



Landbruksdepartementet
Postboks 8007 Dep
0030 OSLO

Landbruksdepartementet	
Saksnr.: 2003/617	Doknr.: 78
Mottatt: 14 APR 2003	AMH/ MAT
Saksbeh.: KRØ	Ark.: 66
Kopi:	Avskr.:

(Referanse må oppgis)
Vår referanse: 2003/00656-3
Arkivkode: J00 &00
Saksbehandler: Jan F. Andersen-Gott
Deres referanse:
Dato: 10.04.2003

Høringsvar på Landbruksdepartementets høringsnotat om framtidig organisering av laboratorietjenestene på matområdet mv.

1. Innledning

1.1 Bakgrunn

Høringsnotatet omhandler forslag til bruk av statlige virkemidler for å nå de politiske mål som er satt for laboratorietjenestene på matområdet samt for statens økonomiske medvirkning til omstilling av dagens laboratoriepersonell i kommunene. Det angis videre at høringsnotatet og uttalelsene som kommer fra høringsinstansene vil danne grunnlaget for en sak for Stortinget i løpet av våren 2003.

Landbruksdepartementet har tidligere engasjert Agenda Utredning og Utvikling AS til å utrede spørsmål rundt organiseringen av Mattilsynets laboratoriebehov. Fra Agenda foreligger "Laboratorietjenestene for Mattilsynet" delrapport for fase 1, datert 24.08.2002 og delrapport om "Fremtidig statlig politikk" datert 17. desember 2002.

1.2 Føringer

Stortinget har i St.prp. nr. 63 (2001-2003) og St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 8 (2002-2003) gitt følgende føringer for den framtidige organiseringen av laboratorietjenesten på matområdet:

1. laboratorietjenesten skal organiseres uavhengig av Mattilsynet
2. statlig eierskap til laboratorier skal begrenses til virksomhet som av faglige eller økonomiske årsaker ikke kan ivaretas av andre aktører
3. staten skal bidra til å sikre like konkurransevilkår for privat og offentlig tjenesteyting i laboratiemarkedet. Et viktig moment i den sammenheng er at midler til finansiering av mattilsynets tjenestebehov skal kanaliseres gjennom Mattilsynet
4. statens innsats på dette området skal rettes mot å sikre at en del uttalte målsetninger for disse tjenestene blir oppfylt, nemlig at:
 - tilsynet har tilfredsstillende tilgang på likeverdige laboratorietjenester over hele landet

-----BREV ADRESSERES TIL FORBUNDET-----

KONTORADRESSE
Haakon VII gt. 9
0161 OSLO

POSTADRESSE
Postboks 1378 Vika
0114 OSLO

TELEFON
24 13 26 00

TELEFAKS
22 83 22 22
22 83 17 86
22 83 62 92
- KS Arbeidsgiver

E-POST/INTERNETT
ks@ks.no
www.ks.no

BANKGIRO
3200.01.65189

- tilsynsobjektene (næringene og kommunene) har nødvendig tilgang på analysekapasitet til å tilfredsstillende kravene til dokumentasjon av sin internkontroll
- kommunene har nødvendig tilgang på analysekapasitet til å gjennomføre sine oppgaver innenfor miljørettet helsevern
- laboratorietjenesten har en infrastruktur som gjør at hensynet til geografisk nærhet mellom laboratorier og brukere blir behørig ivaretatt
- det til enhver tid finnes kompetanse og kapasitet til å utrede nye problemområder som måtte komme på matområdet og at det utvikles og implementeres ny metodikk etter hvert som behovet for dette utvikler seg
- det finnes laboratorier med nødvendig kompetanse og uavhengighet til å forestå referansefunksjoner for den øvrige laboratorietjenesten

I tillegg er det også uttalt at når det gjelder små kommuner med svakt næringsgrunnlag og begrensede muligheter til selvstendig etablering av tilfredsstillende infrastruktur for næringslivet, vil det være et statlig ansvar å sikre at næringsutøvere, som er etablert i slike områder, har tilgang til laboratorietjenester til bruk i sin internkontroll.

I St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 8 (2002-2003) ble blant annet følgende tre prinsipper for statens engasjement på laboratorieområdet presentert. Under behandlingen av saken i Stortinget fikk disse prinsippene tilsutning fra flertallet

- statens innsats på feltet skal rettes mot å sikre en tilfredsstillende måloppnåelse i forhold til de punktene som er skissert ovenfor
- statlig engasjement på eiersiden skal begrenses til de former for laboratorievirksomhet som av faglige eller økonomiske årsaker ikke kan ivaretas av andre aktører
- staten skal bidra til å sikre like konkurransevilkår for privat og offentlig tjenesteyting i laboratiemarkedet.

2. Generelt

2.1 Mangel ved perspektiv og målsetning:

KS har sammen med kommunene og KNT-forum vært målbærere for at laboratorievirksomhet burde være en integrert del av tilsynet, men har overfor de besluttede myndigheter ikke nådd fram med dette synet. Kommunene som eiere av de kommunale næringsmiddeltilsynslaboratoriene har nå tatt inn over seg de politiske beslutningene som er gjort, og innretter seg mot et markedsøkonomisk laboratiemarked. Dette vil helt klart medføre at en del kommuner ikke vil videreføre laboratordriften. Men mange kommuner vil prøve å videreføre en reorganisert laboratordrift. Dette fordi laboratoriet anses som viktig i første rekke for å dekke kommunenes og lokalmiljøets laboratiebehov, men også for å sikre de lokale mattilsynsenhetene analysekompetanse.

Høringsnotatet omhandler forslag til bruk av statlige virkemidler for å nå politiske mål som er satt for laboratorietjenestene på matområdet. I tillegg også statens økonomiske medvirkning til omstilling av dagens laboratierpersonell i kommunene (kap. 1 i notatet). Høringsnotatet forholder seg i stor grad til hvordan man skal etterleve de politiske mål og føringer og berører i mindre grad hvorvidt de ulike løsninger og virkemidler tjener Mattilsynet optimalt til tross for at målsettingen har vært å skape "verdens beste Mattilsyn". Det er dertil helt oversett hvordan reformen vil virke inn på kommunenes og lokalsamfunnenes mulighet for å få dekket sine fortsatte behov for laboratorietjenester.

Et dokument som skal være grunnlaget for at Mattilsynet i framtiden skal få dekket sitt behov for laboratorietjenester bør sikte høyere enn bare å oppfylle politiske mål. Det savnes sterkt en klart formulert overordnet målsetning som fastslår at staten etter å ha fratatt KNT-laboratoriene deres oppgaver, nå tar ansvar for at Mattilsynet skal ha en fullverdig dekning av sitt behov for å få utført laboratorietjenester av vel kvalifiserte laboratorier på alle nivåer i tilsynet, og med rimelig geografisk nærhet i alle deler av landet.

2.2 Laboratorietjeneste som forutsetning for et fullverdig og kompetent Mattilsyn:

For at Mattilsynet skal fylle sin rolle som fullverdig og kompetent tilsynsorgan er forvaltningsstøtten fra høyt kvalifiserte og tilstedeværende laboratorier en grunnleggende forutsetning. Viktige momenter er:

- Det må finnes godt kvalifiserte laboratorier som kan levere de tjenestene Mattilsynet etterspør til alle nivåer i tilsynet.
- Laboratoriene må i sum besitte både spisskompetanse på relevante områder og kapasitet til å utføre volumanalyser.
- I Mattilsynet må det finnes kvalifisert bestillerkompetanse på alle nivåer.
- Laboratoriene må sikre Mattilsynet nødvendig handlekraft under alle forhold, også i situasjoner som krever at det reageres raskt.
- Laboratoriene må tilby tilfredsstillende beredskap.
- Laboratoriene må oppfylle Mattilsynets krav til kvalitetssikring.
- Laboratoriestøtten må sikre at Mattilsynet oppfyller internasjonale forpliktelser.
- Laboratoriestøtten må sikre at Mattilsynet kan oppebære tillit og troverdighet hos både forbrukerne, i næringslivet og i internasjonale kontrollorganer.
- Laboratoriene må sette Mattilsynet i stand til å utøve effektiv helkjedekontroll.
- Laboratoriene i distriktene må også kunne tilby kommunene, lokalt næringsliv og forbrukerne de samme tjenestene som KNT-laboratoriene har levert hittil.

2.3 Laboratorietjenester fra statlige laboratorier og andre aktører i markedet:

Notatet beskriver i prinsippet tre ulike tjenesteytere som i framtiden kan fylle Mattilsynets behov for laboratorietjenester. Det er statlige laboratorier knyttet til vitenskaplige institusjoner, private og kommunale laboratorier som fungerer i markedet, og nyskapingen Statslab AS.

2.3.1. Statlige laboratorier knyttet til vitenskaplige institusjoner.

Notatet beskriver institusjonene Veterinærinstituttet med eksisterende landsdelslaboratorier, Nasjonalt Folkehelseinstitutt, Nasjonalt Institutt for ernæring og sjømatforskning. I tillegg Fiskeridirektoratets tre distriktlaboratorier, Såvarelaboratoriet ved Statens Landbrukstilsyn, Norges Veterinærhøgskole og Planteforsk. Utenom disse bør en også ta med Strålevernet og Hormonlaboratoriet ved Aker sykehus. Alle har så langt levert tjenester til de tilsynsetatene som skal inn i Mattilsynet.

KS ser det som naturlig at FOU-laboratoriene fortsatt ivaretar sine spesialiteter, men at rutineanalyser som i dag utføres av de samme institusjonene, men som kan utføres av andre

aktører i markedet, må skilles ut og konkurranseutsettes slik notatet beskriver. Dersom også laboratoriene som er tilknyttet de vitenskaplige institusjonene skal kunne ta rutineanalyser, må dette kun skje i et omfang som er nødvendig for å opprettholde kompetanse og ferdighet ved laboratoriet, og til priser som er beregnet på samme grunnlag som hos andre aktører i markedet. Dette må begrenses mest mulig slik at det ikke skaper skjevheter i markedet. Begrensningen bidrar til å skape den uavhengighet og integritet som forventes av disse institusjonene.

2.3.2. Analysetilbydere i markedet.

Aktørene i det kommersielle laboratoriemarkedet kan omfatte ulike former for videreføring av det kommunale næringsmiddeltilsynets laboratorier og private laboratorier

Nesten alle disse aktørene er akkreditert og har mat- og drikkevannsanalyser som en av sine hovedoppgaver i dag. De er derfor vel kvalifisert til å fortsatt stå som tilbyder av rutineanalyser. De fleste har den fordel at de er allerede samlokalisert med Næringsmiddeltilsynet og for noen også med vertskommunens enhet for miljørettet helsevern.

Nesten alle de kommunale laboratoriene leverer tjenester i lokalmiljøet av type deltakelse i prosjekter, nettverksarbeid, veiledningstjeneste og lignende. Dette er det sterkt behov for også i framtiden.

2.3.3. Statlig laboratorieaksjeselskap, Statslab AS.

Både Agendarapporten og høringsnotatet har vurderinger rundt det å opprettholde et statlig engasjement i form av eierskap til egne laboratorier som kan utføre rutineanalyser, men utenfor Mattilsynet. De behovene som er spesielt nevnt i notatet er analyser på områder hvor andre aktører enten mangler nødvendig kompetanse eller man ikke er garantert tilfredsstillende leveringssikkerhet og kvalitet. Som eksempel er vist til eksportsertifisering av sjømat. Dette eksemplet er det imidlertid tvil om, da en må anta at en del av de større KNT-laboratoriene som forventes opprettholdt som markedsaktører har minst samme kompetanse.

KS anser at opprettelse av ett eller flere statlige laboratorieaksjeselskap vil skape blandede og uoversiktlige forhold og være til hinder for at markedet kan utvikle seg. Det blir ikke mindre merkelig hvis hensikten er at slike laboratorier bare skal eksistere i en kort overgangsfase for så å nedlegges og oppgavene overlates til andre aktører. Dette vil spesielt i den første fase av reformen ta mye av grunnlaget bort for at de kommunale laboratoriene skal kunne omstille seg til markedssituasjonen. KS fraråder bestemt at det opprettes statlige selskaper til å forestå rutineanalyser. Det vises i denne sammenheng også til vedlagte brev til Victor Normann av 03.02.03.

2.4. Sikring av kvalitet, godkjenning.

Mattilsynet må ha tilgang til analysetjenester av riktig kvalitet. En bør forvente at framtidige krav til analysekvalitet ikke vil avta, men heller skje. Det vil bli en stor utfordring å sikre at kvalitetsmålsetninger oppfylles. Spesielt vanskelig vil det bli i den nærmeste tiden etter at Mattilsynet er opprettet, da det på kort tid vil skje store omveltninger på laboratorieområdet. En del laboratorier vil bli nedlagt, og lokale tilbud forsvinner. Andre er engasjert i organisatoriske endringer for laboratoriet. Bestillersystemet med anbud vil kreve en kompetanse som mange ikke har i dag. Det synes derfor nødvendig

at systemendringene ikke gjennomføres for kontant i den første tiden. En måte å legge til rette for en smidig endring på, er å akseptere en viss grad av favorisering til de bestående laboratoriene i overgangsfasen.

2.5. Nærhet

Nærhet har med avstand og tid å gjøre. Lang avstand kan bety at prøveinnsendingstiden kan bli kritisk. Prøver som er for lenge under veis kan miste kvalitet og dermed relevans som grunnlag for forvaltningsmessige avgjørelser. Uheldige hendelser under forsendelse kan også påvirke prøvene. Når Mattilsynet skal stille krav til bestilling, prøvetaking, analysekvalitet, resultatvurdering og sikker forvaltning kan nærheten til laboratoriene være viktig.

Det å ha laboratorienes kompetanse innen rimelig nærhet er også det beste for at laboratoriet kan bidra med faglig støtte til tilsynsenheten. Kommunikasjon og effektiv samhandling mellom tilsyn og laboratorium er positivt ved for eksempel prosjektplanlegging, og kan ikke minst være viktig i kritiske situasjoner når ulike typer kompetanse må kombineres og tingene virkelig haster.

Kjøttkontrollen har et særlig behov for nærhet til laboratorietjenester på grunn av kostbar råvare som lett kan kvalitetsforringes, samt den korte klagefristen på 24 timer på kontrollens avgjørelser ved kassasjoner. Det vil derfor være meget problematisk om man setter ett mikrobiologisk laboratorium i hvert fylke som en norm. Matvarebedriftenes, eks. slakterienes, beliggenhet må vektlegges når man velger kriterier for å plassere mikrobiologiske laboratorier.

Avstandsfaktoren skal likevel ikke overdrives i negativ henseende, da forholdene mange steder ligger godt til rette for rask og trygg forsendelse av laboratorieprøver over ganske lange avstander. Behovet for geografisk nærhet til laboratorietjenestene må derfor bli vurdert forskjellig ut fra forholdene på hvert enkelt sted.

2.6. Er Mattilsynet i stand til å styre markedet ved hjelp av bestillinger og eierskap?

Med bakgrunn i Agendas vurderinger legger notatet opp til en forventning om at Mattilsynet skal klare å styre laboratoriemarkedet på en tjenlig måte fordi Mattilsynet blir den største bestilleren av analysetjenester i markedet og derfor kan bruke innkjøpspolitikk som verktøy. I tillegg kan staten vurdere å ha eierskap til noen laboratorier der markedet ikke fungerer godt nok. Anbudssystemet er hovedverktøyet for at Mattilsynet skal nå dette målet.

Agendas vurderinger virker ikke tillitsvekkende på dette punktet. Utviklingen på laboratoriemarkedet endres raskt. For de større kommunale laboratoriene er "non-foodoppdrag" fra andre bestillere blitt dominerende. Mat- og drikkevannsanalysene fra næringsmiddeltilsynet er fortsatt viktige, men synes å komme mer og mer i skyggen av de andre oppdragene. Som enkeltbestiller kan likevel Mattilsynet fortsatt være størst ved mange laboratorier.

Det reises også tvil om at det er så stor overkapasitet i laboratoriemarkedet som Agenda har beregnet. Dette virker likevel neppe i noen særlig grad inn på Mattilsynets rolle i markedet.

KS stiller seg tvilende til at Mattilsynet får en så klar plass i førersetet når laboriemarkedet skal utvikles som Agenda og høringsnotatet beskriver. De laboriene som nå satser på å etablere nye plattformer for sin drift vil også søke nye oppdragsgivere. Mattilsynet blir da henvist til å være bestiller på linje med andre bestillere. Oppdrag fra Mattilsynet vil utvilsomt være attraktive bestillinger i det nye markedet, men kanskje ikke så viktige at de vil være styrende for hele utviklingen.

Kommentarer til de enkelte avsnitt i Matdepartementenes høringsnotat.

Punkt 3.1 og 8.2.2 Omstillingsbehov for dagens laborier og handtering av overtallig personell innen kommunesektoren.

Det er etter KS syn en selvfølge at departementene foreslår overfor Stortinget at staten av rimelighetshensyn tar et økonomisk ikke bare medansvar, men et hovedansvar for personalpolitiske omstillingstiltak som kommunene nå må gjennomføre pga statens valg av organisering av Mattilsynet. Det er imidlertid ikke tilfredsstillende dersom omstillingstiltakene begrenses til bare å gjelde personalet. For å sikre at de kommunale laboriene er operable og kan levere analysetjenester til Mattilsynet også etter 1. januar 2004, må det stilles til rådighet midler som sikrer driften av laboriene i overgangsfasen. Det bør også gis aksept for at kommunene eller andre interessenter kan bidra med omstillingsmidler i en overgangsperiode.

Spesielt må en være oppmerksom på den svake posisjonen til de som arbeider i kommunale eller interkommunale selskaper. Mange kommunale laborier er i den siste tiden blitt omgjort til selskaper. Slike selskaper er juridisk sett selvstendige rettssubjekter, hvor kommunene ikke lenger har ansvar for personalet, selv om kommunene måtte eie selskapene. Her kan man ikke be kommunene om å ta arbeidsgiveransvar dersom selskapene legges ned. Når KNT som organisasjon forsvinner, vil det være styret som sitter med arbeidsgiveransvaret for eventuelle overtallige ansatte. En må anta at styrene har svært små muligheter til på egen hånd å gå inn med omstillingstiltak utover oppsigelser. KS mener derfor at det er en selvfølge at staten tar det økonomiske ansvaret for denne personalgruppen.

Personalet som står i fare for å bli overtallig omfatter laboriepersonell og i noen grad også merkantilt og administrativt personale. De siste vil det trolig være mulig å omplassere i flere av kommunene, men laboriepersonalet har så spesielt arbeidsfelt at mulighetene for omplassering i tilsvarende arbeid knapt er til stede. Her bør Mattilsynet ta ansvar for å overta slikt personale når forholdene ligger til rette for det. Eksempelvis kan en gi fortrinnsrett for tilsetting i Mattilsynet når:

- Mattilsynet trenger person med bestillerkompetanse på laborieanalyser.
- Mattilsynet lokalt har behov for inspeksjonspersonale. Mange av dagens inspektører og laboriepersonale har samme grunnutdanning og arbeider fra hver sin plass med til dels de samme oppgavene og problemstillingene. Laboriepersonalet har dermed en kompetanse som overlapper noen av inspektørens arbeidsfelter.

Punkt 3.2.2 og 5.2.2 Mattilsynet som markedsaktør

Forslagene til bruk av virkemidler for å påvirke utviklingen av en markedsstyrt laborietjenestemodell synes i hovedsak å være a) å styre tjenester bort fra statlige laborier og over i et marked, b) å styre KNT-laboriene over i markedet, og c)

konkurransetsette Mattilsynets bestillinger ved hjelp av et anbudssystem. Over noe tid vil et slikt marked etablere seg. Det er likevel usikkerhet om det er mulig å styre markedet slik at Mattilsynet får den beste dekning av sine behov. Erfaringene fra Sverige (Agendarapporten side 124 – 125) viser at markedet tar de godbitene som det går an å tjene penger på, mens mer "ulønnsomme" oppdrag faller ut og blir enten svært kostbare eller forsvinner som tilbud. En må være på vakt så markedet ikke utvikler seg i slik uønsket retning.

Punkt 8. Administrative og økonomiske konsekvenser

Matreformen har som et av sine mål å gjøre tilsynsarbeidet mer kostnadseffektivt. Omstruktureringen til et markedsstyrt laboratoriemarkedet er ment å være et virkemiddel i så henseende, hvor man kalkulerer inn en gevinst med færre laboratorieenheter og reduksjon i antall sysselsatte på laboratoriene. Det er helt vesentlig at man ikke i samme hensikt også tenker reduksjon i utførte laboratorieoppdrag. Man skaper ikke et bedre tilsynet ved å redusere støttefunksjonene som forvaltningen er avhengig av. Det er derfor viktig at Mattilsynet i fremtiden gis tilstrekkelig med budsjettmidler til kjøp av laboratorietjenester. Det må også tas høyde for at analysetjenestene som utføres i markedet blir belagt med merverdiavgift.

Sammenfatning

KS mener derfor at:

- Det må ikke opprettes egne statslaboratorier.
- Staten bør heller bruke ressurser på å sørge for at laboratorier i markedet raskest mulig får kapasitet og kompetanse til å utføre analyseoppdrag som tidligere er utført av statlige laboratorier.
- I en overgangsfase må det gis aksept for at kommuner og andre interessenter bidrar med omstillingsmidler.
- I en overgangsfase (min 2004 og 2005) bør Mattilsynet innrette sine innkjøp slik at det i hovedsak blir foretatt innkjøp ved nærliggende laboratorium.
- Staten må påta seg et overordnet ansvar for de laboratorieansatte som ikke får noen arbeidsgiver å forholde seg til etter statliggjøringen av tilsynsdelen.
- Laboratoriepersonell som blir overflødige i omstillingsprosessen, må få fortrinnsrett til nye stillinger i Mattilsynet hvor laboratoriekompetanse etterspørres, og Staten bør også bidra aktivt til at overflødige laboratoriepersonell tilbys kompetanseheving for å gå inn i ledige stillinger i det nye Mattilsynet.


Olav Ulleren
Adm.direktør


Jan F. Andersen-Gott
Direktør