kan imidlertid overvejes at inddrage data fra

destruktionsanstalter i forbindelse med risikoudpegningen af kontrollen på besætningsniveau, jf. afsnit 5.2 om risikoudpegnings. Endvidere kan det overvejes at analysere mulighederne og potentialet ved at gennemføre en stikprøvebaseret kontrol af døde dyr, som opsamles til destruktions. Denne kontrol kunne f.eks. foretages ved, at Fødevarestyrelsen kørte med DAKA rundt og opsamle de døde dyr og samtidig foretog en visuel kontrol af dødsårsager, udtog prøver og lignende.

### **Anbefalinger**

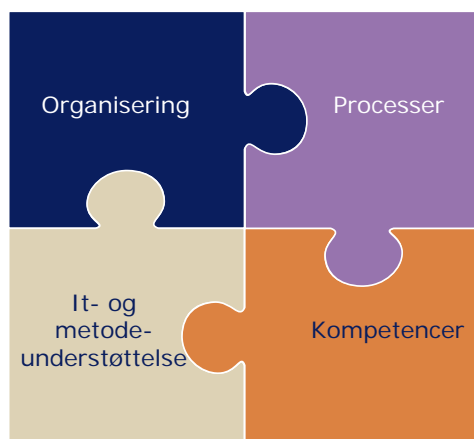
Det anbefales:

- At myndighedernes kontrol på besætningsniveau skal være målrettet og risikobaseret. Kontrollen kan bygge på data og information fra sundhedsrådgivningsaftaler, erhvervets auditering, kontrollen på slagterier, destruktionsanstalter mv.
- At kontrollen i videst muligt omfang skal være samordnet på tværs af offentlige kontrolmyndigheder (Fødevarestyrelsen, Plantedirektoratet og kommunerne).
- At data fra kontrollen på slagterierne samt fra destruktionsanstalter kan anvendes i forbindelse med risikoudpegningen for Fødevarestyrelsens besætningskontrol.
- At det overvejes at analysere mulighederne og potentialet ved at gennemføre en stikprøvebaseret kontrol af døde dyr, som opsamles til destruktions.

## 6 Tilrettelæggelsen af den veterinære kontrol

I det følgende gennemføres på en række udvalgte områder en analyse af, hvordan kontrollen på det veterinære område kan tilrettelægges mere hensigtsmæssigt. Områderne er udvalgt på baggrund af en identifikation af de væsentligste problemstillinger inden for organisering, it- og metodeunderstøttelse, kompetencer og processer forbundet med arbejdstilrettelæggelsen i Fødevarestyrelsen. Den metodiske ramme for analysen er illustreret i figur 6.1.

**Figur 6.1: Analysemodel for tilrettelæggelsen af kontrolarbejdet**



Figuren illustrerer de forhold, der udgør rammen for den veterinære kontrol:

- Organisering, der blandt andet omfatter organisationsstruktur, arbejdsdeling og koordineringsbehov.
- It- og metodeunderstøttelse, der blandt andet omfatter arbejdsredskaber og it-understøttelse af kontrolmedarbejdernes daglige arbejde.
- Kompetencer, der blandt andet omfatter uddannelse, faglig sparring, koordinerende møder og tiltag til understøttelse af det daglige arbejde.
- Processer, der blandt andet omfatter samspillet mellem de forskellige faser i kontrollens tilrettelæggelse.

Identifikationen af problemstillinger inden for den metodiske ramme er baseret på workshops med deltagelse af medarbejdere fra den centrale styrelse i Fødevarestyrelsen, medarbejdere og sektionsledere fra fødevareregionerne samt kontrolchefer og beredskabschefer. Der er efterfølgende foretaget en prioritering af, hvilke problemstillinger der har størst relevans. Det

er på den baggrund valgt at fokusere på følgende problemstillinger, som behandles nærmere i de følgende afsnit:

- Digitalt tilsyn på det veterinære område.
- Organisering af rekvirerede opgaver, primært eksportkontrollen.
- Processer og arbejdsgange.
- Arbejdsdeling.
- Dyrevelfærdsrejseholdet og medicinrejseholdet.
- Specialisering af kompetencer inden for logbogskontrollen.
- Information og supervision

## **6.1 Digitalt tilsyn på det veterinære område**

### **6.1.1 Beskrivelse**

Der findes i dag et begrænset antal uafhængige it-systemer, som understøtter planlægningen og gennemførelsen af den veterinære kontrol. Systemerne er dels Fødevarestyrelsens generelle it-systemer, dels en række særlige faglige systemer. Endvidere findes en række databaser, som anvendes af Fødevarestyrelsens medarbejdere, men som ejes af erhvervet og/eller i tværgående ejerskab mellem Fødevarestyrelsen, andre offentlige myndigheder og erhvervet. Endelig findes en række databaser, som primært anvendes af fødevarerkontrollen, men som også delvist anvendes i forbindelse med kontrollen på det veterinære område. Visse systemer rummer faglig information og generelle oplysninger, andre systemer er overvejende planlægningsværktøj, og endnu andre systemer er til mere direkte anvendelse i opfølgning og sagsbehandlingen, herunder registrering af kontroldata. I bilag 6.1 er angivet en oversigt over de anvendte it-systemer på de veterinære kontrolområder. I bilag 6.2 og bilag 6.3 er vist, hvorledes såvel it som metoder understøtter kontrolbesøg samt fordele ved digitalt tilsyn.

### **6.1.2 Vurdering**

Der er i den nuværende kontrolproces kun et begrænset omfang af it-understøttelse i forbindelse med kontrollen. Vurderingen af den nuværende it-understøttelse kan opsummeres således:

- It-understøttelsen i forberedelsesfasen på det veterinære område består i en række særskilte og uafhængige faglige systemer/databaser, som danner baggrund for kontrolbesøget.
- Opslagene i de forskellige faglige systemer inden hvert kontrolbesøg er tidskrævende og kan ikke gennemføres i et trin.

- Bortset fra de faglige it-systemer er de nuværende arbejdsgange på det veterinære område overvejende manuelle, og der er ingen tværgående systemunderstøttelse.
- Der foretages en række "dobbelte" registreringer, hvor data først registreres manuelt på en papirbaseret tjekliste i forbindelse med kontrolbesøget og efterfølgende indtastes eller indscannes i ScanJour.
- Hovedparten af de registreringer, der foretages, er understøttet af tjeklister, og der er kun i begrænset omfang egentlige "fritekst"-registreringer.
- Opfølgning på kontroller sker gennem en indscanning af tjeklister koblet til en sag i Fødevarestyrelsens elektroniske sags- og dokumenthåndteringssystem (ESDH) samt indtastning af de mest centrale data.
- Den nuværende registrering af kontrolresultater er baseret på meget få data, hvilket kun i begrænset omfang muliggør tværgående udtræk til eksempelvis risikobaseret udvælgelse, afrapportering, evaluering eller andre statistiske formål.

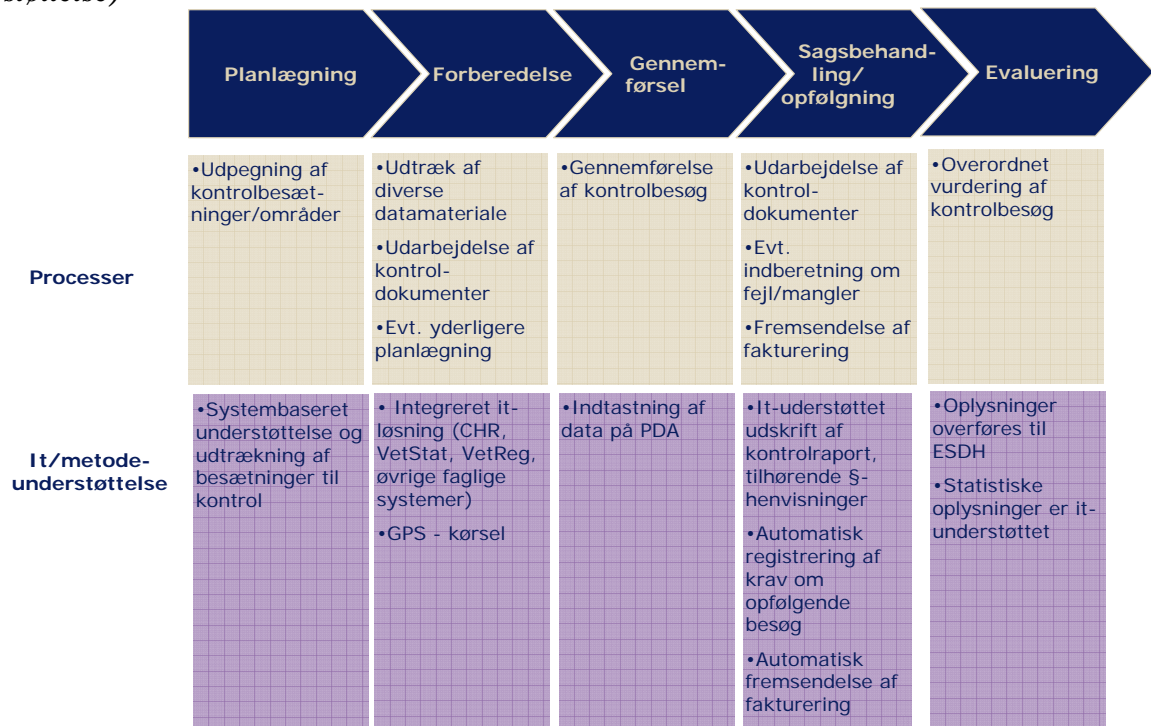
Der er således tale om en meget begrænset it-understøttelse og karakteriseret ved mange tidskrævende manuelle aktiviteter. Endvidere er der i forbindelse med den tilsynsførendes manuelle registrering og udarbejdelse af kontrolrapporter væsentlige arbejdsmiljømæssige problemer. Skrivearbejdet ved afslutningen af tilsynet kan tage lang tid, og arbejdsstillinger i stalden i forbindelse med udarbejdelse af tjeklister og kontrolrapporter er typisk uhensigtsmæssige. Endvidere kan den tilsynsførende være udsat for træk og kulde samt psykisk pres fra en utilfreds besætningsejer.

#### **Faktaboks 6.1: Digitalt tilsyn på fødevarerområdet**

På fødevarerområdet fungerer tilsynet i praksis forskelligt fra veterinærområdet. Her udarbejdes der ved selve tilsynet med en fødevarer virksomhed en kontrolrapport på stedet på en bærbar computer. Alle data til senere brug overføres herefter til ScanJour. Data til statistisk opfølgning er herefter klar til udtræk dagen efter. Der eksisterer rapporter i Crystal Report, som på kort tid kan trække relevant information til opfølgning. Dette bruges for eksempel til de afrapporteringer, hvor der skal afrapporteres med kortere intervaller end kvartalsrapporterne.

Hvis der på linje med, hvad der findes på fødevarerkontrollen jævnfør ovenstående faktaboks 6.1, indføres digitalt tilsyn i veterinærkontrollen, vil en lang række tidskrævende mere eller mindre manuelle og papirbaserede aktiviteter kunne reduceres, f.eks. opslagsarbejde og listeadskrivning, tasterarbejde og indscanning. Dette vil også kunne forbedre arbejdsmiljø forholdene for de tilsynsførende. I nedenstående figur 6.2 er illustreret, hvorledes et veterinærkontrolbesøg kan gennemføres med øget it-understøttelse.

**Figur 6.2: Veterinærkontrolbesøg med øget it-understøttelse (It = elektronisk understøttelse)**



I

- I planlægningsfasen vil digitalisering af opgavevaretagelsen sikre, at der sker en fordeling af kontrolopgaver til den enkelte medarbejder på baggrund af en risikobaseret udtrækning af besætninger via ESDH-systemet.
- I forberedelsesfasen vil en digitalisering indebære, at eksisterende systemer integreres – det gælder både generelle systemer, faglige systemer, private databaser og fødevarerrelaterede systemer med relation til det veterinære område. Der etableres en arbejdsgangsunderstøttende it-løsning, f.eks. portalbaseret, indeholdende alle nødvendige faglige oplysninger for kontrolbesøget (CHR, VetStat, VetReg, øvrige faglige systemer) med mulighed for overførsel til PDA. Det bør undersøges, om det forberedende arbejde kan gøres fra en hjemmearbejdsplads, således at et besøg på kontoret ikke er nødvendigt. Endelig bør der etableres GPS-systemer i Fødevarestyrelsens biler til veterinærkontrol for at forbedre kørselsplanlægning. En sådan GPS-installation bør også omfatte mulighed for at kunne udtrække den fornødne dokumentation for kørselsregnskab.
- I gennemførelsesfasen vil en digitalisering indebære, at der først og fremmest etableres et it-system, som kan sikre opsamling og lagring af de relevante kontroldata. Tjeklisterne omfatter en række afkrydsningspunkter, hvis lagring forholdsvis let kan understøttes systemmæssigt. Selve opsamlingen af data vil formentlig kunne ske gennem anvendelsen af PDA, således at kontroldata umiddelbart under kontrolbesøgene kan gøres digitale. Tjekpunkterne kan tilføjes standardmakroer, der definerer de tilhørende paragraffer ved overtrædelser af

gældende lovgivning. En forudsætning for digitalt tilsyn på det veterinære område er, at den tekniske løsning i form af PDA er tilstrækkelig robust til at kunne anvendes i staldmiljøer samt ikke udgør et problem i forhold til smittefare fra én besætning til en anden. Det vurderes dog, at der på markedet findes både tekniske og praktiske løsninger, som er tilstrækkelig holdbare, og som også med en hensigtsmæssig håndtering vil kunne undgå risikoen for smittefare, for eksempel brug af engangsplastikcover til PDA.

- I sagsbehandling/opfølgingsfasen indebærer digitaliseringen af selve kontrolgennemførelsen, at data overføres automatisk fra PDA'ere til ESDH-systemet. Efterfølgende sagsbehandling i form af udsendelse af kontrolrapport foretages i vid ustrækning automatisk på baggrund af vurderingen og indrapporteringen på PDA foretaget i forbindelse med besætningsbesøget. Eventuelt opfølgende kontrolbesøg registreres automatisk og overføres til ESDH-system og fordeles til relevante medarbejdere. Det bør undersøges, om en sådan overførsel kan ske, uden at den tilsynsførende skal på kontoret – for eksempel via hjemmearbejdsplads eller via mobildataoverførsel.
- Den elektroniske dataopsamling og overførsel i evalueringsfasen vil indebære, at kontrolresultater direkte kan anvendes til risikoudpegnning af besætningskontrollen samt til generelle statistiske og analytiske formål.

Endelig er det vurderingen, at såfremt der gennemføres en digitalisering af den veterinære kontrol, bør en sådan understøttes af en detaljeret kortlægning, tilpasning og effektivisering af kontrolprocessens enkelte arbejdsstrin, jf. afsnit 7.3.

### 6.1.3 Anbefaling

Det anbefales:

- At der udarbejdes en egentlig business case med henblik på vurdering af mulighederne for digitalt tilsyn på det veterinære område. Business casen bør udvikles på grundlag af erfaringerne høstet på fødevarerområdet, herunder de udviklingsinitiativer, som følger af forliget om fødevarerområdet fra foråret 2007. Endvidere bør business casen tage højde for de særlige praktiske udfordringer, der eksisterer i kontrollen på det veterinære område. I business casen skal der foretages en nærmere vurdering og kvantificering af fordele og omkostninger ved indførelse af digitalt tilsyn, herunder vurdering af:
  - mulige procesbesparelser for de forskellige typer af kontrol på det veterinære område.
  - muligheder for forbedret risikoudpegnning
  - muligheder for øget kvalitet og ensartethed i kontrollen



- de særlige udfordringer, der er som følge af, at de faglige oplysninger er baseret på en række eksterne systemer med forskellige ejere.
- omkostninger til kravspecifikation
- omkostninger til design, udvikling, integration og test
- hardware- og softwareomkostninger
- omkostninger til drift og vedligeholdelse
- vurdering af risici og implementeringsmæssige barrierer

## **6.2 Organisering af rekvirerede opgaver, primært eksportkontrollen**

### **6.2.1 Beskrivelse**

Kontrolafdelingerne i fødevareregionerne varetager en række kontrolopgaver, som igangsættes ved, at en virksomhed rekvirerer kontrolopgaven. Det drejer sig primært om kontrol af eksporter og i mindre omfang for eksempel kontrol af logbøger og kontrol med import fra tredjelande.

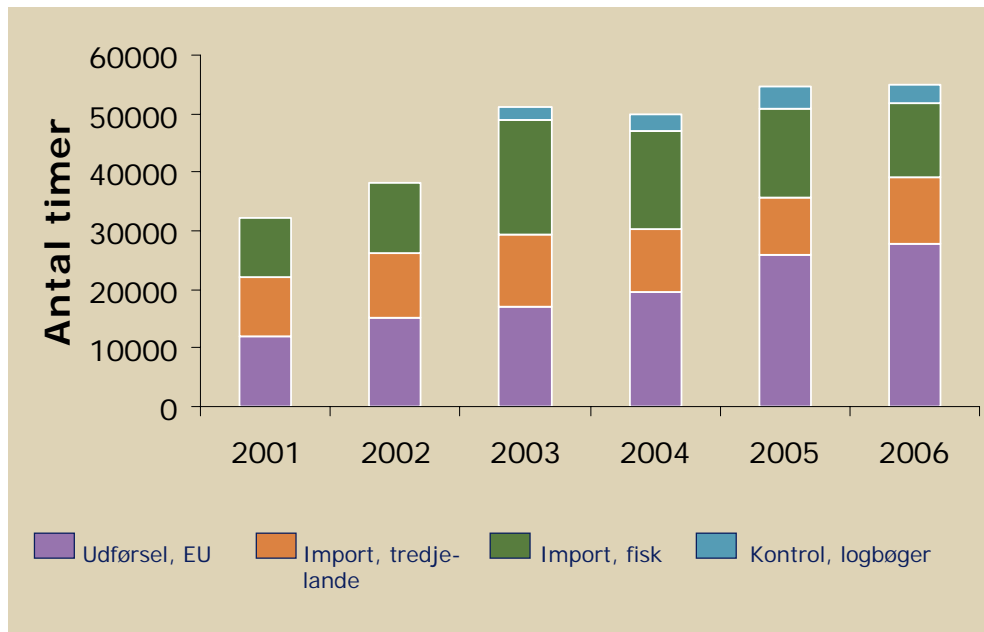
Eksportørernes anmeldelsesfrist ved de rekvirerede eksporter er fire dage for levende dyr og én dag for animalske produkter, hvilket indebærer, at planlægningshorisonten for denne type af opgaver er kortere end for andre opgaver, som i princippet kan planlægges for et år ad gangen.

Stort set alle veterinære kontrolmedarbejdere i regionerne varetager opgaver i relation til direkte eksport og eksport fra samlesteder. En væsentlig årsag hertil er blandt andet, at de arbejdsmiljømæssige belastninger (såvel fysiske som psykiske) vurderes at være således, at opgaverne bør spredes på så mange medarbejdere som muligt.

### **6.2.2 Vurdering**

Omfanget af rekvirerede opgaver er øget i de seneste par år, jf. figur 6.3.

**Figur 6.3: Rekvirerede opgaver 2001-2006**



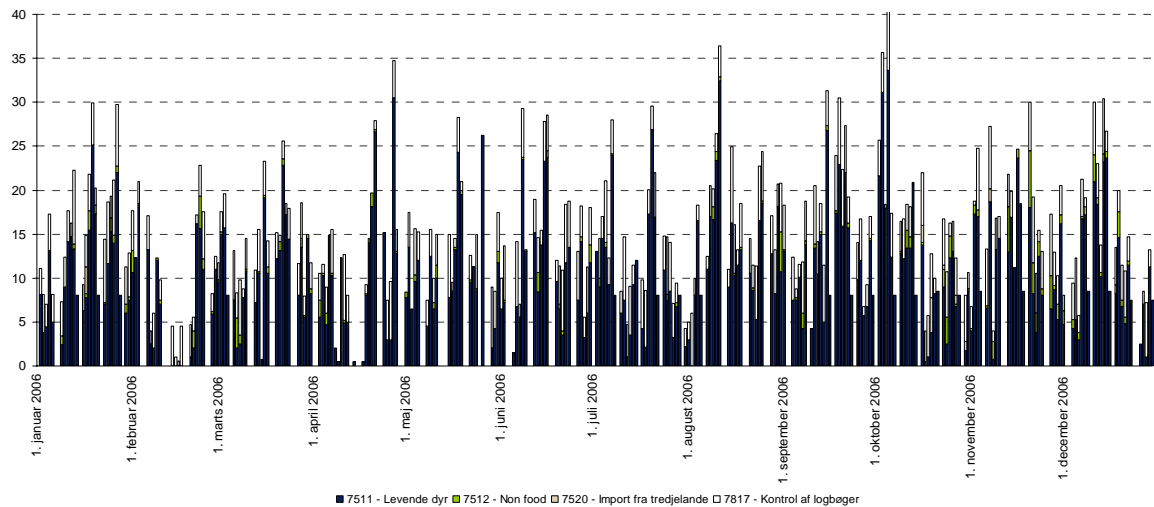
*Kilde: Fødevarestyrelsen, Oversigt over rekvirerede opgaver 2001-2006*

Timeforbruget til de samlede rekvirerede opgaver er steget fra cirka 30.000 timer i 2001 til over 50.000 timer i 2006 svarende til en stigning på over 60 procent. Baggrunden for det øgede timeforbrug skyldes især udviklingen i rekvirerede opgaver forbundet med samhandel med EU, som er mere end fordoblet over perioden fra cirka 10.000 timer i 2001 til knap 25.000 timer i 2006.

De rekvirerede opgavers karakter i form af varierende ressourcetræk stiller store krav til organisering og tilrettelæggelse af kontrollen. Særligt eksportkontrollens efterspørgselsorienterede karakter og heraf følgende variation i ressourcetrækket vanskeliggør en langsigtet planlægning og tilrettelæggelse af øvrige kontrolopgaver, særligt på spidsbelastningstidspunkter, hvor ressourcetrækket til eksportkontrollen kan udgøre en stor andel af de samlede ressourcer i kontrolafdelinger og beredskabscentre.

Et eksempel på variationen i ressourcetrækket er illustreret i nedenstående figur 6.4, som viser udsving og volumen for de rekvirerede opgaver i timer (opdelt på type af rekvirerede opgaver) for hele 2006 for kontrolafdelingen i Haderslev. Det ses af figuren, at der er store dag til dag udsving, og at der ikke er noget systematisk mønster i ressourcetrækket hverken på uge-, måneds- eller årsbasis. I bilag 6.4 er der foretaget en analyse af udsvinget i opgavevaretagelsen, som viser at udsvingene er særligt store i Haderslev samt i beredskabsafdelingerne i Herning og Ringsted.

**Figur 6.4: Dagligt timeforbrug til rekvirerede opgaver – kontrolafdelingen Haderslev, 2006**



Kilde: Fødevarestyrelsen, Timeregistrering, 2006

I nedenstående tabel 6.1 fremgår antallet af årsværk, timer til rekvirerede opgaver i 2006, timer til rekvirerede opgaver pr. årsværk i Haderslev, Herning og Ringsted.

**Tabel 6.1: Rekvirerede opgavers omfang for beredskabs- og kontrolafdelingerne i Haderslev, Herning og Ringsted, 2006**

Sted	Antal årsværk	Timer til rekvirerede opgaver i 2006	Timer til rekvirerede opgaver pr. årsværk
Haderslev Beredskabscenter	6,9	2.223	322,2
Haderslev Kontrolafdeling	12,6	4.061	322,3
Herning Beredskabscenter	7,7	1.526	198,2
Herning Kontrolafdeling	12,0	622	51,8
Ringsted Beredskabscenter	4,8	700	145,8
Ringsted Kontrolafdeling	5,9	306	51,9

Kilde: Fødevarestyrelsen, Timeregistrering, 2006

Tabellen viser, at omfanget af de rekvirerede opgaver er særligt markant i Haderslev både i alt og per medarbejder. Det skyldes, at Haderslev har ansvaret for kontrollen ved samlestederne ved den tyske grænse. Omfanget af de rekvirerede opgaver er dog også betydeligt i beredskabscentrene i Ringsted og Herning. De tilknyttede styringsmæssige problemstillinger er derfor også særligt markant i Haderslev og i et betydeligt omfang også i beredskabscentrene i Ringsted og Herning. Som følge af stigningen i timeforbruget til eksporter har det betydet en særlig styrings- og planlægningsmæssig udfordring i Haderslev.

### 6.2.3 Anbefaling

Det anbefales:

- At ledelse, organisation og arbejdsdeling tilpasses vilkårene for efterspørgselsstyrede opgaver, herunder forbedret planlægning og arbejdsdeling, uddannelse, ledelsesmæssigt fokus mv. En løsning bør særligt forholde sig til, at omfanget af rekvirerede opgaver i Haderslev har et særligt højt niveau, hvorfor der kan være behov for særlige løsninger. Løsningen af problemstillingen bør endvidere sikre, at der ikke sker en u hensigtsmæssig udhulning af ressourceforbruget til varetagelse af andre opgaver, herunder for eksempel beredskabsarbejdet. Dette bør til dels løses inden for rammerne af resultatstyringen, jf. kapitel 4. Følgende elementer kan indgå i tilpasningen af ledelse, organisation og arbejdsdeling:
  - Forbedret planlægning i form af optimering af arbejdsdeling, understøttelse med planlægningsværktøjer, målretning af uddannelse i efterspørgselsbestemt planlægning, ledelsesmæssigt fokus mv.
  - Øget anvendelse af timebetalte dyrlæger i spidsbelastningsperioder (f.eks. pensionerede kontrolmedarbejdere, flekstidsansatte, privatpraktiserende dyrlæger, herunder udenlandske dyrlæger, mv.).
  - Indførelse af et bookingsystem med bestemte åbningstider (som ved besøg ved praktiserende læger) blandt andet for at udjævne arbejdsbyrden over ugen og forbedre planlægningen.

## 6.3 Processer og arbejdsgange

### 6.3.1 Beskrivelse

Kontrolarbejdet i Fødevarestyrelsen kan struktureres omkring fem overordnede processer. De fem processer er henholdsvis planlægning, forberedelse, gennemførelse, sagsbehandling/opfølgning samt evaluering. I relation til hver af de nævnte processer eksisterer et antal arbejdsgange som omfatter de aktiviteter, der foretages som led i besætningskontrollen.

### 6.3.2 Vurdering

Det vurderes, at en optimering af processer og arbejdsgange på det veterinære område kan indebære et betydeligt rationaliseringspotentiale, eventuelt i forbindelse med indførelse af digitalt tilsyn, jf. afsnit 6.1. Et eksempel på, hvor der vurderes at være et potentiale for en mere hensigtsmæssig tilrettelæggelse af arbejdsgangene er i forhold til kontroltjeklister, som de tilsynsførende anvender i forbindelse med et kontrolbesøg. En samlet oversigt over Fødevarestyrelsens eksisterende tjeklister på besætningskontrolområdet fremgår af bilag 6.5. De tjeklister, som Fødevarestyrelsen udsender,

dækker primært over de store kontrolområder, men kan forbedres i relation til specialområder. Et andet eksempel på et element, der har stor betydning for arbejdsgange, er rettidig udsending af lister til kontrol af besætninger udsendt fra Mørkhøj.

Et andet eksempel er at, understøttelse af arbejdsgange i form af tjeklister i forbindelse med besætningskontrol kan forbedres. Tjeklisterne, som udarbejdes i Mørkhøj, er ofte meget lange og vanskelige at anvende i det praktiske kontrolarbejde på bedriften. For eksempel har tjeklisten på svineområdet et omfang på 13 sider<sup>9</sup>. Tjeklisterne på specialområderne vurderes endvidere ikke i tilstrækkeligt omfang at sikre, at kontrolmedarbejderne har fælles metodeunderstøttelse til rådighed ved udførelsen af kontrollen på specialområderne. I nogle kontrolafdelinger arbejder kontrolmedarbejderne derfor efter lister, som de selv har udarbejdet lokalt. I andre er der ingen understøttelse af kontrollen på specialområderne. På samme måde er der for at sikre sammenhæng mellem processer og arbejdsgange behov for rettidig udsending af de lister, der udpeger besætninger til kontrol.

Endelig er der en mere generel problemstilling i relation til arbejdsdeling og samarbejdet mellem Mørkhøj og regionerne, herunder sikring af overensstemmelse mellem administrative forskrifter og øvrige retningslinjer fra Mørkhøj. I medarbejdertilfredshedsundersøgelsen fremhæves dette som et særligt indsatsområde, jf. tabel 6.2.

**Tabel 6.2: Fødevarestyrelsen 2007, Medarbejderundersøgelse, samarbejde**

Spm.nr i MTU	Spørgsmålstekst		Hele Styrelsen	Veterinært ansatte
37	Samarbejdet internt på mit arbejdssted er godt	Vurdering	4,35	4,44
		Betydning	5,54	5,70
38	Samarbejdet internt i Mørkhøj/regionen er godt.	Vurdering	3,83	3,81
		Betydning	5,26	5,41
39	Samarbejdet mellem Mørk-høj og regionerne er godt.	Vurdering	3,39	3,18
		Betydning	5,25	5,37

*Kilde: Fødevarestyrelsens medarbejdertilfredshedsundersøgelse 2007*

*Note: Skalaen på tilfredshedsundersøgelsen går fra 1-6 (hvor 6 er højest)*

Af tabellen fremgår det, at samarbejdet mellem Mørkhøj og regionerne har stor betydning for medarbejderne, men at samarbejdet i praksis ikke vurderes som værende optimalt.

### 6.3.3 Anbefaling

Det anbefales:

---

<sup>9</sup> Tjekliste for svin, Fødevarestyrelsen, 2006.

- At Fødevarestyrelsen iværksætter en gennemgang og evaluering af arbejdsgangene på det veterinære område. Gennemgangen og evalueringen kan med fordel ske i forlængelse af det Lean-pilotprojekt, der som følge af fødevarerforliget er under gennemførsel i kontrolafdelingen i Rødovre. Der kan i den forbindelse ses på følgende forhold:
  - Ændring af praksis for udarbejdelse af kontroltjeklister, således at de i højere grad bliver praktisk anvendelige. Dette kan ske ved i langt højere grad at inddrage repræsentanter fra kontrolafdelingerne, der til dagligt gennemfører tilsyn inden for de pågældende besætningstyper. Som et element heri kan der endvidere foretages løbende opdatering af listerne i regi af ERFA-grupperne på de forskellige områder.
  - Samspelet mellem regionerne og Fødevarestyrelsens centrale styrelse omkring udsendelse af kontrollister forbedres. Fødevarestyrelsen bør under hensyntagen til eventuelle barrierer, som følger af samspelet med andre myndigheder, udsende kontrollister hurtigst muligt efter kontrolårets begyndelse. Omvendt bør regionerne tilpasse deres arbejdstilrettelæggelse til de vilkår, der gælder for udarbejdelse af kontrollister, herunder at færdiggørelse af kontrollisterne også afhænger af andre myndigheder.
  - Kontrollisterne skal fra årets begyndelse om muligt tillægges for eksempel 20 procent ekstra besætninger, således at kontrolafdelingerne har muligheder for at erstatte for eksempel ophørte besætninger med andre.

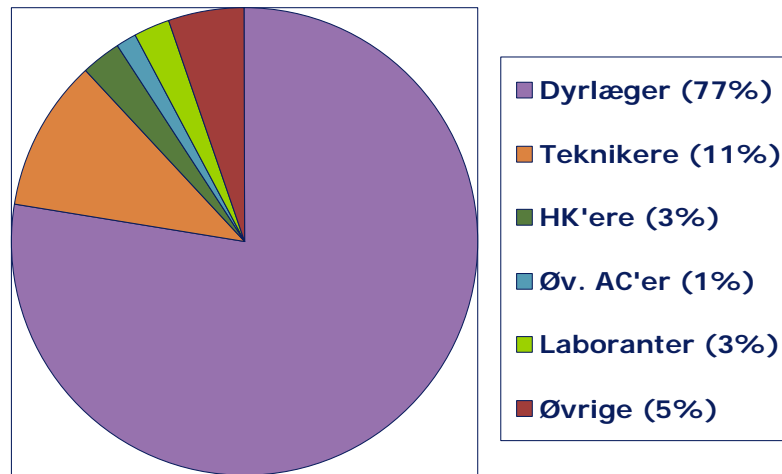
## 6.4 Arbejdsdeling

### 6.4.1 Beskrivelse

Arbejdsdelingen i Fødevarestyrelsen fungerer på nuværende tidspunkt således, at medarbejdere med en faglig baggrund som dyrlæger varetager hovedparten af opgaverne forbundet med veterinærkontrollen. Hertil kommer, at Fødevarestyrelsen efterspørger jurister til understøttelse af sagsbehandlingen i forbindelse med kontrolarbejdet, hvor det ligeledes ofte er dyrlæger, der varetager arbejdet.

Af nedenstående figur 6.5 fremgår veterinære kontrolmedarbejdere fordelt på uddannelse.

**Figur 6.5: Fordeling af de veterinære kontrolmedarbejdere**



*Kilde: Fødevarestyrelsen,, Opgørelse over medarbejderfordeling i kontrolafdelingerne, 2007*

Det fremgår, at 77 pct. af samtlige veterinære kontrolmedarbejdere er dyrlæger. Dyrlæger er en højtuddannet medarbejdergruppe, som også har en betydelig højere løn end andre medarbejdergrupper i Fødevarestyrelsen jævnfør tabel 6.3, hvor den gennemsnitlige årsløn for en dyrlæge er cirka 480.000 kr., mens årslønnen for øvrige, der omfatter tilsynsførende og teknikere, er cirka 340.000 kr.

**Tabel 6.3: Oversigt over lønniveauer for ansatte veterinære kontrolmedarbejdere**

Stillingskategori	Årsløn
Kontrolchef/beredskabschef	676.738
Mellemlider	603.010
Dyrlæger, kontrol/beredskab	480.572
Øvrige (tilsynsførende/tekniker)	341.090
HK'ere og lignende	298.809

*Kilde: Fødevarestyrelsen, Opgørelse over lønniveauer, 2007*

Aktuelt har Fødevarestyrelsen erfaret, at det er vanskeligt at rekruttere tilstrækkeligt med dyrlæger til beredskabscentre og kontrolafdelingerne. Dette understøttes af den lave ledighed blandt dyrlæger på landsplan, hvor ledigheden blandt dyrlæger var nede på 1,7 procent pr. 1. januar 2007<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> AAK, Oversigt over ledige akademikere, 1.1.2007.

## 6.4.2 Vurdering

Da dyrlæger således både er en relativt dyr arbejdskraft og en begrænset ressource, er der således behov for at vurdere, i hvilken udstrækning der er opgaveområder, hvor arbejdsdelingen kan omorganiseres set i forhold til den nuværende organisering. Sådanne overvejelser bør tage udgangspunkt i en identifikation af, om der er opgaver, som i praksis ikke kræver en dyrlægeuddannelse eller øvrig faglig baggrund, og som derfor med fordel kan varetages af andre medarbejdergrupper.

En sådan identifikation af opgaver, som kan flyttes fra dyrlægeuddannede medarbejdere til for eksempel HK-medarbejdere, bør ses i sammenhæng med Fødevarestyrelsens kompetencestrategi, som blandt andet indebærer, at opgaver ikke snævert bør knyttes til særlige stillingskategorier. Det vil være uhensigtsmæssigt i forhold til at sikre en fleksibel udnyttelse af de til enhver tid ansatte medarbejdere.

Opgaver, som i dag ofte varetages af dyrlæger, og som med fordel kan varetages af administrative medarbejdere:

- Administrative opgaver i forbindelse med planlægning, gennemførelse samt sagsbehandling – og opfølgning af et kontrolbesøg. Erfaringer fra nogle kontrolafdelinger viser, at administrative medarbejdere med fordel kan varetage disse funktioner.
- Bestilling af diverse kontorartikler og øvrige materialer samt klargøring af biler i form af vask, skift af dæk mv.
- Logbogskontrol (se afsnit 6.6 for en nærmere behandling af området).

Opgaver, som i dag ofte varetages af dyrlæger, og som med fordel kan varetages af andre medarbejdergrupper:

- Opmåling af staldafsnit og kontrol af faciliteter i forbindelse med besætningskontrol, for eksempel om der forefindes en fungerende alarm ved defekt ventilation, opmåling af staldpladser og kontrol af bolt pistol. I kontrolafdelingen i Århus er der gode erfaringer med inddragelsen af landbrugsteknikere. Disse er nærmere beskrevet i bilag 6.6. Vurderingen af om det er hensigtsmæssigt at inddrage teknikere i forbindelse med besætningskontrollen bør dog tage højde for kørselstiden for en ekstra medarbejder. Denne ekstra kørselstid bør vejes op mod den konkrete tidsbesparelse, der ligger på kontrolbesøget, samt den øgede medarbejdertilfredshed for dyrlægerne og hurtigere kontrol, der vil kunne opnås ved ordningen.
- Prøveudtagning, f.eks. CKL-prøveudtagning, hvor der kan være lang ventetid, før dyret afgiver det fornødne prøvegrundlag. I hovedparten af landets kontrolafdelinger fungerer det



på nuværende tidspunkt således, at dyrlæger foretager kontrollen, men opgaven vil ud fra et fagligt synspunkt kunne varetages af en tekniker.

- Juridiske opgaver i forbindelse med det veterinære kontrolarbejde især forbundet med sanktionsgivning bør i højere grad foretages af jurister.

### 6.4.3 Anbefaling

Det anbefales:

- At Fødevarestyrelsen sikrer, at opgaver der varetages af medarbejdere med de rette kompetencer, herunder at opgaver, som ikke forudsætter en dyrlægeuddannelse, så vidt muligt varetages af andre faggrupper, hvor dette vil være hensigtsmæssigt. Eksempelvis kan der tages initiativ til:
  - At administrative opgaver eksempelvis vedrørende kontrollens planlægning, afvikling og evaluering så vidt muligt flyttes til administrative medarbejdere. At logbogskontrollen så vidt muligt varetages af administrative medarbejdere, hvor dette er hensigtsmæssigt. Endelig bør dyrlæger ikke varetage administrative opgaver såsom kontorartikelindkøb, bilvask mv.
  - At specificerede tekniske opgaver i forbindelse med besætningskontrollen og prøveudtagning, der ikke forudsætter en dyrlægeuddannelse, i så høj grad som fagligt muligt varetages af teknikere, hvor dette er hensigtsmæssigt.

Endvidere anbefales, at det nærmere undersøges, om juridisk specialviden i højere grad kan udnyttes på det veterinære område. Det gælder særligt i forhold til understøttelse af komplicerede sager.

## 6.5 Dyrevelfærdsrejseholdet

### 6.5.1 Beskrivelse

Der er to overordnede spor i den veterinære kontrol på dyrevelfærdsområdet. Dels almindelig risikobaseret stikprøvekontrol foretaget af regionsdyrlæger, dels målrettede risikobaserede aktioner. Den sidstnævnte kontrol udføres af dyrevelfærdsrejseholdet.

Dyrevelfærdsrejseholdets blev oprettet i 2006 som en udmøntning af finansloven mellem regeringen og Dansk Folkeparti. Dyrevelfærdsrejseholdet indgår som en del af regeringens handlingsplan for bedre dyrevelfærd af 27. maj 2005. Rejseholdet er tilknyttet Mørkhøjs 5. kontor. Fire dyrlæger er placeret i Herning, mens en jurist og en dyrlæge er placeret i Mørkhøj. Hovedopgaverne for dyrevelfærdsrejseholdet er at bistå Rigspolitiets Færdselsafdeling ved målrettede vejkontroller i forbin-

delse med transport af dyr, at koordinere og rådgive regionerne omkring dyrevelfærdskontrollen, at planlægge og gennemføre informationskampagner samt at informere brancher, dyreværnsorganisationer praktiserende dyrlæger m.fl. om bestemmelserne vedr. dyrevelfærd.

Det er en del af dyrevelfærdsrejseholdets opgaver at medvirke til planlægning og koordinering af Fødevarestyrelsens velfærdkontrol i besætninger, på transportområdet og på slagterier. Opgaven indebærer udarbejdelse af vejledninger og tjeklister, udpegning af besætninger og indsamling af regionernes kontrolresultater, der samles i en årlig rapport om resultaterne af velfærdskontrollen i besætninger og på transportområdet.

Dyrevelfærdsrejseholdet skal endvidere koordinere regionernes kontrol med dyrevelfærd. I koordineringen af regionernes dyrevelfærdskontrol indgår rådgivning, vejledning og deltagelse i efteruddannelse af de tilsynsførende dyrlæger, herunder kontrolpersonalet på slagterier. Rejseholdet vil således skulle vejlede om vurdering af typiske problemstillinger i forbindelse med kontrollen med henblik på at sikre ensartethed i kontrollen, både i besætninger og med hensyn til transportbestemmelserne.

### **6.5.2 Vurdering**

Det har væsentlig betydning for kontrollen med dyrevelfærdsområdet, at rejseholdet kan planlægge og udføre relevante målrettede risikobaserede aktioner i besætninger og bistå regionerne med eller selv forestå kontrolindsats af dyretransporter. De formelle muligheder for dette er til stede, idet dyrevelfærdsrejseholdet har hjemmel til at få adgang til offentlige og private ejendomme for at kontrollere overholdelse af regler om dyrevelfærd, jf. dyreværnslovens § 24 a, stk. 3. De formelle muligheder synes ikke at være fuldt udnyttet i rejseholdets nuværende praksis.

En øget indsats inden for målrettede aktioner kan forudsætte en supplerende af rejseholdets kompetencer og tekniske muligheder. Det vurderes, at der kan være særligt behov for at understøtte databehandling og dataudtræk, epidemiologiske kompetencer samt adgang til revisionsmæssig indsigt og juridiske specialkompetencer.

Erfaringerne fra Fødevarestyrelsens medicinrejsehold viser, at centralt tilgængelige data er et væsentligt bidrag til rejseholdets opgaveløsning. På dyrevelfærdsområdet er relevante data til kontrolplanlægning, herunder regionernes oplysninger vedr. logbøger og reservation af hvilesteder ikke centralt tilgængelige. Det har tekniske årsager, som bunder i Fødevarestyrelsens databasestruktur, der følger de oprindelige 11 regioner. Rejseholdet kan i sin aktuelle kontrolplanlægning ikke drage nytte af en systematisk analyse på tværs af alle kontrolafdelinger. Rejseholdet kan udnytte kontrol-

afdelingerne s detailoplysninger om velfærdskontrolbesøg og dyretransporter til undersøgelse af konkrete sager og til opstilling af risikoparametre til rejseholdets planlægning.

### **6.5.3 anbefalinger**

Det anbefales:

- At dyrevelfærdsrejseholdet udnytter de formelle muligheder for selvstændigt at foretage uanmeldte kontrolbesøg (målrettede risikobaserede aktioner) i erhvervsmæssige dyrehold udnyttes fuldt ud, jf. dyreværnslovens § 24 a, stk. 3.
- At man nærmere undersøger mulighederne for at give dyrevelfærdsrejseholdet adgang til de enkelte kontrolafdelingers detailoplysninger om velfærdskontrolbesøg og dyretransporter.
- At det undersøges nærmere om dyrevelfærdsrejseholdet mere hensigtsmæssigt kan understøttes i forhold til kompetencer inden for bl.a. dataudtræk, epidemiologi, jura og revision i forbindelse med dybdegående kontrol af besætninger og dyretransporter

## **6.6 Specialisering og samling af kompetencer vedr. logbogskontrollen**

### **6.6.1 Beskrivelse**

Den administrative logbogskontrol varetages af mange forskellige medarbejdere. Herudover er opgaven i dag placeret i alle kontrolafdelingerne. Det kan konstateres, at logbogskontrollen i dag løses forskelligt i de forskellige kontrolafdelinger.

### **6.6.2 Vurdering**

Ved en samling af logbogskontrollen ét sted i hver region vil der kunne opnås et større volumen i opgavevaretagelsen og dermed en specialisering af opgavevaretagelsen. En samling af logbogskontrollen i hver region vil indebære større mulighed for koordination af logbogskontrolindsatsen og derved gøre det mere vanskeligt for transportører at "shoppe" mellem forskellige kontrolafdelinger, hvis en logbog afvises, eller transportøren bliver "kendt" for at overtræde regler.

Det vurderes på den baggrund, at der kan være et potentiale både set ud fra kvaliteten og effektiviteten af kontrolindsatsen i at sikre en højere grad af specialisering af logbogskontrollen. Da der er tale om en administrativ kontrolfunktion, vil dette endvidere kunne gennemføres uden væsentlige meromkostninger til kørsel og lignende.

### **6.6.3 anbefaling**

Det anbefales:

- At Fødevarestyrelsen samler opgaven vedrørende logbogskontrollen således, at den varetages af administrativt personale og kun foretages ét sted i hver region.

## 6.7 Information og supervision

### 6.7.1 Beskrivelse

Som tidligere beskrevet, fremhæver medarbejderne i Fødevarestyrelsen vigtigheden af et godt samarbejde mellem Mørkhøj og regionerne. I praksis vurderes det dog, at samarbejdet på en række punkter kan forbedres. Veterinærområdet er præget af et stort behov for, at viden let og hurtigt kan flyde mellem det centrale niveau i Mørkhøj og den enkelte tilsynsførende i regionerne. Der kommer løbende nye medicintyper, indføres nye kontrolformer og nye metodiske redskaber. Medarbejderne i kontrolafdelingerne føler sig i dag ikke tilstrækkeligt informeret om en række tiltag, som har direkte konsekvens for deres hverdag. Dette både i form af de redskaber, der til dagligt anvendes til understøttelse af arbejdet. Men også fagligt i forhold til nye kontrolformer. Den manglende oplevelse af at være tilstrækkeligt informeret er formentlig en medvirkende årsag til utryghed og utilfredshed blandt en række kontrolmedarbejdere. Medarbejderne i Fødevarestyrelsens regioner oplever blandt andet, at det kan være vanskeligt at følge med i de nye informationer, hvilket indebærer, at de i en række tilfælde føler, at de har mangelfulde faglige kompetencer til arbejdet med nye kontroltiltag og metodiske redskaber.

Behovet for information understøttes af, at der på tværs af Fødevarestyrelsen eksisterer store forskelle på, hvordan velfærdskontrollen udføres. Det betyder, at der er store forskelle på, hvornår og hvordan overtrædelse af gældende lovgivning vurderes. Herudover er der stor forskel på, hvornår overtrædelser takseres som indskærpelser eller overtrædelser, som skal følges op med politianmeldelse<sup>11</sup>.

### 6.7.2 Vurdering

Fødevarestyrelsen har en lang række værktøjer til rådighed, der kan anvendes i en forbedring af den generelle information og kommunikation. Disse og deres anvendelse gennemgås i det følgende:

- SharePoint, der er et it-baseret fagligt mødested for kontrolmedarbejdere inden for et specifikt fagligt område. Systemet kan også anvendes af Fødevarestyrelsen i Mørkhøj til meddelelser målrettet den specifikke faggruppe. Systemet anvendes imidlertid i dag kun i begrænset omfang. Baggrunden herfor vurderes dels at være it-tekniske forhold, som har vanske-

---

<sup>11</sup> Revisionsrapporten, 2006.

liggjort anvendelsen af systemet, dels en kultur blandt medarbejderne inden for det veterinære område, hvor it-baseret kommunikation ikke er i fokus.

- Fødevarestyrelsens intranet indeholder vejledninger til gennemførelse af kontrolbesøg og den efterfølgende sagsbehandling. Herunder ligger tjeklister til kontrol og det juridiske grundlag for gennemførelse og sanktionering. Intranettet anvendes ligeledes til formidling af nyheder af relevant karakter for kontrolafdelingerne. Det er dog indtrykket, at intranettet hverken opdateres hyppigt nok eller anvendes tilstrækkeligt.
- ERFA-møder har i Fødevarestyrelsen gennem flere år været anvendt til koordinering på tværs af kontrolafdelingerne. ERFA-møder er, hvis de anvendes målrettet, et godt forum for at overlevere informationer om nye tiltag til kontrolafdelingerne, dialog mellem medarbejderne i den centrale styrelse og fødevareregionerne samt faglig sparring kontrolafdelingerne imellem. I 2006 blev der dog kun afholdt et meget begrænset antal møder.
- Roadshows, som er betegnelsen for oplæg, Fødevarestyrelsen tager ud i landet og afholder. Oplæggene kan have såvel metodisk som faglig karakter. Roadshows kan yderligere være en stor hjælp i forbindelse med et løft af informationsniveauet.

Det er vurderingen, at Fødevarestyrelsen generelt har flere typer af informationsredskaber, herunder også umiddelbart relevante it-systemer. Medarbejdernes oplevelse af mangelfuld information – på trods af disse systemer – tyder imidlertid på, at Fødevarestyrelsen med fordel kan justere dens informationsstrategi, så den i højere grad tilpasses den efterspørgsel, som medarbejderne har.

Hertil kommer, at det ligesom på fødevarerområdet er et vilkår, at kontrolmedarbejderne på det veterinære område arbejder alene på hovedparten af kontrolbesøg. Det betyder, at det som medarbejder kan være svært at sammenligne egne kontrolstandarder med kollegers. Flere af de veterinære forhold, der skal kontrolleres ved et velfærdskontrolbesøg, beror på kvalitative, individuelle vurderinger, hvilket understreger behovet for at sammenligne egne kontrolstandarder med andre dyrlægers. Det kan derfor overvejes på hvilken måde, sparring med kolleger i forhold til gennemførelse af kontrolbesøg kan øges. Eksempelvis kan det overvejes at gennemføre besøg med "dobbelt" bemanning.

### 6.7.3 Anbefaling

Det anbefales:

- At Fødevarestyrelsen justerer sin faglige kommunikation på det veterinære område, herunder it-understøttelsen og direkte erfaringsudveksling i fora for ledelse og for kontrolmedarbejdere. Som et element heri kan der sættes fokus på it-understøttelsen af kommunikationen og informationen i Fødevarestyrelsen i form af både SharePoint og intranettet. Der kan sæt-

tes fokus på både optimering af den tekniske side af it-understøttelsen og kulturelle forhold, som hindrer udbredelse af brugen af it-systemerne, herunder fokus på uddannelse i brugen af systemerne, lokale superbrugere mv. Endvidere kan ERFA-møder opprioriteres, så det så vidt muligt forsøges undgået at aflyse ERFA-møder. Endvidere bør organiseringen og styringen af ERFA-grupperne strammes op, således at der sikres en målrettet og resultatorienteret dialog. Endelig kan det overvejes i øget omfang, at anvende roadshows målrettet i forbindelse med behov for større informationskampagner.

- At der for at sikre en større ensartethed i velfærdsrollen overvejes en udbygning af den nuværende ledelsessupervision eksempelvis i form af, at et mindre antal kontrolbesøg gennemføres med deltagelse af to eller flere kolleger.

## 7 Det veterinære beredskab

I det følgende foretages indledningsvis en beskrivelse og vurdering af det veterinære beredskab. Herefter analyseres en række problemstillinger i relation til beredskabet. I nedenstående figur 7.1 er vist en oversigt over opgaverne forbundet med varetagelse af beredskabet fordelt på fire faser:

- Forebyggelse og overvågning
- Parathed/forberedelse
- Mistankehåndtering og bekæmpelse
- Genopbygning og evaluering.

De opgaver, som er markeret med grønt, er opgaver, som i dag varetages fuldstændigt i det veterinære beredskab. Med gult er illustreret de opgaver, hvor opgaven varetages ufuldstændigt. Endelig er med rødt angivet de opgaver, som ikke varetages eller er utilstrækkeligt varetaget.

**Figur 7.1: Opgaver i det veterinære beredskab – fordelt på faser**

Forebyggelse/ overvågning	Parathed/ forberedelse	Mistankehåndtering/ bekæmpelse (respons)	Genopbygning/ evaluering (opfølgning)
Hindre at sygdomme indslæbes og dokumentere og overvåge, at de pågældende sygdomme ikke allerede er til stede	Planlægge, vedligeholde, opdatere, indøve beredskabsindsatsen	Håndtere og begrænse sygdommes spredning, når de optræder – inkluderer mistanke til bekræftede udbrud	“Normalisere” situationen efter et udbrud og dokumentere, evaluere og følge op på indsatsen
• Velfungerende anmeldeligt for at hindre sygdomme	• Tværgående risikoanalyse, som identificerer alle relevante risici og prioriterer dem i forhold til hinanden	• Hurtig håndtering af indberetninger og information til eksterne interessenter/erhverv	• Sikring af tilstrækkelig dokumentation af og opfølgning på indsatsen straks efter indsatsens afslutning
• Løbende overvågning, rutineprøvetagning, kontrol på alle relevante områder	• Sikring af at de fornødne ressourcer, mandskab og service hurtigt kan blive mobiliseret hvis nødvendigt	• Hurtig udrykning og prøvetagning samt analyse	• Grundig, dokumenteret, tværgående evaluering af beredskabsindsatsen
• Regelmæssig, opdateret og koordineret international overvågning og udveksling af data, internationale møder	• Udarbejdelse, ajourføring, indøvelse mv. af korte og præcise beredskabsplaner baseret på realistiske forventninger: strategi- og ressourceplan og operationel manual	• Krisestyring/kommando, kontrol og koordinering af indsats vha. sporing, evt. nedslagtning, påbud, offentligt tilsyn (krisestyingskapacitet)	• Understøttende foranstaltninger til at sikre, at situationen efter et udbrud bliver “normaliseret”
• Sikring af nødvendig viden om sygdommes natur og udvikl. vha. analyse og forskning om sygdomme	• Opdaterede, regelmæssige og grundigt indøvede beredskabsøvelser og træning for beredskabsmedarbejdere	• Inddragelse af og krisekommunikation til alle relevante eksterne interessenter (krisekommunikationskapacitet)	
• Iværksættelse af beskyttende forebyggende foranstaltninger for at minimere risiko for udbrud på baggrund af al relevant viden	• Opdateret information/træning af eksterne interessenter til at håndtere udbrud	• Iværksættelse af hurtige, effektive foranstaltninger til at forhindre spredning (operativ kapacitet)	
<b>Organisering</b>			
<b>Processer/samspil</b>			
<b>IT-/metodeunderstøttelse og udstyr</b>			
<b>Kompetencer</b>			

Det fremgår af figuren, at for en række opgaver vurderes der at være mangler i opgavevaretagelsen<sup>12</sup>. Opsummerende viser denne gennemgang af beredskabets fire faser, at:

- Det forebyggende beredskab er forsvarligt, selv om der er identificeret enkelte problemer.
- Paratheden/forberedelsen er mangelfuldt/utilstrækkeligt, både hvad angår den tværgående risikoanalyse, beredskabsøvelser og træning for medarbejderne samt opdateret information og træning til eksterne interessenter.
- Mistankehåndtering og bekæmpelse er forsvarlig. Dog er den nuværende inddragelse af eksterne interessenter samt den nuværende krisekommunikationskapacitet mangelfuld.
- Der er mangler, for så vidt angår sikring af tilstrækkelig dokumentation af og opfølgning på beredskabsindsatsen samt understøttende foranstaltninger til "normalisering" af forholdene, og selve evalueringen af beredskabsindsatsen bliver vurderet som utilstrækkeligt.

Der er identificeret en række områder, som p.t. er problematiske i forhold til et velfungerende beredskab på det veterinære område. Disse områder vil blive gennemgået i det følgende.

## **7.1 Organisering af beredskabet og den veterinære kontrol**

### **7.1.1 Beskrivelse**

Ansvar for den regionale håndtering af Fødevarestyrelsens veterinære opgaver er delt mellem 10 kontrolafdelinger og tre beredskabscentre (se figur 3.2).

Kontrolafdelingerne varetager den lovbestemte kontrol af regler om dyrevelfærd, krydsoverensstemmelse og medicin samt de gebyrbetalte opgaver inden for f.eks. dyreeksporter. Hver kontrolafdeling ledes af en kontrolchef, der også har ansvaret for fødevarekontrollen i afdelingen.

Beredskabscentrene varetager opgaver i relation til det veterinære beredskab (overvågning og håndtering af mistanker om udbrud af smitsomme husdyrsygdomme).

De tre beredskabscentre er placeret i hhv. Ringsted, Haderslev og Herning. Hvert ledes af en beredskabschef. Medarbejderne i beredskabscentrene har både kontrolopgaver og beredskabsopgaver. Medarbejderne refererer derfor både til en beredskabschef og en kontrolchef. Beredskabschefen har i krisesituationer fuld råderet over medarbejderne i beredskabscentrene.

---

<sup>12</sup> Det metodiske grundlag for analyse og vurderingen af beredskabet fremgår af bilag 7.1 og bilag 7.2.



### 7.1.2 Vurdering

Arbejdsgruppen vurderer, at den nuværende organisering af beredskabet har visse fordele, men også væsentlige uhensigtsmæssigheder. Det gælder både internt og eksternt i forhold til fremtidens udfordringer på veterinærområdet.

De *interne udfordringer* omhandler dels problemet med delte medarbejdere, dels en uhensigtsmæssig struktur i forhold til prioriteringer.

Situationen med medarbejdere med delt reference har vist sig at være personalemæssig vanskelig. Medarbejdere har givet udtryk for, at man føler sig presset fra flere sider. Det gælder især i perioder med arbejdsmæssig overbelastning. Fra medarbejderhold har det været fremført, at det er vanskeligt for dem at fungere med to ledere, og at håndtering af problematikken bør have prioritet i den samlede løsning for veterinærområdet i Fødevarestyrelsen i fremtiden.

Det kan endvidere konstateres, at kontrolopgaverne på hhv. fødevareområdet og veterinærområdet i praksis udgør to adskilte prioriteringsområder. Arbejdet med at indfri resultatkontrakten i 2007 eksemplificerer dette. For at nå kontrolmålene på fødevareområdet iværksatte Fødevarestyrelsen en målrettet handlingsplan, der alene forholdt sig til fødevareområdet. I efteråret 2007 iværksatte Fødevarestyrelsen en handlingsplan, som alene omfattede det veterinære område. De to handlingsplaner blev håndteret adskilt.

Det kan endvidere konstateres, at der kun er sket en begrænset samling af fødevare- og veterinær-opgaverne i kontrolafdelingerne. Generelt er de veterinære kontrolopgaver samlet i én veterinærsektion, hvor der er beskednen fleksibilitet og arbejdsfællesskab med personalet på fødevareområdet.

Der har udviklet sig en praksis for, at efterslæb i veterinærkontrollen håndteres af beredskabscentre, der må nedprioritere egne mål for at gennemføre eksport- og velfærdskontroller. Nedprioritering af beredskabsopgaverne har fundet sted over hele kalenderåret og ikke blot i perioder, hvor kontrollen er under pres. Årsagen er, at beredskabscentre i højere grad end fødevaresektionerne besidder de nødvendige kompetencer til at løse opgaverne i veterinærkontrollen. Praksis vurderes uhensigtsmæssig, idet beredskabscentrenes evne til planlægning reduceres som følge af pålagte opgaver uden for deres eget kompetenceområde.

Fødevarestyrelsen resultatkontrakt afspejler opdeling mellem fødevareopgaver og veterinære opgaver. Hele veterinærområdet i relation til Fødevareregionerne - beredskabet, rekvirerede eksportkontroller, krydsoverensstemmelseskontrol, medicinkontrol og velfærdskontrol – fremstår som ét samlet

prioriteringsområde. Det kan konstateres, at veterinærområdet indbyrdes forbundet i forhold til resultatkontrakten uden at området har en tilsvarende organisationsstruktur.

I relation til fremtidens *eksterne udfordringer* kan man konstatere, at der i regi af EU i 2008 planlægges fastlagt en fælles dyresundhedspolitik - Community Animal Health Policy (2008-2013) - til at imødegå fremtidens krav og udfordringer på veterinærområdet. Den fælles politik, der tager afsæt i fremtidens husdyrproduktion og udfordringerne i forbindelse med smittebeskyttelse samt den stigende samhandel mellem medlemsstaterne og tredjelande, omfatter:

- En entydig proces for prioritering,
- Øget dialog og ansvarsdeling med erhvervet,
- Innovation og vidensdeling, samt
- Biosikkerhed.

Danmark har støttet udviklingen af den fælles dyresundhedspolitik, bl.a. pga. strukturudviklingen i dansk landbrug, hvor der bliver færre, men meget større professionelle bedrifter, foruden et større antal mindre hobbybrug. Eksempelvis kan det forventes, at blot 1.000 svinebesætninger om 10 år forventes at stå for hele den nationale svineproduktion.

Det skønnes således, at den samlede veterinærindsats i fremtidens meget større husdyrbrug, bliver tilrettelagt som en integreret indsats med fire samlende indsatsområder:

- Sundhedsstyring og produktionsoptimering
- Rationel medicinanvendelse og høj fødevarerikkerhed
- Dyrevelfærd
- Smittebeskyttelse – eksternt og internt.

Der er på dette grundlag behov for at overveje Fødevarestyrelsens organisering af det veterinære område. Arbejdsgruppen har i denne forbindelse identificeret to principielle organisationsmodeller i tillæg til den eksisterende. Disse er kort beskrevet nedenfor, idet Model 1 er den nuværende organisation, se i øvrigt bilag 7.3:

- **Model 1 – Den nuværende "smalle" beredskabsmodel med deleberedskabsmedarbejdere:** Opgaver, der specifikt knytter sig til vedligeholdelse og udvikling af det veterinære beredskab (mistankehåndtering og bekæmpelse) er udskilt i tre beredskabscentre. Øvrige

veterinær- og fødevareopgaver er samlet i ti tilsyns- og kontrolafdelinger. Medarbejdere i beredskabscentrene arbejder deltid i kontrolafdeling og beredskabscenter og har dobbelte ledelsesreferencer. Deleberedskabsmedarbejdere udfører også kontrolopgaver i kontrolafdelingerne, herunder rekvirerede opgaver.

- **Model 2 – Opsplitning mellem kontrol- og beredskabsmedarbejdere:** Ud over de nuværende beredskabsopgaver skal hele opgaver, der for eksempel knytter sig til CHR/sporing og salmonellahandlingsplan og eventuelle andre beredskabsrelevante opgaver, overføres fra regionernes ti kontrolafdelinger til de tre beredskabscentre. Rekvirerede opgaver som for eksempel eksporter mv. skal udelukkende varetages af kontrolmedarbejdere i kontrolafdelingerne. Beredskabsmedarbejdere skal arbejde fuld tid under beredskabscentret og kun referere til beredskabschefen.
- **Model 3 – Opsplitning mellem fødevare- og veterinærkontrol – sammenlægning af veterinær- og beredskabscentre:** Fødevarekontrol og veterinærkontrol bliver adskilt, og hele veterinærdelen i kontrolafdelingerne lægges ind under de tre beredskabscentre, som bliver til tre beredskabs- og veterinærcentre med hele veterinærporteføljen inden for beredskabs- og kontrolopgaver. Delemedarbejdere og kontrolmedarbejdere varetager sammen alle opgaver på det veterinære område. De tre beredskabschefer skal lede både veterinær- og beredskabscentre, mens kontrolcheferne får ansvaret for fødevarekontrollen.

Arbejdsgruppen vurderer umiddelbart, at der kan være fordele ved en ny organisering af det veterinære område. Arbejdsgruppen kan ikke på det foreliggende grundlag anbefale én bestemt model. Arbejdsgruppen vurderer, at en intern proces med inddragelse af repræsentanter fra medarbejdere og ledelse nærmere vil kunne afdække fordele og ulemper ved de skitserede grundtyper for organiseringen samt relationerne til Fødevarestyrelsen øvrige aktivitetsområder og på det grundlag fremlægge egentligt forslag til fremtidig organisering af det veterinære område.

### 7.1.3 Anbefaling

Det anbefales

- At der - med udgangspunkt i de tre organisationsmodeller og med kort tidsfrist - gennemføres en opfølgende analyse, der skal identificere en organisationsmodel, der i videst muligt omfang imødekommer de nuværende uhensigtsmæssigheder og kravene til fremtiden. Følgende elementer bør indgå som centrale ledetråde for et velfungerende organisatorisk alternativ:

- Organisation med entydig ledelsesreference.
- Samarbejde mellem Mørkhøj og regioner på hele veterinær- og velfærdsområdet.
- Volumen, fleksibilitet og styrket faglighed i opgaveløsningen.
- Opbygning af faglig spidskompetence og specialisering
- Effektiviseringspotentiale gennem centralisering af visse driftsfunktioner.
- Sammenhæng med Fødevarestyrelsens principper for kontrol fra jord til bord.

## 7.2 Skalering ved kriser

### 7.2.1 Beskrivelse

I forbindelse med beredskabsmæssige kriser er det afgørende, at Fødevarestyrelsen har mulighed for hurtigt at få opskaleret antallet af medarbejdere, som nemt kan mobiliseres og sættes ind i krisearbejdet. Behovets omfang varierer med krisens varighed og omfang. Ved længerevarende udbrud af husdyrsygdomme må det således forventes, at Fødevarestyrelsen ikke kan udføre alle sine løbende opgaver, herunder de der er fastlagt i resultatkontrakten. Beredskabsopgaver har højeste prioritet, og der er derfor behov for at der i Fødevarestyrelsens styringskoncept er indbygget fleksibilitet i resultatmålene i tilfælde af veterinære kriser.

I tilfælde af væsentlige kriser er der tale om et meget stort ressourceforbrug forbundet med krisebekæmpelsen. Eksempelvis var der ved udbruddet af fugleinfluenza i 2006 et registreret offentligt ressourceforbrug på cirka 60.000 mandetimer, og Fødevarestyrelsen anvendte alene cirka 30.000 mandetimer svarende til cirka 22 årsværk. En nærmere beskrivelse af udbruddet af fugleinfluenza fremgår af nedenstående faktaboks og af bilag 7.4.

## Casebeskrivelse på en beredskabsmæssig krisesituation

I marts 2006 blev der for første gang i Danmark konstateret højpatogen fugleinfluenza af typen H5N1 i en død vild fugl (musvåge). I perioden 13. marts til 23. maj 2006 blev der i alt konstateret 44 fund af højpatogen fugleinfluenza af typen H5N1 i døde vilde fugle; særligt i den vestlige del af Østersøområdet. Der foregår en stadig løbende overvågning af døde og levende vilde fugle.

I maj 2006 blev der konstateret udbrud af højpatogen fugleinfluenza af typen H5N1 i en hobbyfjerkræflok på Fyn. Årsagen til infektionen antages at være smitte fra vilde fugle, da ejeren af flokken ikke havde fulgt kravet om netoverdækning af fjerkræet for at mindske kontakt til vilde fugle. Besætningen blev aflivet, og besætningsarealet blev rengjort og desinficeret.

I forbindelse med den intensiverede rutinemæssige overvågning af fugleinfluenza i fjerkræ og opdrættet fjer-vildt, hvor formålet er at påvise lavpatogen fugleinfluenza af typen H5 og H7, der kan mutere til de højpatogene fugleinfluenzatyper, blev der i juni og juli 2006 konstateret lavpatogen fugleinfluenza i tre fjervildtbesætninger med gråænder. I den ene besætning blev der påvist H5N2 og i de to andre besætninger, der havde indirekte kontakt, blev der påvist H5N3. Alle tre besætninger blev aflivet, og besætningsarealerne blev rengjort og desinficeret.

Udbruddet af fugleinfluenza gjorde det klart, at det er afgørende for varetagelsen af beredskabsopgaven i udbrudssituationer, at der er en mulighed for hurtigt at inddrage relevante faglige ressourcer i opgavevaretagelsen. Sådanne ressourcer kan både hentes internt, men skal også hentes fra eksterne samarbejdspartnere.

I det følgende analyseres og vurderes Fødevarestyrelsens styringskoncept ved veterinære kriser, Fødevarestyrelsens interne skalering, og Fødevarestyrelsens eksterne skalering.

### **Styringskoncept ved veterinære kriser**

Ved længerevarende udbrud af husdyrsygdomme må det forventes, at Fødevarestyrelsen ikke kan udføre alle sine løbende opgaver, herunder de der er fastlagt i resultatkontrakten. Beredskabsopgaver har højeste prioritet. Dette princip om fleksibilitet i resultatmålene i tilfælde af veterinære kriser er politisk anerkendt og fremgår bl.a. af tidl. familie- og forbrugerminister Carina Christensens tale i Folketingets Udvalg for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri d. 11. januar 2007.

I praksis har fleksibiliteten været begrænset. Dette fremgår af hændelsesforløbene omkring udbruddene af hhv. Newcastle Disease i 2002 og fugleinfluenza i 2006, hvor resultatmålene blev fastholdt trods kriserne. "Force majeure" situationen ved Newcastle Disease udbruddet medførte således en omprioritering, så resultatkontrakten ikke blev indfriet på en række punkter, men dog skulle forsinkede opgaver på det veterinære område indhentes i 2003. I 2006 blev resultatkontrakten formelt indfriet, men det skete på bekostning af en utilfredsstillende kriseevaluering samt udviklingen af en

opgavepukkel, som blev skubbet frem i 2007. Derudover har kravet om at indfri resultatkontrakterne ført til et massivt arbejdspress med stressede medarbejdere og sygefravær til følge. Opbygning af beredskabsplaner og håndteringen af beredskabsmæssige krisesituationer er fremstillet i bilag 7.5.

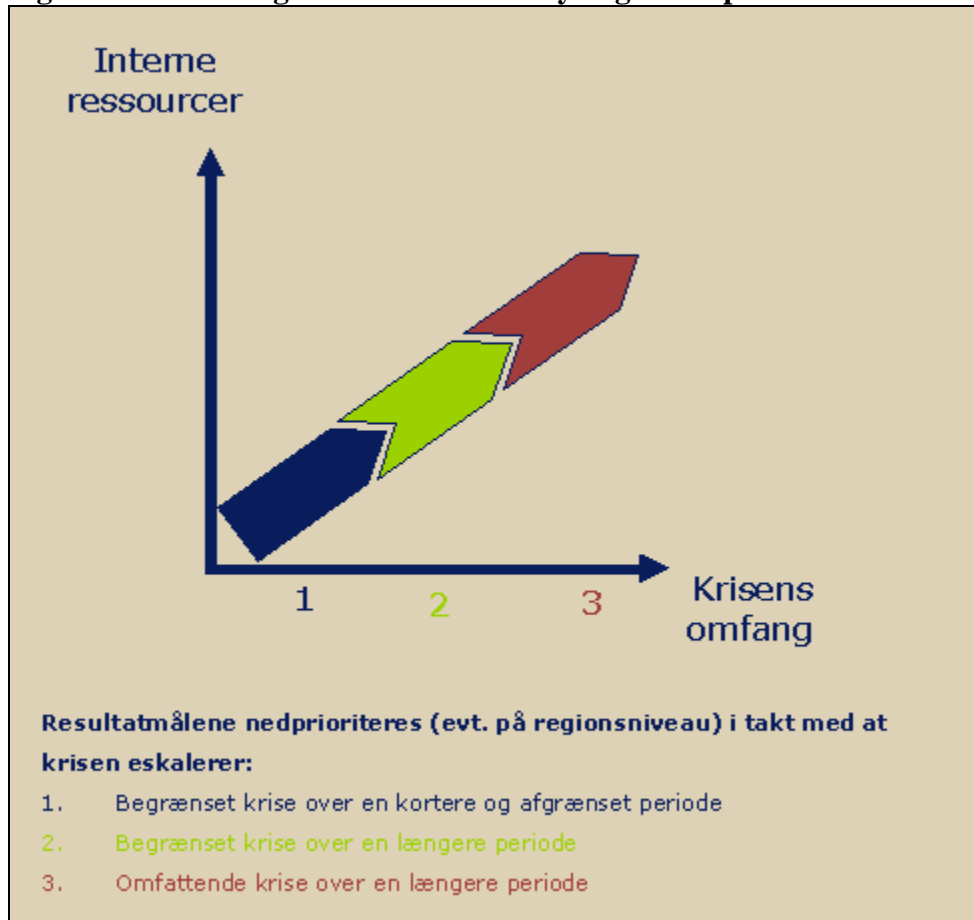
Der er behov for at udvikle et risiko- og behovsorienteret styringskoncept, der - som et systematisk bindeled mellem den veterinære krisestyringsgruppe på den ene side og koncernledelse/departement på den anden side - kan indgå i den daglige krisestyring.

En krises omfang og varighed kan vurderes ud fra følgende parametre:

- Sygdommens karakter (dels smittefare for dyr, dels risiko for videre smitte til mennesker)
- Sygdommens geografiske udbredelse (dels nationalt, dels internationalt)
- Antal inficerede besætninger (dels antal besætninger, dels antal dyr)
- Krisens varighed (dels selve krisehåndteringen, dels kriseopfølgningen)
- Økonomiske konsekvenser (dels direkte for branche, dels afledt på samfundsøkonomi)

Det bør fremgå af styringskonceptet, at styrelsen må forvente at måtte nedprioritere resultatmål i takt med, at krisens omfang eskalerer i omfang og varighed, jf. illustrationen i figur 7.5.

**Figur 7.5: Risiko- og behovsorienteret styringskoncept**



Hele Fødevarestyrelsen inddrages i mere eller mindre omfang i arbejdet med krisehåndtering, der kræver en indsats såvel centralt som regionalt. Som udgangspunkt søges fødevarekontrollen friholdt fra kriseindsatsen, men samtidigt må man tage hensyn til lovbundne driftsopgaver i veterinærsektionen, der ikke må berøres af krisen.

Princippet for styrelsens prioritering af opgaver, der midlertidigt må tilsidesættes i en periode i tilfælde af en krisesituation, bør være de, der har mindre hastende karakter, men ikke nødvendigvis af den grund er mindre vigtige. Derudover må der i prioriteringen tages stilling til, hvor relevant opgaveløsningen er i relation til rekvirerede (gebyrbetalte) opgaver, krydsoverensstemmelse, styrelsens resultatkontrakt og løsningen af krisen i øvrigt. Princippet for prioritering af opgaverne på det *veterinære område* kan opsummeres i følgende diagram, hvor det anbefales først at nedprioritere nr. 1 og kun i værste fald nr. 4.

**Tabel 7.1: Prioriteringsprincipper på det veterinære område**

Veterinære opgaver		Relevans	
		Lavere	Højere
Tidsfaktor	Mindre hastende	<b>1:</b> Ikke rekvirerede opgaver, der ikke indgår i resultatkontrakten (f.eks. minkhegn)	<b>3:</b> Opgaver af mindre hastende karakter, der indgår i resultatkontrakten (f.eks. tilsyn med besætninger og dyretransporter)
	Hastende	<b>2:</b> Enkelte rekvirerede certificeringsopgaver (f.eks. rejsestempler for hunde og katte samt hestetransporter)	<b>4:</b> Krydsoverensstemmelse og rekvirerede opgaver i relation til fødevarereeksporten (f.eks. samlesteder og grænsekontrol)

Selv om fødevarekontrollen som udgangspunkt skal friholdes fra kriseindsatsen, kan der opstå behov for en tværgående prioritering. Behovet for at nedprioritere resultatmål på fødevareområdet under en veterinær krise afhænger således af krisens omfang og type. Eksempelvis vil regionerne ved udbrud af mund- og klovesyge i den indledende fase kunne frigøre dyrlæger fra slagterier, samlesteder og eksportkontrol, idet sygdommen stopper eksporten. Dette er ikke tilfældet ved et større udbrud af f.eks. fugleinfluenza, hvor rekvirerede opgaver i relation til fødevarereeksporten og krydsoverensstemmelse fortsat har højeste prioritet. Prioriteringen på fødevareområdet bør endvidere gennemføres i overensstemmelse med den risiko- og behovsorientering, der foretages af virksomhederne på fødevareområdet. Som følge af en veterinær krise bør der derfor først nedprioriteres i kontrollen med elitevirksomheder med lav risiko. Derved vil fødevareresikkerheden lide minimal skade som følge af krisehåndteringen.

Omallokering af ressourcer fra veterinær- og fødevareområdet til håndtering af en veterinær krise sker således både ud fra en vurdering af henholdsvis fødevarereområdet og veterinærområdet specifikt og ud fra en vurdering af Fødevarestyrelsens opgaveløsning som helhed.

### Fødevarestyrelsens interne skalering

Den interne skalering styres af en regional kriseberedskabsplan. Heraf fremgår, at der ved udbrudskriser oprettes og bemandes en række forskellige faglige arbejdsgrupper (for henholdsvis dyrehåndtering, epidemiologi og screening, presse-info-log, flytterestriktioner) samt administrative arbejdsgrupper (for henholdsvis dokumentation og journal, mistanke/bekæmpelse/screening, personaleresourcer og service, assistance flytterestriktioner). Der er i beredskabscentrene udpeget ledere/nøglepersoner til de fleste grupper. Der er formålsbeskrivelser for de enkelte grupper. I relation til den interne skalering er peget på følgende problemstillinger:

- Der mangler i regionerne en række arbejdsinstrukser og manualer til brug for arbejdet i de forskellige arbejdsgrupper, så arbejdsgruppernes ledere hurtigt og nemt kan indsætte andre interessenter i arbejdet. Dette gælder for så vidt både instrukser for inddragelse af interne og eksterne interessenter.



- I dag er der ikke i tilstrækkeligt omfang formaliseret træning på beredskabsområdet målrettet kontrolmedarbejderne. Der er således behov for særlige beredskabskurser for kontrolmedarbejderne, så de hurtigt kan trækkes på i krisesituationer og løbende holdes opdateret på beredskabet.

### **Fødevestyrelsens eksterne skalering**

Der er i Fødevestyrelsen indgået en lang række af samarbejdsaftaler/rammeaftaler med eksterne interessenter om, at Fødevestyrelsen kan trække på disse interessenter ved kriser.

Der er indgået formelle rammeaftaler med følgende interessenter:

- DTU (Veterinærinstituttet, Fødevestitutttet and andre institutter)
- Beredskabsstyrelsen
- Politiet
- DMI
- Kort & Matrikelstyrelsen (om kortvisningsret og internetadgang)
- COWI (om internetadgang til Danmarks Digitale Ortofoto for landområder).

Herudover samarbejder Fødevestyrelsen i kriser med en række af følgende interessenter, hvor der imidlertid ikke er formelle samarbejdsaftaler:

- Danish Meat Association og Danske Svineproducenter (der foreligger dog en aftale med Danske Slagterier vedrørende assistance i forbindelse med aflivning, men den er ikke underskrevet endnu)
- Dansk Kvæg
- Privatpraktiserende dyrlæger (det ligger dog i overenskomsten og dyrlægeloven, at disse kan inddrages ved kriser)
- Skov- og Naturstyrelsen
- Andre dele af forsvaret end Beredskabsstyrelsen og Hjemmeværnet
- Rengørings- og desinfektionsfirmaer
- DAKA (destruktionsanstalter)
- Rådgivere til logistik, planlægning, mv.
- Fjerkræspecialfirmaer

I nedenstående casebeskrivelse, jf. faktaboks 7.2, illustreres organiseringen af det veterinære beredskab og inddragelse af eksterne ved kriser i Holland. I bilag 7.6. er den hollandske model for skalering fra fred til krise og inddragelse af interne og eksterne interessenter ved udbrud beskrevet.

### **Faktaboks 7.2: Casebeskrivelse af Hollands veterinære beredskab**

#### **Struktur og organisering i fredstid**

Den hollandske veterinære organisering bærer præg af, at man generelt har adskilt den politikformulerende myndighed (såkaldte policy departments) og den implementerende myndighed (serviceorganisationer). "Food Quality and Animal Health" (VD) er det policy department, som har det politikformulerende ansvar på veterinær- og fødevarerområdet, og som blandt andet har det overordnede ansvar for sygdomsovervågningen, deltagelse i det internationale samarbejde på området, udarbejdelse af beredskabsplaner og beredskabskrisestyring. Der er cirka 90 medarbejdere i VD ledet af en "Chief Veterinary Officer" (CVO), som er ministerens og generaldirektørens tætteste rådgiver på veterinærområdet og i beredskabskriser. Den implementerende og udførende servicemyndighed på det veterinære område er "Food and Consumer Goods Safety Authority" (VWA), som blandt andet har ansvaret for den udførende del i relation til dyrevelfærd og dyresundhed, selve mistankehåndteringen og bekæmpelsen. Der er cirka 700 medarbejdere i VWA, og den er opdelt på fem regioner med hovedkontor i Haag.

Der er endvidere i Holland en såkaldt "General Inspection Service"-enhed (AID), som er en slags dyrevelfærdspoliti og en del af de serviceudførende myndigheder, som har til formål at udfylde et hul mellem politiet og de rutinetjek/kontrolbesøg, som VWA udfører. Det vil sige, at hvis VWA på kontrolbesøg finder anledning til mere end kritik og indskærpelser, er det AID, som skal køre de videre retssager og kan give bøder. Endvidere har AID politibeføjelser til at foretage vejkontroller mv. I relation til beredskabskriser hjælper AID med kontroller på vejene og af transportmidler mv.

Endelig har Holland en formaliseret kontrakt og samarbejde med den private organisation "Animal Health Service" (Healthy animals, GD). Organisationen blev grundlagt i 1919 og har tidligere været subsidieret af ministeriet og landbrugsorganisationer som en selvejende institution, men blev i 2000 en fuldt privatiseret organisation med kontrakt med ministeriet og andre landbrugsorganisationer. GD har primært ansat dyrlæger og veterinære specialister inden for patologi, mikrobiologi, kemi og toxicologi og har det overordnede formål at forebygge og udrydde dyresygdomme. GD kan blandt andet udføre dyrekontrolbesøg for ministeriet, rådgive landmænd, deltage i sygdomsovervågningsprogrammer mv. Desuden har GD et stort diagnostisk laboratorium på over 180 ansatte og trænere i fredstid med medarbejdere i VWA på beredskabskurser mv.

Det vurderes, at Fødevarestyrelsen med fordel kan indgå samarbejdsaftaler med en række af ovenstående interessenter. Særligt for så vidt angår Fødevarestyrelsen/fødevareregionernes samspil med de privatpraktiserende dyrlæger, er det på baggrund af den hollandske case vurderingen, at inddragelsen af dem og samspillet ved skalering af kriser kan forbedres.

Det vurderes endvidere, at de privatpraktiserende dyrlæger i dag ifølge dyrlægeloven kan pålægges at deltage i beredskabsarbejdet. Dette er imidlertid ikke praksis eller normen i Danmark. Såfremt man ønsker at udvide brugen af muligheden for at pålægge dyrlægerne deltagelse i beredskabsarbejde, må en sådan beslutning understøttes af en øget informations-/kommunikationsindsats i for-

hold til de privatpraktiserende dyrlæger om deres rolle og eventuelle inddragelse ved kriser. Muligheden for at inddrage dyrlæger i beredskabsarbejdet skal tilpasses de aktuelle vilkår for rekruttering af dyrlæger, hvor det i dag er relativt svært at rekruttere.

Endelig pågår der i nordisk regi et forberedende arbejde til et tættere nordisk samarbejde om udveksling af personale mellem de nordiske lande til bekæmpelse af alvorlige husdyrsygdomme ved skalering af kriser. Det nordiske oplæg er udarbejdet med stærk inspiration fra en aftale mellem flere Commonwealthlande, og oplægget er tænkt som en fælles forståelse af, hvad det indebærer at udveksle nordisk personale ved skalering af kriser. Der er endnu ikke taget stilling til, om aftalen kan og skal være juridisk bindende. Det vurderes imidlertid, at dannelsen af et sådant nordisk netværk med udveksling af nordisk personale kan betyde, at landene får lettere ved at trække på eksterne reserver af relevant beredskabspersonale fra de andre nordiske lande ved skalering af kriser. Samtidig kan aftalen være med til at vedligeholde Fødevarestyrelsens egne medarbejderes beredskabskompetencer, ved at Fødevarestyrelsen kan udsende dem ved beredskabskriser i de andre nordiske lande, og de derved opnår relevant beredskabstræning.

## 7.2.2 anbefalinger

Det anbefales:

- At Fødevarestyrelsen udvikler et risiko- og behovsorienteret styringskoncept, der kan indgå i den daglige styring under kriser og sikre en hensigtsmæssig prioritering mellem bekæmpelse ved udbrud af smitsomme husdyrsygdomme og de løbende veterinære- og fødevarer-kontrolopgaver som er fastsat i resultatkontrakten.
- At planen for inddragelse af erhvervet og andre interessenter under kriser både internt og eksternt skal udbygges og forbedres, herunder præcisering af hvordan kommandostrukturen og arbejdsdelingen for inddragelsen konkret bør foregå. Dette kan blandt andet udmøntes i:
  - at der udarbejdes arbejdsinstrukser og manualer til brug for arbejdet i de forskellige beredskabsarbejdsgrupper, så disse hurtigt og nemt kan indsætte andre interessenter i arbejdet.
  - at rammeaftaler med eksterne interessenter fortsat udvikles, herunder overveje efter hollandsk eksempel indgåelse af kontrakter med private dyrlæger eller ansatte i Dansk Landbrugsrådgivning som en fast stab, man kan træne sammen med og trække på både ved mistankehåndtering og ved skalering af kriser.
  - at træningen af de veterinære kontrolmedarbejdere skal prioriteres, således at de hurtigt og nemt kan trækkes på i krisesituationer.

- at det overvejes at forbedre informationsindsatsen over for de privatpraktiserende dyrlæger, for eksempel igennem afholdelse af informationsaftener og eventuelle kurser i Fødevarestyrelsens regi, således at de privatpraktiserende dyrlæger er opdateret på det veterinære beredskab og ved, hvad der skal ske, hvis de bliver inddraget ved beredskabskriser.
- at det forberedende arbejde til dannelse af et nordisk netværk om udveksling af beredskabsrelevant personale ved kriser fortsættes og implementeres.

## 7.3 It- og metodeunderstøttelse i det veterinære beredskab

### 7.3.1 Beskrivelse

Alle opgaverne i forbindelse med besøg i besætninger i forbindelse med mistanker om smitsomme dyresygdomme understøttes i dag ved, at medarbejderne medbringer papirbaserede dataudtræk, formularer og juridiske dokumenter, papirskemaer/tjeklister til registrering af oplysninger fra besætningsbesøget, som indtastes og journaliseres når medarbejderen er returneret til fødevareregionen. Når kontrolbesøgene er gennemført, skal medarbejderne på baggrund af de papirbårne notater registrere en række relativt faktuelle oplysninger, f.eks. antal dyr, besætningsstørrelse, dato for sidste flytning af dyr, symptomer mv.

Fødevarestyrelsen har dog oprettet en hjemmeside til registrering af hobbyfjerkræ, og der er udviklet et program, som fødevareregionerne kan anvende til registrering i forbindelse med screening i zoner ved udbrud af fugleinfluenza. På andre områder anvendes regneark eller andre ad hoc-løsninger til registreringen i Fødevarestyrelsen.

### 7.3.2 Vurdering

Beredskabsarbejdet er i dag meget begrænset omfang understøttet af it. Dette indebærer, at det er vanskeligt for Fødevarestyrelsens ledelse og medarbejdere at få overblik over data og information i forbindelse med kriser. Dette kan være kritisk i forhold til en effektiv håndtering af mistanke og udbrudssituationer.

Antallet af besøg i forbindelse med mistanker varierer fra år til år afhængigt af, hvorvidt der er udbrud/krise. Det er vurderingen, at det bør overvejes at udvikle it-understøttelsen af beredskabsarbejdet generelt. En sådan it-understøttelse kunne blandt andet indebære udviklingen og implementeringen af et egentligt beredskabssystem jævnfør nedenfor under afsnittet om VetAlert. I forlængelse heraf bør det overvejes at etablere onlineadgang til Fødevarestyrelsens netværk, således at beredskabsmedarbejderne direkte online kan registrere de nødvendige oplysninger på stedet. Det indebæ-

rer blandt andet brug af bærbar pc med mobil netadgang samt digitale kameraer. Fordelene ved it-understøttelsen i form af digitalt udstyr er:

- Mindre tidsforbrug til forberedelse og efterbehandling af besætningsbesøg.
- Hurtigere formidling til Beredskabscenteret og Mørkhøj om vigtige data fra besætningsbesøget.
- På stedet-tilretning og udskrift af juridiske dokumenter til besætningsejeren samt mulighed for fjerndiagnostik ved udveksling af digitale billeder med laboratoriet.

En væsentlig forudsætning for den generelle it-understøttelse af beredskabsområdet er, at der etableres et beredskabssystem. Fødevarestyrelsen har i februar 2006 udarbejdet en "*Kravspecifikation for beredskabssystemet VetAlert*" for et samlet it-system, VetAlert, som kan give overblik under en sygdomsepidemi. Systemet skal være rettet mod administration af bekæmpelsesforløb baseret på nedslagning af smittede besætninger.

Der er beskrevet en række konkrete krav til it-systemet:

- Det skal kunne anvendes for de besætninger, som i forvejen er registreret i CHR-registeret, eller for de hobbyfjerkræflokke, som under krisen "selvangiver" deres dyr til Fødevarestyrelsen.
- Systemet skal kunne håndtere anmeldelser af sygdom, rapporter om undersøgelse af mistænkte besætninger, resultater af laboratoriemæssige undersøgelser, rapporter om taksation, aflivning, rengøring og desinfektion i smittede besætninger, identifikation af besætninger i zoner, planlægning af besætningsbesøg, screening og anden administration i zoner samt skabe ledelsesinformation i form af statusrapporter på parametre fra fødevareregionernes resultatkontrakt.

Det vurderes, at implementeringen af VetAlert vil have en række fordele blandt andet i form af:

- Hurtigere genåbning af eksport af fødevarer. I tilfælde af udbrud af fugleinfluenza vil hver uges forsinkelse af genåbning af fjerkrækødeksporten betyde et tab på 25 mio. kr. for erhvervet. I tilfælde af et udbrud af svinepest eller mund- og klovesyge vil hver uges forsinkelse betyde et tab på 500 mio. kr. hos erhvervet.
- Hurtig ophævelse af restriktioner efter udbrud af alvorlige sygdomme for borgere, som holder husdyr.
- Effektivisering af arbejdsgangene og forbedring af datakvaliteten ved registrering af alle data om mistanker, udbrud og bekæmpelse af smitsomme husdyrsygdomme.

- Effektivt værktøj (ledelsesinformation) til at overvåge og prioritere bekæmpelsesaktiviteterne samt følge sygdomsudviklingen under et udbrud.

De forventede økonomiske omkostninger til specifikation og udvikling forventes at udgøre 5,4 mio. kr. jævnfør "Business Case for VetAlert" udarbejdet af intern arbejdsgruppe i Fødevarestyrelsen med en forventet årlig driftsomkostning på 1 mio. kr. De forventede økonomiske omkostninger for Fødevarestyrelsen for implementering af VetAlert ved en afskrivning over otte år vil således være cirka 1,7 mio. kr. pr. år. Forudsætningen for beregningen af de økonomiske omkostninger ved implementering af VetAlert er baseret på, at Fødevarestyrelsen projekter omkring nyt ESDH-system og ny it-arkitektur er implementeret.

Da Fødevarestyrelsen ikke har kvantificeret fordelene ved udvikling og implementering af VetAlert, er det ikke på det nuværende tidspunkt muligt at vurdere, om det vil være økonomisk rentabelt for Fødevarestyrelsen at investere i systemet. I forlængelse af ovenstående analyse anbefales det derfor, at der skal arbejdes videre med en mere udførlig kvantificering af gevinsterne ved risikominimering.

### **7.3.3 Anbefalinger**

På baggrund af ovenstående anbefales det, at der skal arbejdes videre med at afdække fordele og ulemper forbundet med digital understøttelse af beredskabsarbejdet, herunder systemunderstøttelsen heraf (VetAlert). En eventuel digital løsning skal ses i sammenhæng med Fødevarestyrelsens igangværende it-initiativer på fødevareområdet.

## **7.4 Udvikling/evaluering af beredskabsindsatsen**

### **7.4.1 Beskrivelse**

Udvikling af beredskabet, herunder evaluering, er en af de opgaver, som jævnfør afsnit 7.1 ikke varetages i tilstrækkeligt omfang. Fødevarestyrelsen har således endnu ikke gennemført en samlet dokumenteret evaluering af indsatsen under fugleinfluenzакrisen i 2006. En medvirkende årsag er, at de regionale beredskabscentre ikke har et metodeværktøj eller en fast skabelon til hurtigt og nemt at kunne foretage evalueringer efter en beredskabskrise.

### **7.4.2 Vurdering**

Der er peget på to forhold, som kunne styrke Fødevarestyrelsens indsats i relation til evaluering og udvikling af beredskabsarbejdet.

Det er vurderingen, at det kunne være hensigtsmæssigt, at der gennemføres en større tværgående evaluering af det veterinære beredskab, hvor flere myndigheder har været involveret i indsatsen. En sådan evaluering kunne med fordel varetages af Beredskabsstyrelsens fremtidige evalueringsinstitut.

Endvidere vurderes det, at Fødevarestyrelsen kan arbejde med at udvikle et koncept/en skabelon til evalueringer af mindre kriser. For eksempel flere korte tre til fem A4-siders beskrivelser af de konkrete beredskabsmæssige indsatser efter hver krise, hvoraf der som minimum fremgår en dokumentation og beskrivelse af hændelsesforløbet, herunder:

- Vurdering af håndteringen
- Vurdering af informationsindsatsen under forløbet
- Konklusioner/lessons learned på baggrund heraf.

### **7.4.3 anbefalinger**

Det anbefales, at der skal arbejdes videre med forskellige evalueringsmodeller for at forbedre kompetencerne i beredskabet. Der kan identificeres to løsningsmodeller:

- Store tværgående evalueringer af det veterinære beredskab foretages af Beredskabsstyrelsens fremtidige evalueringsinstitut.
- Fødevarestyrelsen udvikler et koncept/en skabelon til evalueringer af mindre kriser. For eksempel flere korte tre til fem A4-siders beskrivelser af de konkrete beredskabsmæssige indsatser efter hver krise.