



Analyse af Fødevestyrelsen.

Budget, bevilling og økonomistyringsværktøjer



Sammenfattende vurderinger og anbefalinger

8. oktober 2009

Indholdsfortegnelse

1. Indledning.....	4
2. Økonomistyring.....	8
3. Opgaver og omkostninger	12
4. Effektiviseringsmuligheder	17
5. Kontrolmodel.....	23
6. Fødevarestyrelsens bevillingssituation .	27

Bilag

Bilag A. Forslag til nyt opgavehierarki.....	33
Bilag B. Takstblad 2010	34

Copyright © Deloitte Business Consulting A/S. All rights reserved.

Rapportens anvendelse

Denne rapport er alene udarbejdet til Deloitte's opdragsgiver ud fra det givne opdrag. Deloitte påtager sig intet ansvar for andres anvendelse af rapporten.

Kontakt

Spørgsmål til denne rapport's indhold kan stiles til:

- Gustav Jeppesen, partner, tlf. 36102208
- Steen Daugaard, senior manager, tlf. 36102056
- Johan Toft Sørensen, senior manager, tlf. 36102349

Om Deloitte Business Consulting – Fra idé til virkelighed

Deloitte Business Consulting fokuserer på udvikling og effektivisering af kundernes organisation, kerneprocesser, økonomistyring og it for at bidrage til realisering af kundernes strategiske målsætninger.

Vi kender den offentlige sektor til bunds og kombinerer vores faglige kompetencer med evnen til at lede, styre og gennemføre projekter i et politisk miljø. Det kan være som rådgivere eller som ansvarlige for processer fra idéstadiet til implementering.

Deloitte er Danmarks største revisions- og rådgivningsfirma. Vi tilbyder en bred vifte af ydelser og kombinerer konsulentrollen i Deloitte Business Consulting med Deloitte's kompetencer inden for revision, skat og finansiering. Det giver vores kunder en unik mulighed for at få integrerede løsninger, som er skræddersyet til de enkelte opgaver.

Vi er en del af den globale virksomhed Deloitte Touche Tohmatsu med 150.000 medarbejdere på verdensplan. Vi udvikler og deler viden på tværs af kontorer i mange lande. Inspirationen fra udlandet kombineret med systematisk metodeudvikling på tværs af landegrænser sikrer, at vores løsninger altid tager udgangspunkt i den seneste viden. Det er forudsætningen for, at vi i dag og i fremtiden kan være en attraktiv og værdiskabende rådgiver.

Deloitte Business Consulting A/S

Tlf. 36 10 20 30

Fax 36 10 20 40

E-mail: businessconsulting@deloitte.dk

www.deloitte.dk

Besøgsadresse

Weidekampsgade 6
2300 København S

Postadresse

Deloitte Business Consulting A/S
Postboks 1600
0900 København C

1. Indledning

Deloitte Business Consulting (Deloitte) har i perioden juni til september 2009 gennemført en *analyse af bevilling, budget og økonomistyringsværktøjer i Fødevarestyrelsen* på opdrag fra Fødevarerministeriets Departement, Fødevarestyrelsen og Finansministeriet. Den samlede afrapportering består af følgende dokumenter

- Sammenfattende vurdering og anbefalinger (nærværende notat)
- Tværgående kortlægning og analyse af bevilling, budget og økonomistyringsværktøjer i Fødevarestyrelsen (delrapport)
- Notat om forslag til ny gebyrmodel (delrapport)
- Notat om forslag til ny budgetmodel (delrapport)
- Opgavehierarki og omkostningsfordelingsmodel (regneark)

I dette notat sammenfattes Deloitte's vurderinger og anbefalinger.

I afsnit 1 beskrives baggrunden for og formålet med den gennemførte analyse. Dernæst præsenteres i afsnit 2 Deloitte's vurderinger og anbefalinger i forhold til økonomistyringen i Fødevarestyrelsen. I afsnit 3 beskrives Deloitte's forslag og oplæg til nye styringsværktøjer: opgavehierarki, budgetmodel og forenklet gebyrmodel. Derefter præsenteres i afsnit 4 Deloitte's vurderinger af effektiviseringsmuligheder i forhold til fødevarekontrollen på kort og mellemlangt sigt. I afsnit 5 foretages en vurdering af den nuværende kontrolmodel og mulighederne for at styrke risiko- og behovsorienteringen af kontrolindsatsen. Endelig foretages i afsnit 6 en samlet vurdering af Fødevarestyrelsens bevillingssituation i perioden 2010-2013 i lyset af de gennemførte analyser.

Baggrund

Fødevarestyrelsen havde i 2008 et merforbrug i forhold til finanslovsbevillingen på 21,8 mio. kr. og ultimo regnskabsåret var der i alt akkumuleret et underskud på 26,7 mio. kr. Det svarer til godt 4½ pct. af nettobudgettet. Der er på den baggrund gennemført personalereduktioner i foråret 2009 svarende til en årlig besparelse på ca. 18 mio. kr. på personaleomkostningerne. Der er endvidere foretaget en justering af organisationen, hvor de tidligere regionale kontrolafdelinger er blevet opdelt i henholdsvis fødevare- og veterinærafdelinger.

På de gebyrfinansierede aktiviteter (ekskl. kødkontrollen) er der samlet set balance i økonomien, men det dækker over, at en række gebyrordninger har haft overskud mens andre har haft underskud. Bruttoubalancen er igennem de senere år vokset, og udgjorde ved udgangen af 2008 ca. 70 mio. kr.

Der er i løbet af de seneste år indgået flerårige politiske forlig både på fødevareområdet (indgået i 2007) og veterinærområdet (indgået i 2008). Disse forlig rummer en på nogle områder omfattende regulering af Fødevestyrelsens aktivitet og fastlægger specifikke mål for indsatsen. Fødeveforliget indeholder således detaljerede regler for kontrolfrekvenser i fødevarevirksomheder, mens veterinærforliget tilsvarende fastsætter præcise retningslinjer for dyrevelfærdskontrollen. De heraf afledte budgetbindinger begrænser Fødevestyrelsens faglige råderum og udviklingsmuligheder.

Der er i løbet af de senere år gennemført en række økonomiske analyser, ligesom der er udarbejdet rapporter om kontrolkonceptet og muligheder for at styrke en risiko- og behovsorienteret indsatsplanlægning. Deloitte har blandt andet i 2006 bistået ekspertgruppen vedr. analyse af fødevarekontrollen, og har i 2007 foretaget en undersøgelse af det veterinære område. Desuden har Deloitte i 2008 udarbejdet en vurdering af budgetprocedurer og regnskabsopfølgning i Fødevestyrelsen. Endvidere har Økonomistyrelsen i 2008 foretaget et serviceeftersyn af gebyrområdet, mens kødkontrollen er blevet behandlet i en konsulentrapport fra foråret 2009.

Analysens fokusområder

Analysen har bestået af følgende delvist sammenhængende opgaver; en analyse af Fødevestyrelsens økonomistyring, en analyse af styrelsens opgaver og omkostninger med henblik på opstilling af et forslag til en ny budgetmodel, og endelig en analyse af Fødevestyrelsens kontrolmodel og effektiviseringsmuligheder i relation til Fødevekontrollen.

Analysen af Fødevestyrelsens *økonomistyring* har haft til formål at vurdere og komme med anbefalinger til økonomistyringens tilrettelæggelse (registreringer, processer, værktøjer og systemer), fordeling af opgaver og ansvar, kompetencer og ressourcer på økonomiområdet samt eksisterende systemunderstøttelse. Der er med afsæt heri foretaget en samlet modenhedsvurdering af Fødevestyrelsens økonomistyring.

Analysen af Fødevestyrelsens *opgaver og omkostninger* har haft til formål at kortlægge omkostningerne ved Fødevestyrelsens opgavevaretagelse for så vel det bevillingsfinansierede som det gebyrfinansierede område, herunder enhedsomkostninger og overhead. Som led heri opstilles et opgavehierarki, der viser sammenhængen mellem de enkelte opgaver på forskellige niveauer og ressourceforbruget hertil. På baggrund af kortlægningen af omkostningerne ved Fødevestyrelsens nuværende opgavevaretagelse er der opstillet et forslag til en ny budgetmodel. Endelig gennemføres en kortlægning af ubalancer i den nuværende gebyrfastsættelse, og der opstilles forslag til en ændret gebyrmodel.

Analysen af *kontrolmodel og effektiviseringsmuligheder* har haft til formål at vurdere effektiviseringsmuligheder i relation til kontrolarbejdet. Der er i den forbindelse foretaget en vurdering af, om ændrede arbejdsprocesser, systemunderstøttelse eller organisatoriske ændringer kan optimere ressourceanvendelsen i styrelsen. Der er endvidere foretaget en vurdering af risiko- og behovsorienteringen

i Fødevarestyrelsens kontrolmodel, og i den forbindelse udarbejdet en række forslag til tilpasning og udvikling af kontrolkonceptet.

Disse elementer er i projektføreløbet sammenfattet i tre analysespor, der har været styrende for projektarbejdet, jf. tabellen nedenfor.

Økonomistyring	Opgaver og omkostninger	Effektiviseringsmuligheder og kontrolmodel
<ul style="list-style-type: none"> ○ Vurdering og anbefalinger til økonomistyringens tilrettelæggelse (registreringer, processer, værktøjer og systemer). ○ Vurdering og anbefalinger til fordeling af opgaver og ansvar på økonomiområdet ○ Vurdering og anbefalinger til kompetencer og ressourcer på økonomiområdet. ○ Samlet modenhedsanalyse. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Opstilling af virksomhedsmodel/opgavehierarki for Fødevarestyrelsen. ○ Udvikling af omkostningsmodel og beregning af enhedsomkostninger. ○ Opstilling af ny budgetmodel. ○ Kortlægning af ubalancer i nuværende gebyrfastættelse og identifikation af muligheder for ændret gebyrmodel og -finansiering 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Produktivitätsbenchmarking mellem regioner. ○ Effektiviseringsmuligheder i forhold til fødevarekontrollen med fokus på arbejdsprocesser, it-understøttelse og organisering og ledelseslag. ○ Vurdering af regelbindinger, herunder i forhold til kontrolindsatsen, og vurdering af omprioriteringsrum. ○ Vurdering af risiko- og behovsvurdering i kontrolindsatsen og opstilling af forslag til nye kontrolkoncepter

Det har været en forudsætning for arbejdet, at resultaterne af undersøgelsen skal være konkrete og kunne give grundlag for umiddelbare, konkrete ændringer i Fødevarestyrelsen. Resultaterne skal endvidere kunne give et input til fastsættelsen af styrelsens fremadrettede bevillinger.

Projektets tilrettelæggelse og fremgangsmåde

Der er efter aftale med styregruppen foretaget en fokusering i projektet, således at udarbejdelse af opgavehierarki, ny budget- og gebyrmodel samt anbefalinger til styrkelse af økonomistyringen har haft højest prioritet. Målet har været at udarbejde forslag til nye operationelle styringsværktøjer i Fødevarestyrelsen.

Projektet er afgrænset ved, at kødkontrollen på slagterierne ikke er omfattet af analysen, idet der for nyligt i anden sammenhæng er udarbejdet en rapport herom. Veterinærområdet har ligeledes for nyligt været genstand for en analyse i forbindelse med indgåelse af veterinærforliget. Vurderingen af kontrolmodel og effektiviseringsmuligheder har således primært haft fokus på fødevareområdet.

Projektet har bestået af en styregruppe med deltagelse af Fødevarestyrelsen, Fødevareministeriet, Finansministeriet og Deloitte, samt en arbejdsgruppe med deltagelse af alle parter.

Deloitte har som afsæt for de gennemførte analyser afholdt en række møder og interviews med enheder i Fødevarestyrelsens hovedkontor i Mørkhøj – særligt økonomikontoret, kontrolstyringskontoret og it-afdelingen. Herudover er der gennemført møder og interviews med regionschefer, fødevarechefer, veterinærschefer og sekretariatschefer på det decentrale niveau, samt Fødevarestyrelsens

bogholderi i Viborg. Projektteamet har endvidere deltaget i gennemførelse af fødevarekontrol i Rødovre samt veterinærkontrol i Vejle.

Kort om Fødevarestyrelsen

I det følgende gives en kort beskrivelse af Fødevarestyrelsens hovedopgaver, mission og vision samt organisation.

Fødevarestyrelsens mission er at *fremme sikkerhed, sundhed og vækst fra jord til bord*. Missionen er at *arbejde for sunde spisevaner samt at færre mennesker bliver syge af maden, sunde dyr på marker og i stalde og større dyrevelfærd og udvidede muligheder for at fremstille, forhandle og forbruge fødevarer*.

Fødevarestyrelsens opgaver omfatter fødevare- og veterinæropgaver, kødkontrol på slagterierne samt ernæringsopgaver mv. Styrelsen er ansvarlig for regulering og myndighedsopgaver på disse områder. Desuden er Fødevarestyrelsen ansvarlig for kontrol og tilsyn samt beredskab og bekæmpelse mv.

Fødevarestyrelsens består af et hovedkontor og tre fødevareregioner.

- Fødevarestyrelsens hovedkontor i Mørkhøj ved København er ansvarligt for udvikling, koordinering og regeldannelse på veterinær- og fødevarerområdet.
- Kontrollen med fødevarer og tilsyn med de veterinære forhold varetages af de tre fødevareregioner. Fødevareregionerne tager sig desuden af den direkte information og rådgivning til forbrugere, husdyrholdere, virksomheder og praktiserende dyrlæger.
- Hver fødevareregion består af et sekretariat, et beredskabscenter og et laboratorium samt 2-4 kontrolafdelinger.
- Fødevarestyrelsen har ca. 1.830 ansatte. I hovedkontoret er der ca. 340 ansatte og i de tre fødevareregioner ca. 1.490 ansatte.

Fødevarestyrelsen disponerer over et bruttobudget på ca. 1,2 mia. kr. (FFL 2010). Omtrent halvdelen af aktiviteten er bevillingsfinansieret, mens den anden halvdel finansieres via gebyrer, der opkræves hos erhvervene for de kontrol- og tilsynsaktiviteter mv., som styrelsen udfører. Den største del af gebyrerne vedrører kødkontrollen på slagterierne, mens der i de øvrige gebyrfinansierede aktiviteter er en samlet omsætning på ca. 175 mio. kr.

2. Økonomistyring

Analysen af økonomistyringen i Fødevarestyrelsen har haft til formål at vurdere modenheden af de nuværende redskaber og retningslinjer for den interne økonomistyring i Fødevarestyrelsen, herunder redskaber til løbende budgetopfølgning og prognostisering, samt at komme med forslag til evt. nye redskaber og tilretning af eksisterende.

Der er endvidere foretaget en vurdering af styrelsens organisering på økonomiområdet og opstillet forslag til evt. ændret struktur og ressourcetildeling. Endvidere er der foretaget en vurdering af den samlede systemunderstøttelse af økonomistyringen

Der er anlagt en bred tilgang til denne del af opgaven, hvor der både er set på de strategiske, taktiske og operationelle aspekter af økonomistyringen. Det er vores erfaring, at tilrettelæggelsen af økonomistyringen på hvert af disse niveauer er vigtig, og at sammenhængen mellem de tre niveauer er essentiel. Ideelt set bør der være tale om en integreret styringskæde, hvor ramme- og målfastsættelse sker oppefra, men hvor implementeringen og udmøntningen af rammerne sker nedefra.

Vurderinger og anbefalinger

Fødevarestyrelsens økonomistyring er behandlet i afsnit 2 i Deloitte's tværgående kortlægnings- og analyserapport. Deloitte's vurderinger og anbefalinger gengives neden for.

Det skal bemærkes, at de specifikke forslag og bemærkninger vedrørende ny budgetmodel og ny gebyrmodel præsenteres i efterfølgende afsnit, men naturligvis har tæt sammenhæng med vurderingerne af styrker og svagheder i den aktuelle økonomistyring.

Anbefaling # 1

Budgetansvaret bør tydeliggøres og budgetprocessen fremrykkes

Deloitte anbefaler, at Fødevarestyrelsen gennemfører initiativer, der tydeliggør budgetansvaret. Som led heri foreslås det, at der fremover udmeldes separate udgiftsbudgetter til hhv. det bevillings- og gebyrfinansierede område. Endvidere anbefales det, at der etableres en transparent budgetmodel, der baseres på realistiske budgetteringsforudsætninger. Det foreslås endelig, at den interne budgetproces igangsættes og afsluttes tidligere.

Det er Deloitte's vurdering, at der er behov for en styrkelse af budgetstyringen i Fødevarestyrelsen. Vi kan konstatere, at der i regionerne er uklarhed om, hvad budgetansvaret indebærer, og om den tilhørende ledelsesmæssige styringskompetence. Der er en forholdsvis udbredt opfattelse af, at budgetansvaret er underordnet hensynet til at realisere aktivitetsmål i resultatkontrakterne, og at de to hensyn ikke altid er forenelige.

Der er endvidere væsentlige uhensigtsmæssigheder i den måde, hvorpå regionernes budgetter udmeldes. Først og fremmest bør der snarest ske en ændring af den hidtidige praksis, hvorefter regionerne får udmeldt ét bindende udgiftsbudget til dækning af både de bevillings- og gebyrfinansierede aktiviteter. Denne sammenblanding fjerner reelt ansvaret for at styre de to budgetområder hver for sig.

Dernæst er det vigtigt, at regionernes budgetter på gebyrområderne baserer sig på realistiske forudsætninger. Det har ikke generelt været tilfældet, idet de væsentlige ubalancer på området er blevet ført ud i de regionale budgetter. Det er i det hele taget vitalt for økonomistyringen, at budgettet hviler på tydelige og gennemarbejdede budgetteringsforudsætninger, herunder at der er klarhed om de aktivitetsforudsætninger, der ligger til grund for budgetterne.

Den interne budgetlægning bør påbegyndes og afsluttes tidligere. Der bør i løbet af tredje kvartal træffes beslutning om de centrale budgetteringsforudsætninger, og de decentrale budgetter bør udmeldes til regionerne snarest muligt efter Finanslovens vedtagelse og inden starten af budgetåret. Dette er vigtigt af hensyn til regionernes muligheder for at disponere og prioritere rettidigt.

Det er Deloitte's vurdering, at der er behov for at gennemføre initiativer, der kan fremme ovenstående anbefalinger som en forudsætning for, at der sker en forbedring af budgetdisciplinen.

Anbefaling #2

Forenkling af den økonomisk-administrative styringsmodel.

Deloitte anbefaler, at der tilstræbes en forenkling af Fødevarestyrelsens økonomisk-administrative styringsmodel. En sådan forenklingsproces bør starte med, at det overordnede styringsbehov fastlægges ud fra opgavehierarkiet og budgetmodellen. Grundregistreringsrammen bør herefter tilpasses og forenkles, så den understøtter styringsbehovet. Det vil blandt andet indebære en reduktion i antallet af aktivitetsnumre og afregningstakster på gebyrområdet.

Der bør inden for en forenklet registreringsramme lægges større vægt på at sikre kvalitet og ensartethed i registreringspraksis på tværs af organisationen.

Det er gennemgående observation, at de redskaber, regelsæt og registreringssystemer mv., som tilsammen udgør den administrative platform for økonomistyringen i Fødevarestyrelsen alle er præget af en høj detaljeringsgrad. Det gælder f.eks. budgetmodellen og opdelingen af gebyrområdet i et stort antal ordninger og en kompleks takststruktur. Tilsvarende foretages der tidsregistrering på mere end 200 forskellige aktivitetsnumre.

Det er vores vurdering, at detaljeringsgraden i de fleste tilfælde er unødvendig høj og ikke udspringer af reelle styringsbehov. Tværtimod er det sandsynligt, at de mange detaljer *skaber* problemer for økonomistyringen. Det skyldes dels, at registreringsrammerne bliver uoverskuelige for de medarbejdere, som skal anvende dem, hvilket medfører dårlig(ere) datakvalitet. Hertil kommer, at ressourcerne særligt i Økonomikontoret i for høj grad bindes op i at holde datakrævende systemer kørende. Det kan desuden konstateres, at der registreres mange oplysninger, som ikke har nogen styringsmæssig anvendelse, og det er vores vurdering, at især timeregistreringerne er præget af usikkerhed.

Sigtepunktet for en forenkling af den økonomisk-administrative platform bør være, at registreringen afspejler det fastlagte styringsbehov. Samtidigt bør der lægges flere ressourcer i at sikre kvalitet af data og ensartethed i registreringerne fremadrettet, idet dette er afgørende for deres anvendelse til styringsformål

Anbefaling #3

Sammenhængende strategisk styring

Deloitte anbefaler, at der ledelsesmæssigt tages initiativer til at sikre en bedre proces- og indholdskoordinering af de centrale styringsopgaver, herunder at målfastsættelse i resultatkontrakten er konsistent med budgettets aktivitetsforudsætninger.

Den administrative organisation er generelt ikke tilstrækkeligt forretningsunderstøttende. Der bør tilstræbes en væsentlig bedre sammenhæng i den strategiske styring. Det er karakteristisk, at målstyring, kontrol- og tilsynsregler (aktivitetsregulering), budgetlægning og gebyrfastsættelse kun i begrænset omfang sker i en koordineret proces.

Det er Deloitte's vurdering, at der i regionerne – og i styrelsen generelt – er et ubalanceret styringsfokus på aktivitetsmålene i resultatkontrakten på bekostning af budgetstyring. Vi kan desuden konstatere, at organisationen præges af en oplevet konflikt imellem økonomi- og aktivitetsstyring, hvilket efter vores vurdering afspejler, at aktivitetsmål og budgetteringsforudsætninger ikke i tilstrækkelig grad er indbyrdes afstemte.

Anbefaling #4

Anvendelsen af økonomiressourcerne kan optimeres

Det anbefales, at Fødevarestyrelsen på sigt i forbindelse med en forenkling af den økonomisk-administrative styringsplatform flytter økonomiressourcer fra basale administrative og transaktionsrelaterede økonomiopgaver til mere strategisk orienterede styringsopgaver

Det er Deloitte's vurdering, at bemanning og ressourcer i økonomikontoret fremstår veldimensioneret i forhold til de opgaver, der skal løses. På kort sigt kan der dog være behov for at tilføje ressourcer for at kunne løfte den betydelige opgave det vil være at implementere en ny økonomisk-administrativ styringsmodel.

Økonomikontorets evne til at understøtte organisationen er under betydeligt pres blandt andet som følge af omfattende personaleudskiftning. Den høje detaljeringsgrad i regler, redskaber og kontoplaner mv. binder desuden mange ressourcer i basale administrative og transaktionsrelaterede opgaver. Dette forstærkes af manglende integration mellem it-systemer.

De foreslåede forenklingstiltag vil efter Deloitte's vurdering kunne frigøre ressourcer fra ikke-værdiskabende opgaver. Der er til gengæld behov for et stærkere strategisk og styringsmæssigt fokus i økonomiarbejdet, hvilket f.eks. kan omfatte en opprioritering af opgaver som: 1) takststyringsmodeller, 2) benchmarking af enhedsomkostninger, 3) budgetopfølgning med fokus på afvigelser fra budgetteringsforudsætningerne, 4) etablering af en integreret informationsplatform, 5) sikring af indtægter, 6) periodisering af aktivitetsbaserede budgetter mv. Regionernes ressourcer på økonomiområdet er forholdsvis begrænsede, men efter De-

loittes vurdering tilstrækkelige, såfremt den foreslåede forenkling gennemføres og økonomikontoret bedre end hidtil formår at understøtte økonomiopgaverne i regionerne.

Deloitte skal bemærke, at der med bogholderiets overførsel til ØSC den 1. december sker en udflytning af en funktion, som i kraft af den høje grad af gebyrfinansiering er forretningskritisk for styrelsen. Det er afgørende, at der etableres en samarbejdsmodel mellem Fødevarestyrelsen og ØSC, som har fokus på sikring af indtægterne.

Anbefaling #5

Etablering af en integreret informationsplatform

Deloitte anbefaler, at der i tilknytning til implementering af en ny budget- og gebyrmodel samt en forenklet økonomisk-administrativ styringsramme også tages initiativ til implementering af en sammenhængende rapporteringsløsning baseret på en forretningsunderstøttende ledelsesinformationsstrategi.

Fødevarestyrelsen baserer sig på standardssystemer på det økonomisk-administrative område. Der er således tale om systemer, som er meget udbredte på det statslige område. Det er Deloitte's vurdering, at dette systemlandskab med en hensigtsmæssig opsætning i det store hele udgør en tilstrækkelig teknisk platform for økonomiopgaverne.

Der er dog udfordringer med anvendelsen af systemerne på nogle områder. F.eks. ville en større gennemsigtighed omkring lønbogføringen være hensigtsmæssig, ligesom der mangler integration mellem visse af systemerne, herunder journal-system og debtorsystem,

Den væsentligste svaghed ved systemunderstøttelsen er, at styrelsen ikke har etableret en sammenhængende informationsplatform, der samler de relevante styringsdata. Ét problem er, at oplysninger om aktivitet, tidsforbrug, økonomi og løn ikke er samlet i ét system. Et andet problem er, at den samme type oplysninger kan foreligge i flere versioner, hvilket giver problemer med ”flere versioner af sandheden” – et eksempel er, at efterposteringer af data om tidsforbrug kun foretages i økonomisystemet, men ikke i tidsregistreringssystemet. En tredje problemstilling er, at der ikke er fuld konsistens i registreringen af økonomi- og aktivitetsoplysninger f.eks. i de tilfælde, hvor medarbejdere fra én afdeling løser kontrolopgaver for en anden afdeling.

Problemstillinger som disse svækker i praksis rapporteringsmulighederne i den interne økonomistyring væsentligt. Der er igangværende projekter, som har til formål at styrke ledelsesinformation, men det er Deloitte's vurdering, at disse er præget af mangel på ressourcer, og ikke har et tilstrækkelig bredt sigte.

3. Opgaver og omkostninger

Analysen af Fødevarestyrelsens *opgaver og omkostninger* har haft til formål at kortlægge omkostningerne ved Fødevarestyrelsens opgavevaretagelse for så vel det bevillingsfinansierede som det gebyrfinansierede områder, herunder enhedsomkostninger og overhead.

Som led heri er der opstillet et opgavehierarki, der viser sammenhængen mellem de enkelte opgaver på forskellige niveauer og ressourceforbruget hertil.

På baggrund af kortlægningen af omkostningerne ved Fødevarestyrelsens nuværende opgavevaretagelse er der opstillet et forslag til en ny budgetmodel. Endelig gennemføres en kortlægning af ubalancer i den nuværende gebyrfastsættelse, og der opstilles forslag til en ændret gebyrmodel.

Bemærkninger vedrørende datakvalitet

Deloitte har i forbindelse med de gennemførte analyser fundet en række observationer omkring struktur og udviklingstræk i data, som umiddelbart forekommer vanskelige at fortolke. Disse usikkerheder knytter sig især til tidsregistreringen.

Der er efter vores vurdering tegn på, at registreringspraksis er uensartet på tværs af Fødevarestyrelsens organisation og over tid. Dette indebærer en usikkerhed omkring fortolkningen af data, som det er væsentligt at være opmærksom på i fortolkning af analyseresultater. Denne datausikkerhed slår igennem i forhold til alle dele af Deloitte's kvantitative analyser – dvs. omkostningsfordeling, beregning af enhedsomkostninger, forslag til budgetmodel samt produktivitetsanalyser.

Disse datausikkerheder er beskrevet nærmere i appendix A i Deloitte's tværgående kortlægnings- og analyserapport.

Deloitte har efter drøftelser med styregruppen valgt at lægge Fødevarestyrelsens egne registreringsdata til grund for analysen. Det må dog anbefales, at der fremadrettet gøres en betydelig indsats for at højne kvaliteten af Fødevarestyrelsens datagrundlag.

Vurderinger og anbefalinger

Analyserne i relation til opgaver og omkostninger er behandlet i afsnit 3 i den tværgående kortlægnings- og analyserapport. Deloitte's vurderinger og anbefalinger gengives neden for.

Deloitte's vurderinger og anbefalinger gengives neden for.

Anbefaling #6**Opgavehierarkiet og omkostningsfordelingsmodellen bør implementeres i den strategiske og operationelle styring**

Deloitte har i samarbejde med Fødevarestyrelsen udarbejdet et forslag til nyt opgavehierarki og en model for omkostningsfordeling inden for opgavehierarkiet. Deloitte anbefaler, at opgavehierarkiet og omkostningsfordelingen anvendes fremadrettet som ramme for den strategiske og operationelle økonomistyring, herunder at de fire overordnede indsatsområder indarbejdes som ny hovedformålsopdeling på Finansloven.

Deloitte anbefaler, at der igangsættes et implementeringsprojekt, hvor der skal etableres en ny grundregistreringsramme, som er tilpasset strukturen i opgavehierarkiet.

Finansministeriets publikation *Effektiv opgavevaretagelse i staten* fra 2003 opfordrede alle statslige institutioner til at udarbejde og vedligeholde et opgavehierarki blandt andet som grundlag for økonomistyringen. Opgavehierarkiet kan betragtes som en form for virksomhedsmodel, der beskriver i dette tilfælde Fødevarestyrelsens forretningsområder og produkter.

Deloitte har i samarbejde med Fødevarestyrelsen udarbejdet et forslag til nyt opgavehierarki (gengivet i bilag A). Opgavehierarkiet er baseret på en grundstruktur, som foruden hjælpefunktioner, generel ledelse og administration består af fire indsatsområder: fødevareropgaver, kødkontrol, veterinær opgaver og ernæringsopgaver.

Denne opdeling kan anvendes som ny hovedformålsopdeling på Finansloven. Inden for hvert af de fire indsatsområder er der en kategorisering af aktiviteter under ligeledes fire overskrifter: i) regulering, ii) oplysning og rådgivning, iii) beredskab og iv) kontrol og tilsyn. Specifikationen af delaktiviteter herunder er foretaget, så det er muligt at adskille og bevillings- og gebyrfinansierede aktiviteter

Deloitte har udarbejdet en omkostningsfordelingsmodel, som ud fra den eksisterende registreringsramme gør det muligt at beregne det ressourceforbrug, der er knyttet til produktionen af ydelserne i opgavehierarkiet. Omkostningsfordelingsmodellen baserer sig på en række foreløbige antagelser på de områder, hvor der ikke er entydig sammenhæng mellem den nuværende økonomikontoplan og strukturen i opgavehierarkiet. Flere af disse antagelser er forholdsvis mekaniske eller baseret på et usikkert grundlag. Deloitte anbefaler, at Fødevarestyrelsen foretager en validering af antagelserne som grundlag for en efterfølgende finjustering af omkostningsfordelingsmodellen.

I takt med at registreringsrammen (kontoplaner mv.) tilpasses opgavehierarkiet vil behovet for fordelingsantagelser blive reduceret og vil kunne erstattes af faktisk registrerede data.

Omkostningsfordelingsmodellen bør nyttiggøres i forhold til budgetlægningen og regnskabsaflæggelsen, herunder således at:

- beregnede enhedsomkostninger anvendes som budgetteringsforudsætninger (og evt. afregningstakster) i de dele af budgettet, som aktivitetsstyres.
- omkostningsfordelingen for de ikke-aktivitetsstyrede dele af budgettet anvendes som input til rammebudgetter.
- modellens metodik til fordeling af udgifter til administration og fællesudgifter lægges til grund både ved budgetlægningen og i forbindelse med udarbejdelse af regnskabet.

Anbefaling #7

Ny budgetmodel bør implementeres

Deloitte har udarbejdet et oplæg til en ny budgetmodel for Fødevarestyrelsen og anbefaler, at denne implementeres som grundlag for styrelsens budgetlægning og –opfølgning. Der er udarbejdet et teknisk budgetforslag for de aktivitetsstyrede områder for 2010. Vi anbefaler, at Fødevarestyrelsen med afsæt heri fastlægger de endelige budgetteringsforudsætninger, dvs. aktivitetsforudsætninger og enhedsomkostninger.

Fødevarestyrelsens nuværende budgetmodel er blevet udviklet og tilpasset gennem en årrække og fremstår i dag med en detaljeringsgrad, som er unødvendig høj, og som mindsker gennemsigtigheden ikke mindst for regionerne. Modellens parameterantagelser (f.eks. om medarbejdersammensætning og varighed af kontrolbesøg mv.) er i mange tilfælde ikke retvisende for den måde, hvorpå regionerne disponerer.

Deloitte har udarbejdet et oplæg til en ny forenklet budgetmodel, som er dokumenteret i delrapporten *Ny budgetmodel for Fødevarestyrelsen*. Modellen er baseret på nedenstående hovedprincipper:

- de bevillings- og gebyrfinansierede aktiviteter adskilles, idet der som nævnt foreslås oprettet et selvstændigt delregnskab på Finansloven for gebyrområdet
- der indføres en bevillingsoversigt, som fastlægger budgetansvaret og disponeringsreglerne. Oversigten definerer samtidig den styringsramme, som er relevant i forhold til koncernledelsens beslutninger i forbindelse med budgetlægning og –opfølgning.
- der tilstræbes den størst mulige grad af aktivitetsbudgettering. Det betyder, at der på alle områder, hvor der foreligger – eller kan etableres – tilstrækkelig sikre aktivitets- oplysninger (kontrolbesøg, certifikater, laboratorieprøver etc.) budgetteres ud fra princippet at budgettet er lig skønnet aktivitet gange enhedsomkostninger.
- I forlængelse af ovenstående foreslås det, at der umiddelbart indføres takststyring på fødevareområdet, således regionerne afregnes efter en enhedstakst pr. risikogruppe for hvert udført kontrolbesøg. Afregningstaksten bør være ens for alle fødevareafdelinger med henblik på at sikre en harmonisering af omkostningsniveauet på tværs af organisationen.

- der udarbejdes eksplicitte budgetteringsforudsætninger for de aktivitetsstyrede områder, hvor de budgetansvarlige (regionerne) har ansvaret for aktivitetsforudsætningerne, mens økonomikontoret har ansvaret for enhedsomkostningerne.

Anbefaling #8

Forslag til ny forenklet gebyrmodel

Deloitte har udarbejdet et oplæg til en ny gebyrmodel, som indebærer en markant forenkling af gebyrstrukturen og samt en væsentlig forenkling og harmonisering af takststrukturen. Vi har endvidere beregnet gebyrtakster, som er konsistente med det tekniske udgiftsbudget, jf. ovenfor. Vi anbefaler, at den nye model implementeres som den fremtidige administrative styringsramme på gebyrområdet. Desuden anbefaler vi, at Fødevarestyrelsen fastlægger de endelige gebyrtakster inden for rammerne af det foreslåede takstblad. I forbindelse med implementering af en ny gebyrmodel anbefales det at foretage en vurdering af, om den nuværende praksis for gebyrafløftning rummer en uhensigtsmæssig forskelsbehandling på tværs af erhverv.

Det er Deloitte's vurdering, at der er et stort behov for implementering af en ny forenklet gebyrmodel, idet den eksisterende model rummer en række væsentlige uhensigtsmæssigheder.

- For det første betyder opdelingen i 38 særskilte ordninger, at området er uoverskueligt. En række af ordningerne har desuden en begrænset volumen, og er meget følsomme over for tilfældige udsving i registreringen
- For det andet administreres der efter den nuværende praksis mere end 250 gebyrtakster hvilket efter Deloitte's vurdering i væsentlig grad bidrager til at komplicere og svække økonomistyringen. Herudover medfører den høje detaljeringsgrad et unødigt stort administrativt ressourceforbrug til registrering og fakturering mv.
- For det tredje er de nuværende gebyrordninger præget af betydelige strukturelle balanceproblemer. Således er der i 11 af de nuværende ordninger akkumuleret en ubalance, som udgør mere end et helt års omsætning. Bruttoubalancen er alene i 2008 forøget med ca. 20 mio. kr., og det er overvejende sandsynligt, at balanceproblemerne vil blive forøget yderligere, med mindre der gennemføres strukturelle ændringer.

Deloitte har udarbejdet et oplæg til en ny gebyrmodel, som indebærer en forenkling i form af en reduktion i antallet af gebyrordninger fra 38 til 13 og med anvisning af muligheden for en yderligere reduktion under nærmere forudsætninger. Der er udarbejdet et oplæg til udgiftsbudget for hver af de nye ordninger i 2010 baseret på konkrete forudsætninger om aktiviteten. Den endelige fastlæggelse af budgetteringsforudsætninger vil skulle foretages af Fødevarestyrelsen.

Der er udarbejdet et forslag til fremtidig takststruktur, hvor antallet af gebyrtakster reduceres til 19. For de ordninger, som afregnes på basis af grundgebyrer og takster for tilstede-tid foreslås indført enhedstakster, som gælder uanset ugedag og tidspunkt for kontrolbesøget og både ved ordinære og opfølgende kontrolbesøg. Alle gebyrtakster er beregnet, så de skønnes at kunne sikre fremadrettet

økonomisk balance i hver af gebyrordningerne. Gebyrtaksterne er samlet i et takstblad, som er gengivet i bilag B. Det skal bemærkes, at en række kontrol- og tilsynsaktiviteter er fritaget for gebyr efter de gældende regler. Disse er også fremadrettet forudsat at være afløftet for gebyrer, men det vil være naturligt at vurdere, om der i den nuværende praksis ligger en forskelsbehandling på tværs af erhverv.

Det skal bemærkes, at de foreslåede ændringer skal vurderes i forhold til regeringens gebyrpolitik, hvilket i sagens natur ligger uden for rammerne af opdraget for nærværende projekt.

Gebyrmodellen er dokumenteret i delrapporten *Oplæg til ny forenklet gebyrmodel*.

4. Effektiviseringsmuligheder

Analysen af effektiviseringsmuligheder har haft til formål at identificere en række forslag til optimering og effektivisering af kontrolarbejdet på fødevarerområdet.

Deloitte har indledningsvis set på Fødevareregionernes produktivitet med henblik på at vurdere potentialet for forbedringer. Herefter er der foretaget en overordnet vurdering af arbejdsprocesser og it-understøttelsen i fødevarekontrollen med henblik på at identificere optimeringspotentiale i de eksisterende arbejdsprocesser, som kan bidrage til at ressourcerne anvendes bedst muligt, og at ressourcerne fokuseres på den del af opgaveløsningen, der giver mest værdi for Fødevarestyrelsen.

Deloitte har konstateret, at der i forbindelse med reorganiseringen af kødkontrollen sker en væsentlig ændring af fødevareregionernes opgaveportefølje. I forlængelse heraf er der set på organisering og ledelseslag i Fødevarestyrelsen med fokus på at vurdere eventuelle afledte muligheder for effektiviseringer gennem opnåelse af stordriftsfordele og færre organisatoriske enheder/led.

Det bemærkes som et generelt forbehold, at de dataudfordringer der er konstateret i forbindelse med etablering af en ny omkostningsmodel (jf. afsnit 3) har påvirket den opgørelse af produktivitet og enhedsomkostninger, der ligger til grund for vurderingen af effektiviseringsmuligheder i Fødevarerekontrollen. Deloitte har forsøgt at tage højde herfor ved at opgøre effektiviseringsmulighederne på baggrund af gennemsnitsbetragtninger.

Vurderinger og anbefalinger

Analyserne af produktivitet og effektiviseringsmuligheder i fødevarekontrollen er behandlet i afsnit 4 i den tværgående kortlægnings- og analyserapport. Deloitte's vurderinger og anbefalinger gengives neden for.

Anbefaling #9

Løbende styringsmæssig fokus på forskelle i enhedsomkostninger og produktivitet i fødevarekontrollen

Deloitte ser et potentiale for at løfte produktiviteten og sænke enhedsomkostningerne i fødevarekontrollen gennem tættere styring og opfølgning i kontrolindsatsen samt gennem etablering af større fødevarerdivisioner. Det anbefales på den baggrund, at der fremadrettet sættes større fokus på enhedsomkostninger og produktivitet i forhold til fødevarekontrollen i den løbende styring og opfølgning, hvilket forudsætter at der opstilles mål for og foretages systematisk opfølgning på kontrolvarighed og produktivitet.

Analysen af produktiviteten i fødevarerdivisionerne er baseret på en sammenligning af det gennemsnitlige tidsforbrug for en række forskellige kontrolforretninger og det faktiske tidsforbrug i fødevarerdivisionerne. Herved tages der højde

for, at der er forskelle i hvilke typer af brancher og virksomheder der kontrolleres i de forskellige regioner.

Deloitte's analyse peger på, at der er en betydelig spredning i sammenlignelige tilsynsbesøgs varighed (totaltid) og dermed enhedsomkostninger på tværs af fødevareafdelingerne. Opgørelserne viser fx at enhedsomkostninger for et kontrolbesøg indenfor detailbranchen er mellem 25-75 pct. større i Viborg end i Rødovre, afhængig af hvilken risikogruppe der er tale om. Dette skyldes blandt andet betydelige forskelle i den registrerede totaltid på besøgene. På engrosområdet kan der observeres tilsvarende stor spredning mellem fødevareafdelingerne. Dette synes at pege på en begrænset standardisering og ensartethed i kontrolindsatsen på tværs af fødevareafdelinger.

Deloitte's opgørelse viser, at fødevareafdelingen i Rødovre samlet set har højest produktivitet, mens Ringsted, Herning og Haderslev har den laveste opgjorte. Rødovre har fx en produktivitet der er knap 40 pct. større end Herning. Det er Deloitte's vurdering, at forskellene er så store, at det ikke kan udelukkes, at forskelle i registreringspraksis spiller en rolle. På trods af disse usikkerheder vurderes det, at der vil kunne opnås en betydelig effektiviseringsgevinst gennem produktivetsforbedringer i mindre effektive afdelinger. Disse gevinster vurderes at kunne høstes gennem en ændret organisering af fødevareafdelingerne, et stærkere ledelsesmæssigt fokus og en forbedret styring og opfølgning.

Det vurderes, at de konstaterede produktivetsforskelle i nogen grad tilskrives specialisering og stordriftsfordele, mens geografiske forskelle i forhold til virksomhedsmønstre synes at spille en mindre rolle. Større enheder synes således at kunne opnå øget produktivitet gennem bl.a. en øget specialisering af medarbejderne og fordeling af fællesomkostninger på flere medarbejdere. Dette billede bekræftes af de interviews Deloitte har gennemført i Fødevarestyrelsen.

En betydelig del af variationen vurderes også at kunne tilskrives, at der ikke på det centrale niveau er en tættere normering og styring af varigheden af kontrolbesøg. Deloitte har konstateret, at der ikke foretages løbende opfølgning på fødevareregionernes produktivitet og enhedsomkostninger forbundet med kontrolbesøg, og at der ikke er etableret registreringer, systemer og metoder, der understøtter en løbende og systematisk opfølgning på kontrolproduktivitet. Styring af enhedsomkostninger og produktivitet forudsætter at der sker et skift i fokus for økonomistyringen fra basale administrative økonomiopgaver til mere strategisk orienterede styringsopgaver, jf. anbefaling #4.

Anbefaling #10**Optimering af kontrolprocessen gennem bedre it- og værktøjsunderstøttelse af fødevarekontrollen**

Deloitte's gennemgang af arbejdsgange og systemunderstøttelsen peger på, at der er en række muligheder for at optimere kontrolarbejdet. Analysen peger på, at de væsentligste optimeringsmuligheder knytter sig til tiltag, der kan bidrage til at forbedre kontrolarbejdets værktøjsunderstøttelse og eliminere manuelle arbejdsgange og reducere forgæves kørsel. I altovervejende grad vil sådanne tiltag kræve investeringer som vil understøtte en mere målrettet og sammenhængende it-understøttelse. Det anbefales, at Fødevarestyrelsen prioriterer en fortsat udvikling af it- og værktøjsunderstøttelsen af kontrolindsatsen.

Deloitte har foretaget en overordnet vurdering af kontrolprocessen og den systemmæssige understøttelse med henblik på at udpege mulige optimeringsområder.

Det er Deloitte's vurdering, at det største potentiale for optimering af arbejdsprocessen for kontrollen i høj grad er knyttet til en udvikling af den nuværende it- og værktøjsunderstøttelse, hvor udviklingen af mere målrettet it-funktionalitet vil kunne smidiggøre arbejdsprocessen og frigive mere tid til det egentlige kontrolarbejde. Den nuværende systemunderstøttelse medfører, at arbejdsprocessen i dag omfatter forholdsvis tunge og tidskrævende sagsskridt knyttet til både forbedelse, efterbehandling og sagsopfølgning af kontrolbesøg. Dertil skaber en manglende online adgang i den udgående kontrol en generel u hensigtsmæssig indretning af den samlede arbejdsproces.

Deloitte har endvidere kunnet konstatere, at der er visse brancher og virksomheder, hvor det er vanskeligt for tilsynsførende at træffe ejeren eller anden relevant person som er ansvarlig for virksomheden. Den tilsynsførende kører ofte på forgæves kontrolbesøg og tiden anvendt til forberedelse og kørsel er spildt. Det vurderes, at mellem 5-10 pct. af alle kontrolbesøg er forgæves.

Deloitte peger på den baggrund på en konkrete optimeringsmuligheder, der vurderes at kunne give en god effekt set i forhold til den systemudvikling/tilretning forslaget kræver.

- Mobil it-understøttelse af kontrolarbejdet, med henblik på at smidiggøre arbejdsprocesser og reducere forgæves kørsel.
- Øget metodeunderstøttelse i kontrolarbejdet (herunder fx brug af autotekst til brug i kontrolrapporter med henblik på øget kvalitet og standardisering samt standardskabeloner til sagsopfølgning)
- Optimering af arbejdsproces for udarbejdelse af fakturagrundlag

Endelig peges der på, at der vil kunne frigøres ressourcer ved at give øgede muligheder for at gennemføre anmeldte besøg i brancher, hvor der er mange forgæves kontrolbesøg. Dette kræver dog en ændring af den nuværende kontrolmodel, der er baseret på uanmeldt kontrol i detail- og engrosvirksomheder efter faste frekvenser, jf. nærmere afsnit 5. Desuden skal ændringerne ske inden for rammerne af EU's kontrolforordning. Uanmeldte kontrolbesøg kan godt fastholdes i

kontrolkonceptet samtidig med, at der gives friere mulighed for at foretage anmeldte besøg – det behøver ikke være et enten-eller.

Det vurderes at disse forslag set vil kunne frigøre mindst 10-20 årsværk til andre formål, når de er fuldt implementerede, samtidig med, at der kan opnås en større kvalitet i kontrolarbejdet. De fleste forslag kræver som nævnt investeringer i udvikling af ny it-funktionalitet, og kan også forventes at medføre øgede udgifter til løbende it-drift. Det direkte økonomiske potentiale af ovennævnte forslag er derfor mere begrænset, og kan først forventes at få fuld effekt fra 2011 eller senere. Det bemærkes, at en del af dette potentiale vedrører det gebyrfinansierede område.

Anbefaling #11

Udarbejdelse af samlet it- og digitaliseringsstrategi i Fødevarestyrelsen

Deloitte ser fortsat digitalisering af kontrolarbejdet som en væsentlig forudsætning for videreudvikling og modernisering af Fødevarestyrelsen. I lyset af det betragtelige antal projekter der ønskes gennemført anbefales det, at der udarbejdes en samlet it- og digitaliseringsstrategi for it-udviklingsprojekter, der sikrer en rigtig prioritering og styring af projekterne.

Deloitte har konstateret, at Fødevarestyrelsen har igangsat en række it-initiativer i lyset af Fødevarer- og Veterinærforligene, der alle har til formål at give en bedre understøttelse af kontrolarbejdet. Fødevarestyrelsen har herudover fremsat en række ønsker til yderligere it-investeringer og digitaliseringsprojekter, heriblandt til øget mobilitet. Den samlede investering til disse udgør ca. 20 mio. kr., og driftsudgifterne udgør 6 mio. kr. årligt. Der er imidlertid ikke pt. disponeret midler til at gennemføre disse projekter.

Deloitte's gennemgang af Fødevarestyrelsens it-forslag peger på, at der er behov for at arbejde videre med de business cases der ligger til grund for de forskellige initiativer, således at forventede gevinster og omkostninger opgøres med større grundighed, og at projekterne skaleres rigtigt.

Det anbefales, at dette arbejde gennemføres som led i udviklingen af en samlet it- og digitaliseringsstrategi for Fødevarestyrelsen.

Anbefaling #12

Reduktion af antal fødevareafdelinger og tilpasning af den nuværende regionale struktur

Deloitte foreslår, at Fødevarestyrelsen gennemfører en sammenlægning af fødevareafdelinger fra de nuværende 10 til et færre antal enheder. Herved vil der opnås en øget opgavevolumen i de enkelte fødevareafdelinger, hvilket vurderes at kunne frigøre ledelsesressourcer og øge produktiviteten. I lyset af den reducerede opgaveportefølje i den regionale struktur bør det samtidig overvejes at reducere antallet af regioner fra 3 til 2, eller alternativt genindføre en fagsøjleorganisering i Fødevarestyrelsen.

Der er i forlængelse af den netop gennemførte analyse af kødkontrollen truffet beslutning om at tage kødkontrollen ud af den regionale organisering og samle

den i en selvstændig landsdækkende funktion under en vicedirektør for kødkontrol.

Kødkontrollen udgør målt i antal ansatte og økonomi ca. 1/3 af Fødevarestyrelsens økonomi, og påvirker derfor i betydeligt omfang regionernes opgaveportefølje og chefernes ledelsesansvar. Samtidig peger den gennemførte produktivitetssanalyse på, at der er stordriftsfordele i fødevareafdelingerne.

Deloitte foreslår at Fødevarestyrelsen at gennemføre en sammenlægning af fødevareafdelinger til et færre antal enheder. Herved vil der opnås en betydelig øget opgavevolumen i de enkelte fødevareafdelinger. Den nærmere placering og fastsættelse af antallet af fødevareafdelinger må blandt andet bero på en vurdering af kontrolomfanget i forskellige geografiske områder i Danmark.

I lyset af den reducerede opgaveportefølje i den regionale struktur bør det samtidig overvejes at reducere antallet af regioner fra 3 til 2. Det er Deloitte's vurdering, at en sådan organisationsomlægning vil medføre følgende effektiviseringsgevinster:

- Reduktion i antallet af fødevarechefer
- Stordriftsfordele i kontrolarbejdet som følge af øget specialisering i kontrolindsatsen

Det er vores vurdering, at der vil kunne opnås en direkte omkostningsbesparelse på 3-4 mio. kr. Hertil kommer stordriftsfordele i kontrolarbejdet som følge af øget specialisering. På kort sigt er besparelserne usikre på grund af mulige indfasningsomkostninger .

En alternativ model kunne være en tilbagevenden til en fagsøjleorganisering, dvs. en struktur hvor fødevare-, veterinær- og kødkontrollen holdes organisatorisk adskilte, og hvor administrative opgaver i endnu større grad forankres i Mørkhøj.

Anbefaling #13

Frigørelse af ressourcer i tværgående funktioner

Deloitte konstaterer, at der er knyttet betydelige ressourcer til direkte og indirekte støttefunktioner samt generel ledelse og administration. Det anbefales, at det analyseres nærmere om der kan frigøres ressourcer på dette område.

Deloitte's opdrag har været at se på optimeringsmuligheder i forhold til Fødevarestyrelsens kontrolmodel og kontrolindsats på fødevareområdet. Dette indebærer, at der ikke er set nærmere på fødevarestyrelsens omkostninger til veterinærkontrol, kødkontrol, ernæringsopgaver samt direkte og indirekte støttefunktioner og generel ledelse og administration.

Det kan dog konstateres, at hjælpefunktioner samt generel ledelse og administration udgør ca. 18 pct. af Fødevarestyrelsens samlede omkostninger . Disse omkostninger ligger ud over direkte støttefunktioner i afdelingerne.

Det er vores umiddelbare vurdering, at dette niveau er forholdsvis højt. Det foreslås derfor, at Fødevarestyrelsen undersøger mulighederne for at frigøre ressourcer på det administrative område.

Deloitte skal afslutningsvis bemærke, at der også kan være væsentlige optimeringsmuligheder indenfor produktgrupperne regulering samt oplysning og rådgivning, der i væsentligt omfang er forankret i fagkontorerne i Mørkhøj. Disse er ikke analyseret nærmere i nærværende analyse.

5. Kontrolmodel

Analysen af Fødevarestyrelsens *kontrolmodel* har haft til formål at vurdere risiko- og behovsorienteringen i den nuværende kontrolmodel og give ét eller flere bud på et nyt kontrolkoncept med større fokus på effekt end på kvantitet.

Som led heri har Deloitte fokuseret på, om modellen formår at målrette kontrolindsatsen mod de væsentligste risici på fødevarerområdet, om risikovurderingerne er valide og robuste, om der anvendes hensigtsmæssige adfærdsmodificerende mekanismer (kontrol, sanktioner, oplysning og vejledning), om kontrolprocesser er tilstrækkeligt data- og værktøjsunderstøttede, og om der foretages løbende opfølgning og tilpasning af kontrolmodellen på baggrund af viden om kontrollens effekt.

Der er herefter opstillet en række forslag til tilpasninger af kontrolmodellen, med henblik på at opnå en større risiko- og behovsorientering. Der sondres mellem tiltag der kan gennemføres på kort sigt, idet de ligger indenfor rammerne af ”logikken” i den eksisterende kontrolmodel, og tiltag der først kan gennemføres på længere sigt, idet de kræver udvikling af et nyt risiko- og kontrolkoncept og understøttende it-funktionalitet.

Det skal bemærkes, at Fødevarestyrelsens kontrolmodel indgår som et element i politiske flerårsaftale for fødevarerområdet (2008-2010), og indholdet i kontrolmodellen og det nuværende kontrolomfang må derfor anses for at være et politisk fastlagt krav. Det betyder, at der ikke kan foretages væsentlige ændringer i fødevarerkontrollens tilrettelæggelse uden forligspartiernes tilslutning.

Deloitte har i opstilling af forslag til ændringer i kontrolmodellen sondret mellem forslag, der ligger indenfor den nuværende kontrolmodels struktur og logik, og dermed forventes at kunne implementeres på kortere sigt, og forslag der kun kan gennemføres på længere sigt, idet de forudsætter en mere omfattende udvikling af ny metode- og systemunderstøttelse.

Vurderinger og anbefalinger

Deloitte's analyser i relation til Fødevarestyrelsens kontrolmodel er behandlet i afsnit 5 i Deloitte's tværgående kortlægnings- og analyserapport. Deloitte's vurderinger og anbefalinger gengives neden for.

Anbefaling #14**Videreudvikling af den eksisterende kontrolmodel med henblik på øget risikoorientering**

Deloitte vurderer, at den nuværende kontrolmodel kan udvikles med henblik på at opnå en øget risikoorientering i kontrolindsatsen. Det foreslås således, at der tages højde for forskelle i branchers overtrædelsesfrekvens i risikovurderingen af brancher. Det anbefales endvidere at inddele de største branche grupper (navnlig restauranter og kantiner) i et antal delbrancher med henblik på at opnå en større kontroldifferentiering. Disse forslag kan bidrage til at nedjustere visse branchers risikoprofil med henblik på at frigøre kontrolressourcer til andre formål. Endelig foreslås det at nedbringe stikprøvekontroller i elitevirksomheder.

For fødevarerområdet er der etableret en kontrolmodel, hvor samtlige brancher af detail- og engrosvirksomheder samt detail med engrosvirksomhed kontrolleres ud fra en behovs- og risikobaseret vurdering, som fastsætter kontrolfrekvenser for den enkelte virksomhed. De mest intensivt kontrollerede virksomheder modtager årligt op til syv ordinære kontrolbesøg.

De centrale styringsværktøjer på kontrolområdet er kontrolfrekvensvejledningen og resultatkontrakten. Der lægges i styringen af kontrolarbejdet stor vægt på målopfyldelse i form af antal gennemførte kontroller.

Der er foretaget en vurdering af Fødevarestyrelsens risikomodel og har i den forbindelse undersøgt, om de nuværende kontrolfrekvenser er udtryk for en reel risiko- og behovsorientering. Deloitte finder det positivt, at det i kontrolfrekvensvejledningen er tydeligt beskrevet, hvilke risikoparametre der indgår i vurderingen, og hvordan modellens parametre er operationaliseret og vægtet i forhold til hinanden. Deloitte finder dog, at modellen er forholdsvis overordnet og statisk, og først og fremmest er baseret på teoretisk viden om fødevarer sikkerhed.

Modellens metode til risikoanalyse af forskellige brancher tager ikke højde for branchens overtrædeshistorik, hvilket bør overvejes. Deloitte's analyse har vist, at der indenfor hvert risikosegment er brancher, der skiller sig ud med særligt lave overtrædelsesfrekvenser, hvilket må indebære at der i disse brancher alt andet lige er lavere risiko end brancher med højere overtrædelsesfrekvenser.

Deloitte anbefaler på den baggrund, at der indføres et yderligere risikoelement i den nuværende kontrolmodel, hvor der tages højde for forskelle i branchers overtrædelsesfrekvens. Dette forslag kan bidrage til at nedjustere hele branchens risikoprofil med henblik på at frigøre kontrolressourcer. Det anbefales endvidere at inddele de største branche grupper i et antal delbrancher med henblik på at opnå en større kontroldifferentiering og nedjustere kontroltrykket i forhold til de mindst risikofyldte segmenter.

Endelig foreslås det, at nedbringe omfanget af stikprøvekontrol i elitevirksomheder. Kontrolfrekvensvejledningen forpligter i dag Fødevarestyrelsen til at gennemføre stikprøvekontrol i 10 pct. af elitesmiley virksomhederne, ud over det kontrolomfang der følger af kontrolfrekvensvejledningen. Deloitte foreslår at denne stikprøvebaserede kontrol nedbringes eller helt ophører, idet der ikke synes at være stærke faglige argumenter for en sådan ekstrakontrol hos de virksom-

heder, der historisk har udvist den bedste adfærd i forhold til at sikre høj fødevareresikkerhed.

En række andre værktøjer og metoder vurderes at være mere effektive i forhold til at sikre troværdighed omkring smiley-ordningen, herunder anvendelse af faste retningslinjer for fratagelse af elitesmiley, intern erfaringsudveksling og analyse af forskelle i sanktionsmønstre mellem regioner. Disse elementer er allerede i høj grad på plads i Fødevarestyrelsen i dag.

Anbefaling #15

Øget vægt på kontrolkampagner

Det foreslås, at der fremadrettet allokeres flere midler til kontrolkampagner i løbet af året. Kontrolkampagner kan målrettes områder/virksomheder, hvor der er konstateret særlige problemer i løbet af året eller hvor der ønskes gjort en særlig indsats for at nedbringe overtrædelsesfrekvenser og/eller konstateret uhensigtsmæssig adfærd. Ressourcerne til flere kontrolkampagner kan frigøres gennem de ovenfor nævnte forslag til justeringer af den eksisterende kontrolmodel (øget kontroldifferentiering). Effekten af kontrolkampagner bør samtidigt dokumenteres.

Det er Deloitte's vurdering, at den nuværende kontrolstrategi er meget regelbundet og kun efterlader begrænset mulighed for Fødevarestyrelsens ledelse til at prioritere kontrolindsatsen i forhold til de mest påtrængende opgaver.

Deloitte's analyse har således vist, at kontrolfrekvensvejledning og resultatkontrakten binder en meget stor del af ressourceforbruget decentralt, og at der kun i begrænset omfang er et råderum til gennemførelse af kontrolkampagner i løbet af året.

Fra andre offentlige myndigheder, som varetager kontrol- og tilsynsopgaver, er der gode erfaringer med at tilrettelægge en del af indsatsen som kampagner. Det foreslås, at der fremadrettet allokeres flere midler til kontrolkampagner i løbet af året. Det vurderes, at der ved at flytte ressourcer fra regelstyret kontrol til kontrolkampagner kan opnås samme effekt for færre midler – eller øget effekt med samme ressourceforbrug. I tilknytning hertil bør der systematisk foretages en dokumentation effekten af sådanne kontrolkampagner.

Kontrolkampagner kan målrettes områder/virksomheder, hvor der er konstateret særlige problemer i løbet af året eller hvor der ønskes gjort en særlig indsats for at nedbringe overtrædelsesfrekvenser og/eller konstateret uhensigtsmæssig adfærd. Kontrolkampagnerne kan ledsages af pressekampagner med henblik på at øge effekten. Det foreslås, at en del af de allokerede midler til kontrolkampagner skal kunne disponeres til lokale problemområder, og at der samtidig sikres et råderum til landsdækkende kampagner.

Anbefaling #16**På længere sigt anbefales den eksisterende kontrolmodel erstattet af en effektbaseret indsatsmodel**

Det anbefales, at Fødevarestyrelsen får mulighed for at arbejde i retning af en mere risiko- og behovsorienteret kontrolmodel, således at kontrollen reelt målrettes de virksomheder hvor kontrollen har størst effekt. Dette forudsætter bl.a., at Fødevarestyrelsen i højere grad end i dag tilvejebringer viden om effekten af kontrolbesøg og andre indsatser i forhold til kontrolobjekterne, og at der udvikles en risikobaseret indsatsmodel, hvor prioriteringen af kontrolindsatsen er baseret på robuste analyser af væsentlighed og ”barrierer” for regelefterlevelse.

Der er i analysen anvist en række forslag til ændringer i kontrolstrategien, som vil kunne styrke dette råderum med henblik på at forøge effekten af den samlede indsats.

Deloitte har skitseret en række udviklingsveje der kan følges i den forbindelse. På mellemlang sigt foreslås:

- indførelse af individuel risikovurdering af virksomheder
- Inddragelse af viden om effekten af forskellige virkemidler i tilrettelæggelsen af kontrolindsatsen

Fødevarestyrelsens risikomodel er i dag baseret på branchevis vurdering af en række objektive risikoparametre, hvilket giver et overordnet billede af risikoprofilen for virksomhederne i den pågældende branche. Med henblik på at opnå en større risiko- og behovsorientering i kontrolindsatsen bør det overvejes at forlade princippet om branchevis risikovurdering og i stedet overgå til en mere individuel risiko- og behovsorientering. Dette muliggør at der i langt højere grad end i dag kan kontroldifferentieres på baggrund af de konkrete forhold i den enkelte virksomhed, fx virksomhedens fysiske indretning, teknologiske niveau, omsætningsvolumen, forbrugergrundlag mv.

Fastlæggelsen af kontrolomfanget for en given risikogruppe er ikke baseret på viden om effekten af kontrolbesøg på kontrolobjektet, herunder fx om det i forskellige virksomhedstyper er nødvendigt med det samme kontrolomfang for at opnå en given effekt, og om den nuværende sammensætning af kontrolmekanismer (fx vægtningen mellem kontrol og vejledning) giver mest fødevarerkontrol for pengene. Dette forudsætter bl.a., at Fødevarestyrelsen i højere grad end i dag tilvejebringer viden om effekten af kontrolbesøg og andre indsatser i forhold til kontrolobjekterne.

På langt sigt bør det overvejes at tilrettelægge den samlede kontrolindsats ud fra en ny indsatsmodel, der baseres på analyser af væsentlighed og ”barrierer” for regelefterlevelse, og hvor den rutineprægede standardkontrol reduceres til et minimum.

6. Fødevarestyrelsens bevillingsituation

I dette afsnit belyses Fødevarestyrelsens bevillingssituation i perioden 2010-2013 og denne sammenholdes med en vurdering af styrelsens tilpasningsmuligheder baseret på Deloittes analyse.

Nettobevilling 2010-2013

Fødevarestyrelsens nettobevilling udgør i 2009 615,3 mio. kr. (målt i 2010-priser). På forslaget til finanslov for 2010 udgør nettobevillingen i 2010 571,9 mio. kr., svarende til en reduktion på 43,4 mio. kr., jf. tabel 6.1. I budgetoverslags-årene frem til 2013 falder bevillingen med yderligere ca. 100 mio. kr.

Tabel 6.1. Oversigt over Fødevarestyrelsens nettobevilling på FFL 2010. Mio. kr. 2010-p/l

	2009	2010	2011	2012	2013
Nettobevilling	615,3	571,9	506,6	493,1	471,3
Årlig ændring		-43,4	-65,3	-13,5	-21,8
Heraf:					
Omstilling og effektivisering 1)		-11,8	-9,6	-9,9	-9,8
Midlertidige bevillinger 2)		-17,7	-47,5	-0,4	-14,3
Opgaveflytninger og tekniske ændringer 3)		-13,9	-8,2	-3,2	2,3
I alt		-43,4	-65,3	-13,5	-21,8
Specifikation af midlertidige bevillinger					
Fødevareforlig		-3,6	-47,7	0,0	0,0
Veterinærforlig		1,3	2,9	-0,4	-12,0
Øvrige		-11,6	-2,7	0,0	-2,3

- 1) Omfatter omstillingsbidrag på 2 pct. samt i 2010 besparelser i forbindelse med indkøb (fase 3), energibesparende foranstaltninger og fælles rekrutteringssystem.
- 2) Omfatter fødevare- og veterinærforliget, indsats mod salmonella og campylobacter, overvågning af fugleinfluenza mv.
- 3) Omfatter blandt andet bevillingsændringer i konsekvens af opgaveflytninger til og fra andre statslige institutioner, herunder ØSC, Plantedirektoratet og Justitsministeriet.

Det kraftige fald afspejler i vid udstrækning bortfald af midlertidige bevillinger i forbindelse med fødevare- og veterinærforliget og indsats mod salmonella og campylobacter mv. Såfremt disse midler ikke genbevilges i forbindelse med ind-

gåelse af nye forlig vil aktiviteterne enten skulle bortfalde eller finansieres via omprioriteringer inden for de eksisterende rammer.

Herudover reduceres bevillingen med 13,9 mio. kr. i 2010 som følge af budgettekniske forhold, herunder opgaveflytninger til og fra andre statslige institutioner. F.eks. overflyttes opgaver vedrørende screeningskontrol pr. 1. januar 2010 til Plantedirektoratet, og Fødevarestyrelsens bevilling reduceres i den forbindelse med 3,3 mio. kr. I 2011 indebærer tekniske ændringer en bevillingsreduktion på godt 8 mio. kr., mens der i de efterfølgende år er tale om mindre beløb.

De egentlige effektiviseringskrav, som er indarbejdet på forslaget til finanslov for 2010 er især omstillingsbidraget på 2 pct. Dette svarer beløbsmæssigt til knap 10 mio. kr. i hvert af årene. I 2010 er der herudover effektiviseringskrav på knap to mio. kr., som dog modsvares af indkøbsbesparelser, energibesparende foranstaltninger og indførelse af et fælles rekrutteringssystem.

I tillæg til ovenstående har Fødevarestyrelsen fra tidligere år akkumuleret et underskud på 26,7 mio. kr., som er aftalt at skulle afvikles inden udgangen af 2010. Dette vil på kort sigt skærpe budgetudfordringen i Fødevarestyrelsen.

Effektiviserings- og tilpasningsmuligheder

Deloittes analyse af optimeringsmuligheder inden for rammerne af den eksisterende kontrolmodel har overvejende haft fokus på fødevarekontrollen. Det er blandt andet vurderingen, at der via øget digitalisering kan opnås en større effektivitet i kontrolarbejdet. Det er imidlertid Deloittes anbefaling, at der udarbejdes business cases for digitaliseringsprojekterne med henblik på at kunne vurdere deres rentabilitet. Det er næppe sandsynligt, at digitaliseringsprojekter kan gennemføres så hurtigt, at der derved kan opnås mærkbare bidrag til effektiviseringer allerede i 2010.

En væsentlig del af det bevillingsfinansierede område er aktiviteter vedrørende direkte og indirekte støttefunktioner samt generel ledelse og administration mv.

De bevillingsfinansierede kontrol- og tilsynsopgaver, incl. laboratorieopgaver, udgør knap 30 pct. af de samlede nettoudgifter. Heraf udgør udgifter til laboratorieprøver og ordinær kontrol- og tilsynsaktivitet på detailområdet de største poster. Kontrolomfanget på detailområdet er forligsbundet og reguleret via kontrolfrekvensvejledningen, og derfor knytter mulighederne for en effektivisering på dette område sig til initiativer, der kan reducere det gennemsnitlige tidsforbrug per kontrol. Neden for er der i tabel 6.2 anført en række mulige effektiviseringsbidrag, som kan medgå til at realisere omstillingsbidraget på 2 pct. og dermed tilpasse omkostningerne i 2010 til nettobevillingsniveauet på forslaget til finanslov. Det skal bemærkes, at vurderingerne baserer sig på oplysninger fra 2008, som er det seneste regnskabsår, samt at der er gennemført en række udgiftsdæmpende initiativer i 2009.

Tabel 6.2. Mulige bidrag til effektivisering . Mio. kr.

Initiativ	2010	2011 eller senere
A: Økonomistyring mv.		
1. Forenklet økonomisk-administrativ platform	-	3 - 5
2. Reduktion af gebyrafløftning	(?)	(?)
B: Effektiviseringsmuligheder		
3. Reducerede enhedsomkostninger i kontrolarbejdet	4-6	7-12
4. Forbedret it- og metodeunderstøttelse i kontrolarbejdet	-	2 - 6
5. Reducere forgæves kørsel	-	1 +
6. Organisationstilpasninger	(?)	3 - 4
7. Effektivisering af administrative arbejdsgange mv.	(?)	(?)
C: Kontrolmodel		
8. Øget kontroldifferentiering pga. overtrædelseshistorik mv.	-	4-6
9. Ophør af 10% stikprøvekontrol i elitesmiley-virksomheder	-	1½
10. Flere elite-smiley virksomheder	2 – 2½	3 +
I alt	6-8½	24½-38½

Vurderingerne bygger delvist på de gennemførte analyser, men der er herudover inddraget en række supplerende overvejelser. Det skal understreges, at vores analyse ikke har omfattet alle dele af det bevillingsfinansierede område – f.eks. har det ikke ligget inden for rammerne af projektet at foretage en detaljeret gennemgang af det administrative område eller af bygningsmassen. De effektiviseringsmuligheder, der peges på i det følgende, kan således ikke opfattes som en udtømmende liste.

For en række af forslagene vil der være en indfasningsperiode, inden effektiviseringspotentialen kan realiseres fuldt ud. Ligeledes vil der for en del af forslagene være tilknyttede transaktionsomkostninger, f.eks. i form af varslingsperioder eller initiale investeringsbehov. Endelig er der forslag – særligt vedrørende kontrolmodellen – som på grund af politiske bindinger tidligst vil kunne iværksættes fra 2011. Der er i nedenstående oversigt søgt at tage højde for sådanne forhold.

Det skal endelig bemærkes, at der kan være udgiftspres som følge af nye opgaver eller ændret lovgivning mv., som kan trække i modsat retning. Som eksempel på en ny opgave fra 2010 kan nævnes implementering af en EU-forordning til bekæmpelse af ulovligt, urapporteret og ureguleret fiskeri (IUU). Omfanget og udgiftsvirkningerne af nye opgaver mv. er dog ikke (generelt) Deloitte bekendt, og der er ikke neden for indregnet modgående udgiftspres.

1. Forenkling af den økonomisk-administrative platform

Deloitte har som en del af nærværende projekt udarbejdet oplæg til en forenklet budgetmodel og en forenklet gebyrmodel. Det er vores vurdering, at der i forbin-

delse med implementering heraf på sigt vil kunne realiseres en effektiviseringsgevinst.

For det første skønnes tidsanvendelsen i forbindelse med budgetlægning og – opfølgning at kunne reduceres. For det andet vurderes en konsolideret og forenklet registreringsramme at lette og øge sikkerheden i tidsregistreringen for de tilsynsførende. Dette vil også mindske ressourceforbruget til administrative vejledninger og supportfunktioner. Endelig vil en forenklet registreringsramme øge kvaliteten af ledelses- og styringsinformation og mindske behovet for lokale parallelle opfølgningssystemer mv.

2. Reduktion af gebyrafløftning

En række af de nuværende kontrol- og tilsynsaktiviteter er ikke gebyrbelagte. Den samlede gebyrafløftede aktivitet svarer beløbsmæssigt til godt 90 mio. kr., hvoraf langt hovedparten er ordinær kontrol på detailområdet. Deloitte anbefaler, at der som led i implementeringen af en ny gebyrmodel foretages en vurdering af, om den nuværende praksis rummer en uhensigtsmæssig forskelsbehandling af forskellige erhverv.

En evt. reduktion af gebyrafløftningen kan gennemføres på flere forskellige måder. På detailområdet kunne gebyrdækningen f.eks. øges ved at kun kontrolbesøg i elite-smiley virksomheder er gebyrafløftede. En anden mulighed kunne være at gebyrbelægge en større del af laboratorieprøverne. Der er ikke foretaget en vurdering af spørgsmålet om gebyrafløftning i forhold til regeringens gebyrpolitik.

3. Reducerede enhedsomkostninger i kontrolarbejdet

Deloitte's analyse har vist, at der er forskelle i de gennemsnitlige enhedsomkostninger mellem fødevareafdelingerne. I den ordinære kontrol på detailområdet, som er langt den største bevillingsfinansierede kontrolaktivitet fremstår især fødevareafdeling Rødovre væsentligt mere effektiv end de øvrige afdelinger. Effektivitetsforspringet i Rødovre var således i 2008 på næsten 30 pct. sammenlignet med den afdeling som havde den næsthøjeste effektivitet, og i forhold til gennemsnittet for alle øvrige afdelinger var forskellen hele 44 pct.

Det er Deloitte's vurdering, at forskellen er så stor, at det ikke kan udelukkes, at forskelle i registreringspraksis spiller en rolle. Hvis der ses bort fra Rødovre vil der kunne opnås en effektiviseringsgevinst på ca. 4½ mio. kr., hvis alle kunne øge effektiviteten til det samme niveau som i gennemsnittet af de to mest effektive blandt de øvrige afdelinger. Hvis effektiviteten i alle afdelinger blev øget til gennemsnittet blandt alle afdelinger (inkl. Rødovre) ville gevinsten svare til ca. 7 mio. kr. Det skønnes, at der i 2010 kan realiseres et potentiale på 3-5 mio. kr.

Ud over de forskelle i omkostningsniveauer mellem fødevareafdelingerne, som følger af produktivitetsforskelle er der også en tydelig variation i omkostningerne pr. time. Det afspejler formentlig delvist forskelle i medarbejdersammensætningen. Det er Deloitte's vurdering, at der ved en harmonisering de gennemsnitlige timeomkostninger på et lavere niveau kan opnås en besparelse på ca. 1 mio. kr. i 2010 og stigende i årene derefter.

4. Forbedret it- og værktøjsunderstøttelse i kontrolarbejdet

Deloitte gennemgang af arbejdsgange og systemunderstøttelsen peger på, at der er en række muligheder for at effektivisere kontrolarbejdet. Analysen peger på, at de væsentligste optimeringsmuligheder knytter sig til tiltag, der kan bidrage til at reducere forgæves kørsel, forbedre kontrolarbejdets værktøjsunderstøttelse og eliminere manuelle arbejdsgange. I altovervejende grad vil sådanne tiltag kræve investeringer i mere målrettet og sammenhængende it-funktionalitet. Det vurderes at disse forslag samlet set vil kunne frigøre mindst 10-20 årsværk til andre formål, når de er fuldt implementerede, samtidig med at der kan opnås en større kvalitet i kontrolarbejdet.

De fleste forslag kræver som nævnt investeringer i udvikling af ny it-funktionalitet, og kan også forventes at medføre øgede udgifter til løbende it-drift. Det direkte økonomiske potentiale af ovennævnte forslag er derfor begrænset, og kan først forventes at få fuld effekt fra 2011 eller senere.

5. Reducere forgæves kørsel

I forbindelse med vores afdækning af optimeringsmuligheder er der fra fødevarer- og veterinærcheferne blevet peget på, at der er et forholdsvist stort tidsspilde forbundet med kørsel til kontrolbesøg, hvor kontrollen ikke kan gennemføres, fordi indehaveren eller andre nøglepersoner ikke er til stede. Det er ikke muligt at vurdere omfanget heraf ud fra de foreliggende tidsregistreringer, men fødevarer- og veterinærcheferne har skønnet, at det kan være mellem 5-10 pct. af kørslerne, som er forgæves, fordi kontrolbesøget ikke kan gennemføres. Deloitte vurderer på den baggrund, at effektivitetstab på de bevillingsfinansierede kontroller kan udgøre ca. 1 mio. kr. eller mere.

Deloitte vurderer, at flere forskellige initiativer kan bidrage til at reducere eller eliminere dette tidsforbrug, herunder tilvejebringelse af en forbedret mobil it-understøttelse af kontrolarbejdet og øgede muligheder for at foretage flere anmeldte kontrolbesøg i brancher med stort omfang af forgæves kørsel.

6. Organisationstilpasninger

Det er besluttet at løfte kødkontrollen ud af den regionale organisering. Derved reduceres opgavemængden i fødevarerafdelingerne væsentligt. Deloitte anbefaler, at der i forlængelse heraf gennemføres en følgetilpasning, hvor antallet af fødevarer-afdelinger reduceres.

Det vil dels kunne fastholde tyngden i ledelsesopgaven, som ellers vil falde, og dels vil det muliggøre en øget specialisering i det øvrige kontrolarbejde, hvilket vurderes at kunne medføre stordriftsfordele. Det vil samtidig være naturligt at overveje at reducere antallet regioner fra tre til to.

Det er vores vurdering, at der vil kunne opnås en direkte omkostningsbesparelse på 3-4 mio. kr. efter fuld indfasning. Hertil kommer stordriftsfordele i kontrolarbejdet som følge af øget specialisering (indregnet under pkt. 3 - øget produktivitet)

7. Effektivisering af administrative arbejdsgange mv.

Vores analyse har som allerede nævnt ikke omfattet en detaljeret gennemgang af de administrative funktioner og myndighedsopgaver med henblik på at vurdere optimeringsmuligheder i disse. Vi kan imidlertid konstatere, at omkostningerne til hjælpefunktioner samt generel ledelse og administration udgør en stor del af de samlede bevillingsfinansierede aktiviteter. Hertil kommer ressourceforbruget forbundet med regulering og informationsaktivitet mv.

Det er vores erfaring fra arbejdsgangsanalyser i andre administrative organisationer, at der kan frigøres – ofte betydelige – økonomisk gevinster ved systematisk at gennemgå arbejdsgange og –processer. Desuden kan der erfaringsmæssigt være bundet ressourcer i varetagelsen af opgaver, som da de blev iværksat måske var velbegrundede, men som ikke længere er påkrævede. Der er ikke oven for kvantificeret et effektiviseringspotentiale, men det er vores vurdering, at dette kan være forholdsvis stort set i forhold til mulighederne i kontrol- og tilsynsarbejdet (hvor omkostningsbasen er væsentlig mindre).

8. Øget kontroldifferentiering pga. overtrædelsehistorik mv.

Deloittes analyser peger på, at der indenfor rammerne af det nuværende kontrolkoncept kan gennemføres en række initiativer, der kan bidrage til en øget risiko- og behovsorientering. Forslagene vil have som konsekvens, at kontroltrykket nedsættes for en række af de virksomheder, der er bedst til at overholde fødevarereglerne.

Det er Deloittes vurdering, at en gennemførelse af disse tilpasninger af kontrolmodellen kan frigøre ressourcer i størrelsesordenen 4-6 mio.kr. fra 2010.

9. Ophør af 10 pct. stikprøvekontrol i elite-smiley-virksomheder

Kontrolfrekvensvejledningen forpligter i dag FVST til at gennemføre stikprøvekontrol i 10 pct. af elitesmiley-virksomhederne, ud over det kontrolomfang der følger af kontrolfrekvensvejledningen. Deloitte foreslår at denne stikprøvebase-rede kontrol nedbringes eller helt ophører, idet der ikke synes at være stærke faglige argumenter for en sådan ekstrakontrol hos de virksomheder, der historisk har udvist den bedste adfærd i forhold til at sikre høj fødevarerikkerhed.

Forslaget vil kunne frigøre ressourcer svarende til 1½ mio.kr. fra 2011.

10. Flere elite-smiley virksomheder

Antallet af elite-smiley virksomheder har været stigende igennem 2009 og må forventes at stige yderligere i 2010, om end i mere afdæmpet tempo. Det er Deloittes vurdering, at den heraf afledte nedgang i kontrolomfanget på detailområdet svarer til en mindredgift i 2010 på ca. 2- 2½ mio. kr.

Bilag A. Forslag til nyt opgavehierarki

Deloitte har i samarbejde med Fødevarestyrelsen udarbejdet et forslag til nyt opgavehierarki. Opgavehierarkiet er baseret på en grundstruktur, som foruden hjælpefunktioner, generel ledelse og administration består af fire indsatsområder: fødevarer, kødkontrol, veterinær og ernæringsopgaver.

Mission: Fremme sikkerhed, sundhed og kvalitet fra jord til bord																
1. Fødevarer																
2. Kødkontrol																
3. Veterinær																
4. Ernæringsopgaver																
A. Regulering																
a. Regelarbejde																
b. Implementering af regler																
c. Internationalt samarbejde																
d. Klagesager, aktindsigt, m.m.																
e. Sekretariatsbetjening af råd																
B. Oplysning og rådgivning																
a. Generel ekstern kommunikation																
b. Oplysning og rådgivningsprojekter																
c. Vejledning af virksomheder																
C. Beredskab																
a. Beredskabsplaner																
b. Overvågning, gebyr																
c. Overvågning, bevilling																
d. Bekæmpelse																
D. Kontrol og tilsyn																
a. Autorisationer og tilladelser, gebyrer																
b. Autorisationer og tilladelser, bevilling																
c. Eksport/importkontrol, gebyrer																
d. Eksport/importkontrol, bevilling																
e. Kontrolprøver, gebyr																
f. Kontrolprøver, bevilling																
g-h Øvrige fødevarer gebyr opgaver ¹																
Detail				Engro uden beh.				Engro med beh.								
UL	L	Mi	Mo	H	I	L	Mi	Mo	H	SH	L	Mi	Mo	H	SH	
s. Ordinær kontrol, gebyr																
t. Ordinær kontrol, bevilling																
u. Ekstra kontrol, gebyr																
v. Ekstra kontrol, bevilling																
i-q. Øvrige veterinær opgaver, gebyr ²																
r. Øvrige veterinær opgaver, bevilling																
(Mærkning og registrering)																
(Mærkning og registrering)																
(Samhandel)																
(Samhandel)																
(Kontrol af dyrevelfærd)																
(Kontrol af dyrevelfærd)																
(Opfølgende kontrol af dyrevelfærd)																
(Opfølgende kontrol af dyrevelfærd)																
0. Hjælpefunktioner samt generel ledelse og administration																
E. Hjælpefunktioner				F. Ledelse				G. Administration								
a. Servicefunktioner				a. Generel ledelse				a. Økonomi								
b. It drift				b. Koordinering af kontrol				b. Personale og organisation								
c. It projekter				c. Revisionsenheden				c. Kompetenceudvikling								
				d. Intern kommunikation				d. Intern ikke faglig tid								

1) g. Økologiske spisesmærker i storkøkkener, h. Kvalitetskontrol med fisk og fiskevarer i Grønland

2) i. markedsstilsyn og biprodukter, j. Registrering og mærkning mv., kvæg, k. Registrering og mærkning mv., svin, l. Registrering og mærkning mv., får og geder, m. Selskabsdyr, n. Kontrol af fjerkræbesætninger og vildt mv., o. Kontrol med mælkeproducerende landbrugsbedrifter og mindre mejerier, p. Velfærdskontrol, slagtekyllinger, q. Dyretransporter

Bilag B. Takstblad 2010

	Afregnings- enhed	Grund- gebyr	Kvarter- sats	Time- sats	styk- /mængde - Takst
Fødevareområdet					
01. Tilsyn og kontrol med fødevarer					
Engrosvirksomheder	Kontrolbesøg	650	150		
Frivillig mærkning af oksekød	Kontrolbesøg	650	150		
Importkontrol, fisk	Kontrolbesøg		100		
Importkontrol, øvrige	Kontrolbesøg	650	150		
Kødkontrol takseret efter euro-satser	Kontrolbesøg	650	150		
Hygiejnekontrol, fisk	Kontrolbesøg	650	150		
Restkoncentrationsundersøgelser					
a. fisk	Ton				28,2
b. svin	Ton				13,8
c. fjærkræ	Ton				13,8
d. æg	Ton				9,2
e. mælk	Ton				0,2
f. honning	Ton				13,0
g. kvæg	Ton				13,6
h. andet	Ton				13,8
Rejseholdet	Virksomhed	650			
Detailhandel, ekstrakontrol	Kontrolbesøg	650	150		
02. Salmonellaovervågning 2)	Kontrolbesøg	650			
03. Kvalitetskontrol med fisk og fiskevarer i Grønland					
Veterinærområdet					
04. Samhandel, markedstilsyn og biprodukter					
Samhandel (EU) og eksport (tredjelande)	Kontrolbesøg	650	150		
Markedstilsyn	Kontrolbesøg	650	150		
Biprodukter	Kontrolbesøg	650	150		
05. Registrering og mærkning mv., kvæg 3)	Certifikater/attester				24,9
06. Registrering og mærkning mv., svin	Svineflytninger				8,5
07. Registrering og mærkning mv., får og geder	Sundhedsdokumen- ter				41,0
08. Selskabsdyr 4)	Selskabsdyr pas mv.				14,0
09. Kontrol af fjærkræbesætninger og vildt mv.	Kontrolbesøg	650	150		
10. Kontrol med mælkeproducerende landbrugsbedrifter og mindre mejerier	Kontrolbesøg	650	150		
11. Velfærdskontrol, slagtekyllinger	Kontrolbesøg	650	150		
12. Dyretransporter					
Kontrol af logbøger 5)	Logbogskontroller				125
Transportørregister	Timer			300	
Kontrol af transportvirksomhed	Timer			300	

1) taksterne er beregnet, så de er konsistente med det tekniske budgetforslag.