

Landbruksdepartementet

Laboratorietjenestene for Mattilsynet

Delrapport fra fase 1

Landbruksdepartementet

Laboratorietjenestene for Mattilsynet

Delrapport fra fase 1

Agenda Utredning & Utvikling AS
Malmskrivervn 35 • Postboks 542 • 1302 Sandvika
Tlf 67 57 57 00 • Fax 67 57 57 01
Ref: R3859

Agenda Utredning & Utvikling AS

Postboks 542 • 1301 Sandvika • Tlf 67 57 57 00 • Fax 67 57 57 01

Oppdragsgiver:	Landbruksdepartementet	
Rapportnr.:	R3859	
Rapportens tittel:	Laboratorietjenestene for Mattilsynet	
Spesifikasjon:	Fase 1 – rapport (forprosjekt)	
Tidsfrist:	24. august 2002	iflg
Ansvarlig:	Annemarie Bechmann Hansen	
Kvalitetssikring:	Audun Korsvold	Verifisert:
		(dato) (sign)

Forord

Agenda Utredning & Utvikling har på oppdrag fra Landbruksdepartementet gjennomført en grovkartlegging av dagens laboratorietilbud innenfor områdene som dekkes av det nye Mattilsynet, og foretatt en vurdering av faktorer som vil påvirke behovet for laboratorieundersøkelser i den nærmeste framtid.

Kartleggingen utgjør fase 1 (forprosjekt) i et prosjekt som skal utrede hvordan staten kan sikre at nødvendige faglige, beredskapsmessige og strukturelle krav ivaretas i et system der laboratorietjenestene organiseres uavhengig av Mattilsynet. Denne første rapport inneholder derfor også vurderinger av hva som vil være kritiske faktorer å få belyst ytterligere i hovedprosjektet. Forprosjektrapporten vil derfor reise like mange spørsmål som den gir svar. Fristen for hovedprosjektet er satt til 15. november 2002.

Det er Agendas vurdering at sentrale problemstillinger og aktørenes synspunkter er svært godt presentert innenfor rammene av det prosjektet som er etablert for å utrede det nye Mattilsynet, og i de høringsuttalelser som er avgitt i forbindelse med høringsnotatene 1 og 2. Det er vårt håp at denne delrapporten kan bidra til å gi et klarere bilde omfanget av tilbudet av laboratorietjenester i markedet samt å samle og utdype problemstillingene og synspunktene til sentrale aktører.

Kartleggingen er basert på dokumentstudier og intervjuer blant tilbydere og etterspørrere av laboratorietjenester i offentlig og privat sektor. Intervjuene er foretatt i ukene 32-34. På grunn av kort tidsfrist og ferietid har Agenda måtte foreta et skjønnsmessig utvalg av intervjuobjekter.

Ansvarlig hos oppdragsgiver er prosjektleder Knut Rønningen. Ansvarlig konsulent hos Agenda er Annemarie Bechmann Hansen, mens Audun Korsvold har ansvaret for kvalitetssikringen.

Agenda vil benytte anledningen til å takke alle som på kort varsel har bidratt med informasjon til undersøkelsen.

Sandvika, 24. august 2002

Agenda Utredning & Utvikling AS

Innhold

1	SAMMENDRAG	9
2	BAKGRUNN, MANDAT OG TILNÆRMING	11
	2.1 Bakgrunn	11
	2.2 Opprinnelig mandat	11
	2.3 Tilnærming og ambisjonsnivå	12
	2.3.1 Metode	12
	2.3.2 Ambisjonsnivå	13
3	MYNDIGHETENES BEHOV FOR Å SIKRE ET VELFUNDERENDE LABORATORIEMARKED	14
	3.1 Statens ansvar og plikter	14
	3.1.1 Referansefunksjoner	15
4	DAGENS LABORATORIEMARKED – TILBUDSSIDEN	16
	4.1 Offentlige laboratorier og laboratorier med offentlig støtte	16
	4.1.1 Statlige laboratorier med referansefunksjoner	16
	4.1.2 Andre statlige laboratorier	20
	4.1.3 Kommunale næringsmiddellaboratorier	23
	4.2 Private laboratorier	25
	4.2.1 De største private aktører i det norske markedet	25
	4.2.2 Norsk Matanalyse	25
	4.2.3 AnalyCen	26
	4.2.4 LabNett AS	26
	4.2.5 TosLab	27
	4.2.6 ”Rogaland Matlab”	27
	4.2.7 Eurofins	27
	4.3 Andre private laboratorier	27
5	LOKALISERING	28
6	STRUKTURELLE TREKK	30
	6.1 Noen store statlige laboratorier	30
	6.2 Mange kommunale laboratorier	30
	6.3 En håndfull private laboratorier	31

6.4	Utviklingstrekk på tilbudssiden	32
6.4.1	Overkapasitet i deler av markedet	32
6.4.2	Tilbudssiden endrer struktur - uten statlig innblanding	33
6.4.3	Noen aktører er avventende	34
7	ETTERSSPØRSELSSIDEN	35
7.1	Kjøpere av analysetjenester	35
7.1.1	Tilsynene	35
7.1.2	Kommunene	36
7.1.3	Næringene	36
7.1.4	Privatpersoner	37
7.2	Brukerne har ulike behov for tjenester	37
7.3	Strukturelle trekk	39
7.3.1	Noen store statlige tilsyn	39
7.3.2	Kommunene har stor makt hver for seg	39
7.3.3	Næringsvirksomhet	39
7.4	Utviklingstrekk - etterspørselssiden	40
8	LABORATORIER ORGANISERT UAVHENGIG AV MATTILSYNET – STATENS MÅLSETTINGER	41
9	UAVHENGIGHET	41
9.1	Habilitet	42
9.2	Tillit	42
10	ØKONOMI	43
10.1	Mål	43
10.1.1	Dagens finansiering av tjenestene	43
10.2	Forutsetninger for rasjonelle og kostnadseffektive laboratorier	46
10.2.1	Færre og større laboratorier	47
10.2.2	Rutineanalyser kan konkurransenutsettes	47
10.2.3	FoU-tjenester trenger til en viss grad egne laboratorier	47
10.2.4	Analyser som foretas sjeldent	48
10.2.5	Rasjonell utnyttelse av utstyr	48
10.3	Forutsetninger for ”Konkurransen på økonomisk like vilkår”	48
10.3.1	Bør den kommersielle laboratorievirksomheten i de offentlige laboratorier skilles ut?	49
10.3.2	Hvem skal motta og hvem skal betale for ”gratistjenester”	49
10.3.3	Skatter og avgifter	49

11	GEOGRAFISK NÆRHET	49
	11.1 Mål	49
	11.2 Hva er ”nærhet”	50
	11.3 Kan hele markedet nås alle steder fra?	51
12	KAPASITET, FLEKSIBILITET OG BEREDSKAP	52
	12.1 Mål	52
	12.2 Analysekapasitet – hvem styrer tilbudet?	52
	12.3 Beredskap	52
	12.4 Langsiktighet og forutsigbarhet	53
13	KVALITET	54
	13.1 Kvalitet	54
14	KOMPETANSE	55
	14.1 Mål	55
	14.2 FoU-kompetanse	55
	14.3 Bestillerkompetanse	55
	14.4 Referansefunksjoner	55
15	HOVEDPROSJEKTET	56
	15.1 Aktiviteter i hovedprosjektet	56
	15.2 Prosjektorganisasjon	57

VEDLEGG:

1 Sammen drag

Dagens laboratiemarked er kjennetegnet ved noen få store, statlige laboratorier, en del forskningsstiftelser med egne, små og mellomstore laboratorier, mange mellomstore og små, kommunale laboratorier og en håndfull mellomstore, private laboratorier.

Laboratoriene er lokalisert langs kysten og i og omkring store byer. Det er stor grad av geografisk dekning, slik at alle regioner har et lokalt tilbud.

Det er en betydelig overkapasitet i markedet for laboratorietjenester. En effektiv laboratiestruktur vil kreve færre og større laboratorier. Hva som er effektivt vil måtte avveies mot mål om nærhet og tilgjengelighet.

Det er for tiden en klar tendens i markedet til at laboratiene på selvstendig grunnlag tilpasser seg en forventet, ny konkurransesituasjon. Flere av de større offentlige laboratiene, bl a KNT-laboratorier, utreder i dag konkrete løsninger for å etablere seg som egne selskaper eller å gå inn i et av de eksisterende, private laboratiene. De private laboratiene posisjonerer seg også i forhold til å kunne øke sine markedsandeler. De minste KNT- laboratiene synes å avvente en avklaring av statens engasjement i laboratiemarkedet.

Den tilsynsbaserte etterspørselen av laboratorietjenester er i dag fragmentert, på grunn av at tilsynets struktur. Ved å samle tilsynene i Mattilsynet, vil tilsynet bli en vesentlig aktør på etterspørselssiden med større makt i markedet enn dagens tilsyn. Dette gir mulighet for billigere laboratorietjenester, så fremt markedsmakten brukes. En rasjonalisering av laboratiestrukturen kan på den annen side kunne tenkes å ha negative virkninger for andre, mindre etterspørrere. Det kan f eks være viktig å utrede nærmere om kommunenes, særlig småkommunenes, mulighet til å få tilpassede laboratorietjenester blir dårligere i et slikt marked. Dette vil i så fall ha betydning for kommunenes holdning til å delta som eiere og/eller produsenter av egne laboratorietjenester.

Men også næringer og privatpersoner vil kunne merke endringer i tilgjengelighet til laboratorietjenester, hvis disse ikke får god nok geografisk dekning. Samtidig vil de kunne oppleve at tjenestene blir billigere, pga mer effektiv produksjon. For øvrig vil en ny struktur som innebærer at alle laboratorietjenester selges i et marked, innebære at tjenester som i dag ytes gratis eller til en subsidiert pris vil bli dyrere.

Det gjenstår å dokumentere, avklare og drøfte viktige problemstillinger knyttet til det fremtidige laboratiemarkedet. Dette gjelder bla spørsmål knyttet til økonomiske rammevilkår, geografisk nærhet, kapasitet, fleksibilitet, beredskap og kompetanse. Problemstillinger som er trukket

opp i denne rapporten må drøftes med oppdragsgiver og i den etablerte prosjektorganisasjonen, både med henblikk på å avklare hvilke temaer som skal prioriteres i hovedprosjektet og behovet for ytterligere datainnsamling.

2 Bakgrunn, mandat og tilnærming

2.1 Bakgrunn

Stortinget har under behandlingen av revidert nasjonalbudsjett (St. prp. nr. 63 (2001-2002)) sluttet seg til Regjeringens standpunkt om at de framtidige laboratorietjenestene for Mattilsynet skal organiseres uavhengig av tilsynet.

Landbruksdepartementet har engasjert Agenda Utredning & Utvikling AS til å foreta en utredning for å få fram et beslutningsgrunnlag for hvordan en laboratorietjeneste som er uavhengig av tilsynet kan organiseres, og hvordan staten på en best mulig måte skal sikre at nødvendige faglige, beredskapsmessige og strukturelle krav blir ivaretatt.

Utredningen skal gjennomføres i to faser, hvor første fase tar sikte på å kartlegge dagens laboratorietilbud og foreta en vurdering av hva som kan forventes å foreligge av behov for laboratorieundersøkelser på dette området i tida framover.

Med utgangspunkt i dette vil det i fase 2 bli gjort en beskrivelse av aktuelle utviklingsscenarier, inklusive ulike organisatoriske modeller for det framtidige laboratoriemarkedet. I tillegg vil statens rolle og hvilke virkemidler staten kan benytte for å vareta sine målsetninger bli beskrevet nærmere.

Dette dokument omhandler utredningens fase 1.

2.2 Opprinnelig mandat

Utredningens mandat for fase 1 er presentert i notat til styringsgruppen for Mattilsynet fra prosjektsekretariatet, datert 18. juni 2002. Mandatet inneholder følgende aktiviteter:

- I kartleggingen og beskrivelsen av dagens struktur skal kartleggingen avgrenses til å følgende:
 - Offentlig eide laboratorier, herunder KNT-laboratorier, VI-landsdelslaboratorier, Fiskeridirektoratets regionale laboratorier. Også andre offentlige laboratorier med umiddelbar relevans for Mattilsynet skal omfattes av kartleggingen.
 - Private laboratorier som tilbyr tjenester til de aktuelle tilsyn og konkurrerer helt eller delvis på de offentlige laboratoriers markeder, herunder også vesentlige aktører i Sverige og Danmark.

Kartleggingen skal gi et bilde av

- geografisk dekning
- størrelse (antall ansatte, omsetning/produksjon)
- marked (geografisk og bransjemessig primærmarked)
- planer/strategier (i den grad disse er tilgjengelige)

- Kartleggingen skal gi grunnlag for å analysere bl a
 - Utviklingen i markedet
 - laboratoriestrukturen i forhold til de ulike regioner i landet
 - forutsetninger for konkurranse
 - kostnadseffektivitet
 - habilitetsspørsmål

Kartleggingen skal ikke gjøres mer omfattende enn nødvendig og dra nytte av det materiale som allerede foreligger i sekretariatet.

2.3 Tilnærming og ambisjonsnivå

2.3.1 Metode

Agenda har basert kartleggingen på to typer hovedkilder:

Dokumentstudier

- offentlige dokumenter (stortingsproposisjoner mv)
- dokumenter stilt til disposisjon av prosjektsekretariatet
 - høringsdokument 1 og 2
 - høringsuttalelser fra sentrale aktører
- dokumenter stilt til disposisjon av sentrale aktører (f eks KNT-rapporter, notater fra private aktører, notater fra statlige aktører)
- offentlig tilgjengelig informasjon om laboratoriene (f eks søk på internett på aktørenes hjemmesider og lignende)

Intervjuer med sentrale aktører

Det er gjennomført 11 intervjuer. 8 intervjuer er foretatt med offentlige virksomheter (statlige og kommunale tilsyn), og 3 intervjuer med private laboratorier.

Intervjuene er gjennomført i ukene 32-34 ved personlig frammøte eller pr telefon. Intervjuene er foretatt som halvstrukturerte samtaler, hvilket har gitt intervjuobjektene mulighet for å tilkjenne synspunkter også utover det spørsmålene har dreid seg om.

I tillegg til de planlagte intervjuer har vi hatt samtaler med og mottatt informasjon fra en rekke aktører som på selvstendig grunnlag har tatt kontakt med Agenda.

Det ble gjort forsøk på å få kontakt med representanter for Fiskeri- og Havbruksnæringens Landsforbund, FHL og med Orkla Foods, dette har ikke lyktes i den aktuelle perioden

2.3.2 Ambisjonsnivå

Det har ligget som en forutsetning i mandatet og fremdriftsplanen for oppdraget at ”kartleggingen ikke skal gjøres mer omfattende enn nødvendig”. I samtaler med prosjektleder Knut Rønningen er det presisert at denne fasen skal være en ”grovkornet undersøkelse”.

Agenda har derfor konsentrert kartleggingen om faktainformasjon som foreligger tilgjengelig og om den informasjon som er gitt av intervjuobjektene. I de tilfeller hvor det ikke allerede foreligger egnet tallmateriale (f eks tall knyttet direkte til virksomheters laboratorietjeneste eller deler av denne, som rutineanalyser) har vi ikke inkludert dette i undersøkelsen. Om ønskelig kan kartleggingen utvides i hovedprosjektet.

3 Myndighetenes behov for å sikre et velfungerende laboratoriemarked

Laboratorietjenester vil være et sentralt dokumentasjons- og vurderingsgrunnlag for det nye Mattilsynet.

Tilsynet må derfor ha tilgang til likeverdige laboratorietjenester av riktig kvalitet, som dekker hele verdikjeden uavhengig av tilsynets geografiske lokalisering. *Tilsynsobjektene (næringen og kommunene)* vil ha behov for den samme tilgang på laboratorietjenester som tilsynet, for å være i stand til å dokumentere sin internkontroll på en tilfredsstillende måte.

Laboratorietjenestene skal tilfredsstillende krav til kvalitet, kompetanse, uavhengighet (habilitet/tillit), kapasitet, fleksibilitet og kostnads-effektivitet.

3.1 Statens ansvar og plikter

Stortinget har sluttet seg til Regjeringens standpunkt om at laboratorietjenestene skal organiseres uavhengig av Mattilsynet. Laboratoriene kan i prinsippet eies både av staten, kommunene og av private, eller konstallasjoner av eierskap mellom disse.

Uavhengig av eierskap har Landbruksdepartementet presisert at staten vil ha ansvar for å sikre eller medvirke til å sikre at en rekke forhold vedrørende laboratorietjenestene på matområdet er på plass:

Likeverdige tjenester over hele landet - infrastruktur

- Mattilsynet har tilfredsstillende tilgang på likeverdige laboratorietjenester over hele landet
 - Laboratorietjenestene har en infrastruktur som gjør at hensynet til geografisk nærhet mellom laboratorier og brukere blir tilbørlig ivarettatt. Fysisk nærhet mellom laboratorier og tilsyn oppfattes som en fordel for Mattilsynet med hensyn til å kunne utnytte laboratorienes kompetanse på prøvetaking og tolking av analyseresultat.
 - Sikre at næringsutøvere i små kommuner med svakt næringsgrunnlag og begrensede muligheter til selvstendig etablering av tilfredsstillende infrastruktur for næringslivet, har
-

tilgang på laboratorietjenester til bruk i sin produkt- og næringsutvikling.

Nødvendig tilgang på analysekapasitet og fleksibilitet - beredskap

- brukerne (både næringen og kommunene) har nødvendig tilgang på analysekapasitet til å tilfredsstille kravene til dokumentasjon av sin internkontroll
- kommunene har nødvendig tilgang på analysekapasitet til å løse sine oppgaver innenfor miljørettet helsevern
- laboratorietjenesten har en viktig beredskapsmessig funksjon. Det er et krav at det finnes tilstrekkelig kapasitet og fleksibilitet ved laboratoriene til å omstille virksomheten i tråd med endrede prioriteringer i tilsynet og til å gå inn på nye problemområder.

Nødvendig tilgang på kompetanse

- 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 utvikler seg
- det finnes laboratorier med nødvendig kompetanse og uavhengighet til å forestå referansefunksjoner for den øvrige laboratorietjenesten

3.1.1 Referansefunksjoner

Referanseanalyser, visse beredskapsfunksjoner, utvikling av nye metoder og FOU-basert forvaltningsstøtte skal fortsatt utføres av statlige forvaltningsstøttelaboratorier som Veterinærinstituttet, Planteforsk, Norges veterinærhøgskole, Fiskeridirektoratets ernæringsinstitutt og Nasjonal folkehelseinstitutt.

Når det gjelder referansefunksjoner som i dagens system er tillagt private aktører som Norsk Matanalyse og LabNett AS, er det ikke gitt føringer for hvem som i fremtiden skal ivareta disse oppgavene.

4 Dagens laboratoriemarked – tilbudssiden

I dette kapitlet er det gitt en oversikt over laboratorietilbudet, inndelt i:

- 1) Offentlig eide laboratorier, herunder KNT-laboratorier, VIs landsdelslaboratorier, Fiskeridirektoratets regionale laboratorier, samt andre offentlige laboratorier med umiddelbar relevans for Mattilsynet.
- 2) Private laboratorier som tilbyr tjenester til de aktuelle tilsyn og konkurrerer helt eller delvis på de offentlige laboratoriers markeder. Aktører i Sverige og Danmark er omtalt ved sin representasjon hos norske aktører.

4.1 Offentlige laboratorier og laboratorier med offentlig støtte

De offentlige laboratoriene er som hovedregel en mer eller mindre integrert del av en offentlig forsknings- eller forvaltningsvirksomhet. Det har vært vanskelig å få fram sammenlignbare tall for omsetning og produksjon i disse laboratoriene, fordi laboratoriedelen bare i noen grad er søkt fremstilt separat. Laboratorievirksomhetens omfang er derfor angitt med antall årsverk, som har vært lettere å identifisere.

4.1.1 Statlige laboratorier med referansefunksjoner

Virksomhet	Tilknytningsform	Ant. årsverk	Ant. lab.	Referansefunksj.	Geografisk lokalisering
Veterinærinstituttet	Forvaltn.-organ med særskilte fullmakter LD	60-70	1	Næringsmidler og smittsomme dyresykdommer	Oslo (hovedktr),
Folkehelseinstituttet	Ordinært forvaltningsorgan SHD	1 (til dette formål)	1	Miljøgift i mat. Org. stoffer i drikkevann	Avd. for kjemisk analyse
Planteforsk	Forvaltningsorgan med særskilte fullmakter LD	15	1	Plantepesticider	Ås
Fiskeridir.'s ernæringsinstitutt	Ordinært forvaltningsorgan FID	45	8 sentralt	Næringsmiddelkjemiske analyser	Bergen

Veterinærinstituttet

Veterinærinstituttet (VI) er et forvaltningsorgan med særskilte fullmakter under Landbruksdepartementet, og er myndighetenes forsknings- og kompetansesenter for bl a dyre- og fiskehelse samt fôr- og næringsmiddelhygiene. Veterinærinstituttets hovedlaboratorium i Oslo har referansefunksjoner på næringsmiddelområdet. Instituttet er et forvaltningsstøtteorgan for sentrale myndigheter.

VI overtok i 1995 SNTs laboratorier for mikrobiologi og kjemi. VI har et sentralt laboratorium i Oslo med ca. 60-70 årsverk. Det skilles her mellom VIs laboratorium med referansefunksjon og VIs regionale laboratorier (se under).

VIs virksomhet finansieres av hhv Landbruksdepartementet, som bevilgning til forvaltningsstøtte overfor tilsynene (115 mill. kr ialt, inklusive laboratorievirksomheten), og Norges Forskningsråd, som basisbevilgning og strategisk instituttbevilgning (totalt kr 23-24 mill kr). VI har inntekter på ca. 30 mill. kr fra private brukere, hvorav ca 10 mill. kr som er egenandel fra brukerne for C- og D-prøver¹ og ca 20 mill. kr som er oppdrag fra privat sektor (TINE, Norsk Kjøtt m.fl.). Det er ikke gitt særskilte tall for laboratoriedriften.

VI er i dag en viktig leverandør av laboratorietjenester til tilsynene som går inn i Mattilsynet.

Statens næringsmiddeltilsyn mottar analysetjenester fra Veterinærinstituttet i to hovedformer. For det første inngår laboratorietjenestene i VIs forvaltningsstøtte til SNT. For denne tjenesten mottar VI en årlig pott på ca. 1,46 mill kr fra SNT. En rammeavtale mellom partene regulerer nærmere hva denne potten skal dekke av forvaltningsstøtte. For det andre har VI og SNT prosjektavtaler, som bl a inneholder laboratorietjenester knyttet til prosjektene. For dette betaler SNT pr. prosjekt.

Statens dyrehelsetilsyn får utført tjenester av VI knyttet til forvaltningsstøtte (analyser, overvåking, rådgivning, beredskap), finansiert av LDs bevilgning direkte til VI. Dyrehelsetilsynet disponerer dermed ikke selv bevilgningen til dette formål, til forskjell fra SNT. Volum og innhold av tjenestene avtales mellom VI og Dyrehelsetilsynet i årlige møter.

VI sentralt har som rolle å være øverst i analysekjeden, dvs være fagmiljø for epidemiologisk kompetanse og veiledning til Veterinærinstituttets 5 regionale kontorer. VI sentralt har en viktig rolle i forhold til de små KNTene i å være ”back-up system” og bistå med kompetanse innenfor

¹ Sykdomsklassifisering

epidemiologi. Instituttet har ansvar for analyser av nasjonal betydning, å designe overvåkingsprogrammer, ringtester og kvalitetssikring.

VI regionalt og KNTene har ansvar for å utføre de mer rutinepregete analysene, f eks i forbindelse med overvåkingsprogrammene. VI og KNT har som mål å samarbeide godt, og en god del av VIs analyser utføres av KNTene. Arbeidsdelingen mellom VI regionalt og de kommunale næringstilsyn innebærer at VIs laboratorier har ansvar for dyre- og fiskehelse, mens KNTene har ansvar for næringsmiddelanalysene.

Fiskeridirektoratets ernæringsinstitutt

Ernæringsinstituttet er et ordinært forvaltningsorgan og organisert som Fiskeridirektoratets forskningsinstitutt, lokalisert i Bergen. Ernæringsinstituttet er referanselaboratorium for SNT på området næringsmiddelkjemiske analyser. Instituttet har fagansvar for Fiskeridirektoratets 3 distriktslaboratorier

Instituttets 8 laboratorier har til sammen ca 45 ansatte. Laboratoriene er integrert i forskningsvirksomheten og har primært oppgaver som springer ut av forskning og overvåkingsprogrammer. Forskingen finansieres med 50 prosent over statsbudsjettet og 50 prosent fra NFR, EU og Norden. Overvåkingsprogrammene finansieres i sin helhet av offentlige midler. Instituttet anslår at ca. 5-10 prosent av laboratorievirksomheten skjer på oppdrag fra private aktører i fiskeindustrien, knyttet til eksportdokumentasjon (analysebevis). Ernæringsinstituttet tar primært oppdrag for private der det ikke finnes andre laboratorier i markedet som tilbyr tilsvarende tjenester. Fiskeridirektoratets sentrallaboratorium i Bergen er underlagt Ernæringsinstituttet (22 årsverk).

Ernæringsinstituttet er organisert som en egen avdeling i Fiskeridirektoratet. Det arbeides nå med å skille ut instituttet som et forvaltningsorgan med særskilte fullmakter, underlagt Fiskeridirektoratet.

Folkehelseinstituttet

Folkehelseinstituttet er et forvaltningsorgan. Fagdivisjon Miljømedisin, avdeling analytisk kjemi, er SNTs referanselaboratorium for komponenter i drikkevann og halogenerte miljøgifter i næringsmidler. Laboratoriet er akkreditert for en rekke drikkevannsanalyser mv.

Folkehelseinstituttet opplyser at 1 laboratoriestilling (1 årsverk) er avsatt til referansefunksjonen.

Planteforsk

Planteforsk er et forvaltningsorgan med særskilte fullmakter, med hovedkontor på Ås. Planteforsk har som oppgave å utvikle og formidle kunnskap om planteproduksjon og forvaltning av naturressusene. Virksomheten, inkludert laboratorier, finansieres gjennom bevilgninger og egne inntekter slik: Midler til forvaltningsstøtte fra LD (93,8 mill kr), Norges forskningsråd (8,2 mill kr), oppdrag for offentlig virksomhet (52,4 mill kr), oppdrag for privat virksomhet (27,2 mill kr) og andre inntekter (14,6 mill kr). I de seneste år har andelen offentlige midler vært jevnt synkende, mens andelen private midler har vært økende.

Planteforsk har ett referanselaboratorium og for øvrig fem laboratorier (omtalt i avsn. 4.1.2). Pesticidlaboratoriet er referanselaboratorium for analyser av rester av plantevernmidler. På oppdrag fra SNT gjør laboratoriet alle analyser i forbindelse med den offentlige kontrollen av rester av plantevernmidler i vegetabiliske matvarer. Laboratoriet har 16 ansatte.

Regjeringen har forslått at Planteforsk, Jordforsk og NORSØK samordnes til ett institutt. De tre virksomhetene leverer sommeren 2002 et forslag til eierform, organisering, geografisk spredning samt vurdering av faglig synergi av en sammenslåing. Det antas at også laboratoriefunksjonene inngår i forslaget.

4.1.2 Andre statlige laboratorier

Virksomhet	Tilknytningsform	Antall årsverk	Antall lab.	Geografisk plassering
Veterinærinstituttets regionale laboratorier	Underlagt VI, Seksjon for fiske- og skjellhelse	79	5	Tromsø, Harstad, Trondheim, Bergen, Sandnes
Fiskeridirektoratets ytre etat	Administrativt underlagt Fiskeridirektoratet Faglig underlagt Ernæringsinstituttet	15-17	3	Tromsø, Svolvær, Ålesund
Landbrukstilsynet <i>Såvarelaboratoriet</i>	Ord. Forvaltningsorgan (under utredning)	26	1	Ås
Matforsk	Privat stiftelse (eies av Stiftelsen for landbrukets næringsmiddelforskning)	2 interne lab'er	1	Ås
Jordforsk <i>Jordforsk Lab</i>	Privat stiftelse	23	1	Ås
NILU	Stiftelse (MD, NFR)	30	2	Kjeller (hovedktr) Tromsø (Barents-reg. og Arktis)
NIVA	Stiftelse (MD, NFR)	20-25	1	Oslo
Akvaforsk	AS med offentlige eiere, NLH, NVH, VESO, FID, LD, Sunndal Kommune, Averøy kommune	4 (Ås) 5 (Averøy)	2	Ås (hovedktr) Averøy

Sykehuslaboratorier og høgskolelaboratorier (f eks Norges Landbruks-høgskole, Norges Veterinærhøgskole) er ikke tatt med i oversikten, fordi det har vært vanskelig å skille ut den del av laboratorievirksomheten som er relevant for denne undersøkelsen.

Veterinærinstituttets regionale laboratorier

VI har fem regionale laboratorier med til sammen 79 ansatte, lokalisert i Tromsø/Harstad (19), Trondheim (23), Bergen (19) og Sandnes (18).

Arbeidsdelingen mellom hovedlaboratoriet i Oslo og de regionale kontorene er at sistnevnte har ansvaret for rutineanalysene, mens

hovedlaboratoriet har ansvar for å designe nasjonale analyser og være referanselaboratorium.

De regionale laboratoriene har ansvar fiskehelse (diagnostikken), overvåkingsprogrammer og diverse diagnostikk andre dyr, og å sikre en landsdekkende beredskap mot alvorlige smittsomme sykdommer.

Hoved- og regionlaboratoriene har bygget opp et enhetlig journalsystem som forenkler samarbeidet mellom sentral og regional struktur.

Fiskeridirektoratets regionale laboratorier

Fiskeridirektoratets ytre etat har tre laboratorier, lokalisert i Tromsø, Svolvær og Ålesund. Til sammen har disse laboratoriene 15-16 ansatte. Laboratoriene er administrativt underlagt Fiskeridirektoratet, mens de faglig er underlagt Ernæringsinstituttet.

Distriktslaboratoriene har som primæroppgaver å utføre tilsynsanalyser og å utføre oppdrag for næringen (30-40.000 analyser årlig). Laboratoriene yter forvaltningsstøtte i forbindelse med EUs overvåkingsoppgaver og har ansvar for en egen miljødatabase for stoffer i norsk fisk. Laboratoriene oppfattes som svært viktige for fiskenæringen, fordi markedstilgangen internasjonalt avhenger av offentlig utstedte sertifikater.

Det antas at når tilsynsoppgavene fra Fiskeridirektoratet integreres i Mattilsynet, vil de tre regionale laboratoriene "henge igjen" utenfor tilsynet, på samme måte som KNT-laboratoriene.

Planteforsk

Planteforsk har i tillegg til Pesticidlaboratoriet fem andre laboratorier med ulike spesialiteter:

- Apelsvoll forskningscenter, avd. Landvik (Frølaboratorium)
- Løken Forskningsstasjon (NIR-analyser)
- Plantervernet, Planteklinikken (insekter, sopp, midd, virus, bakterier, ugress)
- Kjemisk analyselaboratorium, Holt (kjemiske analyser av jord, vann, planter)
- Svanhovd miljøcenter (vannanalyser)

Det er til sammen ca. 30 årsverk i disse laboratoriene.

Såvarelaboratoriet, Landbrukstilsynet

Såvarelaboratoriet er Landbrukstilsynets eget, akkrediterte analyselaboratorium. Tilsynet har valgt å beholde laboratoriet i egen regi, fordi det ikke finnes andre aktører, som tilbyr denne typen analysetjenester,

verken offentlig eller privat. Det er 26 årsverk knyttet til laboratoriet. Laboratoriet er selvfinansiert gjennom avgifter og analyseinntekter.

Norge er gjennom EØS-regelverket pålagt å utføre offentlige kontroller, slik at en privat løsning ville medføre at det måtte opprettholdes et *offentlig kontrolllaboratorium*. Det antas at en slik løsning ville øke analysebehovet med anslagsvis 10% (stikkprøver) av de regelverkspålagte prøvene som analyseres av et privat laboratorium (ca 1500-2000 prøver pr år), hvilket antakelig ville ha økt de totale kostnadene.

Det pågår et eget prosjekt i regi av Landbrukstilsynet som skal vurdere organiseringen av Såvarelaboratoriet. Rapport fra prosjektet skal avgis høsten 2002.

Jordforsk

Jordforsk er organisert som privat stiftelse. I styret sitter representanter for myndigheter, forvaltning, forskning og næringsliv. Jordforsk er nasjonalt kompetansesenter for jord, vann, avfall og landskap, og får basisstøtte fra Miljøverndepartementet og Landbruksdepartementet.

Jordforsk Lab er et laboratorium for rutineanalyser med 23 ansatte. Laboratoriet samarbeider tett med bl a Planteforsk Pesticidlaboratorium.

Matforsk

Matforsk er en privat stiftelse som eies av Stiftelsen for landbrukets næringsmiddelforskning (SLNF). Representantskapet er stiftelsens øverste organ, med medlemmer oppnevnt av norsk næringsmiddelindustri, organisasjoner innen landbruket, NFR og myndighetene.

Matforsk's laboratorievirksomhet er integrert i forskningsvirksomheten.

Norsk institutt for luftforskning (NILU)

NILU arbeider med luftforurensning og ble opprettet i 1969. NILU er organisert som privat stiftelse, hvor Miljøverndepartementet og Forskningsrådet oppnevner styremedlemmer. Arbeidet omfatter en betydelig innsats innen prøvetaking og kjemisk analyse. Instrumentering og kompetanse i laboratoriet er direkte anvendbart innefor området matsikkerhet. De siste 10 år har instituttet vært aktiv på dette området, f eks knyttet til miljøgiftresultater for tran, fiskeolje og en rekke marine matprodukter, oppdrettsfisk og råvarer som inngår i fiskeoppdrett som for mm.

Instituttet har to laboratorier (organisk og uorganisk) med til sammen ca 30 årsverk.

Norsk institutt for vannforskning (NIVA)

NIVA er en stiftelse, med et styre oppnevnt av Miljøverndepartementet, NFR og de ansatte. Instituttet er Norges ledende kompetansesenter for vannfaglige spørsmål, og utfører forsknings-, utrednings- og utviklingsarbeid på kontraktbasis for offentlige myndigheter og privat næringsliv i Norge og utlandet.

I 2001 var omsetningen på 125,6 mill. kroner, og antall årsverk 152. Basisbevilgning fra NFR og MD utgjorde 20% av omsetningen i 2001.

NIVA har distriktsavdelinger i Bergen, Grinstad og Hamar. I tillegg eier NIVA 51% av Akvaplan-niva i Tromsø.

NIVA har akkrediterte laboratorier for kjemiske og biologiske analyser.

4.1.3 Kommunale næringsmiddelaboratorier

På landsbasis eier og driver kommunene i dag til sammen ca. 67 laboratorier (tall fra LD). I tillegg har noen kommuner organisert laboratorier som egne juridiske enheter uavhengig av KNT.

I det følgende har Agenda benyttet informasjon fra KNT-forums spørreundersøkelse fra november 2001. Det opereres med litt forskjellige tallstørrelser i de ulike dokumenter som omhandler KNT-laboratoriene. Der intet annet opplyses, er KNT-forums egne tall brukt. I undersøkelsen oppgir KNTene å ha følgende tilknytningsform:

Organisering /tilknytningsform	Antall KNT
Interkommunal enhet (i forhold til kommunelovens §27)	49
Kommunal etat (eller del av kommunal etat)	14
Interkommunalt selskap (IKS)	7

Ifølge undersøkelsen vurderer en rekke av KNTene å endre tilknytningsform:

- 16 KNTer vurderer å endre selskapsform i form av interkommunale selskap (IKS) innen 2003
- 11 KNTer vurderer flere alternativ, enten IKS eller sammenslåing med andre.

KNTer med egne laboratorier

De fleste KNTer har eget laboratorium, er samlokalisert med eller har lett tilgang på annet laboratorium.

- 40 KNTer har laboratoriet som en integrert del av tilsynet, men med separat budsjett og regnskap
- 20 har felles budsjett for laboratorium og tilsyn
- 14 laboratorier har ikke eget laboratorium eller har skilt ut laboratoriet

I Agendas undersøkelse "Kartlegging av kompetanse og kompetansebehov" for Statens Næringsmiddeltilsyn i 2000 ble det gjennomført en spørreundersøkelse i KNT. I den forbindelse ble det samlet inn informasjon om størrelsen på KNT-er med laboratorier. Undersøkelsen viste at

- halvparten av de minste KNTene (dvs med maksimalt 3 årsverk) har egne laboratorier.
- Alle KNTer med over 20 årsverk har egne laboratorier.
- Laboratorier i størrelsen større enn 3 årsverk og mindre enn 20 har 86% av KNTene egne laboratorier.
- 44 av KNTene hadde tre eller færre årsverk (inklusive de laboratorieansatte).

I alt er 233 årsverk tilknyttet laboratoriene, tilsvarende ca. 26% av det totale antall ansatte i KNT, jf KNT-forums undersøkelse.

Det er oppgitt at det for år 2000 totalt er utført 929 258 analyser ved KNT laboratoriene. Ca 2/3 av analysene er mikrobiologiske.

Av disse analysene var

- En knapp tredel (31 prosent) analyser for tilsyn
 - En drøy tredel (39 prosent) analyser for eierkommuner og andre offentlige instanser i form av egenkontrollprøver av drikkevann fra kommunale vannverk, overvåking av vannkilder og vassdrag, avløpsvann, bade- og bassengvann
 - En knapp tredel (30 prosent) analyser for næringsmiddelvirksomheter i form av egenkontroll av produktprøver, hygieneprøver og vannprøver, også fra private vannverk, samt prøver fra privatpersoner som ønsker undersøkt egen vannforsyning, egenprodusert mat, klager på matvarer mv.
-

4.2 Private laboratorier

4.2.1 De største private aktører i det norske markedet

Firma	Etablert i Norge	Omsetn. i tusen kr. 2001	Antall ansatte	Antall lab'er	Geografisk lokalisering
Norsk Matanalyse	1997	34.201	50	3	Oslo, Trondheim, Klepp (+ Steins i DK og S)
AnalyCen	1996	28.821 (+ 3 mill i Ecotox)	48	4	Moss, Mysen, Grimstad, Oslo (AnalyCen Eco-tox) (+S og DK)
LabNett	1999	18.795	40	3	Hamar, Lillehammer, Stjørdal
TosLab AS	1998	1.613	5	1	Tromsø
"Ny Matlab" Rogaland	2002	-	15	1 (3)	Stavanger?
Eurofins (Miljø-Kjemi)	?	?	10-15	2	Oslo, Stavanger (pluss internasj).

4.2.2 Norsk Matanalyse

Norsk Mat- og miljøanalyse ble etablert i 1997 ved fusjon mellom Kontrollinstituttet for Meieriprodukter (KIM) og Norges Slakterilaboratorium (NSL). Selskapet eies av TINE BA (43%), Norsk Kjøttssamvirke (43%), Prior Norge (7%) og Kjøttbransjens Landsforbund (7%). Selskapet omsatte for kr 34,201 mill. kr i 2001.

Norsk Matanalyse er oppnevnt som nasjonalt referanselaboratorium på melk og melkeprodukter av SNT.

Norsk Matanalyse har 50 årsverk og 3 kontorer (Oslo, Trondheim og Klepp). Selskapet har en nordisk samarbeidsavtale med Steins Laboratorium (Sverige og Danmark).

I tillegg til å betjene meieri-, kjøtt- og fiskeindustrien betjener selskapet også diverse næringsmiddelbedrifter, vannverk, farmasøytisk industri, matvarekjeder og grossister (deklarasjoner, importere produkter) og bidrar ved forbrukerundersøkelser (for MMI).

Selskapet bistår offentlige og private laboratorier (bl a i perioder med ferieavvikling) og forskningsinstitusjoner og metodeutviklingsbedrifter (Matforsk, Sintef og NLH).

Norsk Matanalyse er involvert i standardiseringsarbeid i NMKL, IDF/ISO/AOAC, NAS, Standardiseringsrådet for Landbruket.

4.2.3 AnalyCen

AnalyCen er et privateid, frittstående analyseselskap med i alt 13 oppdragslaboratorier, herav 4 i Norge. De øvrige er i Sverige, Danmark, Tyskland og Polen. Omsetning i Norge i 2001 er ca. 31,8 mill. kr. Selskapet er ISO-setifisert, GLP-godkjent og akkreditert.

Det er en viss arbeidsdeling mellom laboratoriene i Sverige, Danmark og Tyskland. De norske laboratoriene videresender enkelte prøver til disse laboratoriene, der det er naturlig. Laboratoriet i Polen er foreløpig ikke mottaker av prøver fra Norge.

Selskapets fire norske laboratorier er lokalisert i Arendal, Moss, Oslo og på Mysen. Selskapet betjener hele det norske markedet (geografisk) ved hjelp av bl a Posten "Over natten"s logistikkjenester. Det har også egne henteløsninger konsentrert om dets geografiske primærområder. Selskapet tilbyr tjenester innenfor landbruk, næringsmidler og miljø og økotoksikologi. Produktspekteret går fra prøvetaking, prøveemballasje, transport, rådgivning og statistikk i tillegg til selve analysevirksomheten.

AnalyCen overtok i 2001 ca. 70% av Statens kornlaboratorium fra Landbrukstilsynet. Selskapet har både offentlige og private kunder. De kommunale næringsmiddeltilsynene i Indre Østfold, Moss og Aust-agder bruker AnalyCen, og har ikke egne laboratorier.

Selskapet er i vekts og har i 2002 en forventet omsetning på 42 mill. kr. Veksten skyldes primært økt etterspørsel innenfor miljøsektoren (bl a opprensningsprosjekter) og landbruk. AnalyCen har på miljøsektoren særlig tatt oppdrag som tidligere gikk til utlandet.

4.2.4 LabNett AS

LabNett AS ble stiftet mai 1999 gjennom sammenslåing av fire analyselaboratorier: Næringsmiddeltilsynet Hamar (laboratorieenheten), Næringsmiddeltilsynet Lillehammer (Laboratorieenheten), Statens Landbrukstilsyn (Landbrukskjemisk laboratorium) og Statens Landbruksforvaltning Hamar (kornlaboratorium). Selskapet eies av åtte kommuner fra Hedmark og Oppland og ett interkommunalt VAR-selskap. Selskapet tilbyr kjemiske, mikrobiologiske, fysikalske, mikroskopi og sensoriske analyser.

LabNett har regionkontor på Stjørdal (16 ansatte), Lillehammer (5 ansatte) og på Hamar (20 ansatte, inkl. kornlaboratoriet). Det ble omsatt for 18,8 mill. kr i 2001. Selskapet har hatt en vekst på xx prosent i løpet av yy år.

LabNett har både offentlige og private virksomheter som kunder. Eksempler på offentlige kunder er Landbrukstilsynet og kommunale vannverk. Private kunder er fôrprodusenter, kjøttproduksjonsanlegg, meierianlegg og dagligvarekjeder. Også privatpersoner med enkeltprøver betjenes. Private virksomheter utgjør i dag over 50 prosent av omsetningen, og andelen er stigende.

4.2.5 TosLab

TosLab AS i Tromsø har fem ansatte og en omsetning på 1,6 mill kr i 2001. Laboratoriet utfører næringsmiddelanalyser for Næringsmiddeltilsynet i Tromsø, som ikke har eget laboratorium.

4.2.6 "Rogaland Matlab"

Med utgangspunkt i KNT Midt-Rogaland, Rogalandsforskning og NorKonserv etableres det i disse dager et nytt kommersielt laboratorium. Det antas at det nye selskapet vil være i drift fra årsskiftet og ha ca 15 ansatte. Virksomheten antas å etablere seg i Stavanger.

4.2.7 Eurofins

Eurofins er et internasjonalt selskap med hovedsete i Frankrike og over 50 laboratorier over hele verden, med i alt ca 1.800 ansatte. Laboratoriene er spesialisert i å betjene markedet med analyser innenfor områdene legemidler, mat og miljø. Eurofins har som strategi å bli global markedsleder innenfor sine områder og har en ekspansjonsstrategi i når det gjelder geografisk dekning i Europa.

Miljø-Kjemi i Oslo er Eurofins norske representant og vil hete Eurofins Norge fra september i år. Selskapet opererer primært på miljøsektoren og lite hva angår næringsmidler. Eurofins i Danmark tilbyr både kjemiske og mikrobiologiske analyser samt kontroll og rådgivning til næringsmiddelindustrien.

4.3 Andre private laboratorier

Det finnes trolig flere private laboratorier som har relevans for området enn de som er nevnt her. Telelab og Molab er eksempler på laboratorier som befinner seg i periferien av laboratorier for Mattilsynet.

Telelabs veterinærmedisinske avdeling utfører mikrobiologiske og serologiske analyser på prøver fra dyr, spesielt rettet mot heste- og smådyrmarkedet.

Molab i Mo i Rana er bygget opp omkring statens satsing på et nasjonalt kompetansesenter rundt produksjon av stål i 50-årene. I dag eies selskapet av SINTEF (60%) og av Norsk Jern Eiendom (40%). Molab har i overkant av 40 ansatte fordelt på tre avdelinger. Innenfor kjemisk

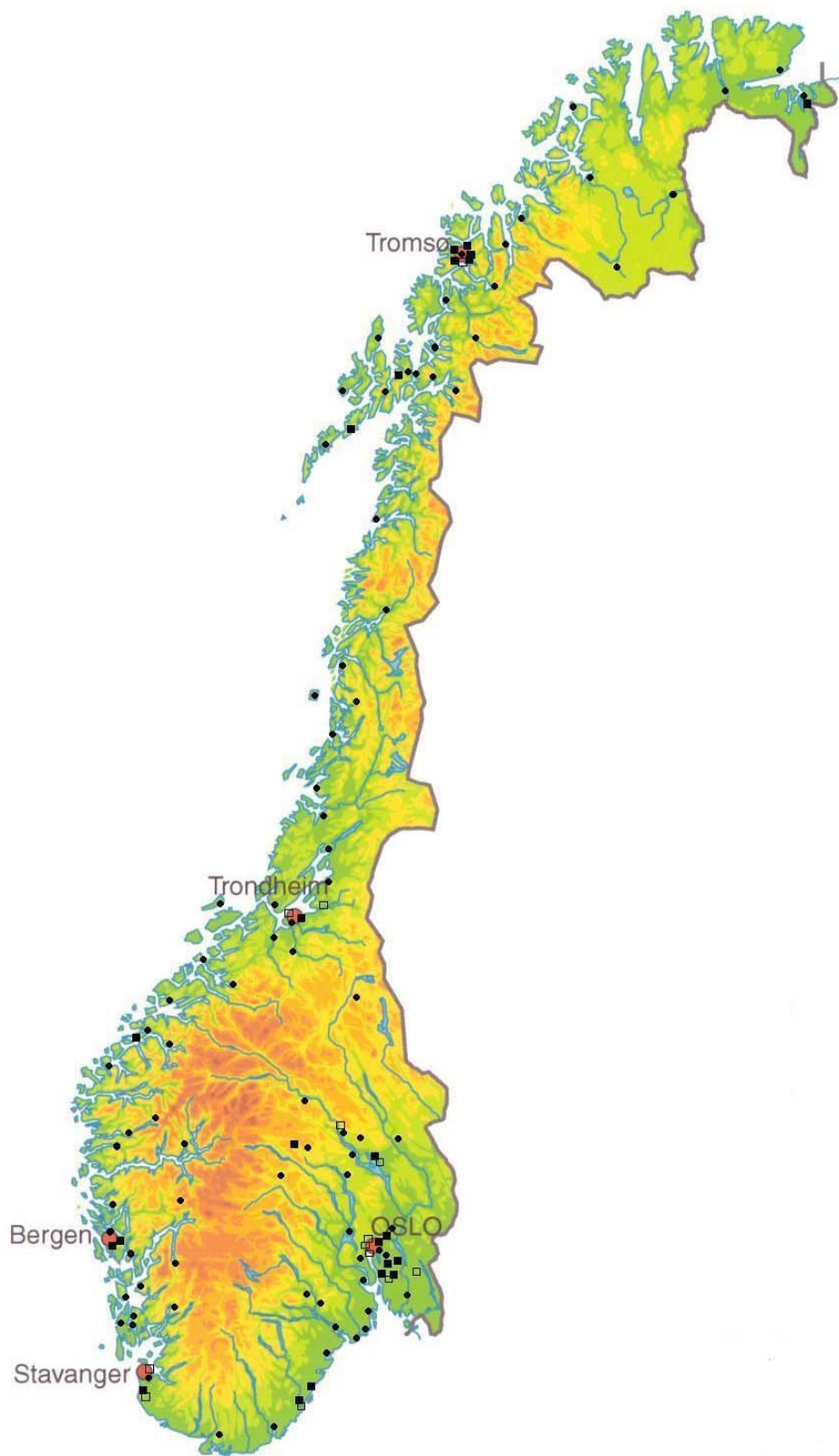
analyse tilbys tjenester knyttet til bl.a. jord, sedimenter og vann. Selskapet er en stor aktør når det gjelder kartlegging av inneklime og arbeidsmiljø.

5 Lokalisering

Laboratoriene som omfattes av denne kartleggingen er geografisk lokalisert langs kysten og rundt de store byene. Det er større avstand mellom laboratoriene i de nordligste fylkene enn i de sørligste.

Agenda har plottet inn samtlige laboratorier (også KNT) på et kart (se neste side) for å vise den geografiske spredningen.

- Statlig
- KNT
- Privat



6 Strukturelle trekk

I dette kapittel gis en sammenfatning av hva som synes å være strukturelle trekk ved tilbudssiden.

6.1 Noen store statlige laboratorier

De statlige laboratoriene ved Veterinærinstituttet, Folkehelseinstituttet, Fiskeridirektoratets ernæringsinstitutt og Planteforsk utfører forvaltningsstøtte, som er skilt fra forvaltningens tilsynsvirksomhet.

- De sentrale laboratoriene har nasjonale referansefunksjoner og har ansvar for overvåkingsvirksomheten, herunder styrer overvåkingsprogrammene. De sentrale laboratoriene har i relativt liten grad kommersielle oppdrag, og når de har det er det for tunge private aktører.
- De regionale statlige laboratoriene ved Veterinærinstituttet og Fiskeridirektoratet utfører rutineanalyser for staten og oppdrag for næringene (private). De private oppdragene kommer typisk fra små og mellomstore bedrifter.
- De regionale laboratoriene er lokalisert langs kysten.

Laboratorievirksomheten er ikke (eller i liten grad) skilt ut økonomisk fra den øvrige virksomheten.

I tillegg er markedet kjennetegnet av mange FoU-laboratorier med offentlig grunnbevilgning og midler fra Norges forskningsråd. Disse er i ulik grad også aktører i det kommersielle marked. Noen av disse har organisert laboratoriene som selvstendige enheter, f eks Planteforsk. Andre har laboratoriene som en integrert del av forskningsvirksomheten.

6.2 Mange kommunale laboratorier

De kommunale næringsmiddeltilsynene er kjennetegnet ved mange og til dels små laboratorier. Disse har til nå være organisert sammen med tilsynsvirksomheten.

- Laboratoriestructuren er desentral og har stor geografisk spredning. Strukturen er bygget opp etter lokale behov for analysetjenester.
 - Laboratoriene varierer fra 0,75 årsverk til 16 årsverk. Nærmere 60% av KNT-laboratoriene har 3 eller færre årsverk. Disse små laboratoriene beskrives som ”svake” både med hensyn til kostnadseffektivitet, kompetanse og kvalitet.
-

- Noen KNT-laboratorier er på størrelse med de små private laboratoriene (7-16 årsverk). Disse beskrives som ”sterke” laboratorier mht kostnadseffektivitet, kompetanse og kvalitet.
- KNT utfører rutineanalyser. Det er liten grad av intern spesialisering eller ”nettverkstankegang”. I den grad tjenestespekteret er spesialisert er dette knyttet til lokale behov.
- 1/3 av analysene utføres for tilsynene.
- De øvrige 2/3 utføres for kommunale eller private kunder.
- Utgiftene til KNT dekkes 40% av inntekter og 60% av det offentlige. Hvor stor del av laboratorietjenestene som finansieres av brukere er usikkert. Prising av tjenestene varierer fra sted til sted.

6.3 En håndfull private laboratorier

De private laboratoriene som i dag betjener det norske markedet er kjennetegnet ved at de er ”mellomstore” (ikke så store som de sentrale statlige) og at det foreløpig ikke er så mange av dem.

- De største private aktørene (Norsk Matanalyse, AnalyCen og LabNett) er tett knyttet til norsk forvaltningstradisjon og godt kjent med norske forhold.
 - LabNett har sin fortid i KNT-systemet. Også det nye selskapet i Midt-Rogaland springer ut fra KNT.
 - Norsk Matanalyse eies av næringsmiddelbransjene (meieri, kjøtt, fjørfe). Ingen av disse bransjene er majoritetsiere i selskapet (dvs at ingen av bransjene på selvstendig grunnlag kan styre selskapet). Selskapet har kunnskap om norsk forvaltning bl a via sin referansefunksjon for melk og melkeprodukter.
 - AnalyCen er et konsern med 13 analyseselskap. Den norske del av konsernet har overtatt oppgaver fra myndighetene knyttet til korn, og har oppgaver som er klart myndighetslignende (sjekker kvalitet på korn, som igjen danner grunnlag for pris på korn).
- Laboratoriene tilbyr primært rutineanalyser, men har også i noen grad referansefunksjoner. Det betyr at de i noen sammenhenger opptrer på vegne av norske myndigheter, for eksempel i forbindelse med internasjonalt samarbeid, på sine spesielle områder.
- Laboratorietjenestene er i ulik grad geografisk sentraliserte og spesialiserte. Ingen er lokalisert ”ute i distriktene”.
- Det er et samarbeid mellom de skandinaviske laboratoriene i kjedene, f eks mellom Steins laboratorium i Sverige og Danmark og Norsk Matanalyse, og mellom AnalyCens skandinaviske selskaper.

- Foreløpig er store internasjonale konsern stort sett fraværende. Det som av flere betegnes som ”analysefabrikker” er ikke synlige i det norske markedet. Eurofins er f eks foreløpig i liten grad inne på det norske markedet for næringsmidler – men selskapet later til å bygge seg opp i markedet for tiden.

6.4 Utviklingstrekk på tilbudssiden

6.4.1 Overkapasitet i deler av markedet

Det synes å være enighet blant aktørene om at det er overkapasitet i laboratorietilbudet knyttet til rutineanalyser.

For mange og for små

I en KNT-struktur med mange små og spredte enheter oppnås det ikke stordriftsfordeler og kostnadseffektivitet. I tillegg er det vanskelig å nå mål om kvalitet, kompetanse og fleksibilitet. Fordi KNT-systemet er sterkt offentlig subsidiert, og dermed kan tilby sine tjenester til subsidierte priser, er det ikke mulig å vite hva som er et riktig tilbud og en naturlig etterspørsel.

I dette marked konkurrer de private selskaper med de offentlige virksomhetene. Mange hevder at det private og det offentlige tilbud av laboratorietjenester ikke kan sammenlignes direkte, fordi det offentlige laboratorietilbud omfatter mer enn selve analyseaktiviteten (resultatpresentasjon, dialog, veiledning i forhold til tilsynskunder og private kunder). Andre hevder at innholdet i tjenestene i offentlige og private rutinelaboratorier er direkte sammenlignbare, og at det er en myte at de er forskjellige.

Oppbygging av lik kompetanse flere steder

Flere har pekt på at det er risiko for overkapasitet knyttet til at det bygges opp parallelle kompetanser og investeres i likt (kostbart) laboratorieutstyr på flere offentlige eller halvoffentlige institutter. Noen har pekt på at dette er et tegn på manglende overordnet styring og at det fører til overinvesteringer og overkapasitet på enkelte områder. Et konkret eksempel illustrerer problemstillingen:

NILU og Ernæringsinstituttet

NILU har bygget opp og investert betydelige summer i en metode for dioksin. POP-metoder (persistente organiske forurensninger) er utsatt for betydelig internasjonal interesse og det norske markedet er relativt begrenset. Det er etter NILUs vurdering bare behov for en norsk aktør. Fiskeridepartementet har investert betydelig for å etablere en helt parallell analysemetodikk ved *Fiskeridirektoratets ernæringsinstitutt*. Det er fare for at dette vil skape overkapasitet i Norge.

Ernæringsinstituttet på sin side knytter sin virksomhet innenfor dette området alene til nasjonale interesser, der norske myndigheter har behov for forskningsbasert kunnskap (f eks grenseverdier for dioksin) til sin regelverktøymaking. Ernæringsinstituttet mener at det er en klar rolledeling mellom f eks NILU og instituttet og at det ikke eksisterer konkurranse mellom partene i dag. NILU betjener industrien noe som ernæringsinstituttet ikke gjør.

6.4.2 Tilbudssiden endrer struktur - uten statlig innblanding

Forventningen om endringer i laboratoriestrukturen har allerede ført til betydelig aktivitet i laboratoriemarkedet. Flere virksomheter beskriver i intervjuene (eller i skriftlig dokumentasjon) at de vurderer å endre selskapsform eller at de allerede har aktiv dialog med andre virksomheter med tanke på å fusjonere laboratorievirksomheten.

I forprosjektperioden har Agenda i tillegg fått en lang rekke henvendelser fra offentlige og private laboratorier som opplyser at de vurderer å foreta tilpasninger til en forventet ny struktur. De fleste har presisert at de ikke ønsker å offentliggjøre sine planer på nåværende tidspunkt.

Under nevnes noen av de endringene som konkret er varslet, enten i skriftlig dokumentasjon fra aktørene, eller til Agenda i forbindelse med forprosjektet:

KNT-laboratoriene vurderer å endre tilknytningsform

- 16 KNT opplyser at de vurderer å organisere seg som interkommunalt selskap innen 2003
- 11 KNT vurderer flere alternativ, enten IKS eller sammenslåing med andre.
- inngå kjedesamarbeid med private aktører
- etablere nytt selskap sammen med andre offentlige og halvoffentlige aktører

Private aktører posisjonerer seg for

- å overta deler av den statlige laboratorietjeneste
- å inngå samarbeid med ett eller flere KNTer
- å komme inn på det norske markedet (Eurofins)

Statlige virksomheter vurderer organiseringen

- Planteforsk, Jordforsk og Norsøk utreder sammenslåing
- Såvarelaboratoriets organisatoriske tilknytning til Landbrukstilsynet er til vurdering

- Ernæringsinstituttet skilles organisatorisk fra Fiskeridirektoratet ved årsskiftet og blir et forvaltningsorgan med særskilte fullmakter.
- forskningsinstitusjoner skiller ut laboratorievirksomheten og inngår samarbeid med andre lokale aktører (f eks Akvaforsk – Sunndal næringspark)

Flere har pekt på at det er de sterkeste laboratoriemiljøene (f eks de store KNTene) som analyserer og vurderer sin framtidige organisering. De minste og svakeste miljøene ”sitter på gjerdet”.

6.4.3 Noen aktører er avventende

Selv om det fra mange hold er pekt på at deler av laboratoriemarkedet er i ferd med å finne tilpasninger til en ny konkurransesituasjon, er det fortsatt områder som stiller seg avventende til statens utspill når det gjelder organisering av laboratorietjenestene.

De små KNT-laboratoriene representerer her en stor gruppe. De er mange i antall, har spredt lokalisering, få ansatte og liten grad av spesialisering og det er vanskelig for disse på selvstendig grunnlag å tilpasse seg en ny struktur. Mange har i intervjuene uttrykt bekymring for framtiden til disse enhetene. Flere eierkommuner har tatt kontakt med Agenda og uttrykt bekymring både for risikoen for å miste viktig og verdsett kompetanse i kommunen og for vanskeligheten ved å kunne tilby ansatte med spesialisert laboratoriekompetanse annet arbeid i kommunen. Statlige myndigheter har uttrykt bekymring på vegne av de minste (og spredt bosatte) næringsdrivende som vil miste sitt lokale laboratorietilbud.

På andre områder, f eks dyrehelse, er det pekt på at det er liten utvikling i markedet i retning av flere aktører som konkurrerer om å tilby laboratorietjenester. Her vil staten antakelig fortsatt være ganske enerådende. Det er mulig at en endring av finansieringsordningen til Dyrehelsetilsynet vil kunne endre et slikt bilde. Hvis Dyrehelsetilsynet selv får midler til å kjøpe tjenester, og ikke som nå mottar tjenester som Veterinærinstituttet får direkte bevilgning til, kan tilsynet stå friere til å kjøpe tjenester i et åpent marked. I tilfelle det ikke finnes et norsk marked kan tilsynet kjøpe tjenester f eks i Sverige eller Danmark.

7 Etterspørselssiden

I dette kapittel gis en grov oversikt over etterspørselssiden for de aktuelle laboratorietjenester. Vi har hatt samtaler med representanter for offentlige kjøpere (tilsynene), men vi vet foreløpig lite om kommunene og næringene. Noen tendenser og forventninger til etterspørselen har kommet fram i samtaler med tilbudssiden og i den skriftlige dokumentasjon, men det vil antakelig være nødvendig med et relativt omfattende systematisk kartleggingsarbeid for å kunne si noe mer presist om disse gruppenes behov for laboratorietjenester i framtiden.

7.1 Kjøpere av analysetjenester

De som etterspør laboratorietjenester vil i framtiden grovt kunne inndeles i følgende hovedkategorier:

7.1.1 Tilsynene

Statens næringsmiddeltilsyn, Landbrukstilsynet, Fiskeridirektoratets tilsynsvirksomhet og Dyrehelsetilsynet er i dag hver for seg betydelige etterspørrere av laboratorietjenester.

I dag utgjør tilsynsanalysene ca 1/3 av KNTs samlede produksjon, svarende til rundt regnet 75-80 av de totale 230-50 laboratorieårsverk i KNT.

I tillegg får dagens fire tilsyn utført laboratorietjenester både hos statlige (Fiskeridirektoratets tre regionlaboratorier og Veterinærinstituttet sentralt og lokalt, samt forskningsinstituttene) og hos de private aktørene (LabNett, Norsk Matanalyse, AnalyCen m fl.). Det er ikke gitt så gode anslag på mengden tilsynsprøver hos disse aktørene at det er mulig å si noe om hvor mange laboratorieårsverk dette representerer. Hos VI sentralt og forskningsinstituttene vil etterspørselen etter laboratorietjenester fra tilsynets side være knyttet til referansefunksjonene, beredskap, overvåking og FoU.

Tilsynet forventer en økning i antall tilsynsprøver. Selv om det antakelig vil bli en viss rasjonalisering av etterspørselen når tilsynene samles (en samlet vurdering av analysebehovet i stedet for at hvert lokalt tilsyn vurderer partielt), vil det samtidig være en økning i behovet for analyser som det i dagens system gjøres for lite av. Økt fokus på matsikkerhet, både på det politiske plan og hos overordnede myndigheter (departementene) og økt fokus hos forbrukerne forventes å føre til et

press på økt aktivitet hos tilsynsmyndighetene og dermed kanskje også et økt behov for laboratorieanalyser.

Når det gjelder verifikasjonsanalyser, ventes det at behovet vil øke i takt med at internkontrollsystemet modnes. Det har vært uttrykt en forventning fra et privat laboratorium om at antall verifikasjonsanalyser reduseres fordi tilsynet vil stille krav til kvalitetssikring og dokumentasjon i forhold til kontrollprogrammer hos produksjonsbedrifter. Tilsynet selv antar at det fortsatt vil være en stor mengde små produksjonsbedrifter (kanskje 20.000 tilsynsobjekter) som ikke er så store at de kan klare dette selv.

På fiskeområdet, herunder fiskefôr, forventes en ”enorm” økning i behovet for laboratorieanalyser, hvis Norge skal ta kravene til kvalitetssikring og internkontroll fra EU på alvor. Det framheves at mens det for mat fra jord stort sett handler om matsikkerhet for norske forbrukere, handler det for mat fra fjord (sjømat) om eksportadgang. Enhver reduksjon i myndighetenes aktivitet vil gå direkte ut over den eksportrettede fiskerinæringen, fordi andre lands myndigheter og markeder lettere godtar dokumentasjon fra offentlige laboratorier enn fra private. I noen tilfeller medfører krav til offentlig dokumentasjon og sertifikater gjør at oppgavene ikke (eller i mindre grad) kan overlates til private aktører når det gjelder sjømat.

Også markedet for miljøanalyser (vann, slam mv) antas å øke.

7.1.2 Kommunene

Kommunenes etterspørsel legger i dag beslag på en drøy tredel av KNT-kapasiteten (egenkontrollprøver av drikkevann fra kommunale vannverk, overvåking av vannkilder og vassdrag, avløpsvann, bade- og bassengvann). Til sammen utgjør etterspørselen fra eierkommuner og andre offentlige instanser ca. 39 prosent, svarende til 90-95 laboratorieårsverk i KNT.

Også private laboratorier betjener i dag kommunene, særlig de kommunale vannverk. Volum er ikke angitt.

Utviklingen i etterspørselen i kommunene vet vi lite om. Mye vil avhenge av hvordan kommunen organiserer laboratorietjenestene knyttet til vannverkene. Sannsynligvis vil volum på etterspørselen bli på dagens nivå.

7.1.3 Næringene

Næringene står for ca. 1/3 av KNT-analysene og over halvparten av analysene i de private laboratoriene. Sistnevnte opplever en økende etterspørsel fra næringene.

I tråd med det som er sagt fra tilsynsetatene om forventet vekst knyttet til internkontrollsystemet, særlig på fiskeområdet, er det grunn til å tro at det vil bli vekst i dette segmentet.

7.1.4 Privatpersoner

Matsikkerhet er et område som i stigende grad har oppmerksomhet hos den enkelte forbruker.

I dagens system etterspørres tjenester fra myndighetene (KNT) i forbindelse med prøver på drikkevann, badevann, egenprodusert mat, klager på matvarer osv. Laboratorietjenestene stilles i disse tilfeller til disposisjon gratis eller sterkt subsidiert. Også tjenester som soppkontroll og blåskjellvarsel er tjenester som stilles til disposisjon for borgerne.

Disse tjenestene stilles til disposisjon fra myndighetene til privatpersoner. Det er antakelig ikke slik at privatpersoner er opptatt av om myndighetene får analysert sine prøver ved offentlige eller private laboratorier. Enkelte har imidlertid pekt på at laboratoriene ved de KNTene får en egen kontakt og yter en direkte service til publikum som henvender seg.

Forbrukerrådet har uttalt at ”vi er klar over at forbrukere i dag mange steder kan sende vannprøver o.a. til sine kommunale tilsyn. Dette er en tjeneste som betyr kontakt med lokalbefolkning og noe som inngir tillit til systemet. I hvilken grad det er nødvendig at slike tjenester skal utføres i lokalmiljøet er en annen sak.”²

7.2 Brukerne har ulike behov for tjenester

Mange av de som er intervjuet har understreket at de oppfatter at diskusjonen om organiseringen av laboratorietjenester har vært for *forenklet* når det gjelder å drøfte hvilke tjenester laboratoriene yter.

At det må skilles mellom kjemiske, mikrobiologiske tjenester, biologiske og andre tjenester er en forutsetning for diskusjonen. Flere har imidlertid pekt på at det synes å herske en forståelse av at laboratorietjenester ene og alene består i å analysere en prøve – uten tanke på forarbeidet (epidemiologi, prøvetaking) og etterarbeidet (presentasjon av analyseresultat og informasjon om dette).

I det følgende gis forsøksvis en oppsummering av de ulike tjenestebehov knyttet til brukerne. Poenget er å peke på at det kanskje er behov for å differensiere begrepet ”laboratorietjenester”.

Forvaltningsinstitusjoner med referansefunksjoner, forskningsinstitusjoner, tilsynsvirksomheter, kommuner, næringene og publikum har forskjellig behov for bistand, faglig og ”popularisert” informasjon og

² Høringsuttalelse fra Forbrukerrådet: Synspunkter om nytt mattilsyn, 13.02.2002.

kommunikasjon, rådgivning og veiledning og fysisk nærhet i forhold til laboratoriene. Det er derfor viktig å vurdere et uavhengig laboriemarkeds evne til å yte tjenester i forhold til de ulike behov.

For *referanseinstitusjonene* vil det f.eks. i forbindelse med gjennomføring av overvåkingsprogrammer, som institusjonene er i oppdrag fra tilsynet, være viktig å ha et nært samarbeid med laboratoriet om

- epidemiologi (design av studie, hvor det skal tas prøver, hvor mange og av hvem)
- laboratorieanalyse
- behandling og presentasjon av resultater

Enkelte forvaltningsinstitusjoner, f.eks. VI, gir uttrykk for at det er behov for et nært samarbeid mellom den faglige spisskompetanse og laboriekompetansen omkring slike programmer. Det er behov for å ”ha kontroll med alle deler av undersøkelsen”. Det uttrykkes bekymring for om et slik samarbeid vil kunne fungere like godt i et laborie-system der private aktører tar seg av analysene, uten at det avvises som en mulighet.

Det antas at også *forskningsmiljøene* er avhengige av en direkte kontakt og kommunikasjon (forstått som fysisk nærhet) mellom laboratoriet og forskningen. Dette beskrives som at ”laborierne er en integrert del av forskningen”.

Fra *tilsynene* (statlige og kommunale) er det gitt ulike signaler om behovet for integrering med laborierne og laboriekompetansen. Her pekes det spesielt på behovet for fleksibilitet og kapasitet i forhold til å ha tilgang på nødvendige laborietjenester, samt å kunne ”styre” uavhengige laboriers prioriteringer i forhold til andre kunder (”kjøpe seg oppover i køen” ved behov). Hensyn til beredskapskapasitet er svært viktig. Hvis tilsynsvirksomheten må forholde seg til laborierne som kontraktspart pekes det behov for laboriefaglig kompetanse i tilsynene slik at bestillerrollen kan ivaretas på en tilfredsstillende måte.

Kommunene og næringene har behov for laborietjenester til sine rutineanalyser i forbindelse med internkontroll. For en stor del vil slike tjenester være av en slik rutinemessig karakter at det ikke er behov for vesentlig epidemiologisk kompetanse – eller formidlingskompetanse. De som mottar analyseresultater er selv i stand til å forstå og vurdere betydningen av de analysesvar de får, eller de vil kunne inngå avtaler med laborierne om presentasjon i mer omfattende form og/eller råd og veiledning. Når det gjelder produktutvikling vil behovet antakelig være mer omfattende.

Publikum, forstått som privatpersoner, bruker i dag bl.a. KNT-systemets laborier til å få foretatt enkeltanalyser (f.eks. drikkevann, badevann,

næringsmidler). Disse laboratoriebrukerne er ikke "fagpersoner" slik at de har behov for analysesvar og rådgivning som er tilpasset deres private behov.

Når laboratoriestrukturen skal vurderes vil det derfor være viktig å se på i hvilken grad uavhengige laboratorier (offentlige eller private) kan ivareta de ulike behovene som det her er gitt noen eksempler på, og hvordan arbeidsdelingen og finansieringen kan organiseres.

7.3 Strukturelle trekk

7.3.1 Noen store statlige tilsyn

De statlige tilsynene utgjør en stor etterspørsel etter laboratorietjenester. I dagens system opptrer de statlige tilsynene ikke samlet i sin etterspørsel og de har ulike løsninger for å få dekket sitt behov.

SNT har KNT-systemet som sin primære leverandør av tjenester.

Landbrukstilsynet har selv ett laboratorium og kjøper for øvrig tjenester hos private leverandører.

Dyrehelsetilsynet har Veterinærinstituttet som sin hovedleverandør og disponerer ikke selv pengene som brukes til dekning av leveransen.

Fiskeridirektoratet har egne laboratorier.

Som aktør opptrer staten dermed fragmentert og har antakelig ikke den tyngde som "kjøper" av tjenester som etterspørselsvolumet kunne tilsi.

7.3.2 Kommunene har stor makt hver for seg

Dagens KNT- laboratoriestruktur er bygget opp omkring og tilpasset den enkelte kommunes behov for tjenester. Kommunene kan ved sitt eierskap eller sin rolle i de interkommunale selskapene i stor grad påvirke tilbudet til kommunen. Som etterspørre av tjenester har den enkelte kommune stor makt i forhold til å få tilpassede tjenester fra tilbyder.

7.3.3 Næringsvirksomhet

Private næringer opptrer i ulik grad organiserte som kjøpere av tjenester. Forskjellen i markedskraft fra de store foretakene til den enkelte "lille fisker på det ytterste skjær" er stor.

7.4 Utviklingstrekk - etterspørselssiden

Den største endringen på etterspørselssiden er knyttet til samlingen av tilsynene i Mattilsynet. Mattilsynet vil være en vesentlig forbruker av laboratorietjenester i årene som kommer.

SNT anslår at Mattilsynets samlede behov for laboratorieanalyser vil utgjøre ca. 50-100 mill. kr årlig.

Strukturendringen fra mange små kommunale til ett stort statlig tilsyn endrer antakelig fullstendig tilsynsmyndighetens betydning og kraft i markedet for laboratorietjenester. Ett stort tilsyn vil ha langt større markedsrett enn mange små.

Kommunene vil miste makt og kontroll i forhold til å sikre et tilbud som er tilpasset de ulike kommunenes behov. Hvis hensynet til kostnadseffektivitet i produksjonen av laboratorietjenester fører til en strukturrasjonalisering i retning av færre og større laboratorier vil dette føre til et tilbud som er mindre lokalt tilpasset. Flere har pekt på at kommunene er usikre på hvordan de skal få dekket sitt behov for laboratorietjenester i en ny laboratoriestruktur. Særlig gjelder det kommuner langs kysten, som med dagens system har et godt utbygget tilbud, og kommuner som ikke befinner seg "rundt det sentrale østlandet". Bekymringen er særlig knyttet til distribusjon av tjenester, kommunikasjon mellom bestiller og leverandør av tjenester, nye økonomiske strukturer, og sysselsetting for de som ikke finner sin plass i en mer sentralisert struktur.

De private næringsdrivende og privatpersoner vil i ulik grad merke strukturendringer i laboratoriesektoren. Et viktig spørsmål å undersøke er i hvilken grad etterspørselssiden vil kunne reagere på endringer i prisingen av tilbudet. I dagens system mottar enkelte av etterspørrene gratistjenester eller subsidierte tjenester fra de kommunale næringsmiddeltilsyns laboratorier. I et system der laboratoriene skilles fra tilsynet vil disse subsidiene kunne falle bort, slik at tjenestene blir dyrere for den enkelte kjøper. For disse vil et mer kostnadseffektivt laboratoriesystem ikke bety billigere priser, fordi de allerede mottar tjenester billigere enn et slikt system vil kunne tilby. Spørsmålet er hvordan dette vil kunne slå ut på volumet som etterspørres.

8 Laboratorier organisert uavhengig av Mattilsynet – statens målsettinger

I kapittel 3 omtales statens ønsker og mål for en ny laboratoriestruktur. I de følgende kapitler skal vi forsøke å *beskrive* ulike sider ved dagens struktur og *drøfte problemstillinger* knyttet til statens målsetting – og å antyde *områder som må utredes og drøftes nærmere i hovedprosjektet*. Vi baserer oss i stor grad på informasjon, innspill og synspunkter som er kommet fram i samtalene med aktørene.

Målsettingene som drøftes er organisert innenfor følgende hovedtemaer:

- Uavhengighet: Habilitet og tillit (kap. 10)
- Økonomi: Rasjonelle og kostnadseffektive laboratorier, konkurranse på økonomisk like vilkår (kap. 11)
- Geografisk dekning: Likeverdige tjenester over hele landet – infrastruktur (kap. 12)
- Kapasitet og beredskap: Nødvendig tilgang på analysekapasitet og fleksibilitet – beredskap (kap. 13)
- Kvalitet: Likeverdig tilbud (kap. 14)
- Kompetanse: Nødvendig tilgang på kompetanse (kap. 15)

9 Uavhengighet

En viktig begrunnelse for beslutningen om å organisere laboratorietjenestene uavhengig av Mattilsynet er at tilsynet ikke skal ha forretningsforbindelser med tilsynsobjektene. Mange av aktørene har i intervjuene ønsket å drøfte om denne begrunnelsen er godt nok fundert, og dermed om konklusjonen om atskilte laboratorietjenester gir mening.

Agenda har valgt å forutsette at vedtaket om laboratorietjenester organisert uavhengig av det statlige tilsynet er fattet i Stortinget, og at det derfor ikke er et mulig scenario å tenke seg laboratorietjenester som en del av det nye tilsynet. For ordens skyld presenteres noen av argumentene som er framkommet i sakens anledning under punktet habilitet.

Når det gjelder spørsmålet om tillit mellom de som etterspørre tjenester og de som leverer stiller saken seg litt annerledes. Her synes det å være et mer sammensatt bilde. Dette sier vi litt om under punktet tillit.

9.1 Habilitet

Det er påpekt av flere at sammenblandingen av tilsynsvirksomhet og salg av oppdragsanalyser til tilsynsobjekter er en uheldig sammenblanding av forvaltning og forretning. Mange mener at selv om det i realiteten ikke har vært særlige problemer knyttet til dette, så bør likevel det faktum at det kan sås tvil om habiliteten føre til at oppdrags- og tilsynsvirksomhet holdes atskilt. Det hersker imidlertid også det motsatte syn³ at det ikke er habilitetsproblemer knyttet til å ha laboratorier integrert med tilsynsvirksomheten. Flere av de som ble intervjuet var svært opptatt av å drøfte dette spørsmål.

9.2 Tillit

Spørsmålet om tillit kan drøftes langs mange akser, f eks tillit til korrekte analyseresultater og tillit til om laboratoriene er i stand til å formidle resultatene på en god måte. Mange har pekt på at akkrediteringssystemet bør gjøre spørsmålet om tillit overflødig.

I intervjuene har flere vært opptatt av at offentlige og private aktører har ulike overordnede mål. De offentlige aktører har "folkehelsa" som sitt overordnede mål og de private aktører har økonomiske mål for virksomheten.

Dette fører til at enkelte offentlige aktører har mindre tillit til at de konkurranseutsatte aktørene bruker like mye tid og ressurser for å finne og formidle årsaker til f eks sykdomsutbrudd som offentlige aktører. Det er en bekymring for om økt konkurranse og kostnadseffektivitet vil kunne redusere tid og ressurser som i dag brukes til fordel for folkehelsa.

I det hele tatt uttrykkes det fra noen offentlige aktører en del skepsis til å "privatisere" laboratorievirksomheten. Det er vårt inntrykk at noe av denne skepsisen knytter seg til ulik tradisjon og kultur i offentlig og privat sektor. Enkelte offentlige aktører har uttrykt det syn at det offentlige ikke egner seg som eiere av laboratoriene fordi de ikke har nok fokus på forretningsmessige forhold, men er oppdratt i en forvaltningstradisjon.

Agenda oppfatter det slik at tilliten fra offentlige tilsynsmyndigheter til de private aktører som i dag er i markedet er rimelig god. Dette bl.a. fordi

³ representert i høringsuttalelse fra jusprofessor Henning Jakhelln og gjentatt i leserbrev i Nasjonen 6. august 2002 av KNT Trondheim (fagorganiserte i NITO, Norsk kommuneforbund, Den Norske Veterinærforening og Norske Sivilingeniørers foreninger ved Næringsmiddelkontrollen i Trondheim)

de virksomheter som i dag er private i stor grad har offentlig virksomhet som kunder, bl a har de referansefunksjoner og de utfører en vesentlig del av sin rutineanalyseproduksjon på oppdrag fra offentlig sektor. I hvert fall for disse tjenestene må det eksistere et tillitsforhold mellom partene. Usikkerheten fra de offentlige virksomheter er nok i første rekke knyttet til et scenario der store utenlandske ”analysefabrikker” tar over det norske markedet. Tillit til at disse vil kunne betjene markedet med like god kompetanse og innsikt i norske forhold som de eksisterende private aktørene er lav.

Når det gjelder fiskeområdet opplyser Fiskeridirektoratet at andre lands myndigheter vil ha mindre tillit analyser utført av private laboratorier enn til analyser utført av landets myndigheter. Antakelig dreier dette seg om de offentlige sertifikatene som er viktige i eksportsammenheng.

Det bør i forbindelse med hovedprosjektet vurderes om det er spesifikke tjenester som offentlige myndigheter ikke kan ha tillit til at et konkurranseutsatt laboratoriemarked vil kunne håndtere.

Det bør videre vurderes om det er nødvendig for tilliten at tjenesteproduksjonen utføres av offentlige laboratorier, eller om det er nok at offentlige myndigheter går god for privat tjenesteproduksjon (staten har kontrollfunksjon).

10 Økonomi

10.1 Mål

I revidert budsjett (St.prp.nr. 62, 2001-2002) uttrykkes :

”Så vel for tilsynet som for næringen er det et viktig poeng at laboratorietjenesten er rasjonell og kostnadseffektiv. For aktørene i laboratoriemarkedet vil det i tillegg være viktig at konkurransen om analyseoppdrag kan foregå på økonomisk like vilkår.”

Før vi drøfter hva som kan antas å være de viktigste forutsetninger for en rasjonell og kostnadseffektiv laboratorietjeneste, og hva som må være forutsetningene for å få til en konkurransesituasjon med ”økonomisk like vilkår”, redegjør vi kort for hvordan laboratorietjenestene finansieres i dag. Videre redegjør vi for noen økonomiske forhold som kan ha betydning for vurderingen av ”økonomisk like vilkår”.

10.1.1 Dagens finansiering av tjenestene

Offentlig finansierte tjenester

De store statlige laboratoriene er knyttet direkte til forsknings- og utredningsvirksomhet. Denne virksomheten finansieres fra følgende hovedkilder:

- Statsbudsjettet, kap. for forvaltningsstøtte, utviklingsoppgaver og kunnskapsutvikling (basisstøtte)
- Norges forskningsråd, strategisk instituttstøtte, forskningsprogrammer (herunder EUs rammeprogrammer)
- Oppdrag for offentlig virksomhet
- Oppdrag for privat virksomhet

Basisstøtten representerer samfunnets kjøp av tjenester utover hva kundene betaler direkte for utførte oppdrag. Bevilgningen gis over departementenes budsjetter. Bevilgningen brukes i hovedsak til gjennomføring av konkret organiserte forskningsprosjekter og – instituttprogrammer. Fra og med 1996 er midler til ivaretagelse av såkalte nasjonale oppgaver (drift av bibliotek, vitenskaplige samlinger, vederlagsfri rådgivning ol.) skilt fra den øvrige basisbevilgningen.

Norges forskningsråd gir bevilgninger til ”strategisk instituttstøtte” til oppbygging og vedlikehold av kompetanse på viktige områder. Også EU finansierer forskningsprogrammer med rammeoverføringer, som avregnes i forhold til faktisk aktivitet i programmene.

Oppdragsinntekter stammer fra både offentlig og privat virksomhet og disse inntektene er knyttet til gjennomføring av konkrete aktiviteter i virksomhetene (prosjekter).

I virksomhetenes offentlige regnskaper er ikke laboratorievirksomheten skilt ut. Andelene av de offentlige virksomheters inntekter som faktisk stammer fra laboratorievirksomheten er det derfor vanskelig å si noe om.

Statseide laboratorier med referansefunksjoner

Veterinærinstituttet anslår at de oppdragsfinansierte inntektene utgjør ca. 18% av totalomsetningen, svarende til ca. 30 mill. kr. Det er ikke angitt hvor stor andel av inntektene som er knyttet til forskningsvirksomhet og hvor stor andel som er knyttet til laboratorietjenester.

Ernæringsinstituttet anslår at ca. 5-10% av laboratorievirksomheten er knyttet til private oppdrag. Fiskeindustrien kjøper tjenester knyttet til analysebevis.

Planteforsk oppgir at 27% av deres inntekter stammer fra offentlige oppdrag og at 7% stammer fra private oppdrag, svarende totalt til ca 80 mill kr. Hvor stor andel av dette som kan knyttes til laboratorievirksomheten vites ikke.

Stiftelsene med offentlig basisbevilgning

Mens forskningsinstituttene med referansefunksjoner synes å ha bevilgninger fra statsbudsjettet som sin hovedinntektskilde har stiftelsene oppdragsinntekter som sin hovedinntektskilde.

Stiftelsene (Matforsk, Jordforsk, NILU og NIVA) har basisstøtte fra departementene (MD, LD) i størrelsesordenen 12% - 32% av total omsetning. Også disse virksomhetene har betydelig finansiering av forskningsvirksomheten fra NFR og EU. Det er en intensjon om utjevne forskjellene i basisbevilgning mellom miljøforskningsinstituttene. Andelen rene oppdragsinntekter i laboratoriene er det ikke mulig å anslå basert på regnskapene.

KNT

De kommunale næringsmiddeltilsynene har en offentlig finansieringsgrad på 60% (anslått av SNT). 40% av inntektene kan knyttes til direkte brukerbetaling. Fra KNT-forum sies det at andelen brukerbetaling varierer både i omfang og i tjenesteinnhold imellom KNT-ene.

Subsidierte priser

Offentlige virksomheter, f eks KNTene, yter "gratis" tjenester for brukerne. Tjenestene er allerede finansiert over offentlige budsjetter og stilles brukerne til disposisjon som en tjeneste fra det offentlige. Dette kan gjelde både i forhold til kommuner (vannverk) og bedrifter og i forhold til borgere som oppsøker KNTet med enkeltprøver.

Veterinærinstituttet oppfattes på noen områder å konkurrere i det private marked med subsidierte priser, og at de derfor stenger ute private aktører. Eksempel på dette er et område som serologi, der private aktører ikke kan etablere seg i markedet på grunn av at VI har for lave (subsidierte) priser. Det er imidlertid noe ulikt syn på om VIs tilbud er i direkte konkurranse med private aktører eller om tjenestene kan oppfattes som komplementære.

Det er også pekt på at forskningsinstitusjoner med offentlig bevilgning til en viss grad får subsidiert sine laboratorieutgifter via bevilgningene. Dette vil gjelde i de tilfeller hvor laboratoriedelen ikke er økonomisk skilt ut fra den øvrige virksomhet, slik at f eks lønn til personale og investeringer i utstyr finansieres helt eller delvis av grunnbevilgningen.

Skatt

Det synes å være ulike rammebetingelser for laboratoriene når det gjelder skatteplikt. Dette er ikke utredet i forprosjektet, men implikasjonen av ulike rammebetingelser på dette område bør undersøkes i forbindelse

med hovedprosjektet. Dette er relevant for drøftelsen av "like konkurransevilkår".

Foreløpig vet vi at forvaltningsorganer med særskilte fullmakter er ikke skattepliktige. Basert på regnskapene fra stiftelsene antas det at disse er skattepliktige. Om skatteplikten er den samme som for private laboratorier vet vi foreløpig ikke. Private laboratorier er skattepliktige.

Hvis det er slik at det er ulik momsplikt for laboratorietjenestene må dette utredes i hovedprosjektet.

Markedsbasert pris og kostnadsbasert pris

Pris på tjenester er et viktig konkurranseelement for aktørene i markedet (i tillegg til kvalitet, nærhet osv). For å sikre like konkurransevilkår er det derfor viktig å sikre at ingen av aktørene kan tilby lavere pris i markedet fordi de får dekket en del av sine kostnader av andre enn brukeren.

Basert på inntrykk fra intervjuene oppfatter vi at begreper som markedspris og kostpris brukes med noe ulikt innhold av aktørene og at det er uenighet om innholdet i begrepene.

De fleste offentlige virksomheter mener at de selger tjenester til markedspris. Private virksomheter har pekt på at det i deler av markedet er etablert markedspriser som er lavere enn den prisen som ville framkomme hvis alle kostnader ved produksjonen skal dekkes. Dette kan skje fordi offentlige bevilgninger finansierer deler av kostnadene til laboratoriedriften, slik at disse kostnader ikke må dekkes i markedet.

Det vil være nødvendig å utrede hvordan offentlig eide og offentlig støttede laboratorier fastsetter sine priser. Hvilke kostnadselementer som inngår i prisingen og hvilke samfunnsøkonomiske hensyn som tas når en markedspris etableres.

10.2 Forutsetninger for rasjonelle og kostnadseffektive laboratorier

Det er stor grad av enighet om at rasjonell og kostnadseffektiv laboratoriedrift er avhengig av

- et stort antall analyser
 - høy utnyttelse av kostbart analyseutstyr og spesialinnredede lokaler
 - høy utnyttelse av kvalifisert laboratoriepersonale
 - fleksibilitet og bemanning til å håndtere bredskapssituasjoner
 - moderne, funksjonelt og driftssikkert analyseutstyr, og økonomi til å investere
-

- kostnader til kvalitetssikring og akkreditering som er i samsvar med størrelse på laboratoriet

10.2.1 Færre og større laboratorier

Det synes også å være stor grad av enighet blant de intervjuede om at det er behov for en viss størrelse på et laboratorium for å kunne drive kostnadseffektivt. Mange har pekt på at målet om rasjonell og kostnadseffektiv drift forutsetter at det er færre og større laboratorier enn det som er tilfellet i dagens struktur.

For KNT-laboratoriene vil et slikt krav føre til behov for en betydelig strukturrasjonalisering. Det er stor grad av enighet om at det er behov for en slik rasjonalisering.

Det er ikke enighet om hvem som bør eie laboratoriene.

10.2.2 Rutineanalyser kan konkurransen utsettes

Det er enighet om at målet om kostnadseffektivitet primært må gjelde *rutineanalysene* og at det er slike analyser som egner seg for konkurransen utsetting.

Det er imidlertid ikke enighet om hva som bør regnes som en rutineanalyse. Privateide aktører oppfatter en del av aktiviteten ved de offentlig eide laboratoriene som rene rutineanalyser – mens de offentlige aktører ikke synes å ha samme oppfatning. Særlig KNT-systemet oppfatter at de leverer en merverdi i form av formidling av resultater i popularisert form og veiledning og rådgivning som skiller dem fra rene (private) rutineanalyselaboratorier. Noen forskningsinstitusjoner anser deres rutineanalyser som en del av beredskapen og mener at de vil miste viktig kompetanse hvis de ikke utfører rutineanalyser. Andre anser det som fornuftig å skille ut rutineanalysene og la et marked etablere seg omkring disse. De ønsker ikke å bruke sin kompetanse på slike oppgaver.

Det vil være en viktig oppgave for hovedprosjektet å finne måter å definere hva som kan regnes som "rutineanalyser".

10.2.3 FoU-tjenester trenger til en viss grad egne laboratorier

Det er uttrykt stor grad av enighet om at laboratorieanalyser som utføres som en del av forskningen eller i tilknytning til referansefunksjonene ikke kan ha samme målestokk for kostnadseffektivitet som rutineanalysene. Dette fordi volumet på slike analyser er lavt (manglende mulighet for stordriftsfordeler) og fordi laboratorievirksomheten må oppfattes som en integrert del av forskningsvirksomheten (nye metoder, nye produkter). Det er stor grad av enighet om behovet for en offentlig finansiert forskning med integrert laboratorievirksomhet.

Det er imidlertid påpekt fra de private laboratorier at også de har en betydelig forskningsaktivitet (AnalyCen og Norsk Matanalyse) og at kostnaden for FoU-virksomhet inngår som et kostnadselement i prisingen av rutineanalysene. Når forskningsinstitusjoner med offentlig grunnfinansiering konkurrerer i markedet for rutineanalyser oppfattes det som en konkurransevridning at de offentlige institusjoner ikke innregner FoU som et kostnadselement i prisingen.

Det bør undersøkes på hvilke konkrete områder det faktisk eksisterer en reell konkurranse mellom FoU-miljøene og de private aktørene.

10.2.4 Analyser som foretas sjeldent

Når det gjelder analyser som foretas sjeldent, og som ikke regnes som forskning, er det bekymring for om målet om kostnadseffektivitet vil føre til at disse analysene ikke tilbys i et konkurranseutsatt marked. Dette fordi de ikke er lønnsomme. Flere har gitt uttrykk for at det eksisterer en internasjonal arbeidsdeling (særlig Norden og Storbritannia) og at sjeldne analyser blir sendt ut av landet allerede i dag.

Det bør undersøkes i hvilke konkrete tilfeller en endring av laboratoriestrukturen kan føre til at sjeldne analyser ikke kan foretas i Norge, eller med et tilsvarende tilbud fra andre land.

10.2.5 Rasjonell utnyttelse av utstyr

Flere har pekt på at det er potensial for mer rasjonell utnyttelse av kostbart utstyr i de offentlig finansierte laboratoriene. Det synes å være en situasjon der innkjøp av utstyr ikke er underlagt noen form for samordning og at flere offentlige laboratorier derfor eier samme type laboratorieutstyr og det er heller ikke særlig utstrakt grad av sambruk av utstyr.

Hvis markedet for laboratorietjenester blir konkurranseutsatt, og de offentlige virksomheter taper markedsandeler, er det et spørsmål hvordan kapasiteten i den offentlig eide utstyrspark kan utnyttes på en rasjonell måte.

10.3 Forutsetninger for "Konkurranse på økonomisk like vilkår"

Det er stor grad av enighet om at forutsetninger for konkurranse på økonomisk like vilkår forutsetter

- Like økonomiske rammebetingelser fra myndighetene for aktørene (skatt, avgifter mv)
-

- At offentlige kjøp av laboratorietjenester skjer etter samme prinsipper som andre kjøp av varer og tjenester (innkjøpsreglementet)
- At offentlig produserte laboratorietjenester som konkurrerer med private tjenester ikke subsidieres

10.3.1 Bør den kommersielle laboratorievirksomheten i de offentlige laboratorier skiller ut?

For å sikre at det gis likeverdige konkurransevilkår for aktørene i laboratoriemarkedet vil det antakelig være nødvendig å skille ut den kommersielle virksomheten ved de statlige laboratoriene. Dette for å få til en sammenlignbar kostnadsstruktur, slik at konkurransen mellom aktørene blir mer likeverdig og basert på reell kostnadseffektivitet. Et slik skille kan skje enten med organisatoriske eller administrative (regnskapsmessige) virkemidler.

10.3.2 Hvem skal motta og hvem skal betale for "gratistjenester"

En rekke brukere mottar i dag tjenester gratis eller subsidiert.

Kostnaden ved slike gratistjenester (subsidiering av bruker) vil antakelig i et privat marked enten måtte finansieres av brukeren selv eller fortsatt finansieres med offentlige midler enten ved at tilsynet betaler laboratorier for å utføre tjenester for enkelte brukere, eller ved f eks ulike tilskudds- eller refusjonsordninger.

10.3.3 Skatter og avgifter

Det må utredes om ulike skatte- og avgiftssystemer fører til konkurranseulikhet mellom offentlige og private aktører.

11 Geografisk nærhet

11.1 Mål

Målene formuleres slik;

- Mattilsynet skal ha tilfredsstillende tilgang på laboratorietjenester over hele landet.

- Laboratorietjenestene skal ha en infrastruktur som gjør at hensynet til geografisk nærhet mellom laboratorier og øvrige brukere blir tilbørlig ivaretatt.
- Næringsutøvere i små kommuner med svakt næringsgrunnlag og begrensede muligheter til selvstendig etablering av tilfredsstillende infrastruktur for næringslivet, skal ha tilgang på laboratorietjenester til bruk i sin produkt- og næringsutvikling.

11.2 Hva er ”nærhet”

Nærhet mellom bruker av laboratorietjenesten og laboratoriet er noe mange er opptatt av. Innholdet i begrepet ”nærhet” varierer imidlertid.

Fysisk avstand – risiko for forringelse av prøver

Noen brukere oppfatter begrepet at prøve kvaliteten ikke forringes ved forsendelse over en viss geografisk avstand. Det er en utbredt oppfatning av kjemiske prøver bedre tåler å bli sendt over lengre avstander enn biologiske. F eks har mikrobiologiske prøver en maksimal forsendelsestid på 24 timer.

Private laboratorier mener at fysisk nærhet er at man gjør seg tilgjengelig, og at det handler mer om logistikk enn geografi. ”Logistikken er ikke ubegrenset, men sterkt overdrevet”.

Kommunikasjon

Fysisk nærhet/samlokalisering framheves som en fordel når det er stort behov for tett kommunikasjon mellom laboratoriepersonalet og fagpersoner.

Forskningsvirksomheten oppfatter ”nærhet” som å ”kunne gå over gangen og studere prøven i laboratoriet, sammen med laboratoriepersonalet”.

Noen tilsynsetater har gitt uttrykk for at organisatorisk nærhet letter samarbeidet mellom tilsynspersonalet og laboratoriepersonalet. ”Det er lettere å snakke med kollegaer om problemer enn å snakke med folk fra andre virksomheter”. Gode personlige relasjoner bidrar til å gjøre samarbeid mellom laboratoriene og kundene enklere. En langtidseffekt av stor avstand mellom laboratorier og f eks tilsyn vil kunne være at relasjonene blir dårligere. Særlig er denne frykten knyttet til et framtidsbilde der store ”analysefabrikker” dominerer laboratoriemarkedet.

Kjennskap til lokale forhold

Andre igjen er mener at ”nærhet” betyr at laboratoriet må ha kjennskap til lokale forhold for å kunne yte best mulig service og bistand til brukerne.

Private laboratorier mener at nærhet er et spørsmål om å ha kunnskap om de problemstillinger kunden har.

11.3 Kan hele markedet nås alle steder fra?

De private aktører som i dag opererer i markedet mener at de kan dekke hele dagens marked (hele landet). Der det ikke finnes tilfredsstillende transportløsninger kan disse etableres. Det kan også være aktuelt å etablere avdelingskontor i flere deler av landet, sier de.

Flere av brukerne har imidlertid pekt på at erfaringene fra mindre sentrale strøk er at det er stort behov for fysisk nærhet til laboratoriene fordi transportsystemet ikke fungerer tilfredsstillende i dag. De har ikke tro på at markedet kan betjenes tilfredsstillende fra noen få sentrale posisjoner.

Transport - logistikk

Brukere som befinner seg utenfor ”det sentrale østlandet” har gitt klart uttrykk for at det nasjonale transportsystem ikke fungerer så godt at man kan gjøre seg avhengig av det i laboratoriesammenheng.

Erfaringer med Posten Norges tilbud ”Posten-over-natten” har i mange tilfeller vist seg å ikke oppfylle garantien om rettidig leveranse. Dette har ført til ødelagte prøver – og behov for ny prøvetaking med de kostnader det medfører (bla at slakt ikke frigis). Det pekes på at det postens lokale infrastruktur er vanskelig tilgjengelig (postkontor nedlegges) og at tilgjengeligheten til laboratorietjenester ikke har vært tilfredsstillende.

Det er også pekt på at frakt i utkantstrøk er like dyrt som selve analysen og at det er tungvint med det arbeidet som gjøres med pakking og ordning av prøven for at den kan transporteres forsvarlig.

De private laboratoriene som bruker ”Posten-over-natten” har tillit til dette systemet, men mener at det i tillegg kan være behov for infrastrukturiltak i enkelte regioner for å sikre gode transportmuligheter. Trafikk-knutepunkt (fly, buss, båt) er av noen pekt på som egnede steder å etablere laboratorietilbud.

12 Kapasitet, fleksibilitet og beredskap

12.1 Mål

- Brukerne (både næringen og kommunene) skal ha nødvendig tilgang på analysekapasitet til å tilfredsstille kravene til dokumentasjon av sin internkontroll
- Laboratorietjenesten har en viktig beredskapsmessig funksjon. Det er et krav at det finnes tilstrekkelig kapasitet og fleksibilitet ved laboratoriene til å omstille virksomheten i tråd med endrede prioriteringer i tilsynet og til å gå inn på nye problemområder.

12.2 Analysekapasitet – hvem styrer tilbudet?

De fleste mener at det er tilstrekkelig kapasitet i dagens system til å møte etterspørselen, til og med overkapasitet.

Tilsynsetatene uttrykker bekymring for at de som en av flere kunder i en atskilt laboratorietjeneste ikke vil kunne påvirke hvilke analyser som prioriteres av laboratoriene. Det er gitt flere eksempler på at det offentlige må "kjøpe seg opp i køene" for å få tilfredsstilt sitt behov for raske analysesvar. Når tilsynene selv eier laboratoriene kan de selv prioritere rekkefølgen av analysene. Noen har pekt på at Mattilsynet vil bli en så viktig strategisk kunde for laboratoriene at tilsynet vil ha stor makt til å sikre seg at deres behov dekkes først.

På fiskeområdet forventes det å bli problemer med å få til en fullverdig laboratedekning (nok kapasitet) med nødvendig kompetanse på fisk. Problemet antas først og fremst å gjelde næringen i distriktene ("på det ytterste nakne skjær").

12.3 Beredskap

KNT-laboratoriene og Veterinærinstituttets og Fiskeridirektoratets regionale strukturer har som en viktig oppgave å ha beredskapsfunksjoner (kompetanse, fleksibilitet og kapasitet). For svært mange av de vi har intervjuet er nettopp spørsmålet om en tilfredsstillende beredskap sentralt for vurderingen av hvem som skal eie, styre og ha ansvar i en framtidig laboratoriestruktur.

De private aktører peker på at beredskap er en tjeneste som tilbys til en pris og at dette er et spørsmål om avtale mellom kjøper og selger av tjenester. Det pekes på at det er naturlig å legge beredskapsfunksjonen til

de som allerede utfører analysene (dvs ikke ha egne ”beredskapslaboratorier”).

Beredskap ved kriser

I situasjoner der det plutselig oppstår økt risiko for smittsomme sykdommer i vann, dyr, mat, planter osv. har myndighetene et ansvar for å sikre at det er kapasitet og fleksible løsninger som gir raske analysesvar fra laboratoriene. Myndighetene vil kunne ha behov for å ”beordre” laboratoriene til å prioritere slike analyser.

Myndighetene vil også ha behov for å kunne stole på tilgjengelighet 24 timer i døgnet ved kriser.

Beredskap for sjeldne analyser

Myndigheter og private virksomheter må kunne føle seg trygge på at det eksisterer en analysekapasitet og kompetanse i forhold til analyser som ikke skal utføres så ofte – men som er viktige når behovet er til stede. Flere har pekt på at det både i det offentlige system og i de private konsern eksisterer en internasjonal arbeidsdeling mellom laboratoriene når det gjelder sjeldne prøver (kugalskap, skrapesyke osv).

Beredskap ved reduksjon av analysekapasitet

Private laboratorier leverer i dagens system tjenester til offentlige laboratorier når disse har ferieavvikling og lignende. Både Norsk Matanalyse, LabNett og AnalyCen utfører rutineanalyser for offentlige laboratorier når disse avvikler ferie. I en framtidig struktur vil det være viktig å sikre nok kapasitet og fleksibilitet i markedet til alle årets tider.

12.4 Langsiktighet og forutsigbarhet

”Å shoppe rundt” er et begrep som brukes av mange. Det betyr å kunne stå fritt til å kjøpe laboratorietjenester hvor og når man ønsker det, primært ut fra ”laveste pris”-prinsipp. Det innebærer også at det ikke er forpliktelser til å kjøpe bestemte steder og at bevilgningssystemet ikke hemmer et fritt konkurranseutsatt marked.

Noen av aktørene pekte på at de ønsker mer frihet til å ”shoppe rundt” der de får billigste tjenester (og dermed spare penger på egne trange budsjetter). Andre aktører ønsker å bruke mer frihet til å shoppe rundt til å ”skremme” sine faste leverandører litt, og presse dem på pris og tjenester. Andre igjen er bekymret for at for at et marked uten bindinger mellom kjøper og selger vil føre til at bare de mest lønnsomme analyser (med stort volum) vil bli tilbudt og at det totale tilbud forringes.

Oppsummert pekes det på to forhold:

- Oppdragsgivers behov for forutsigbarhet
- Oppdragstakers behov for langsiktighet

13 Kvalitet

13.1 Kvalitet

Felles for samtlige brukere av laboratorietjenester er at de er avhengig av sikkerhet for kvaliteten på analysen. Flere har påpekt at det skaper uoversiktlig i laboratiemarkedet at det opereres med til dels ulike begreper og standarder for kvalitet. Dette gjør det vanskelig å vurdere om det gis et *"likeverdige"* tilbud fra de ulike tilbydere av laboratorietjenester.

"Offentlige laboratorier"

Det synes som om det faktisk at et laboratorium er offentlig eid automatisk gir laboratoriet et kvalitetsstempel. Det stilles for eksempel som krav i noen (få) sammenhenger at prøver må være analysert/godkjent av et offentlig laboratorium. Det er imidlertid slik at det finnes flere offentlige laboratorier som ikke er akkrediterte, og som derfor ikke underlegges samme sertifiseringskrav som f.eks. noen private laboratorier.

"Akkrediterte laboratorier"

Akkreditering er en form for kvalitetsstempel av laboratorievirksomheten som forutsetter metodekunnskap og pålitelige analyseresultater, i tillegg til nøytralitet og konfidensiell saksbehandling.

Enkelte har pekt på at akkreditering ikke sier noe om laboratoriets evne til å veilede brukeren/kunden om hva som er nødvendig/tilstrekkelig analyseomfang, og at det derfor er en risiko for unødvendig stort analysevolum. Akkreditering er dermed i seg selv ikke nok til å vurdere et laboratoriums evne til å betjene alle brukeres behov.

"ISO/CEN-sertifiserte laboratorier"

Dette er en kvalitetssikringsstandard som beskriver kvalitetssikringssystemet i laboratoriet, men som ikke på samme måte som akkreditering sier noe om laboratoriets evne til å frambringe korrekt analyseinformasjon.

Det er i tillegg en lang rekke andre måter å beskrive laboratorienes kvalitet. Poenget med å bringe inn dette momentet nå er å stille spørsmålsteget ved begrepet "likeverdige laboratorietjenester".

14 Kompetanse

14.1 Mål

- Det skal til enhver tid finnes kompetanse og kapasitet til å utrede nye problemområder som måtte komme på matområdet og til å utvikle og implementere ny metodikk etter hvert som behovet utvikler seg
- Det skal finnes laboratorier med nødvendig kompetanse og uavhengighet til å forestå referansefunksjoner for den øvrige laboratorietjenesten

14.2 FoU-kompetanse

Det antas at behovet for kompetanse og kapasitet til å utrede nye problemområder fortsatt kan ivaretas av forskningsinstitusjonene.

Noen private laboratorier mener at det er vanskelig for offentlige laboratorier å få råd til kompetanseutvikling og utvikling av nye metoder fordi alle pengene går med å betale lønn. De mener at det offentlige ikke har vært flinke til å utvikle laboratorieområdet.

14.3 Bestillerkompetanse

Flere er opptatt av at skillet mellom tilsyn og laboratorier vil skape klarere bestiller – utfører roller. For at tilsynet skal kunne håndtere og utvikle bestillerrollen ønsker de å ha ansatte med laboratoriefaglig kompetanse i tilsynet.

14.4 Referansefunksjoner

Det synes å være stor grad av tilslutning hos alle de spurte om at staten selv bør ivareta referansefunksjonene innenfor rammene av dagens system. Noen har pekt på at denne rolledelingen mellom offentlige og private kan utdypes på en slik måte at det bare er statlige forskningslaboratorier som har slike funksjoner.

Det bør i hovedprosjektet vurderes hvordan referansefunksjoner som i dag dekkes av det private marked eventuelt kan dekkes av en offentlig aktør.

15 Hovedprosjektet

I henhold til prosjektnotatet til sekretariatet vil hovedprosjektets oppgave vil være (lett omskrevet)

- Å utvikle handlingsalternativer, eller scenarier, hvor statens rolle og statlige aktørers tilknytningsformer kan være ulike. Scenariene skal organiseres i tråd med de tre hovedmodeller (a-c)) som er beskrevet av Landbruksdepartementet. Scenariene skal bidra til å klargjøre tenkingen om hvordan, og med hvilke virkemidler, staten kan sikre at statens mål for beredskap, kapasitet og fleksibilitet ivaretas i en ny struktur.
- Å gi en vurdering av grad av måloppfyllelse i de ulike scenariene.

Fristen for hovedprosjektet er 15. november 2002.

15.1 Aktiviteter i hovedprosjektet

I det følgende beskrives Agendas foreløpige tanker om aktiviteter i hovedprosjektet. Det bør relativt rask etter forprosjektet etableres en prosjektplan for hovedprosjektet. Vi ser for oss følgende aktiviteter:

- (1) Forprosjektrapporten behandles.
 - Landbruksdepartementet (LD) er bestiller av denne rapporten og vurderer selv i hvilken grad rapporten skal behandles av styrings- og/eller prosjektgruppen.
- (2) Ytterligere kartleggingsbehov vurderes og avgjøres av LD.
 - Det er i rapporten pekt på en del områder som Agenda har behov for å kartlegge ytterligere. I den grad LD ikke allerede sitter inne med informasjon som kan tilflyte hovedprosjektet om de aktuelle områdene, blir det en vurdering om det er nødvendig å kartlegge ytterligere og hvordan en slik kartlegging skal foregå.

- (3) Prosjektplan for hovedprosjektet.
 - Departementene vedtar en prosjektplan for hovedprosjektet. Hovedprosjektets faser vil antakelig være å
 - foreta ytterligere/supplerende kartlegging
 - utvikle 2-4 scenarier
 - drøfte mulige konsekvenser av å realisere de ulike scenariene
- (4) Gjennomføre kartleggings- og utredningsaktiviteter og avgi rapport senest 15. november 2002.

15.2 Prosjektorganisasjon

Det er allerede etablert en prosjektorganisasjon med styringsgruppe (departementsrådsgruppen), prosjektsekretariat, referansegruppe, rådgivende gruppe og arbeidsgivergruppe. De sentrale aktørene fra myndighetene, tilsynene (tilsynslederne), KNT-forum, KS, forbrukerrådet og næringene er representert i disse gruppene.

For Agenda vil det være et hovedpoeng å få avklart hvordan denne prosjektorganisasjon aktivt kan involveres i hovedprosjektets ulike faser. Flere av aktørene som sitter i prosjektet har uttrykt ønske om å bidra til scenarieutviklingen, både konkret med modeller og som diskusjonspartner i tilknytning til de forslag som framkommer i prosjektet ("Tenke høyt sammen"). Hovedprosjektet bør derfor legges opp slik at disse aktørene får delta på en god måte.

Når det gjelder arbeidet som Agenda skal utføre (utredningen) ønsker vi å etablere et team på 2-3 konsulenter hos oss som ivaretar ulike deler av utredningsarbeidet. Vi er blitt anbefalt å knytte til oss en person med laboratoriefaglig bakgrunn i utredningsarbeidet. Dette tror vi er en god idè som praktisk kan håndteres ved at prosjektorganisasjonen utpeker en person fra et av laboratoriene som kan delta etter behov i arbeidet. Rollen til denne person vil primært være å bistå med å avklare og kvalitetssikre problemstillinger av laboratoriefaglig art.

Liste over institusjoner som er intervjuet (vedlegg)

SNT

Statens Landbrukstilsyn

Dyrehelsetilsynet

Veterinærinstituttet

KNT Asker og Bærum

KNT-forum

Ernæringsinstituttet

Fiskeridirektoratet

LabNett

Norsk Matanalyse

AnalyCen

I tillegg telefoner og e-mailer fra bl.a

Sunddal Næringspark (Havforsk)

NILU

BUVA (Buskerud Vann- og avløpssenter)

Flere kommuner (ca 8-10 kommuner)
