

KAPITTEL 11

Bøndene og dyrevelferdsforvaltningen: En flermetodisk studie av husdyrproduzenters erfaringer

Stig S. Gezelius

Universitetet i Sørøst-Norge

Oddveig Storstad

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet og Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO)

Frode Veggeland

Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO) og Universitetet i Oslo¹

Sammendrag: Hvilke oppfatninger og holdninger har husdyrprodusenter til dyrevelferd, lovverk og tilsyn? Vi besvarer spørsmålet ved hjelp av data fra kvalitative intervjuer og en omfattende spørreundersøkelse blant norske husdyrprodusenter. Dataene viser at styringssystemet og dyrevelferdslovens formål har gjennomgående støtte i næringen. Å følge lovverket anses i stor grad som en moralsk plikt blant produsentene. Produsentene aksepterer tilsyn og mener Mattilsynet fyller en nødvendig oppgave. De opplever at inspektører flest opptrer på en akseptabel måte. De fleste produsentene har betydelig grad av tillit til Mattilsynet som etat. Samtidig finnes varierende oppfatninger av hva god dyrevelferd er, og negative opplevelser av tilsynet er ikke uvanlige. Tilsynets maktbruk oppleves i en del tilfeller som uforholdsmessig og lite enhetlig. God mellommenneskelig samhandling ved stedlig

1 Gezelius har hatt hovedansvaret for kapitlet, inkludert analyser og skrivearbeid. Storstad har tilrettelagt data og gitt innspill til tekst og analyser. Veggeland har bidratt til design og gitt innspill til tekst og analyser.

tilsyn fremstår som en nøkkel til en god relasjon mellom næring og tilsyn. Dataene understøtter argumentet om at veiledning kan spille en viktig rolle i effektiv iverksetting av lovverket.

Nøkkelord: dyrevelferd, holdninger, lovhåndhevelse, tilsyn, lovlydighet

Abstract: What are animal producers' perceptions and attitudes regarding animal welfare, legislation and public control? We answer this question by way of qualitative interviews and a large survey among Norwegian animal producers. The data show that the industry largely supports the regulatory system and the purpose of animal welfare legislation. Compliance is widely regarded in the industry as a moral obligation. Animal producers accept inspection and believe that the inspectorate plays a necessary role. They experience the behavior of most inspectors as acceptable, and most trust the animal welfare inspectorate to a significant degree. However, producers have different criteria for good animal welfare, and negative experiences with the inspectorate are not uncommon. The inspectorate's use of power is in some cases experienced as unreasonable and inconsistent. Good face-to-face interaction during inspections appears to be a key to good relations between the inspectorate and the industry. The data support arguments to the effect that guidance is important to the implementation of animal welfare law.

Keywords: animal welfare, attitudes, law enforcement, inspections, compliance

Innledning

Når offentlige myndigheter skal fremme dyrs velferd, må de regulere menneskene som håndterer dyrene. Dyrevelferdsloven er viktigste styringsverktøy for dette formålet. Mattilsynet har som oppgave å påse at loven etterleves. Husdyrprodusentene, som håndterer dyrene i meste parten av dyrenes levetid, er den viktigste målgruppen for Mattilsynets virksomhet på dyrevelferdsområdet. Vellykket forvaltning forutsetter at husdyrprodusentene overholder regler og følger opp målsettinger i lovverket. Derfor trenger tilsynet kunnskap om produsentenes oppfatninger av dyrevelferd, lovverk og lovhåndhevelse. Dette kapitlet skal bidra til slik kunnskap. Vi presenterer data om husdyrprodusentenes holdninger, handlinger, verdier og virkelighetsoppfatninger, samt om den viktige *relasjonen* til tilsynet. Vi belyser tre spørsmål, behandlet kronologisk. Det første spørsmålet er: Hvilke oppfatninger har husdyrprodusenter om dyrevelferd? Dataene om dette kan fortelle noe om hvilke typer argumenter bønder er mest mottakelige for. Gjør for eksempel Mattilsynet klokest i å argumentere ut fra hensynet til dyrene, hensynet til økonomien, eller

risikoen for straff? Det andre spørsmålet er: Hvilke holdninger har husdyrprodusenter til lovverk og lovlidighet? Dataene om dette kan lære oss noe om årsaker til at regler overholdes eller brytes. Slik kunnskap er viktig når myndighetene skal utforme virkemiddelapparatet sitt: Virker for eksempel straff bedre enn veiledning? Det tredje spørsmålet er: Hvordan oppfatter husdyrprodusenter Mattilsynet og dets inspektører? Dataene om dette kan fortelle oss om tillit og konfliktpotensial mellom næring og myndigheter. Kan for eksempel Mattilsynet forvente motvilje og mistenksomhet når de utfører sine tilsyn, eller kan de forvente tillit og samarbeidsvilje? Påvirkes samarbeidsviljen av bøndernes opplevelser av Mattilsynet?

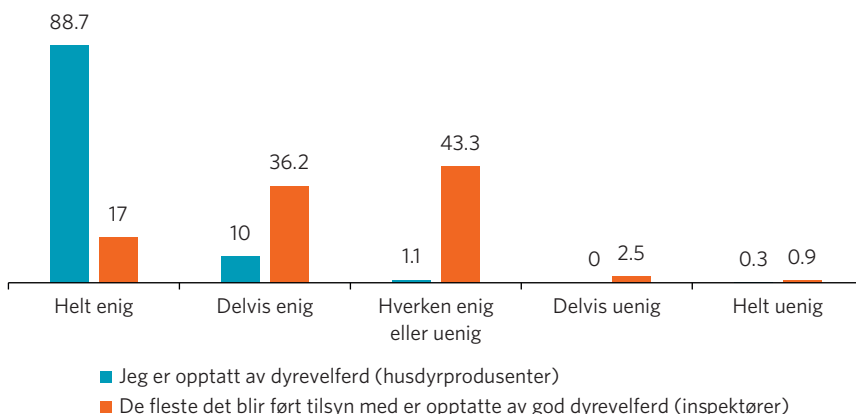
Våre svar på disse spørsmålene bygger på data frembrakt gjennom såkalt «blandede metoder», en tilnærming som ofte anbefales når man ønsker kunnskap om en stor gruppe mennesker, samtidig som man ønsker dybdekunnskap om menneskers erfaringer og tenkning. Vi kombinerte en spørreundersøkelse – der svarene oppsummeres i form av statistikk – med kvalitative intervjuer som gir innblikk i husdyrprodusentenes opplevelser. Tallmaterialet er i hovedsak hentet fra Aniwel-prosjektets spørreskjemaundersøkelse fra 2018, som ble besvart av 1 546 norske husdyrprodusenter. Utvalget ble trukket tilfeldig, avgrenset til fire produksjonstyper, fra Produsentregisteret: slaktekylling (199 respondenter), svin (421 respondenter), sau (482 respondenter) og storfe (444 respondenter). Den samlede svarprosenten var på 48,2 prosent og varierte i liten grad mellom de fire produksjonstypene. Kapitlet bygger også på data fra 18 semistrukturerte kvalitative intervjuer med husdyrprodusenter, gjennomført i 2016. Informanter ble valgt ut på bakgrunn av produksjonstype og type kontakt med Mattilsynet. Studien fokuserte på to produksjonstyper: sau (åtte gårdsbruk), som reguleres av et nokså generelt regelverk, og kylling (ti gårdsbruk), som reguleres av et teknisk detaljert regelverk. Utvalget ble trukket fra oversikter fra kommunene, statsforvaltnernes landbruksavdelinger, supplert med informasjon motatt fra Mattilsynet etter forespørsel fra Animalia. Utvalget omfattet informanter med ulike historikker i kontakten med tilsynet. Utvalget av informanter var altså ikke tilfeldig, men strategisk med tanke på å dekke prosjektets problemstilling. Rekrutteringen fulgte vanlige prinsipper for

informert samtykke. Intervjuene ble gjennomført ansikt til ansikt på informantenes gårdsbruk. Det ble gjort lydopptak av intervjuene som så ble transkribert og anonymisert. Intervjuene varte vanligvis mellom 1,5 og 2,5 timer. Informantene er presentert med pseudonymer, ikke virkelige navn. Dataene er supplert med utdrag fra Aniwels nettbaserte spørreundersøkelse blant 331 Mattilsyn-ansatte i 2018. Metodene er nærmere beskrevet i kapittel 1.

Husdyrproduzenters oppfatninger om dyrevelferd

Kunnskap om produsentenes oppfatninger om dyrevelferd kan fortelle oss noe om hvor mottakelige de er for offentlig styring på feltet. I det følgende skal vi sammenfatte tall og intervjudata for å gi et bilde av produsentenes oppfatninger. Som vi skal se, oppfattes dyrevelferd som viktig, men ikke som helt konfliktfritt

Tallene i figur 1 viser at nesten alle husdyrprodusenter mener de er opptatte av dyrevelferd, mens inspektørene i Mattilsynet er mer usikre på om produsentene er veldig opptatte av dette. Spriket i oppfatninger mellom produsenter og inspektører kan ha ulike forklaringer. Inspektørenes



Figur 1. Produsenters opptatthet av dyrevelferd. Figuren viser andelen produsenter som erklærer enighet i påstand om egen opptatthet av dyrevelferd, sammenlignet med inspektørenes oppfatning av produsentenes holdninger. Tallene er oppgitt i prosent. Produsenter N = 1 523, inspektører N = 323. Kilde: Aniwel.

svar, med svært mange i kategorien «verken enig eller uenig», kan skyldes at mange inspektører er usikre på hva bøndene mener om dyrevelferd. Det kan også tenkes at inspektørenes oppfatninger farges av at de snakker om en annen gruppe enn sin egen (se f.eks. Hogg & Vaughan, 2008), og av at de oftere besøker gårder med problemer enn gårder uten. Det kan også tenkes at inspektørene stiller strengere krav til hva det vil si å være opptatt av dyrevelferd enn det produsentene gjør. Det er likevel verdt å merke seg at svært få inspektører erklærer seg uenige i utsagnet.

Også intervjuene med produsentene viser oppslutning om dyrevelferd som verdi. Én bonde uttrykker det slik:

Det er jo tross alt liv vi holder på med da, så vi må jo egentlig ta vare på dem også [...] For at det er jo tross alt et dyr som er nede i fjøset – og om man ikke bor i fjøset, men vi bor inne – så er det [...] like viktig at DE har det godt. (Fra intervju med saueprodusenten «B3»)

Bøndenes opptatthet av dyrevelferd kan skyldes både økonomiske, normative og mer følelsesmessige forhold. 79 prosent av produsentene sier seg helt eller delvis enige i utsagnet «Det er umulig å få god økonomi i produksjonen om jeg ikke har god dyrevelferd».

Jeg kan jo gi en blank marsj i dyrevern, ikke sant – men da går det et eller to innsett, så kan jeg bare stenge igjen døra. Da blir det ikke noe – da taper jeg penger på det. Så vi er HELT avhengig av god dyrevelferd i fjærfeproduksjonen skal vi [...] holde på med det, ja. (Fra intervju med kyllingprodusenten «K3»)

De kvalitative intervjuene tyder på at bønders engasjement for dyrevelferd handler *både* om omtanke for dyrene og behovet for lønnsomhet. Vektingen av de to varierer litt mellom informantene. Noen fokuserer på dyrevelferdens betydning for lønnsom drift, mens andre forteller om sitt personlige forhold til dyrene og viser sterkt engasjement i dyrenes velferd. Det er likevel bred enighet blant informantene om at god gårdsdrift innebærer at man besørger akseptabel dyrevelferd.

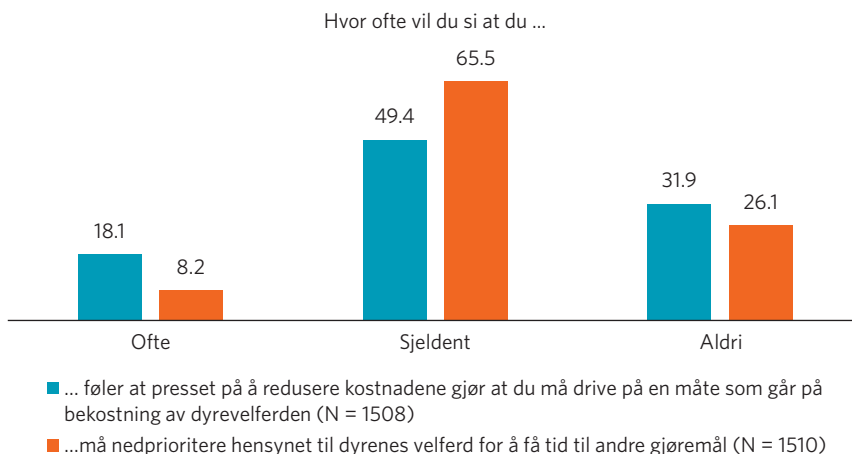
Samtidig uttrykker flere bønder en tosidig opplevelse av forholdet mellom dyrevelferd og økonomi: På den ene siden mener de at lønnsom drift krever et visst nivå av dyrevelferd; på den andre siden opplever en del at dyrevelferd kan komme i konflikt med hensynet til effektivitet. For noen

gir konflikten samvittighetskvaler. Blant informantene er det kyllingprodusentene som sterkest uttrykker dette tosidige forholdet til dyrevelferd:

Du klarer ikke å tjene penger på dette her hvis ikke du har godt miljø og dyra er i orden ... Nå produserer du en kylling på nesten 1 700 g på 34 dager med et forforbruk på 2 kg. Og det sier seg at det går jo ut over [beinhelsa] dette her – at det er hardere tilvekst [...]. Det synes jeg IKKE er noe moro. For du må jo slå i hjel dyr på grunn av at beina ryker [...]. De har det vondt, de, når beina ryker. De får jo ikke tak i verken mat eller vann. DET synes jeg ikke er noe moro [...] Men hva skal du betale dette med? De fleste av oss ligger jo på 6–7 mill. i gjeld, og noen må betale den gjelda. (Fra intervju med kyllingprodusenten «O1»)

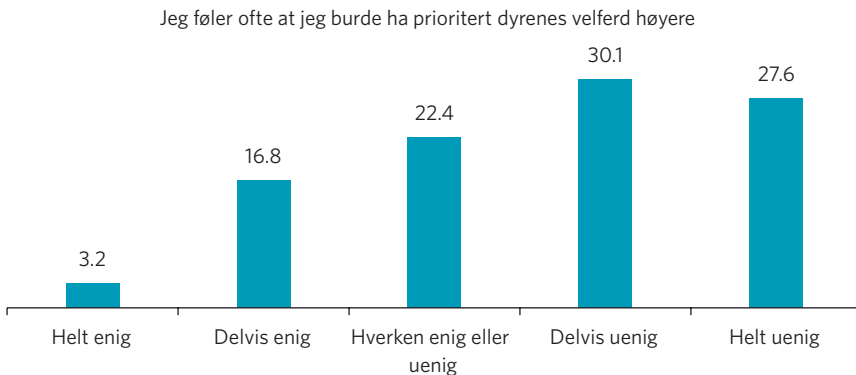
Ross 308 [vanlig hurtigvoksende kyllingslag, forfatters anm.] har jo fått tyn i bøtter og spann av miljøbevegelsen, fordi at de mener at den vokser for fort og sånne ting. Ja – jo – det kan jeg for så vidt være enig i [...] Jeg kan godt ha kyllingen i 40 dager istedenfor 30 dager, jeg, men da er noen nødt til å bla opp det det koster å gjøre akkurat det [...] Det må forbrukeren ta inn over seg. (Fra intervju med kyllingprodusenten «E3»)

Figur 2 viser at omtrent en femtedel av produsentene ofte føler seg presset til å kutte kostnadene på måter som går ut over dyrevelferden. Tidspress viser seg også å ha betydning, om enn sjelden i stor grad.



Figur 2. Husdyrprodusenters prioritering av dyrevelferd. Figuren viser andelen produsenter som opplever at de ofte, sjelden eller aldri må nedprioritere dyrevelferd av hensyn til henholdsvis tidspress og økonomi. Tallene er oppgitt i prosent. Kilde: Aniwel.

Dyrevelferden befinner seg altså i noen grad i spennet mellom idealer og ressurser. I sitatet ovenfor uttrykte informanten «O1» en viss samvittighetskval i møtet med dette spennet. Tallene i figur 3 viser at slike opplevelser ikke er så helt uvanlige, men at opplevelsene i liten grad karakteriserer flertallet.



Figur 3. Husdyrproduzenters følelser om prioritering av dyrevelferd. Figuren viser andelen produsenter som erklærer ulike grader av enighet i påstanden «Jeg føler ofte at jeg burde ha prioritert dyrenes velferd høyere». Tallene er oppgitt i prosent. N = 1 504. Kilde: Aniwel.

Et dypdykk i tallene viser at opplevelsene er mer utbredte blant storfeprodusenter enn andre. Hvorfor det er slik, vet vi ikke, men intervjuene viser én mulig forklaring: at mennesker lettere utvikler et personlig forhold til de store dyra.

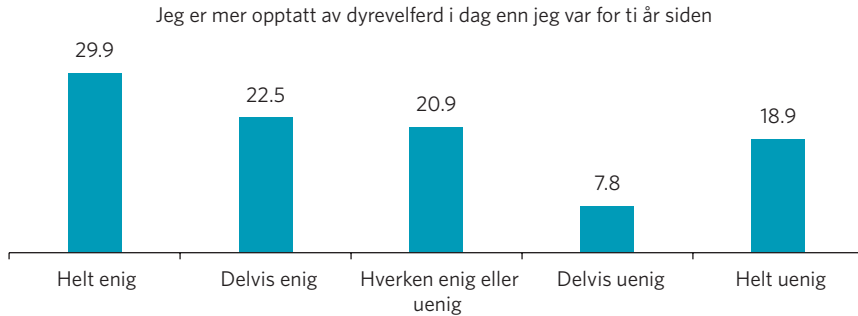
Jeg drev jo litt med ammekuer før, og vil jo påstå at jeg hadde et bedre forhold til dem enn til kyllingen da. For det første hadde jeg dem over tid, og så var det en litt annen personlighet på dem enn på disse her kyllingene. (Fra intervju med kyllingprodusenten «S2»)

Altså jeg bruker å si at er det 10 mennesker, så er de 10 kyrne der like forskjellige som de 10 menneskene ... Hønsene er også forskjellige, men du må se lenge nok på dem for å se at det er forskjell på dem [...]. Vi har jo hatt ei sånn dronning her som het [navnet på kua] [...] Hun var majestet. Hun var litt stygt juret, men altså, det var – men hun var flott og vakker og klok og sympatisk og blid bestandig [...] [Kyrne] kommer når jeg roper på dem, de er intelligente dyr. (Fra intervju med husdyrprodusenten «F3»)

Og du slipper dem opp på fjellet for at de skal ha det godt og ha en fin sommerferie, og så ... ja, du kan si etter bare 2–3 dager så finner du att ei god, snill søye som du har hatt god kontakt med og [...] kanskje skadd stygt [...] Da er det ikke interessant å drive lenger [...] [Sauene] er jo så forskjellige – og de – spesielt de to søstrene da [...] Og jeg har sett på avkommet deres også – sånn – den var jo ikke mer enn 2–3 dager gammel, og han stakk ifra mora si og oppi nabobingen, bare for å leike seg litt med naboungen, og så heim att til mora si. [...] Og så går du oppi bingen, og da kommer de bortåt og skal ha kos, omtrent som ei bikkje og slik. [...] Og altså når du holder på og raker nedi der også så – da kjenner du plutselig en kvass fot bakpå leggen – da er det ei som står og sparker på deg, for da skal du klappe henne litt slik [...] Det er jo det som er morsomt med å drive med dem – De er jo så forskjellige alle sammen. (Fra intervju med saueprodusenten «J3»)

Når vi dykker dypere ned i tallene, ser vi at produsenter har ulike syn på hva som *skaper* god dyrevelferd. Nesten alle er enige om at forhold som angår dyrenes fysiske behov, slik som tilstrekkelig og godt fôr, tilgang til drikke, god helse, samt rask behandling av skade og sykdom, har avgjørende betydning. Produsentene har mer varierende syn på viktigheten av faktorer som mulighet for fysisk aktivitet og lek, god plass, mulighet for kroppsspleie som børster og strøbad og tilgang til uteområde. Selv om nesten alle opplever at de er opptatt av dyrevelferd, kan oppfatningene av hva som er akseptabelt variere betydelig. For eksempel forteller produsenten «K4» at hensynet til dyrene – og ikke hensynet til tilsynets sanksjoner – er hans viktigste motivasjon for å gjøre dyrevelferdstiltak, samtidig som han forteller om hvordan han brast i latter da Mattilsynets inspektør spurte om han bedøvde sauens ører før han skar sitt bumerke i dem (dette er nå en ulovlig² merkepraksis som «K4» fortsatte med til han fikk advarsel fra tilsynet). At nesten alle husdyrprodusentene opplever at de er opptatt av dyrevelferd betyr altså ikke at synet på dyrevelferd er konfliktfritt eller at dyrevelferden overalt er så god som myndighetene ønsker den.

² Jf. forskrift om velferd for småfe (2005).



Figur 4. Produsenters opptatthet av dyrevelferd over tid. Figuren viser andelen produsenter som erklærer ulike grader av enighet i påstanden «Jeg er mer opptatt av dyrevelferd i dag enn jeg var for ti år siden». Tallene er oppgitt i prosent. N = 1 507. Kilde: Aniwel.

Da vi spurte produsentene om hvordan deres holdning til dyrevelferd hadde utviklet seg over tid, hadde mange produsenter klare oppfatninger. Som figur 4 viser, sa mange seg enten helt enige eller helt uenige i at de var mer opptatte av dyrevelferd i dag enn for ti år siden. Over halvparten var enten helt eller delvis enige. De kvalitative intervjuene viser at de som mente de hadde samme holdning som før, mente de alltid hadde vært opptatt av dyrevelferd. Dette rimer godt med tallene i figur 1, som viser at nesten alle mener at de er opptatt av dyrevelferd.

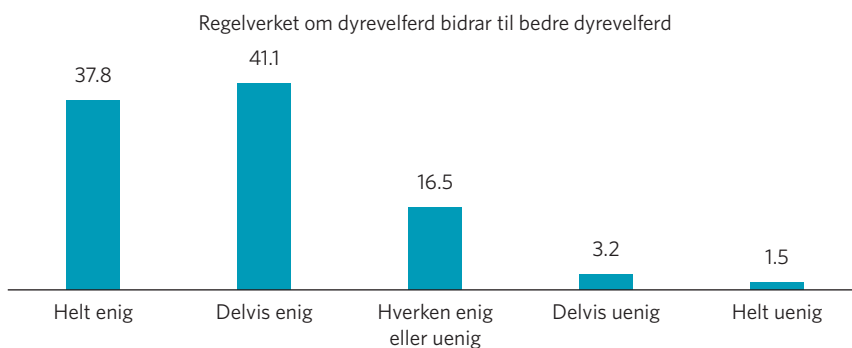
Tallene i figur 4 forteller ikke hvorfor husdyrprodusenter mener de er blitt mer opptatte av dyrevelferd. Én mulig forklaring kan være den økte oppmerksomheten rundt dyrevelferd i samfunnet. Det er også mulig at selve regelverket har hatt en påvirkning. I hvert fall mener mange produsenter at regelverket har hatt gunstig effekt på dyrevelferden, som vi skal se i neste avsnitt.

Husdyrprodusenters holdninger til lovverk og lovlydighet

Kunnskap om holdninger til lovverk og lovlydighet kan fortelle oss noe om betingelsene for at offentlig styring virker etter hensikten. Både intervjuene og spørreskjemaet vårt inneholdt mange spørsmål om dette.

Tiltro til regelverket

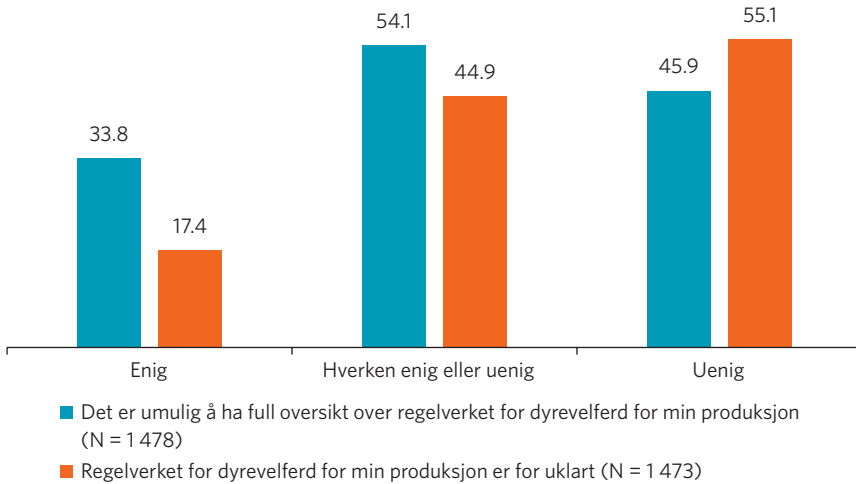
Figur 5 viser at de aller fleste husdyrprodusenter mener regelverket bidrar til bedre dyrevelferd. Svært få har motsatt oppfatning. Funnet er, som vi skal se, viktig for tolkningen av en del andre data vi presenterer. Samlet sett gir dataene inntrykk av aksept for lovverk og tilsyn blant husdyrprodusentene, tross en del frustrasjon. Kyllingprodusenten «T1» uttrykker det slik når han blir spurt om sin oppfatning av det omfattende og detaljerte regelverket som regulerer hans produksjon: «Ja ... Nei, altså noen steder må det jo være noen grenser, og da blir det jo litt detaljer.»



Figur 5. Husdyrprodusenters oppfatninger av lovverkets formålstjenlighet. Figuren viser andelen produsenter som erklærer grader av enighet i påstanden om at regelverket bidrar til bedre dyrevelferd. Tallene er oppgitt i prosent. N = 1 493. Kilde: Aniwel.

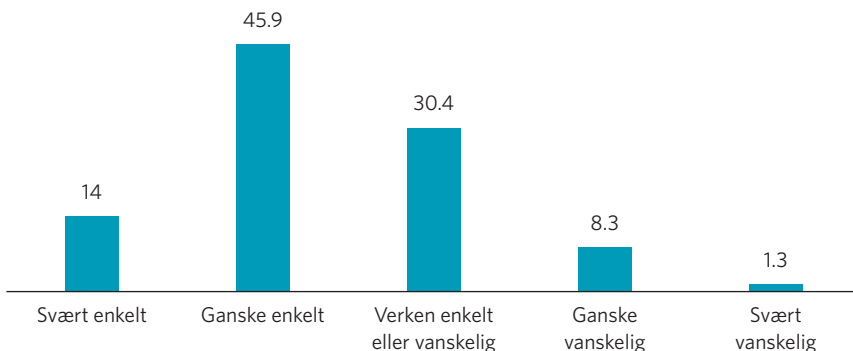
Tallene våre viser også at 83 prosent mener at de holder seg godt oppdaterte om dyrevelferdsreglene for sin produksjon. Knappe tre prosent uttrykker motsatt oppfatning. Respondentene oppgir at lokal veterinær, fagartikler og fagmøter er særlig viktige informasjonskilder, men Mattilsynet oppgis også som viktig av mange. Intervjumaterialet, som kun omfatter sau- og kyllingprodusenter, fremhever i større grad varemottakernes (for eksempel Norturas) rådgivningsapparat.

Selv om produsentene uttrykker seg positivt om regelverkets effekter og mener de holder seg oppdaterte, blir bildet mer blandet når vi spør om hvor lett de synes det er å forholde seg til reglene. Figur 6 viser at omtrent en tredel mener det er umulig å ha full oversikt over regelverket, og snaut



Figur 6. Husdyrproducenters opplevelser av regelverket. Figuren viser andelen produsenter som erklærer ulike grader av enighet i påstander om at det er krevende å ha kjennskap til regelverket. Tallene er oppgitt i prosent. Kilde: Aniwel.

en femtedel opplever at regelverket er for uklart. Som vist i figur 7, opplever snaut en tidel at det er vanskelig å vite hva de skal gjøre for å overholde reglene, mens omtrent en tredel svarer et litt lunkent «verken-eller» på dette spørsmålet. Det generelle bildet er likevel at husdyrproducenter flest opplever det som forholdsvis overkommelig å tilegne seg tilstrekkelig kunnskap om regelverket.



Figur 7. Hvor enkelt husdyrproducentene opplever at det er å forstå hva en konkret skal gjøre for å oppfylle regelverket for dyrevelferd for egen produksjon. Figuren viser andelen produsenter som uttrykker ulike typer opplevelser av vanskelighetsgrad. Tallene er oppgitt i prosent. N = 1 515. Kilde: Aniwel.

Tabell 1. Husdyrproduzentenes vurdering av ulike grunner til overholdelse av regelverk for dyrevelferd

	Gjennomsnitt (1 = uviktig, 5 = svært viktig ³)	Standard- avvik	Andel svart «svært viktig»	N
Ønske om å ha god dyrevelferd i produksjonen	4,81	0,55	85,7	1 490
Ønske om å ha god økonomi i produksjonen	4,67	0,69	76,1	1 491
Ønske om å være en lovlydig næringsdrivende	4,65	0,75	76,1	1 491
Ønske om å bidra til høy forbrukertillit til norsk landbruk	4,64	0,77	75,4	1 469
At jeg får god veiledning fra Mattilsynets inspektører	3,36	1,44	28,6	1 485
Risikoen for ryktespredning i lokalsamfunnet	3,14	1,52	26,9	1 478
Risikoen for å få et kommunalt vedtak om å miste produksjonstilskudd	3,05	1,57	27,4	1 480
Risikoen for å få vedtak om aktivitetsnekt	2,92	1,62	27,5	1 475
Risikoen for å bli ilagt overtredelsesgebyr	2,89	1,55	23,4	1 480
Risikoen for vedtak / påpekning av plikt	2,85	1,41	15,2	1 472
Risikoen for å få bot eller fengsel i straffesak	2,85	1,65	27,5	1 469
Risikoen for å bli oppdaget	2,25	1,44	12,2	1 479

Kilde: Aniwel

Betydelig egenmotivasjon for lovlidighet

Husdyrproduzentene ble bedt om å oppgi hvor viktig ulike grunner var for at de overholdt regelverket for dyrevelferd. I tabell 1 er resultatene gjengitt, rangert etter hvor viktig husdyrproduzentene vurderte ulike argumenter for regeletterlevelse.

Fire lovlidighetsgrunner skiller seg ut som særlig viktige for produsentene: ønske om god dyrevelferd; ønske om god økonomi; ønske om

3 Spørreskjemaet hadde også svaralternativet «har ikke hørt om». Dette alternativet, som relativt få krysset av, er kodet til verdien 1 (uviktig) fordi manglende kjennskap til et argument nødvendigvis gjør det lite viktig som grunn.

å være en lovlydig næringsdrivende; ønsket om bidra til høy forbrukertillit. Av disse kom ønsket om god dyrevelferd aller sterkest ut. Mer enn åtte av ti karakteriserte dette som svært viktig lovlydighetsgrunn. Funnet samsvarer godt med tallene i figur 1 og 5, som viser at husdyrprodusenter mener de er opptatte av dyrevelferd og at de mener regelverket bidrar til god dyrevelferd. Intervjuene etterlater samme inntrykk.

Jeg sier det, jeg – når du driver med dyr så er det, det første som gjelder er at dyrene skal ha det godt. De skal ha nok mat, de skal ha stell [...] Hvis du kunne ha spurt dem, så skal de si at vi har det bra. Ja. Det er første bud. Og så er det økonomi nummer to. (Fra intervju med saueprodusenten «D3»)

Den viktigste grunnen min for å følge regelverket? Nei, det er jo – dyrene skal jo ha det bra. Det må jo ligge i bunnen. Og det der henger så godt i hop med økonomien det, vet du – Har de det ikke bra så blir det ikke noe økonomi ut av det. (Fra intervju med kyllingprodusenten «K3»)

Et iøynefallende fellestrekk ved de viktigste lovlydighetsgrunnene, er at ingen av dem handler direkte om tilsyn og sanksjoner. To av de fire viktigste grunnene – ønsket om god dyrevelferd og ønsket om å være lovlydig – synes snarere å vise til sosiale normer. I teorikapitlet refererte vi til disse normene som henholdsvis *innholdssamykke* (opplevelsen av at lovverket ivaretar viktige moralske verdier) og *lovgivers autoritet* (en oppfatning om at lovlydighet er riktig i seg selv) (Gezelius & Hauck, 2011).

I spørreskjemaets åpne svardel ba vi respondenter fylle ut om sine grunner til å overholde regler. Normative faktorer dominerte svarene: begreper som yrkesstolthet, selvrespekt, hensynet til dyra, samvittighet, moral, lovlydighetsplikt og sammenhengen mellom dyras og egen trivsel forekom hyppigst. Enkelte trakk også frem betydningen av sosial kontroll, spesielt hensynet til oppfatninger blant sine nærmeste. Forbrukertillit, som næringen kollektivt sett er avhengig av, ble nevnt av noen. Enkelte trakk også i den åpne svardelen frem hensynet til god økonomi i sin egen drift. Denne respondenter oppsummerte langt på vei hovedtendensen i svarene om egne grunner til lovlydighet: «For min og familiens ære og for og gjera eit godt og nyttig arbeide.» En informant i intervjuundersøkelsen uttrykte det slik:

Jeg tenker på dyrevelferden for kyllingen, og at vi får pålegg om at sånn skal det være. Vi har jo KSL-standard og sånt noe å forholde oss til, og den derre – og dyrevelferdsloven, ikke minst. Så vi må jo prøve å forholde oss til det [...] Vi må jo gå ut ifra at reglene er laga for et eller annet positivt hensyn. [...] Vi prøver jo – vi er jo lovlydige folk da, så vi prøver jo å følge reglene så godt det lar seg gjøre [...] Det er jo grenser for hvor mange lovbrudd du kan foreta deg hvis du skal fortsette som kyllingprodusent da. Det er jo fornuftige regler, stort sett da. Så vi skjønner jo bakgrunnen for det meste av de greiene der. (Fra intervju med kyllingprodusenten «S2»)

Utsagnet fra produsenten «S2» illustrerer de tre motivasjoner som dominerer i statistikken: innholdssamtykke, autoritet og økonomiske/instrumentelle hensyn. I statistikken er det imidlertid ikke opplagt at ønsket om å være lovlydig gjenspeiler lovgivers autoritet: Man kan jo ville være lovlydig fordi man frykter straff eller fordi man tilfeldigvis er enig i reglene. Vi formulerte derfor et oppfølgingsspørsmål i spørreskjemaet, der respondentene ble bedt om å erklære seg enig/uenig i påstanden «en seriøs næringsutøver bør drive lovlydig, også når vedkommende er uenig i reglene». Enighet i påstanden indikerer at en autoritetsnorm, lik den vi beskrev i teorikapitlet, finnes. 63 prosent av husdyrprodusentene var helt enige i påstanden, mens 31 prosent var delvis enige. Kun en drøy prosent av produsentene sa seg helt eller delvis uenige i påstanden. Det er derfor rimelig å tolke ønsket om å drive lovlydig som, i hvert fall i betydelig grad, et uttrykk for lovgivers autoritet.

Hvis man skal drive med dyr så må man jo [...] altså drive etter lover og regler [...] Jeg synes det er greit at det er lover og regler, at man følger [...] at man er innafør de normene som er. (Fra intervju med saueprodusenten «H3»)

I den kvalitative intervjustudien finner vi at selv produsenter som i liten grad anerkjenner Mattilsynets autoritet og kompetanse, fortsatt kan la seg overbevise av gode dyrevelferdsargumenter. Saueprodusenten «H1», som har et konfliktfylt og mistillitspreget forhold til Mattilsynet, uttrykker det slik:

Du driter ikke i ting som du VET at du MÅ gjøre. [Mattilsynet påpekte for lange klauver på dyrene] her engang. Da tok vi og ordnet klauvene. Det var riktig.

Det er sant – med klauene – det var i vinter også det, for det var noen som hadde litt lange klauver. Det må vi ta. Så tok vi og gjorde det, og DA var det helt i orden. (Fra intervju med saueprodusenten «H1»)

Disse funnene er viktige fordi de indikerer at husdyrprodusentene gjennomgående er mottakelige for argumenter som appellerer til deres moralske ansvarlighet, omtanke for dyrene og lovlydighetstrang. God veiledning og gode dyrevelferdsfaglige argumenter synes oftest å ha større gjenklang enn trusler om straff. Denne respondenten uttrykte seg på følgende måte da vedkommende i spørreskjemaets åpne svar del ble spurt om grunner til å overholde lovverket: «Normal respekt for regelverk, å bli trakassert av Mattilsynets arrogante representanter gir stikk motsatt effekt!»

Den fjerde sentrale lovlydighetsgrunnen – ønsket om å bidra til forbrukertillit – kan romme både ønske om egen lønnsomhet, og ønske om å handle til næringens felles beste. Tre av de fire viktigste lovlydighetsmotivasjonene – ønske om god dyrevelferd, ønske om å være lovlydig og ønske om forbrukertillit – indikerer altså at produsentene er sosialt orienterte i sitt forhold til lovverket. De motiveres ikke bare av egen økonomisk gevinst, men også av samfunnsmessige hensyn og av samfunnets forventninger. Den forestillingen som vi i bokas teoretiskapittel betegnet som «nyttmodellen» – altså forestillingen om at mennesker handler lovlydig primært fordi de frykter straff – passer dårlig både med våre data og med tidligere lovlydighetsforskning (f.eks. Kirchler et al., 2014; Paternoster, 2010; Tyler et al., 2015; se også bokas kapittel 2).

Sosiale normer kan motivere både gjennom indre samvittighet og gjennom frykt for andres fordømmelse. Tallene i tabell 1 kan imidlertid tyde på at frykten for andres fordømmelse – forstått som ryktespredning i lokalsamfunnet – spiller en relativt liten rolle for lovlydighetsviljen. Egenmotivasjonen oppgis å være sterkere.

I alle studier eksisterer en mulighet for at folk avgir svar de mener fremstiller dem selv i et gunstig lys. I vår studie motvirkes dette ved at undersøkelsen ble besvart anonymt over internett. Selv om behovet for gunstig selvrepresentasjon også da kan tenkes å påvirke, rokker ikke dette mye ved fortolkningen: Også «moralsk korrekte» svar som avgis

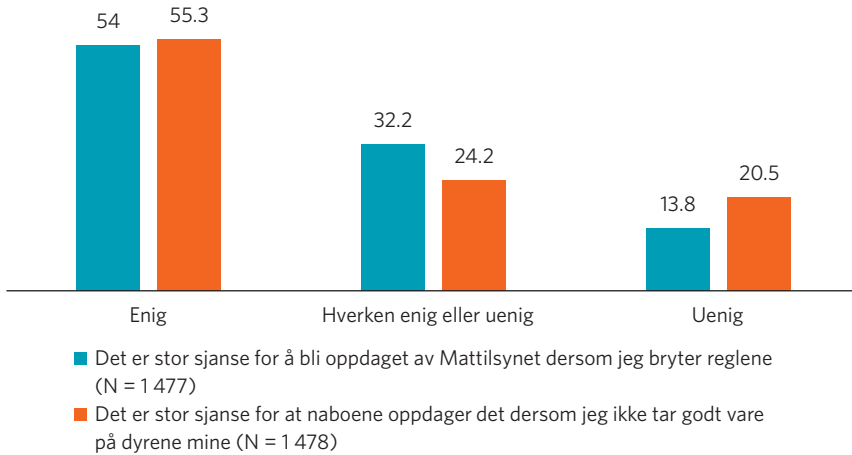
av strategiske grunner gjenspeiler oppfatningen av at slik moral er virksom i det samfunnet respondenten kjenner. Følgelig kan også strategiske svar gi en god pekepinn om hvilke normer som råder i respondentens miljø. Legger vi til respondentenes nær unisone enighet om de fire viktigste lovlydighetsgrunnene (standardavvikene er meget lave), har vi godt grunnlag for å si at det finnes en lovlydighetskultur blant husdyrproduzentene: Det er ingen utbredt aksept for å bryte dyrevelferdsloven.

Spredningen i svarene er atskillig større nederst i tabell 1, der vi finner de avskrekkende faktorene. Spredningen reflekterer, når vi ser nærmere på tallene, at respondentene polariseres på ytterpunktene av svarskaalen – de tenderer til å vurdere de avskrekkende faktorene som enten uviktige eller som svært viktige. Husdyrproduzentene har altså sterke og svært ulike oppfatninger av de avskrekkende faktorene. Når det gjelder avskrekking, forteller dermed standardavvikene i tabell 1 mer om produsentenes oppfatninger enn det gjennomsnittsverdien gjør.

Sanksjonsfrykt motiverer noen, men langt fra alle

Blant de lovlydighetsmotivasjonene vi undersøkte, hadde Mattilsynets sanksjoner og frykten for å bli oppdaget lavest gjennomsnittlig betydning. Likevel viser tallene i tabell 1 at et ganske betydelig mindretall mener at risiko for oppdagelse og straff er svært viktig lovlydighetsgrunn. Tallene i figur 8 viser at over halvparten av husdyrproduzentene opplever at det er stor sannsynlighet for å bli oppdaget av Mattilsynet eller naboer om man bryter dyrevelferdsloven. Husdyr kontrolleres både gjennom KSL, av private veterinærer, av Mattilsynet ved gårdstilsyn og – ikke minst – ved ankomst slakteri. At de fleste opplever betydelig oppdagelsesrisiko er derfor ikke overraskende.

Når vi sjekker korrelasjonen mellom sanksjonsfryktens betydning som lovlydighetsgrunn og opplevd oppdagelsesrisiko, finner vi signifikante, men svake sammenhenger. Opplevd risiko for å bli oppdaget av Mattilsynet gir en svak økning i oppdagelsesrisikoens betydning som lovlydighetsgrunn ($r = 0,227$). Risikoen for å bli oppdaget av naboer gir bare så vidt signifikant økning ($r = 0,076$). Oppdagelsesrisikoens begrensede betydning for lovlydighetsmotivasjonen kan, i lys av våre data, skyldes at



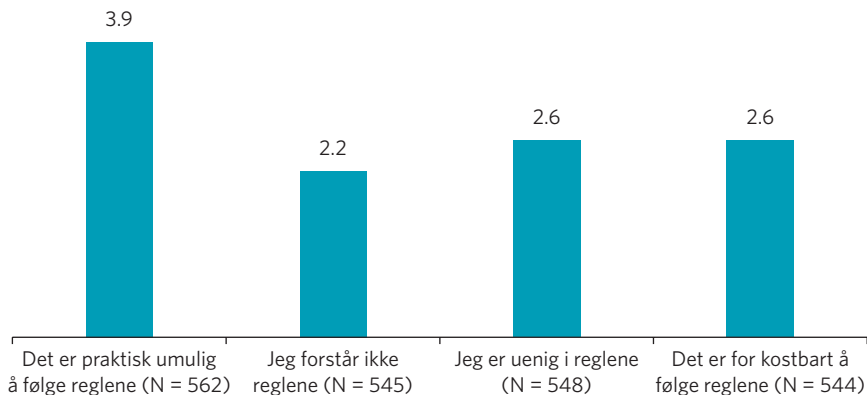
Figur 8. Husdyrproduzenters opplevde oppdagelsesrisiko. Figuren viser andelen produsenter som erklærer ulike grader av enighet i påstander om risikoen for å bli oppdaget ved lovbrudd. Tallene er oppgitt i prosent. Kilde: Aniwel.

bønder flest også har andre – og i de fleste tilfeller viktigere – grunner til å følge lovverket enn risikoen for straff. Som produsenten «B1» uttrykker det når han snakker om lovverkets krav om å dokumentere tilstanden i egen besetning:

Det er ikke Mattilsynet som gjør til at jeg utfører loggene mine, nei. Det er ikke det [...] Nei, det har med holdningen til den jobben jeg skal gjøre her. (Fra intervju med kyllingprodusenten «B1»)

Praktiske årsaker til regelbrudd

Noen ganger kommer ulike hensyn i konflikt med hverandre. At bønder mener de har sterke grunner til å følge lovverket, betyr derfor ikke at de alltid handler lovlydig. På direkte spørsmål om det er situasjoner hvor man velger ikke å følge regelverket, er det seks prosent som oppgir at de av og til gjør det, mens 33 prosent oppgir at de sjelden gjør det. 49 prosent har krysset av for at de aldri bryter lovverket, mens 12 prosent svarer «vet ikke». «Vet ikke» kan bety at man ikke har oversikt over regelverket og derfor ikke vet om man har brutt det.



Figur 9. Produsenters oppgitte årsaker til at de bryter regelverket for dyrevelferd. Gjennomsnitt blant de som oppgir å ha brutt regelverket (5 = Helt avgjørende, 1 = Ikke viktig i det hele tatt). Tallene viser gjennomsnittlige opplevelser av de ulike årsakenes viktighetsgrad. Kilde: Aniwel.

Figur 9 viser at praktiske forhold er den viktigste årsaken til regelbrudd. Det at man er uenig i regelverket, samt hensynet til kostnader (en produsent forteller for eksempel om prisen på veterinærtjenester), oppleves å bety noe, om enn langt mindre enn praktiske hensyn. I spørreskjemaets åpne svardel, der vi ber respondentene utdype om årsaker til regelbrudd, fremheves i hovedsak tre årsaker: at reglene er teknisk/praktisk ugjenomførbare grunnet akutte eller strukturelle forhold, at reglene i en gitt situasjon ikke er til dyrenes beste, og hensynet til økonomi.

Selv om regelbrudd oftest har praktiske årsaker, finner vi ingen utbredt opplevelse av at regelverket er uforenlig med praktisk drift. 59 prosent av produsentene sa seg enige i påstanden om at «regelverket om dyrevelferd er godt tilpasset de praktiske forhold i driften min», mens ni prosent var uenige. Tilsvarende var 45 prosent enige i at «regelverket for dyrevelferd er godt tilpasset mine økonomiske muligheter», mens 16 prosent var uenige. Tallene tyder altså på at selv ikke de vanligst rapporterte årsakene til regelbrudd gjør seg gjeldende i veldig stort omfang. Likevel ser vi i de kvalitative dataene at regelverket kan oppleves stivt og uhensiktsmessig når det *håndheves* uten blick for praktiske forhold (se også kapittel 9). En produsent uttrykker det slik:

Fordi at det har vært litt for mange sånne her – jeg vil ikke kalle det paragraffryttere, men litt for mye målebånd, litt for mye teoretikere, litt for lite praktisk

skjønn og innsikt [...] Altså [...] vi snakker ikke om at vi skal gå UTENOM loven, men vi må finne en løsning på dette. Og da – korsen ER den praktiske løsningen? [...] Altså jeg vil jo påstå at det nesten burde ha vært sånn at skal man være i Mattilsynet så må man ha vært ute i 5 år og kjørt praksis. For veterinærer som vært og kjørt praksis, de vet [...] hva det handler om. (Fra intervju med husdyrprodusenten «F3»)

Et gjennomgående trekk i de kvalitative dataene er at inspektører møtes med større tillit når de har praktisk erfaring enn når de ikke har det. En produsent forteller om et tillitsvekkende møte med en av Mattilsynets inspektører i en av de mest sosialt følsomme tilsynssituasjonene: uvarslet tilsyn etter bekymringsmelding.

[Inspektøren var] ordentlig. [...] Jeg har vel – jeg vet ikke om jeg har hatt besøk av han før som praktiserende veterinær, det husker jeg ikke. Men jeg – jeg kjenner att navnet når det dukker opp da [...] Men det er en – det var en som hadde drevet med praksis og slik sjøl [...] Så han var ordentlig dyrlege. Så han visste hva han skulle se etter og alt sånt da [...] For det er ikke for hvem som helst som har lest seg til – å sende dem ut på inspeksjon. For de har – du må ha erfaring med dyr [...] Ja, det MÅ du ha. Du må ha erfaring med dyr. Du må vite noe – vite hvordan dyrene ER, og hvordan de skal ha det sånn. Du kan ikke lese deg til at slik og slik skal det være, og så skal du ut og se om det er i orden i fjøset eller ikke. [...] Jeg har jo sett en del tilfeller av Mattilsynet sine folk, og inntrykket som JEG sitter med i hvert fall, er at de mangler en del faglige kunnskaper med [...] hvordan det virkelig er [...] De har lest seg til ting, ikke sant, og sånn – og sånn og sånn skal det være Men [...] noen av dem mangler – hva skal vi si? Sunt bondevett [ler litt] [...] Jeg har vært borti noen, ja, oppigjennom årene. (Fra intervju med saueprodusenten «J3»)

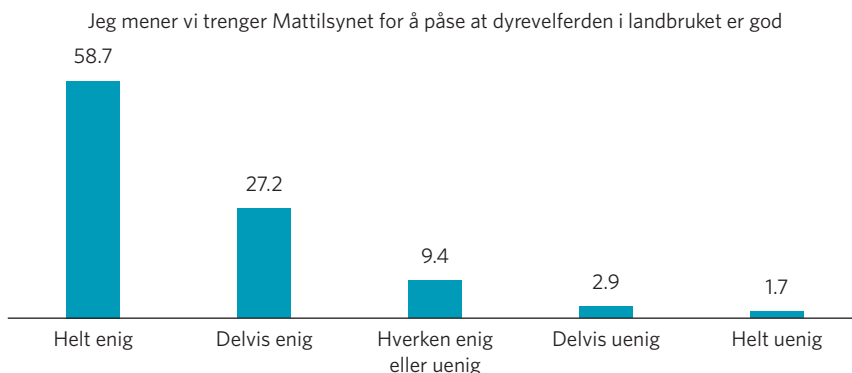
Husdyrprodusenters oppfatninger av Mattilsynet

Kunnskap om produsentenes oppfatninger om Mattilsynet og dets inspektører er nyttig, både for å vite i hvilken grad Mattilsynet har tillit, og for å kunne utøve myndighet på en måte som sikrer etterlevelse av regelverket. Både spørreundersøkelsen og intervjuene våre inneholdt

mange spørsmål om dette. I det følgende vil vi oppsummere de viktigste funnene.

Mener Mattilsynet trengs, men en del opplever ubehag

Som vist i figur 10, er det bred enighet blant husdyrprodusentene om at Mattilsynet trengs i dyrevelferdsarbeidet. 91 prosent av respondentene sa seg også helt eller delvis enige i påstanden «Jeg synes det er helt greit at Mattilsynet kommer på tilsyn til meg», mens kun en drøy prosent sa seg uenige i påstanden. Tallene styrker altså inntrykket av at produsentene aksepterer offentlig styring. Tilsvarende funn har vært gjort blant husdyrprodusenter i Danmark (Anneberg et al., 2012).



Figur 10. Husdyrprodusenters meninger om behovet for Mattilsynet. Figuren viser andelen produsenter som erklærer ulike grader av enighet i påstanden «Jeg mener vi trenger Mattilsynet for å påse at dyrevelferden i landbruket er god». Tallene er oppgitt i prosent. N = 1 503. Kilde: Aniwel.

Intervjuene gir samme inntrykk som statistikken. Når informanter klager på Mattilsynet, er det ikke tilsynsfunksjonen, men – som vi skal se senere i kapitlet – *måten den utøves på*, de klager over.

Så på sånne [alvorlige] ting tror jeg Mattilsynet gjør en kjempejobb, altså. Vi må ha dem til å passe på der det er skikkelig galt. (Fra intervju med kyllingprodusenten «A1»)

At det er et tilsyn med at det blir gjort riktig med dyra og alt dette her, det – det aksepterer jeg. Det er sikkert noe som alle vil akseptere. Men det er bare måten som det har vært på [...] de gangene som har vært. (Fra intervju med saueprodusenten «H1»)

Selv blant informanter med et konfliktfylt forhold til tilsynet, finner vi aksept for selve kontrollfunksjonen.

Intervjuer: Føler du deg forfulgt, du?

Bonde: Ja, jeg gjør – du kan si at jeg gjør delvis det. Men på en annen side – når de har hatt sånne mangler å peke på, så må en også bare innfinne seg med at en kan få en kontroll att. For at du er en slik slabb.

Intervjuer: Er du det da? Tenker du på deg selv som en slabb da?

Bonde: Kan vel ikke si at jeg gjør det til daglig, men når de har vært der og kommer med sine mangler så får du en påminnelse om det.

Intervjuer: [...] Var det med Mattilsynet at du begynner å tenke: Jeg må være en slabb, jeg?

Bonde: Nei ... Jeg synes vel egentlig at jeg var det før også. (Fra intervju med husdyrprodusenten «K4»)

Selv om de aller fleste aksepterer tilsyn, blir bildet mer sammensatt når vi spør om de gruer seg til besøk fra Mattilsynet. 25 prosent er helt eller delvis enige i at de gruer seg til inspeksjoner fra Mattilsynet, mens 51 prosent er helt eller delvis uenige. Tallene sier ikke hva som er grunnen til at en såpass høy andel gruer seg til inspeksjon, men intervjuene viser at mange opplever at mye står på spill når de kontrolleres:

Men [Mattilsynet] har jo en [...] enorm makt. De kan jo stenge huset, med de konsekvensene DET er for den som sitter og skal drive den gården. Det har jo økonomiske konsekvenser. Det er klart, når du får brev ifra Mattilsynet med – med varsel om både det ene og det andre [...] du står liksom med lua i hånda. Du gjør jo det [...] Jeg synes det har vært svært ydmykende [...] Du får disse brevene med varsel om tiltak og hvis ikke sånn og sånn så er det kroken på døra, og folk sitter og har noen millioner i gjeld på en bygning – det er fryktelig stressende, og lite trivelig [...] Det var jo – jeg opplevde det som voldsomt å få brev med – som viste til lovparagrafer sånn og sånn. Du følte deg som en småkriminell [...] Jeg vet at det var mange som slet med nattesøvnen etter et brev fra Mattilsynet. (Fra intervju med kyllingprodusent «P1»)

Jeg husker det en gang – jeg sjekket den ene hallen der nede hos minken [...] Og jeg syntes det så [veldig] bra ut, og jeg hadde plukket ut de som var bitt og sånn. Så – natta til dagen etterpå så hadde jeg mareritt at Mattilsynet kom og så minken – og de var lyse, minken da, i den hallen. Så var det en drøm der at de var blodig – alt sammen og alt gikk til helsike. (Familiemedlem av forhenv. minkprodusent, intervjuutdrag)

Selv om mange oppgir at de gruer seg til inspeksjon, oppgir relativt få at de har vært utsatt for de hardeste reaksjonene fra Mattilsynet. 1,6 prosent av utvalget oppgir at de en eller annen gang har fått overtredelsesgebyr, 0,5 prosent at de har fått bot, mens 0,4 prosent oppgir at de har fått vedtak om aktivitetsnekt. Én prosent av utvalget oppgir å ha fått kommunalt vedtak om redusert produksjonstilskudd på grunn av brudd på dyrevelferdslovgivningen. Langt flere har derimot opplevd at Mattilsynet har påpekt feil som de må rette. 16,7 prosent oppgir at de en eller annen gang har fått muntlig informasjon fra Mattilsynet om brudd på dyrevelferdsreglementet, og tilnærmet like stor andel (18,4 prosent) oppgir å ha fått brev om det samme. Selv om brevet ikke har formell status som sanksjon, kan opplevelsen av å motta det ligge nær opptil:

Det der styres, altså. Så hvis de ser det at du [har avvik fra regelverket], så får du brev fra Mattilsynet – at du har vært en forbryter på at du har [en overtredelse] [...] Og da får en seg en smekk, ja [...] Det står jo at du har gjort ei forbrytelse da. Det er nokså strenge brev, altså. Jeg liker ikke å få den der – Det ser jo ut som at du er en forbryter, at du har forbrutt deg på den og den paragrafen på grunn av at du har sånn og sånn [...] For det kan jo være helt uforskyldt også, vet du, at det plutselig blir noe – at [kyllingene] må gå EN dag lenger, for eksempel, på grunn av at det er en bil som har klikka, eller det [...] er skjedd noe på slakteriet [...] og det utgjør med en gang [...] vekt [som kan komme over lovlig grense]. (Fra intervju med kyllingprodusenten «A3»)

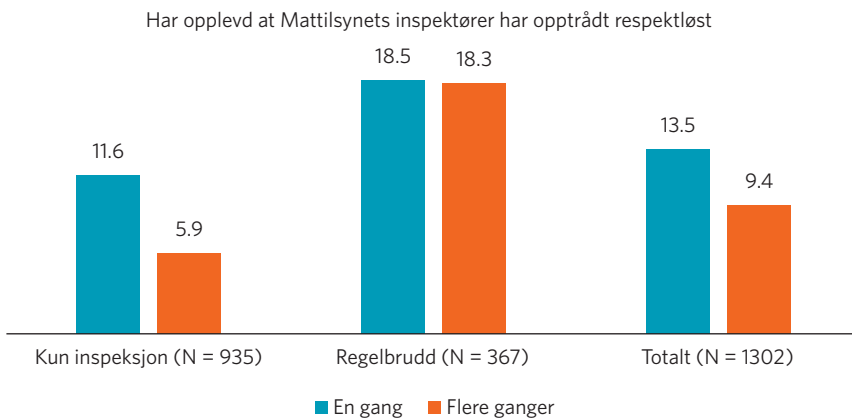
Ordet «forbryter», som informanten bruker, er sterkt, og det gjenspeiler et ubehag vi finner hos flere som har fått påpekt avvik fra regelverket. Sauebonden «B3» bruker ordet «trusselbrev» når han omtaler brev fra Mattilsynet.

Vi skal nå se nærmere på hvordan produsentene opplever tilsynet, og på hvordan opplevelsen avhenger av type kontakt med tilsynet. Vi

klassifiserer da respondentene i tre grupper: de 24 prosent som oppgir å ha opplevd både inspeksjon og kontakt grunnet brudd på dyrevelferdsloven; de 62 prosent som oppgir kun å ha opplevd inspeksjon; de 14 prosent som oppgir at de ikke har hatt kontakt med Mattilsynet. Bønder som har fått påpekt regelbrudd har ofte hatt mer utstrakt kontakt med tilsynet enn andre, både fordi regelbrudd skal følges opp, og fordi tilsyn prioriteres der risikoen for overtredelser antas å være høyest. Svarene fra gruppen som har fått påpekt regelbrudd er derfor særlig interessante med tanke på tilsynets virkninger.

Sjelden åpen konflikt, men det forekommer

Figur 11 viser at de fleste opplever at inspektørene opptrer respektfullt under tilsyn. Det er imidlertid verdt å merke seg at en ganske betydelig andel av de som har fått påpekt regelbrudd – altså gruppen som normalt har mest med tilsynet å gjøre – har opplevd tilsynet som respektløst. Tallene sier kun noe om opplevelsen av tilsynet, og ikke noe om tilsynets faktiske opptreden. Påpeking av regelbrudd målbærer i sin natur konflikt mellom tilsyn og gårdbruker, og kan gjøre kommunikasjon krevende. For eksempel oppgir 13,8 prosent av de som har fått påpekt regelbrudd at



Figur 11. Husdyrproducentenes opplevelse av at inspektører fra Mattilsynet har opptrådt respektløst etter type kontakt med Mattilsynet. Figuren viser andelen produsenter med opplevelsen, fordelt på de som kun har hatt inspeksjon og de som dertil har fått påpekt regelbrudd. Tallene er oppgitt i prosent. Kilde: Aniwel.

de én eller flere ganger har kranglet med inspektør fra Mattilsynet, mens tilsvarende tall for de som kun har hatt inspeksjon er 5,8.

Intervjuene utdyper bildet. Når informanter forteller om konflikter, legger de vekt på *rimeligheten* av tilsynets vurdering og *formen* på inspektørens fremtreden. Et viktig funn er at informantene opplever til dels stor variasjon i måten ulike inspektører opptrer på, noe vi ser nærmere på i kapittel 10 (se også Anneberg et al., 2012). Intervjuene viser at negative opplevelser med tilsynet kan prege informanter i lang tid. En produsent forteller:

Jeg hadde et tilsyn med bakgrunn i at jeg hadde [overskredet grenseverdier angående dyrevelferd]. Så fikk jeg et brev ifra dem med varsel om vedtak og pålegg og jeg vet ikke hva det heter alt [...] Litt sånn utrivelig. Men så fikk jeg en svarfrist – uttalerett – en fredag [...] så kjører jeg og postlegger brevet – jeg husker det veldig godt – torsdag ettermiddag. Ja, når [Mattilsynets inspektør] var der på dette første tilsynet her – så hadde hun med seg – jeg mener det var en veterinærstudent [...] Og SÅ pirkete – SÅ utrolig pirkete de var ... Og jeg følte jo at hun her fra Mattilsynet på en måte skulle vise for denne her som hun hadde under opplæring hvordan dette skulle gjøres. Det var voldsomt. Så sa jeg det jeg at jeg synes det blir helt feil av dere å [...] si at jeg ikke har overholdt svarfristen, for det hadde jeg nemlig. [...] Ja. Dere kunne ha venta. Og hun var ... veldig arrogant, ovenfra og ned – sånn som jeg oppfattet henne. Og ville ikke høre på det, og helt uenig [...] For vet du, det er så mange bønder som er stressa over den måten som enkelte i Mattilsynet opptrer på. Og det jeg følte for min del, som har vært med i litt forskjellig – følte hele den opptredenen som svært ubehagelig. Og da vet jeg at det er andre som gjerne ikke ... er like robuste som meg som IKKE ville takle det. Ja. Men så – men så må jeg også få si at jeg har opplevd den rake motsetningen – de hyggeligste folkene i Mattilsynet – flere [...] Hvis de kommer på gården og har litt glimt i øyet – en hyggelig tone [...] Alvorlige avvik er greit, men det var masse småting som [...] Men du må liksom skille på alvorlighetsgraden, synes jeg [...] Vi husker jo de vonde episodene ... de leie episodene, de husker vi. Og de brenner seg fast. Men jeg har hatt – vi har hatt særdeles hyggelige, trivelige besøk [...] Og vet du – det var pinadø nokså tett på at jeg kutta ut hele produksjonen, for jeg syntes det var SÅ utrivelig [...] Når Mattilsynet parkerer [så lett synlig for

naboene] – og jeg følte meg [...] Jeg følte jeg var litt uthengt [...] de sitter litt i ryggmargen på meg, disse her negative episodene. (Fra intervju med husdyrprodusenten «P1»)

Figur 12 viser at produsenter stort sett har gode erfaringer med tilsyn, men i noe mindre grad der Mattilsynet har påpekt regelbrudd. Totalt sett sier tre av fire husdyrprodusenter seg helt eller delvis enige i at de jevnt over har gode erfaringer med tilsyn fra Mattilsynet. Andelen uenige er betydelig høyere blant de som har fått påpekt regelbrudd (19,2 prosent) enn blant resten (5 prosent). Tilsvarende er 35,7 prosent av de med regelbrudd helt enige i at de har gode erfaringer, mot 52 prosent blant resten. Enkelte kan reagere negativt på uvarslet tilsyn. Statistikken vår viser at 47,6 prosent av husdyrprodusentene er helt eller delvis enige i at varslet tilsyn fremmer dyrevelferden mer effektivt enn uvarslet tilsyn. Andelen uenige er til sammenligning 13,9 prosent. Tallene er ikke overraskende når vi tar i betraktning at husdyrprodusenter flest mener de følger loven av andre grunner enn oppdagelsesrisiko.

Det skal ikke være behøvelig å bli noe bedre om de kommer på et varsla tilsyn i forhold uvarsla [...] Det skal være godt i – i starten. Og du skal ikke ha noe du skal være nødt til å være redd for dem. Og som du må se til å få retta på FØR de kommer. Som du VET at de ikke vil godta. Så når de kom til meg liksom første gangen, så ringte de og sa fra – ja, lurte på om de kunne komme. Ja, det er greit, sa jeg, det er bare å komme. Jeg skal ikke gjøre noen ting forandring på noe før dere har vært og sett på det. Så får vi høre hva dere sier. Så da tok jeg DEN. Og etterpå så har jeg prøvd å følge det da. (Fra intervju med husdyrprodusenten «K4»)

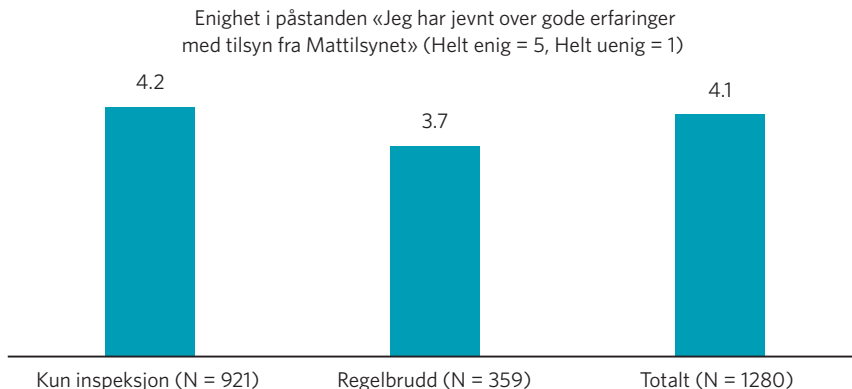
Enkelte opplever uvarslet tilsyn som urettmessig mistenksomhet, og sågar som uttrykk for fiendtlige hensikter. Disse husdyrprodusentene forteller:

Det er bare det at de kommer overraskende på meg, det er DET jeg ikke liker [...] For at [Mattilsynet] prøver å finne – det de kan gjøre, det er å prøve å finne noe som de kan ta oss på. Sånn føler JEG det er [...] Det er helt uhørt at – at de skal gå og se uten å ta kontakt med oss først [...] Da mister jeg respekten helt for det. (Fra intervju med saueprodusenten «H1»)

Og når klokka er ni halv ti, da pleier Mattilsynet å komme. Og når klokka er ti – hvis ikke de har kommet, da er vi så sikre på at de kommer [...] før tolv. Klokka tolv så gikk vi til pause, klokka ett så gikk vi ut igjen, og da engster vi oss ennå på at de kan jo faktisk komme. Når klokka er to, da roper [noen] oss ned. Halv tre begynner vi å engste oss – å herregud, vi må gjøre klar ting til i morgen. De kan komme i morgen. (Fra intervju med sauebonden «L»)

Men ikke alle opplever uvarslet tilsyn slik:

Jeg synes det er greit, jeg, at vi blir kontrollert. For dyrevelferden er – det er litt viktig – at vi har et landbruk som liksom kan stå fram og si at her – her er det brukbart [...] Jeg har sagt det til – til hun som sitter her nedpå, at du kommer akkurat når du vil. Vil du komme – vil du komme om en time – vær så god! Fjøset mitt er såpass at jeg kan godt ta deg med inni per i dag. For det er ikke bra det at vi får beskjed 14 dager i forveien, så vi kan rydde opp alt sammen og ha alt i orden. (Fra intervju med saueprodusenten «D3»)



Figur 12. Husdyrproduzenters erfaring med Mattilsynet. Figuren viser produsenters gjennomsnittlige erfaring, fordelt på produsenter som kun har hatt inspeksjon og produsenter som dertil har fått påpekt regelbrudd. Kilde: Aniwel.

Vi ser få tegn til at inspektørene forvirrer med sin muntlige kommunikasjon. Bare 2,3 prosent av husdyrproduzentene er uenige i påstanden «Jeg forstår hva Mattilsynets inspektører sier under inspeksjonen»,

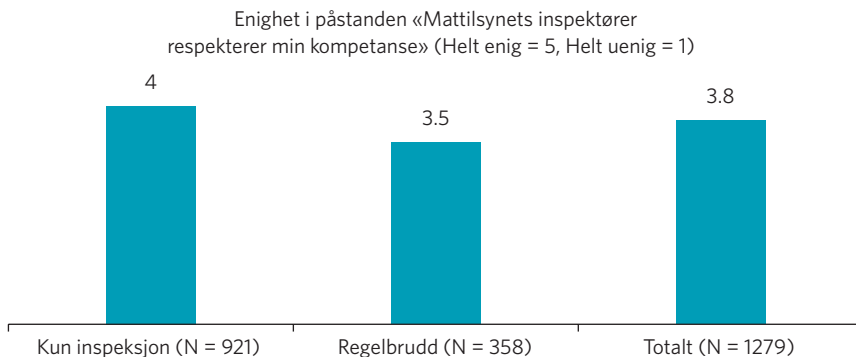
mens 83,1 prosent er enige. Betydelig flere sliter med å forstå brevene som tilsynet sender ut. 11,2 prosent av de som har mottatt brev svarer at brevene er vanskelige å forstå, mens 61,1 prosent svarer at det er lett.

Nei, de – jeg har ingen problemer med [Mattilsynets inspektører], jeg nei, når de fær. Det er når rapporten kommer at jeg ikke skjønner opplegget. Fordi at de bruker første halvdel av rapporten til å skrive at alt er i sin skjønneste orden, for å bruke siste halvdel av rapporten til å pålegge meg å fikse ditten og datten og pålegge meg å drive etter norsk lov – har jo nettopp sagt at jeg egentlig gjør det. Men så sier de at jeg gjør ikke det lell, og pålegger meg å gjøre det. (Fra intervju med kyllingprodusenten «E3»)

At inspektørene evner å gjøre seg forstått, betyr ikke nødvendigvis at de kommuniserer godt nok. I gruppen med regelbrudd opplever en betydelig andel (17,6 prosent) å mangle informasjon om utfallet av inspeksjonen når inspektøren forlater gården. Tilsvarende tall for gruppen uten regelbrudd er 8,2 prosent. Tallene sier ingenting om årsaken til forskjellen, men én mulig forklaring kan være at enkelte inspektører skyr konflikter ved ikke å orientere bonden muntlig om oppdagelsen av regelbrudd. Ettersom bønder flest ikke har inngående kjennskap til Mattilsynets forvaltningsfunksjoner og instruksjoner, kan betydningen av tydelig kommunikasjon fra tilsynets side neppe overvurderes. For eksempel forteller saueprodusenten «H3» om hvordan Mattilsynet kom for å ta blodprøver av sauene, og at han skjønnte de var på tilsyn først da han mottok brev i etterkant.

Varierende følelse av at tilsynet respekterer bondens kompetanse

Figur 13 viser at gruppen som har opplevd brudd på regelverket i noe mindre grad enn andre opplever at Mattilsynets inspektører respekterer deres kompetanse. Blant de som har opplevd brudd på dyrevelferdsloven, mener 20,7 prosent at Mattilsynet ikke respekterer deres kompetanse. Tilsvarende tall for som kun har hatt inspeksjon er ni prosent.



Figur 13. Produsenters opplevelser av at inspektørene respekterer deres kompetanse, etter type kontakt med Mattilsynet. Figuren viser produsenters gjennomsnittlige grad av enighet i påstanden «Mattilsynets inspektører respekterer min kompetanse», fordelt på produsenter som kun har hatt inspeksjon og produsenter som dertil har fått påpekt regelbrudd. Kilde: Aniwel.

De kvalitative intervjuene viser at produsenter opplever at tilsynets lydhørhet kan variere betydelig med hvilken inspektør som kommer på tilsyn (se også kapittel 10). Det er særlig når opplevelser av manglende lydhørhet kombineres med opplevelser av manglende kompetanse hos inspektøren, at informanter reagerer negativt.

[Mattilsynet] må ikke ha ukyndige folk, sånn som [en opplevd ukvalifisert inspektør], som skulle forklare meg hvordan jeg skulle stelle sauene. SÅNN nytter ikke å ha til å gå rundt, altså. (Fra intervju med saueprodusenten «H1»)

Dataene tyder imidlertid ikke på at husdyrprodusenter flest opplever Mattilsynets inspektører som faglig arrogante.

[Mattilsynets inspektører] må bare komme, sier jeg. Jeg har ikke noe imot dem, jeg nei. SÅNN nei [...] Jeg vil si at de er ikke noe arrogant og liksom sånn, nei. De lærer jo, de også – de lærer jo av produsentene, de også. For det er jo mange som er nyutdanna, kan du si, som får seg jobb i Mattilsynet og kommer ut – de vet jo INGEN ting [...] De må lære, de også, vet du [...] For at de spør jo – for de vet jo ikke alt, de heller, kan du si da. Det kan jo være noe de lurer på, og så kan jo jeg – Og de snapper jo opp. De lærer jo hele tida, de da, vil jeg si. For du klarer ikke å lese deg til det der, altså [...] I hvert fall når du begynner. (Fra intervju med kyllingprodusenten «A3»)

Tillit til inspektørens kunnskaper om lovverk og dyrevelferd

68,3 prosent av utvalget er enige i påstanden om at inspektørene i Mattilsynet har gode kunnskaper om lover og regler. Andelen som er uenige er på 6,1 prosent. Andelen er tilnærmet de samme når det gjelder vurdering av inspektørens kunnskaper om dyrevelferd, henholdsvis 63,8 og 8,9 prosent. Tallene avhenger lite av type kontakt med Mattilsynet. De kvalitative intervjuene etterlater imidlertid inntrykk av at mange, om enn ikke alle, produsenter har større tillit til varemottakernes veterinærer og til sin egen kompetanse enn til Mattilsynets inspektører, som de i større grad oppfatter som litt uerfarne generalister. Noen av oppfatningene synes å gjenspeile en tillitskonflikt mellom praktikere og akademikere som er velkjent fra primærnæringsforskning (f.eks. Jenkins, 2015).

For [Mattilsynets inspektører] har lest ting på et papir. Det er det som er forskjellen. Og mange av dem har sikkert vært i mange kyllinghus etter hvert, så mange av dem begynner jo å få en oppfattelse av det. Men det er nok ikke alle. [Kunnskapen deres] er for lav. Det er den, altså [...] Hvis de drar fram noe så hører du at når de sier det så er det nesten som de står der som et ark, for DET har de lært, og [...] de trenger gjerne litt mer [...] som har med faktisk dyrevelferd å gjøre i stedet for teori. For teori er fint og flott det, men det er bare veiledning. (Fra intervju med kyllingprodusenten «I2»)

Men det er nok ikke så gæli lurt å foreslå for Mattilsynet hva de bør gjøre. I hvert fall så kom det et ganske krast svar tilbake ... Jeg vet ikke hvordan det fungerer, dette her, jeg – men du kan jo sjøl tenke deg hvis du er sånn superutdanna, og det kommer en bonde og forteller deg hva som er rett og gæli, så [...] (Fra intervju med kyllingprodusenten «E3»)

Vi har nå holdt på i gamet såpass lenge at vi – vi har ikke noe nytt å lære av Mattilsynet, nei. (Fra intervju med saueprodusenten «B3»)

Disse kontorrottene, de har utdannelsen, men de har ikke noen praksis på noen måte. (Fra intervju med husdyrprodusenten «K4»)

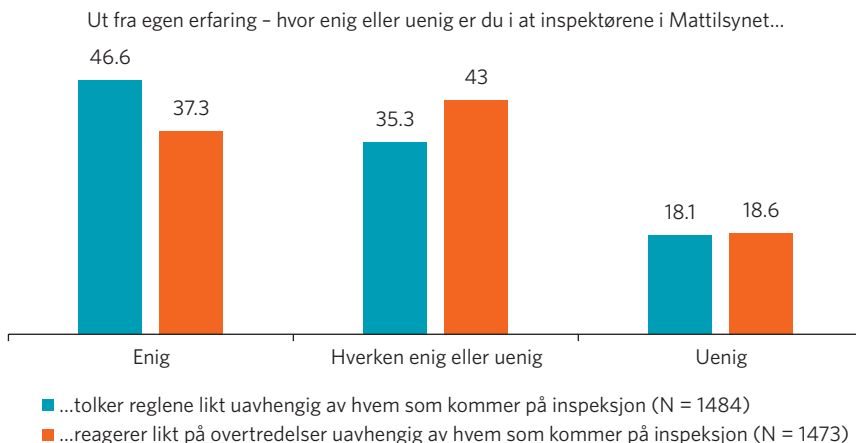
Imidlertid kan teoretisk kompetanse også møtes med atskillig respekt, spesielt når den kombineres med praktisk erfaring:

Han tilsynsveterinæren som [har vært i mitt fjøs] – HAN kan faget sitt, ja. Han har vært veterinær på slakteriet i alle år [...] Og han har sett veldig mye, både på slakteriet og ute hos fjørfebønder [...] Han har hatt mye kontakt med spisskompetansen i fjørfamiljøet, av professorer og –. (Fra intervju med kyllingprodusenten «K3»)

Respondentene i spørreskjemaundersøkelsen har en noe mindre positiv oppfatning av inspektørenes kunnskap om landbruk. 51,2 prosent er enige i at «Inspektørene i Mattilsynet har gode fagkunnskaper om din produksjon». De som har fått påpekt regelbrudd er mest uenige (30,7 prosent er uenig, mot 18,1 prosent blant de som ikke har hatt fått påpekt regelbrudd).

Blandet oppfatning av lovhåndhevelsen

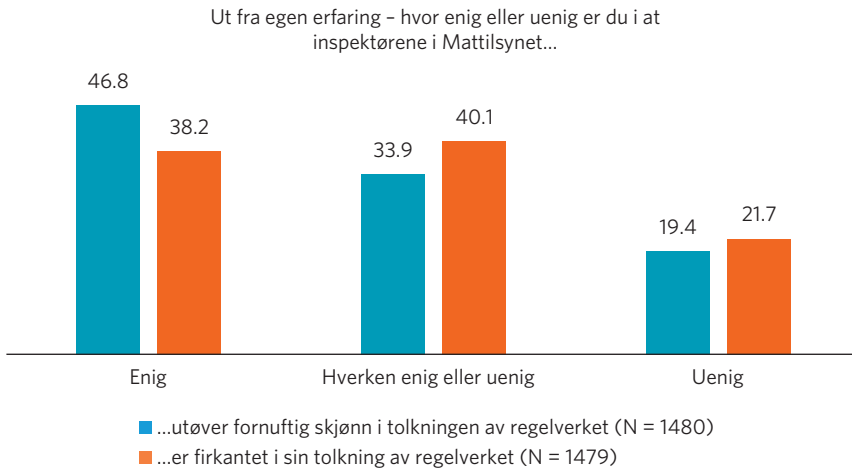
Manglende enhetlighet har lenge vært trukket frem som en utfordring for Mattilsynet (se KPMG, 2019, samt kapittel 4 i denne boka). Tilsvarende utfordringer har vært påpekt i dansk dyrevelferdsforvaltning (Anneberg et al., 2012). Figur 14 viser at under halvparten av norske husdyrprodusenter oppfatter at tilsynet opptrer enhetlig i lovfortolkning og



Figur 14. Oppfatninger av tilsynets enhetlighet. Figuren viser andelen produsenter som erklærer ulike grader av enighet i påstander om tilsynets enhetlighet. Tallene er oppgitt i prosent. Kilde: Aniwel.

reaksjonsmåte, mens snaut én av fem mener tilsynet opptrer forskjellig fra inspektør til inspektør. Den midterste kategorien – hverken enig eller uenig – er vel å merke stor, og denne kategorien kan romme svar både fra bønder som er lunkne i sin opplevelse av tilsynet og bønder som ikke har noen oppfatning.

Figur 15 viser at snaut halvparten er enige i at inspektørene utøver fornuftig skjønn, og omtrent hver femte er uenig. Bildet blir markant mer negativt når vi dreier på spørsmålsformuleringen og spør om inspektørene er firkantete i sine tolkninger av regelverket. Da svarer dobbelt så mange – omtrent to av fem – at det synes de. Kun én av fem er uenige i at inspektørene er firkantete. Oppfatningen av inspektørene som firkantete er mest uttalt blant de som har fått påpekt regelbrudd (48,5 prosent enige mot 37,2 i resten av utvalget).



Figur 15. Oppfatninger av inspektørenes regelanvendelse. Figuren viser andelen produsenter som erklærer ulike grader av enighet i påstander om tilsynets utøvelse av skjønn. Tallene er oppgitt i prosent. Kilde: Aniwel.

Også i de kvalitative intervjuene uttrykker noen opplevelser av at skjønnsutøvelsen varierer med inspektørene som kommer på tilsyn. Enkelte inspektører oppfattes som urimelig rigide. For eksempel forteller saueprodusenten «S1» om å ha blitt avkrevd samme dokumentasjon flere ganger fordi den ikke var satt opp riktig på arket. På den annen side forteller

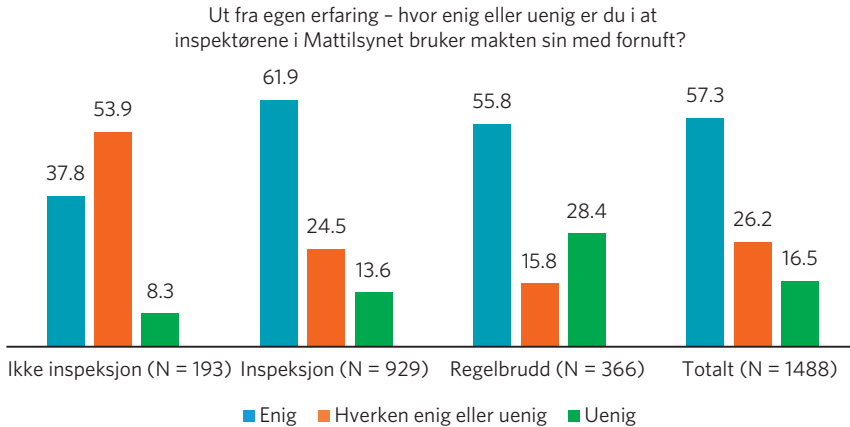
kyllingprodusenten «A1» om inspektøren som tar hensyn til alderen på fjøset når hun anvender lovkravene, slik at de ikke slår urimelig ut for ham. I likhet med dataene fra transport og slakteri (se kapittel 10), etterlater produsentintervjuene inntrykk av at menneskelige faktorer påvirker måten skjønn utøves på.

Selv om mange opplever inspektører som til dels firkantede, er 48 prosent helt eller delvis enige i at inspektørene er opptatte av å høre deres versjon, mens 14 prosent helt eller delvis uenige i dette. Andelen uenige er imidlertid betydelig større (24,8 prosent) blant produsenter som har fått påpekt regelbrudd enn blant de som ikke har det (11,3 prosent). Samtidig viser dataene at også mange (45 prosent) av de som har fått påpekt regelbrudd oppfatter inspektørene som opptatte av å høre deres versjon. Selv om opplevelser av vanskelig kommunikasjon er vanligere der regelbrudd påpekes, er hovedinntrykket at kommunikasjonen oppleves å fungere også da.

Opplever oftest, men ikke alltid, maktbruken som fornuftig

Figur 16 viser at de fleste husdyrprodusenter er helt eller delvis enige i at inspektørene bruker makten sin med fornuft, men variasjonen er betydelig. Ikke overraskende ser vi at langt flere av de som har hatt inspeksjon har en klar oppfatning om maktbruken, enn de som ikke har hatt inspeksjon. Vi ser også at andelen som mener maktbruken er ufornuftig, er langt høyere i gruppen som har fått påpekt regelbrudd enn i andre grupper. Likevel er det verdt å merke seg at flertallet er enige i at Mattilsynet bruker makten sin med fornuft, selv blant de som har fått påpekt regelbrudd. Sistnevnte gruppe utmerker seg også ved å ha flest med klar oppfatning av tilsynets maktbruk: få svarer «Hverken enig eller uenig». Tallene tyder på at tilsynet oftest oppleves å fungere godt, men at motsatt opplevelse er ganske vanlig blant de som har fått påpekt regelbrudd.

Tallene sier ikke hvorfor disse negative tilfellene oppstår, men de kvalitative dataene våre kan gi en pekepinn. Når informanter omtaler tilsynet, omtaler de i liten grad Mattilsynet som system, men snarere sine personlige møter med den enkelte inspektør. Både gode og dårlige erfaringer



Figur 16. Oppfatninger av inspektørenes regelanvendelse. Figuren viser andeler av produsenter som erklærer ulike grader av enighet i påstanden «Inspektørene fra Mattilsynet bruker makten sin med fornuft», fordelt på produsenter som ikke har hatt inspeksjon, produsenter som har hatt inspeksjon uten å få påpekt regelbrudd, og produsenter som har fått påpekt regelbrudd. Tallene er oppgitt i prosent. Kilde: Aniwel.

med tilsyn knytter seg til dette mellommenneskelige møtet, noe vi også fant i studien fra slakteriene (se kapittel 9 og 10). Fortellinger om dårlige erfaringer med Mattilsynet gir inntrykk av mellommenneskelig samhandling som skjærer seg. Disse produsentene forteller:

[Denne inspektøren] følte som en person som misbrakte systemet. Altså tror – jeg tror ikke alle i Mattilsynet er sånn. Og det har jeg jo bevis på også – alle er ikke sånn. Men jeg tror hvis du [...] har litt lyst på litt makt, så er det en flott stilling for å – du kan utøve makt hvis du vil [...] Og [denne inspektøren] – tydeligvis likte [vedkommende] – det har jeg hørt av andre også, etterpå, at det er ikke ekstra gildt å ha besøk av [denne inspektøren]. For [vedkommende] [...] er ganske krass [...] Men det er [hen] gjerne som person også. (Fra intervju med kyllingprodusenten «I2»)

Jeg går ikke rundt og har noe sånn negativ holdning til folk flest i Mattilsynet. Men det er disse enkelte episodene der jeg føler at det er noen som [...] har noen sånne maktovergrep. (Fra intervju med kyllingprodusenten «P1»)

60 prosent av respondentene er helt eller delvis uenige i påstanden «Jeg opplever at Mattilsynet er ute etter å ta meg når de kommer på tilsyn».

Det er likevel et ikke ubetydelig mindretall (16 prosent) som sier seg enige. Opplevelsen er spesielt utbredt (26 prosent enige) blant de som har fått påpekt regelbrudd. Mattilsynet driver et såkalt risikobasert tilsyn, der tilsynsobjekter prioriteres etter anslått sannsynlighet for at dyr utsettes for betydelig lidelse (se kapittel 6). Tilsyn kan dermed skape opplevelse av urimelig forskjellsbehandling og mistenkeliggjøring. En informant forteller om sin sauedrift i et rovdyrutsatt område:

Vi føler at [Mattilsynet] er en instans, egentlig, som skal oss til livs ... Og det er enkelte naboer som – jeg har spurt om de har hatt besøk fra Mattilsynet da. Har ALDRI hatt besøk fra Mattilsynet. Hadde det ikke da vært mer normalt at dere kunne ha tatt littegranne og tatt alle sammen da, liksom [...] enn at de skal plukke ut bare akkurat de samme personene hvert bidige år. Det er det de gjør. Det er det de gjør. Det føler vi på, alle [vi sauebøndene her], at det er oss de er ute etter å ta [...] Det står med stor skrift nede på bildøra, det – Mattilsynet. Og da er det greit å se hvem som [ferdes] etter veiene. Det var derfor naboen kom, vet du, etter utover og lurte på hva Mattilsynet for etter [...] Men det er klart at folk i nabolag og sånt ser – spekulerer vel egentlig på hvorfor Mattilsynet [kommer] [...] For er år etter år hos samme person. Og det blir jo egentlig sånn at vi blir jo litt uglesett og sett på at han driver jo sikkert dårlig med dyrene sine, han, som har besøk fra Mattilsynet så jevnt. (Fra intervju med sauebonden «B3»)

Som for så mange av variablene, ser vi altså at flertallet opplever et vel-fungerende tilsyn mens et betydelig mindretall, spesielt blant de som har fått påpekt regelbrudd, oppfatter tilsynets opptreden som problematisk.

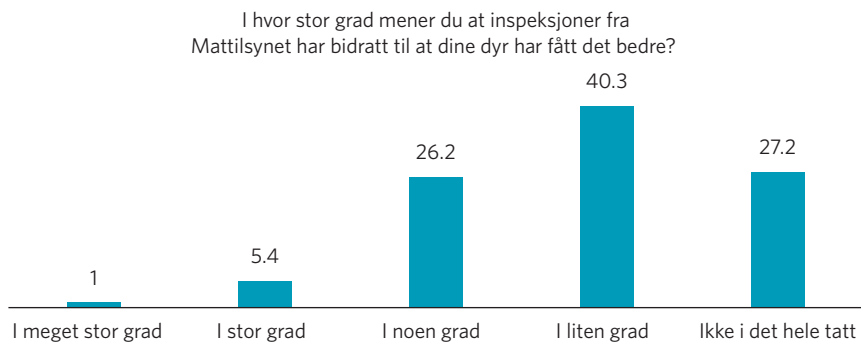
Ofte finnes mer enn ett svar på hvorfor samhandling skjærer seg. Tilsyn er et møte mellom to parter. I kapitlene 9 og 10 argumenteres det for at konflikt ofte kan forebygges eller fremprovoseres gjennom måten tilsynet utøves på. Et tilsyn som aldri opplever konflikter, vil neppe være effektivt. Samtidig viser atskillig forskning at unødig maktbruk kan undergrave lovhåndhevelsen (f.eks. Murphy et al., 2015; Rorie et al., 2018; Sunshine & Tyler, 2003). Produsenten «I2» uttrykker en oppfatning som er utbredt i mange studier, og har fått en viktig plass håndhevelsesteorien: at tilsynet ikke skal bruke hardere virkemidler enn det som er nødvendig for å oppnå lovlidighet (f.eks. Ayres & Braithwaite, 1992; se også kapittel 2 og 7 i denne boka).

Jeg mener jo at Mattilsynet bør ha nok makt til at de kan si at du får ikke drive med kylling mer. Altså den makta BØR de i grunnen ha. Men de bør også kunne – hvis jeg aldri – for eksempel aldri hadde hatt et eneste problem i huset mitt, og har en forklaring – jeg VET hva jeg har gjort galt, altså vet hva som har skjedd, så mener jeg at da trenger det ikke å være noen følge av det heller. (Fra intervju med kyllingprodusenten «I2»)

Prinsippet om ikke å bruke hardere virkemidler enn nødvendig, er ikke bare et utbredt moralsk prinsipp, det er også uttrykt rettslig i det såkalte *forholdsmessighetsprinsippet* i forvaltningsretten (Eckhoff & Smith, 2018, s. 407–409).

Tilsynet oppleves til en viss grad å bidra til dyrevelferden

Vi så tidligere at et stort flertall av husdyrprodusentene mener regelverket bidrar til bedre dyrevelferd og at Mattilsynet trengs. Figur 17 viser likevel at svært få mener at Mattilsynets inspeksjoner har hatt *stor* betydning for dyrevelferden i egen besetning. Imidlertid mener omtrent hver tredje husdyrprodusent at tilsynet i det minste har hatt *noe* betydning. Informantene i de kvalitative intervjuene fremhever i større grad betydningen av rådene fra varemottakernes (for eksempel Norturas) veterinærer.



Figur 17. Vurdering av tilsynets effekt på dyrevelferd. Figuren viser andelen av produsenter som erklærer ulike syn på hvorvidt inspeksjoner har bedret velferden til egne dyr. Tallene er oppgitt i prosent. N = 1 299. Kilde: Aniwel.

Gitt produsentenes positive vurdering av lovverket (figur 5), kan det virke overraskende at de ikke tillegger inspeksjonene større betydning. Funnet er imidlertid ikke overraskende når vi tolker det i lys av dataene om lovlighetsmotivasjoner: De fleste uttrykker der vilje til å følge reglene av andre grunner enn frykt for hva en inspeksjon kan føre med seg. God dyrevelferd knyttes i større grad til ønsket om seriøsitet og god drift.

Jeg prøver nå å gjøre så godt jeg kan uansett hva Mattilsynet holder på med, jeg. Det – for det er nå en gang sånn at [...] jo bedre du driver [...] jo bedre inntekt har du. Og det er jo nesten konsekvent sånn at [...] dyrevelferd og økonomi går hånd i hånd. Jo høyere og bedre dyrevelferd, jo mer økonomi blir det. (Fra intervju med kyllingprodusenten «E3»)

Hverken intervjuene eller statistikken gir grunnlag for å avfeie betydningen av tilsyn. Antakelig er det riktigere å si at tilsynet oppleves å ha begrenset betydning blant det flertall av produsenter som har betydelig egenmotivasjon for å følge reglene, men tilsynet oppfattes samtidig som en vaktbikkje overfor de med lav egenmotivasjon. Informantene sitert nedenfor uttrykker en ganske typisk kombinasjon av systemlojalitet og opplevd nødvendighet av tilsyn.

Informant: Jeg syns [tilsynet] er viktig, fordi at det er jo [...] Det finnes noen slappfisker overalt [...]

Intervjuer: [Om regelverket] er der, men Mattilsynet er borte [...] hadde du da drevet på en annen måte?

Informant: Forhåpentligvis ikke. Det er bestandig greit at det er noen som kontrollerer deg. Jeg tror den må være der. Du klarer ikke å – kan du si – hvis ikke du har lover og regler, så er det lettvis å ta en snarvei. (Fra intervju med kyllingprodusenten «O1»)

Intervjuer: La oss tenke at Mattilsynet ikke fantes, hadde du da drevet på en annen måte enn du gjør i dag? Altså at LOVEN fortsatt er der, men Mattilsynet er ikke der og kontrollerer.

Informant: Jeg tror jeg nok jeg hadde drevet sånn som i dag. For jeg er – jeg er av den oppfatningen at man skal jo drive best mulig, sånn ut fra de forutsetningene man har. Det tror jeg. Men jeg er jo glad for at Mattilsynet finnes. (Fra intervju med saueprodusenten «H3»)

Ønsker mer veiledning

Tallene i figur 18 tyder på at mange ønsker mer veiledning fra Mattilsynet. I tråd med statlig tilsynspolitik, har Mattilsynet bygd ned veiledende funksjoner knyttet til hvordan lovfestede krav skal oppfylles. Nedbyggingen har sammenheng med dreiningen mot såkalt resultatorientert (også kalt funksjonsbasert) regelverk, det vil si krav knyttet til resultater snarere enn type tiltak (Gezelius, 2019b; Meld. St. 17 (2002–2003), s. 26–27). Mange deltakere i vår studie – både produsenter og transportører – ønsker mer konkret veiledning om hva de skal gjøre for å oppnå lovfestede krav. Når produsenter ikke selv finner løsninger og ikke tilbys veiledning, oppleves tilsynets makt påtrengende. Produsenter forteller:

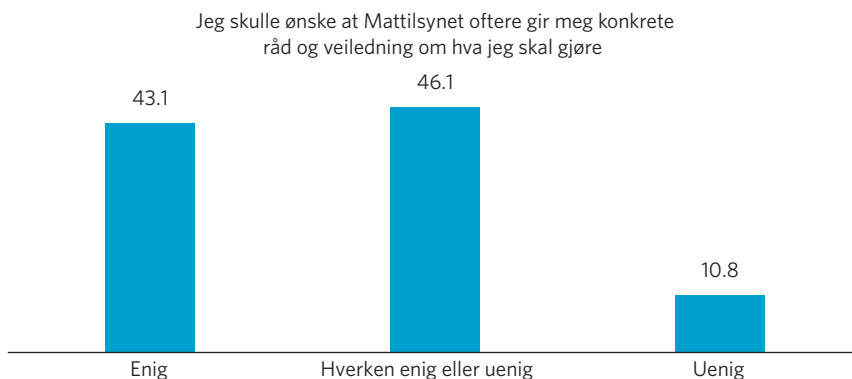
Informant: Ja. Jeg har nettopp levert, jeg nå [...] og hvis dette her nå blir – jeg får et dårlig resultat på det der, så vet jeg ikke hva jeg skal gjøre. Fordi at denne her gangen så satte jeg som sagt varmelegget på PÅ, og det har stått på full skuv i fra dag 0 og til jeg faktisk leverte kyllingen [...] CO₂-verdiene har vel aldri vært over 2 500 ppm, og kravet er 3 000 ... på NOE tidspunkt ... For jeg har gått og passa det der nå, jeg, som en smed, for å følge med på hva som egentlig skjer [...] Så da blir det spennende da [...] Er det mye [buksykdom] nå så [...] DA er det ikke – da vet jeg ikke hvor jeg skal lete hen.

Intervjuer: Og du får ingen hjelp fra Mattilsynet til å lete noen plass?

Informant: Nei, nei, nei. De sier bare at du gjør noe feil. Og så stenger vi huset ditt hvis du ikke klarer å fikse det [...] Men hvis det blir noe mer bråk om dette her nå så – da blir jeg oppgitt, altså [...] Skal det være sånn at [...] at jeg pådrar meg magesår fordi at jeg er redd for kassasjonstallene for hvert eneste innsett, så må jeg jo slutte med dette her da [...] Det å gå og grue seg til kassasjonsresultatet og [...] og drive og fantasere om eventuelle konsekvenser av at Mattilsynet går helt amok, da – det er klart, det er ikke noe festlig, det er det ikke [...] For hvis Mattilsynet har bestemt seg for at – at [...] de skal terminere meg, så klarer de det, vet du. Det gjør de.

(Fra intervju med kyllingprodusenten «E3»)

[Mattilsynet] er ikke der for å prøve å gi råd. Ja, men ... hva skal jeg gjøre? [...] Og det var ikke snakk om å få svar. Men da er det jo sånn at – at [...] når Mattilsynet ikke kan svare deg [...] så kan du si at – så får du avvik da, og da står det at det ikke er godt nok. Så prøver du da å rette opp i dette her etter beste evne. Men hvis du ikke treffer blink da – og alle ekstraskudda går på utsida da – så er det jo å avvikle til slutt, på grunn av at du ikke kan få råd om hvordan ting skal være. (Fra intervju med saueprodusenten «S1»)

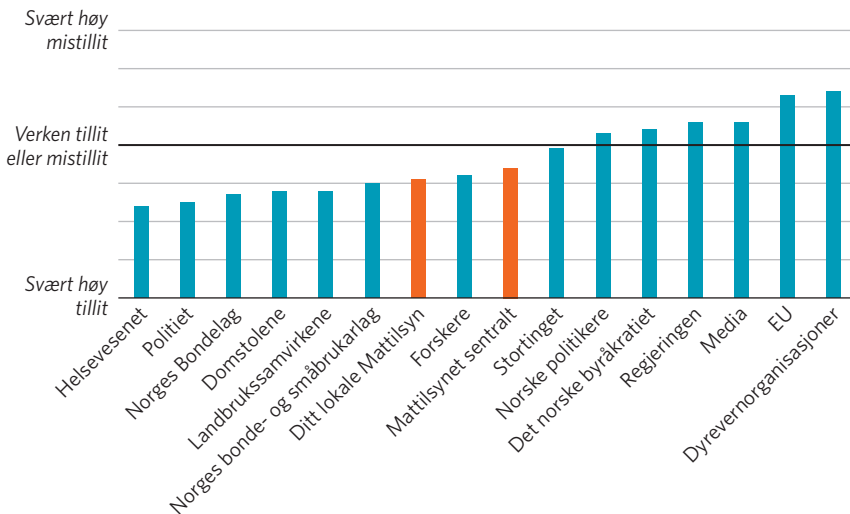


Figur 18. Husdyrproducenters ønske om veiledning fra Mattilsynet. Figuren viser andelen av produsenter som erklærer ulike grader av enighet i påstanden «Jeg skulle ønske at Mattilsynet oftere gir meg konkrete råd og veiledning om hva jeg skal gjøre». Tallene er oppgitt i prosent. N = 1 497. Kilde: Aniwel.

Ingen tillitskrise

Befolkningens tillit til offentlige myndigheter fremheves av mange som en mer eller mindre viktig betingelse for offentlig styring (f.eks. Jagers et al., 2021; Marien & Hooghe, 2011). En rekke studier har også vist at befolkningen i Norge har relativt stor tillit til sine institusjoner (Kleven, 2016; Kroknes et al., 2015). Vi spurte husdyrprodusenter «Hvor stor tillit har du til hver av aktørene nevnt nedenfor?», hvorpå vi listet opp ulike institusjoner. Vårt spørsmål inneholdt ingen nærmere definisjon av hva tillit er. Tallene, presentert i figur 19, viser altså kun den rent subjektive oppfatninger av egen tillit. Tillit er vanskelig å tallfeste, så en numerisk skala som det vi brukte, måler først og fremst respondentenes *rangering* av ulike institusjoner, og i mindre grad objektivt tillitsnivå. Der vi har sammenligningsgrunnlag, samsvarer våre funn godt med studier av befolkningen som

helhet (Kleven, 2016): også husdyrprodusenter har høyere tillit til politiet og domstolene enn til Stortinget, og høyere tillit til Stortinget enn til norske politikere i sin alminnelighet. Det er derfor verdt å merke seg at Mattilsynet kommer ganske godt ut på rangeringen. Gjennomsnittet for Mattilsynet, både lokalt og sentralt, ligger godt under grensen for mistillit, og omtrent på nivå med tilliten til forskere. Tilliten til det lokale Mattilsynet er høyere enn til Mattilsynet sentralt, hvilket samsvarer med forskning som viser at folk tenderer til å ha høyere tillit til lokale enn til sentrale myndigheter (Denters, 2002). Tallene styrker også inntrykket, som gis i våre øvrige data, av at samhandlingen med de lokale inspektørene stort sett oppleves å fungere godt. Tallene i figur 19 kan tolkes som at husdyrprodusenter har størst tillit til institusjoner etablert for å trygge deres interesser, det være seg interesser som samfunnsborgere (ivaretatt av helsevesen, politi, domstoler) eller som yrkesgruppe (ivaretatt av landbruksorganisasjonene). Der nest kommer faginstanser (forskere og Mattilsyn), som også har betydelig tillit. Oppfatningene går markant i retning mistillit når vi kommer til politiske beslutningstakere og media. Sterkest er mistilliten til aktører som kan oppleves å true produsentenes interesser (EU og dyrevernorganisasjoner).



Figur 19. Husdyrprodusenters tillit/mistillit til ulike institusjoner. Figuren viser produsenters gjennomsnittlige uttrykk for eget tillitsnivå. Tallverdien øker med graden av mistillit. Diagrammet kan dermed leses som et mistillits-diagram, der lav tallverdi indikerer høy tillit. Kilde: Aniwel.

Tillitstallene føyer seg inn i det generelle bildet fra studien vår. Mattilsynet synes ikke å stå overfor noen tillitskrise, selv om vi har sett at utfordringer finnes. Utfordringene gjenspeiles også i tillitstallene: Omkring 15 prosent av husdyrprodusentene uttrykker større eller mindre grad av mistillit til Mattilsynet, en andel som ligger nær den negative andelen på mange andre spørsmål angående opplevelser av Mattilsynet. Tallene våre gir altså et ganske konsistent inntrykk av at relasjonen til tilsynet er god for de fleste, men relativt dårlig i 10–20 prosent av næringen.

Konklusjon: En næring mottakelig for styring

I dette kapitlet har vi undersøkt hvordan norske husdyrprodusenter oppfatter dyrevelferd, hvilke holdninger de har til lovverk og lovlighet, og hvordan de oppfatter Mattilsynet og dets inspektører. Husdyrprodusentene mener lovverket ivaretar viktige verdier og at lovverket virker etter hensikten. De anser seg som moralsk forpliktet til å følge lovverket. De aksepterer tilsyn og mener Mattilsynet fyller en nødvendig oppgave. De opplever at inspektører flest opptrer på en akseptabel måte. De fleste produsentene har betydelig grad av tillit til Mattilsynet som etat.

Dersom tolkningen av dataene skal sammenfattes i én setning, må den altså være at husdyrnæringene i Norge er mottakelige for offentlig styring. Et gjennomgående funn i vårt materiale er at næringen preges av en grunnleggende *aksept for styringssystemet*.

Samtidig ser vi utfordringer. Oppfatninger av hva som er god dyrevelferd varierer, og noen opplever at de tidvis må nedprioritere dyrenes velferd for å ivareta andre hensyn. Vi ser også at negative opplevelser og negative oppfatninger av Mattilsynet ikke er uvanlige, spesielt blant de som har fått påpekt regelbrudd.

Bønders relasjoner til Mattilsynet preges av møtet med den enkelte inspektør. Vi har grunnlag for å si at god mellommenneskelig samhandling er en nøkkel til god relasjon mellom næring og tilsyn. Også i studien av slakteri- og transportvirksomheter ser vi den kritiske betydningen av god mellommenneskelig samhandling (se kapittel 10).

Inspektørens personlige fremtreden, og ikke bare fagkunnskap, er altså viktig.

Selv om dataene tyder på at næringen er mottakelig for styring, er ikke alle styringsmidler nødvendigvis effektive, og heller ikke like relevante i alle situasjoner. Vi har tidligere påpekt problemer knyttet til Mattilsynets nedbygging av deler av sin veiledningsvirksomhet, og tilsvarende problemer knyttet til at virkemiddelbruk trappes opp uten grundig vurdering av overtrederens subjektive skyld (Gezelius, 2019a, 2019b). Funnene i dette kapitlet gir ikke dybdekunnskap om effektene av ulike virkemidler, men dataene understøtter argumentet om at god veiledning – som appeller til næringens fornuft og moralske ansvarlighet – vil kunne ha betydelig gjenklang blant flertallet av bønder. Avskrekkende maktbruk vil kunne virke etter hensikten i en del tilfeller, men også virke mot sin hensikt i andre tilfeller, spesielt når makten oppleves brukt unødige. Som argumentert i kapittel 9, har vi grunn til å tro at Mattilsynet trenger et spekter av virkemidler som er tilstrekkelig bredt til å kunne favne de motivasjoner og situasjoner som råder i næringen, samt rutiner for å kunne velge virkemidler som er tilpasset det enkelte tilfelle.

Referanser

- Anneberg, I., Vaarst, M. & Sørensen, J. T. (2012). The experience of animal welfare inspections as perceived by Danish livestock farmers: A qualitative research approach. *Livestock Science*, 147(1–3), 49–58. <https://doi.org/10.1016/j.livsci.2012.03.018>
- Ayres, I. & Braithwaite, J. (1992). *Responsive regulation: Transcending the deregulation debate*. Oxford University Press.
- Denters, B. (2002). Size and political trust: Evidence from Denmark, the Netherlands, Norway, and the United Kingdom. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 20(6), 793–812. <https://doi.org/10.1068/co225>
- Eckhoff, T. & Smith, E. (2018). *Forvaltningsrett* (11. utg.). Universitetsforlaget.
- Forskrift om velferd for småfe. (2005). *Forskrift om velferd for småfe* (FOR-2005-02-18-160). Lovdata. <https://lovdata.no/forskrift/2005-02-18-160>
- Gezelius, S. S. (2019a). Consequences of tit-for-tat enforcement: Toward a Hippocratic principle of regulatory implementation. *Law & Policy*, 41(2), 220–241. <https://doi.org/10.1111/lapo.12125>

- Gezelius, S. S. (2019b). Forvaltningen som lovhåndhever: Legitimitet, virkemiddelbruk og styringsevne. *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, 96(3), 53–75.
- Gezelius, S. S. & Hauck, M. (2011). Toward a theory of compliance in state-regulated livelihoods: Comparing compliance motivations in developed and developing world fisheries. *Law and Society Review*, 45(2), 435–470. <https://doi.org/10.1111/j.1540-5893.2011.00436.x>
- Hogg, M. A. & Vaughan, G. M. (2008). *Social psychology* (5. utg.) Pearson Education Limited.
- Jagers, S. C., Sjöstedt, M., Sundström, A., Linell, A. & Ntuli, H. (2021). Trust, corruption, and compliance with regulations: Attitudes to rule violations in the Great Limpopo Transfrontier Park. *Social Science Quarterly*, 102(6), 2661–2675. <https://doi.org/10.1111/ssqu.13048>
- Jenkins, L. D. (2015). From conflict to collaboration: The role of expertise in fisheries management. *Ocean & Coastal Management*, 103, 123–133. <https://doi.org/10.1016/j.ocecoaman.2014.10.006>
- Kirchler, E., Kogler, C. & Muelbacher, S. (2014). Cooperative tax compliance: From deterrence to deference. *Current Directions in Psychological Science*, 23(2), 87–92. <https://doi.org/10.1177/0963721413516975>
- Kleven, Ø. (2016). Nordmenn på tillitstoppen i Europa. *Samfunnsspeilet*, (2), 13–18.
- KPMG. (2019). *Uavhengig gransking av Mattilsynet. Rapport til Landbruks- og matdepartementet*. https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/no/pdf/2019/12/uavhengig-gransking-av-mattilsynet_10.12.19.pdf
- Kroknes, V. F., Jakobsen, T. G. & Grønning, L. (2015). Economic performance and political trust: The impact of the financial crisis on European citizens. *European Societies*, 17(5), 700–723. <https://doi.org/10.1080/14616696.2015.1124902>
- Marien, S. & Hooghe, M. (2011). Does political trust matter? An empirical investigation into the relation between political trust and support for law compliance. *European Journal of Political Research*, 50(2), 267–291. <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.2010.01930.x>
- Meld. St. 17 (2002–2003). *Om statlige tilsyn*. Kommunal- og distriktsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-17-2002-2003-/id134860/>
- Murphy, K., Sargeant, E. & Cherney, A. (2015). The importance of procedural justice and police performance in shaping intentions to cooperate with the police: Does social identity matter? *European Journal of Criminology*, 12(6), 719–738. <https://doi.org/10.1177/1477370815587766>
- Paternoster, R. (2010). How much do we really know about criminal deterrence? *The Journal of Criminal Law and Criminology*, 100(3), 765–824.

- Rorie, M. L., Simpson, S. S., Cohen, M. A. & Vandenberg, M. P. (2018). Examining procedural justice and legitimacy in corporate offending and beyond-compliance behavior: The efficacy of direct and indirect regulatory interactions. *Law & Policy*, 40(2), 172–195. <http://dx.doi.org/10.1111/lapo.12100>
- Sunshine, J. & Tyler, T. R. (2003). The role of procedural justice and legitimacy in shaping public support for policing. *Law & Society Review*, 37(3), 513–548. <https://doi.org/10.1111/1540-5893.3703002>
- Tyler, T., Goff, P. A. & MacCaoun, R. J. (2015). The impact of psychological science on policing in the United States: Procedural justice, legitimacy, and effective law enforcement. *Psychological Science in the Public Interest*, 16(3), 75–109.