

Landbruksdepartementet
Postboks 8007 Dep
0030 OSLO

232/008-03/RG/-hb

04.04.2003

HØRINGSNOTAT OM "FRAMTIDIG ORGANISERING AV LABORATORIETJENESTENE PÅ MATOMRÅDET M.V."

Vi viser til brev datert 20. februar då. vedlagt høringsnotat.

Veterinærinstituttet sier seg fornøyd med at høringsnotatet slår fast at institusjonene som i dag har et hovedansvar for den forskningsbaserte forvaltningstøtten (Veterinærinstituttet, Nasjonalt institutt for ernærings- og sjømatforskning og de deler av Nasjonalt folkehelseinstitutt som utfører oppgaver for Mattilsynet) skal videreutvikles som kompetanseinstitusjoner med en uavhengig rolle og med statlig eierskap og grunnbevilgninger. Dette er i tråd med grunnpilarene (independency, transparency og excellency) innen EU's nye matforvaltning.

Forskningsbasert forvaltningsstøtte

Høringsnotatet beskriver på en ryddig måte hovedoppgavene for de statlige institusjonene der forskningsbasert forvaltningsstøtte står sentralt. Veterinærinstituttet mener at den forskningsbaserte forvaltningstøtten først og fremst omfatter

- Risikovurderinger, rådgiving og epidemiologiske analyser
- Beredskapsfunksjoner med bl.a. opprettholdelse av komplett sett av metodikk for diagnostikk og analyse av sykdommer
- Referansefunksjoner både i henhold til EØS-avtalen og nasjonalt regelverk
- Metodeutvikling

Alle disse oppgavene er langsiktige og tjenestene må være forutsigbare. Oppgavene forutsetter også kvalitetssikrede databaser, blant annet når det gjelder produsenter, produksjoner, populasjoner og sykdomshistorie. Det databaserte prøvejournalssystemet som Veterinærinstituttet har etablert, og som nå videreutvikles sammen med Veterinærinstituttet i Danmark, er et viktig redskap i denne forbindelse.

Veterinærinstituttet mener forskningsbaserte forvaltningsstøttetjenester må finansieres ved statlige grunnbevilgninger direkte til institusjonene. Høringsnotatets signaler om at deler av den forskningsbaserte forvaltningstøtten i fase 3 kan legges ut på anbud er, etter Veterinærinstituttets syn, ikke i samsvar med regjeringens og Stortingets signaler.

Beredskap

Nærings- og samfunnsutviklingen går i en stadig mer internasjonalisert retning. Betydningen av en oppegående beredskap for å sikre fiske- og dyrehelse blir stadig større. Oppgaven er av sterk offentlig interesse og innebærer krav til høy kompetanse og tilstrekkelig bufferkapasitet til å håndtere akutte situasjoner. Dette er virksomhet som, etter Veterinærinstituttet mening, verken kan og bør konkurranseutsettes.

I beredskapssammenheng og i relasjon til referansefunksjoner, metodeutvikling og epidemiologisk arbeid må Veterinærinstituttet sikres tilgang til agens som isoleres fra dyr og matvarer og som kan være årsak til sykdom hos dyr eller hos både dyr og mennesker (zoonotiske agens). Dette er avgjørende for å kunne foreta nærmere undersøkelser av agens. For rask epidemiologisk oppklaring er det viktig at en har foretatt nødvendig karakterisering av isolater. Det forutsettes at stammer av zoonotisk karakter kan utveksles mellom de ulike forvaltningsstøtteinstitusjonene i et nært samarbeid.

Nærhet

Veterinærinstituttet sier seg enig når det poengteres at Mattilsynet må sikres nødvendig tilgang til forvaltningsstøttetjenester på regionalt nivå. De regionale laboratoriene i Veterinærinstituttet bør stå sentralt i denne sammenheng. I dette inngår det at staten som laboratorieeier fortsatt må sørge for at disse laboratoriene videreutvikles som kompetansesentra.

Konkurranseutsetting

Veterinærinstituttet er enig i prinsippene som nå ligger til grunn for eventuell konkurranseutsetting av analyser (mikrobiologiske, serologiske og kjemisk/fysikalske). Med bakgrunn i disse prinsippene ("Rutineanalyser som i hovedsak utføres etter veletablerte og standardiserte metoder, som gjennomføres relativt regelmessig og i tillegg har et visst omfang"), vil det være mulig for FoU-institusjonene å beskrive analyser som eventuelt kan konkurranseutsettes.

Vi er imidlertid forbauset og finner det ikke akseptabelt når det foreslås "...å ikke tillate statlige laboratorier å komme med tilbud som svar på årlige anbudsinnbydelse fra Mattilsynet og heller ikke tilby analysetjenester til andre kjøpere enn Mattilsynet".

Veterinærinstituttet har i de senere år mottatt klare signaler fra Landbruksdepartementet om å arbeide for økte eksterne oppdrag, blant annet ved å tilby analysetjenester. Dette har også blitt nedfelt i de styringsdokumenter som Veterinærinstituttets styre har vedtatt. Institusjonen har i tråd med dette utviklet kompetanse og gjort store investeringer i utstyr og lokaler.

Det er samfunnsmessig ulønnsomt ikke å gi Veterinærinstituttet mulighet til å delta i anbudskonkurransen med utgangspunkt i den kompetanse og kapasitet som instituttet besitter. Mye verdifull kunnskap vil gå tapt og store investeringer som er foretatt vil være verdiløse. Veterinærinstituttet vil legge en reell prissetting til grunn, i tråd med det som skisseres under pkt 3.2.1, alternativ b i høringsnotatet. Våre tilbud vil dermed være sammenlignbare med øvrige som gir tilbud.

Et forbud som foreslått i høringsnotatet vil kunne ha alvorlige konsekvenser både for Veterinærinstituttet og andre statlige laboratorier og for berørte næringer som har behov for dokumentasjon av kvalitet på produkter og helsemessig status hos dyr og fisk basert på analyser fra laboratorier med høy kompetanse.

Tilgang på analysedata

I forbindelse med nasjonal overvåking med sikte på å danne hypoteser om smittekilder, både i beredskapssammenheng og som ledd i kartlegging og overvåking, er det viktig at analysedata overleveres med tilstrekkelig informasjon. Dette gjelder blant annet prøveutvalg, prøvetype, type prøvemateriale, teller og nevner for de ulike analysekategorier, metodikk, nærmere informasjon ved positivt funn osv. Det er viktig at konkurranseutsetting ikke hindrer tilgang på denne type informasjon utfra tauhetsplikt og andre forhold.

Samfinansiering kan være hensiktsmessig og kostnadseffektivt

Veterinærinstituttet er en betydelig leverandør av tjenester til myndighetene på en rekke fagområder fra jord/fjord til bord. På flere fagområder er det en nær sammenheng mellom forskningsbasert forvaltningsstøtte og et visst omfang rutineanalyser gjennomført som en del av kartleggings- og overvåkingsprogrammer. Samfunnet vil tape kunnskapsmessig og ressursmessig dersom det blir et sterkt skille mellom tjenestene hva angår bruk av personell og hvilke midler som til enhver tid kan henføres til en tjeneste. Veterinærinstituttet legger vekt på åpenhet om disse spørsmålene for å unngå mistanke om ”krysssubsidiering”.

Noen av de nevnte oppgavene finansieres av staten via andre midler enn matforvaltningen. For eksempel kommer midler til forskningsbasert kompetanseutvikling også fra Norges forskningsråd og EU. På strategisk viktige fagområder vil det derfor pågå kompetanseoppbygging og utvikling som stort sett vil være finansiert av Norges forskningsråd og EU, mens kartlegging og overvåking skjer på oppdrag fra mat, dyre- og planteforvaltningen (SNT, SDT, SLT). Referansefunksjoner og metodeutvikling på området kan være finansiert delvis av mat, dyre- og planteforvaltningen og delvis av departement.

Krav om rasjonell utnyttelse av personell og utstyr tilsier at det derfor er meget hensiktsmessig og kostnadseffektivt å samordne utførelsen av visse aktiviteter med ulike oppdragsgivere. Vår erfaring er at en slik samordning gir betydelige synergieffekter som kommer alle oppdragsgiverne/finansiørene til gode og gir resultater som er langt bedre både kvalitativt og ofte kvantitativt enn om en hadde sett og håndtert hver aktivitet isolert. En aktivitet i et oppdrag fra en statlig institusjon kan avsløre kunnskapshull og resultere i utløsning av friske midler til f.eks kunnskapsgenerering fra Norges forskningsråd og/eller EU som igjen kan resultere i bedre grunnlag for blant annet risikohåndtering. Vi har eksempler på dette både ved analyse med henblikk på genmodifiserte organismer, allergener i mat, sopp- og sopptoksiner, og ved ulike dyre- og fiskesykdommer.

Agenda-rapporten

Høringsnotatet er basert på en rapport laget av Agenda Utredning og Utvikling AS. I Norge er det et stort antall laboratorier som utfører analyser innen de fagområdene som sorterer under det fremtidige Mattilsynet. Disse laboratoriene er svært heterogene når det gjelder størrelse, kompetanse og portefølje av analyser. Det er derfor naturlig at en rapport laget i løpet av noen få måneder inneholder opplysninger som er feil eller som kan oppfattes feil.

En kan få det inntrykk av rapporten at Veterinærinstituttets regionale laboratorier i det vesentlige utfører analyser som kan konkurranseutsettes. Timeregistreringer ved de regionale laboratoriene viser imidlertid at 70 % av kostnadene er knyttet til obduksjoner av dyr og fisk med oppfølgende undersøkelser. Dette er oppgaver som vanskelig kan konkurranseutsettes. For øvrig er overvåkingsprogrammer en viktig oppgave ved de regionale laboratoriene. Enkelte av disse programmene omfatter analyser med standardisert og veletablert metodikk, de gjennomføres

regelmessig og de har et visst omfang – dvs de kan konkurranseutsettes. I andre tilfelle er ikke disse forutsetningene oppfylt.

Beskrivelsene av analysevolumet på ulike områder er omtalt både i teksten og i en tabell. En får det inntrykk at parasittologiske undersøkelser er svært viktige analyser innen fiskehelse. På samme måte som for dyrehelse er patologiske og histopatologiske undersøkelser de mest ressurskrevende også innen fiskehelse. Det er dessuten en grov forenkling å klassifisere alle mikrobiologiske undersøkelser under samme kategori. Det er stor forskjell både når det gjelder krav til ressurser og kompetanse mellom ulike mikrobiologiske undersøkelser. Når det gjelder dyre- og fiskehelse, bygger for øvrig tallene på opplysninger som fremkommer i et brev fra Statens dyrehelsetilsyn til Landbruksdepartementet. Tallene hadde nok blitt mer riktige om Veterinærinstituttet hadde blitt benyttet som primærkilde.

Oversiktene over antall analyser og kostnader er opplyst å være basert på grove beregninger. Noen av anslagene er imidlertid svært upresise. I en tabell (tabell 4.4) er kostnadene ved laborietjenester til dyrehelse anslått til 36 millioner kroner. Dette anslaget er vesentlig lavere enn det reelle. Kostnader til oppgaver innen fiskehelse er heller ikke inkludert.

Agendarapporten peker ganske riktig på at analysene er bare en del av en kjede av oppgaver som starter med planlegging og avsluttes med rapportering og tolking av resultat. I følge rapporten kan Mattilsynet selv avgjøre om de vil inneha slik kompetanse eller om de vil kjøpe rådgivning fra laborietjenestene. Veterinærinstituttet og de øvrige forvaltningsstøtteinstitusjonene er samstemte i at når det gjelder tolkning og presentasjon av resultatene er dette, ut fra rolle- og habilitetshensyn, oppgaver som skal utføres av forvaltningsstøtteinstitusjonene og ikke av Mattilsynet. Det er meningsløst og lite tillitskapende om Mattilsynet vil prioritere å bygge opp egen spisskompetanse som eventuelt skal tolke og formidle analyseresultatene.

I Agenda-rapporten og høringsnotatet blir begrepet ”laborietjenester” brukt temmelig konsekvent. Begrepet er diffust. Manglende klarhet i hva ”laborietjenester” består av, medfører altfor store tolkningsmuligheter. Veterinærinstituttet mener at det er behov for å definere begrepet for å unngå misforståelser og feilslutninger i det videre arbeidet med laborietjenestene på matområdet.

Undersøkelse av prøver fra mat, fôr, dyr og fisk omfatter følgende faser: planleggings-, gjennomførings-, tolknings- og rapporteringsfase. Videre er riktig prøvetaking, håndtering og transport av prøver til laborietjenestene vesentlig for at resultatet skal bli riktig. Kartleggings- og overvåkingsprosjekter krever en god epidemiologisk planlegging som forutsetter spesiell kompetanse innen epidemiologi og statistikk samt tilgang til relevante og kvalitetssikrede databaser. Analysene skal gjennomføres i et laboratorium med tilfredsstillende analysekvalitet. I Norge skal laborietjenestene fortrinnsvis være akkreditert og tilfredstille en rekke formelle krav. Tolking og vurdering av analyseresultatene bør gjennomføres etter vitenskapelige prinsipper, fortrinnsvis av personale som har en vitenskapelig forankring innen fagfeltet. Også rapportering må skje på en slik måte at resultatene fremstår som troverdige. Høy kvalitet i alle ledd er viktige forutsetninger for at resultatene av undersøkelsene skal kunne gi nasjonal og internasjonal tillit. Habilitet er et grunnleggende element, og dette prinsippet må omfatte alle deler av undersøkelsen - fra planlegging via selve analysen til tolkning og rapportering av resultatene.

Forvaltnings- og laborietjenestestøtte i Nord-Norge

Agenda-rapporten og høringsnotatet har ikke i tilstrekkelig grad beskrevet den spesielle situasjonen i Nord-Norge.

Veterinærinstituttet har merket seg de politiske signaler når det gjelder Harstad i forbindelse med behandlingen av St.prp. nr. 1, tillegg 8 (budsjettinnstillingen fra næringskomiteen og fra debatten i Stortinget). Veterinærinstituttet mener at Mattilsynet Nord-Norge vil ha et behov for utvidet forskningsbasert forvaltningsstøtte/laboratoriestøtte. Det vil være hensiktsmessig å styrke det veterinærfaglige miljøet i Harstad og Tromsø. En slik styrking må ikke gå på bekostning av den ordinære grunnbevilgningen til Veterinærinstituttet, men må innebære en reell styrking av Veterinærinstituttets totalbudsjett. Omfanget av dette kan utredes og defineres av gruppen som skal "Vurdere oppfølging av laboratorietjenestene på matområdet".

Veterinærinstituttet er villig til å ta et utvidet ansvar for forskningsbasert laboratoriestøtte og forvaltningstøtte i Nord-Norge. Dette kan skje i samarbeid med Fiskeridirektoratet og Nasjonalt institutt for sjømat- og ernæringsforskning (NIFES) ved at aktiviteten ved laboratoriene til Fiskeridirektoratets kontrollverk i Svolvær og Tromsø samordnes med Veterinærinstituttets laboratorier i Harstad og Tromsø. Eierskap og organisatorisk utforming av disse laboratoriene må utredes nærmere. Oppbygging av et nettverk av statlig eide laboratorier med kompetanse innen hele Mattilsynets ansvarsområde vil bidra til god forvaltningsstøtte for det regionale tilsynet. Dessuten vil et slikt laboratorienettverk forsyne oppdrettsnæringen med de nødvendige sertifikater som dokumenterer kvalitet, noe som vil være svært viktig for eksport av sjømatprodukter fra regionen.

Overgangsfase

Veterinærinstituttet har merket seg at det legges opp til lang overgangsfase. Dette er fornuftig fordi omleggingen vil være krevende både for laboratoriene og for et nylig etablert tilsyn. Med bakgrunn i at rolleavklaringer er vanskelige og samtidig vesentlig for konstruktiv samhandling tror vi det er fornuftig at de berørte departementene deltar i denne prosessen i alle faser slik at de statlige kompetanseinstitusjonene videreutvikler sin uavhengige rolle, med statlig eierskap og grunnbevilgning knyttet til forskningsbasert forvaltningsstøtte.

Med hilsen

Roar Gudding
adm. direktør

Hildegunn Berge
arkivleder