

STIG S. GEZELIUS OG FRODE VEGGELAND (RED.)

Forvaltning av dyrevelferd i Norge

Hvordan få lovverk til å virke?



Forvaltning av dyrevelferd i Norge

Stig S. Gezelius og Frode Veggeland (red.)

Forvaltning av dyrevelferd i Norge

HVORDAN FÅ LOVVERK TIL Å VIRKE?

ÇAPPELEN DAMM AKADEMISK

© 2022 Stig S. Gezelius, Frode Veggeland, Charlotte Berg, Frida Lundmark Hedman, Arne Holm, Ola Nafstad, Sigrid Stokstad, Oddveig Storstad, Elisiv Tolo og Ivar Vågsholm.

Dette verket omfattes av bestemmelsene i Lov om opphavsretten til åndsverk m.v. av 1961. Verket utgis med åpen tilgang under betingelsene i Creative Commons-lisensen CC BY-ND 4.0. Denne tillater tredjepart å kopiere, distribuere og spre verket i hvilket som helst medium eller format under betingelse av korrekt kreditering og at en lenke til lisensen er oppgitt. Lisensen tillater ingen bearbeidelser. Les hele lisensteksten: <https://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0/legalcode.no>

Boka er utgitt med støtte fra Norges forskningsråd.

ISBN Hefte utgave: 978-82-02-76187-5
ISBN PDF: 978-82-02-71624-0
ISBN EPUB: 978-82-02-76184-4
ISBN HTML: 978-82-02-76185-1
ISBN XML: 978-82-02-76186-8
DOI: <https://doi.org/10.23865/noasp.159>

Dette er en fagfelleurdert antologi.

Omslagsdesign: Cappelen Damm AS
Omslagsbilde: AdobeStock/Vlad Klok og siraanamwong
Cappelen Damm Akademisk/NOASP
noasp@cappelendamm.no

Innhold

Forord	7
Kapittel 1 Innledning	9
<i>Stig S. Gezelius & Frode Veggeland</i>	
Kapittel 2 Teorier om lovlidighet og håndhevelse: Hvilken virkelighetsforståelse skal tilsynet bygge på?	21
<i>Stig S. Gezelius</i>	
Kapittel 3 Fra vern mot vold til et liv verdt å leve	45
<i>Elisiv Tolo & Ola Nafstad</i>	
Kapittel 4 Enhetlig og helhetlig forvaltning? Mattilsynets organisering og styring av dyrevelferdsarbeidet	81
<i>Frode Veggeland & Sigrid Stokstad</i>	
Kapittel 5 I valget mellom straff eller overtalelse - inspektørens oppfatninger av egen funksjon under tilsyn	117
<i>Arne Holm</i>	
Kapittel 6 Det risikobaserte tilsynet - inspektørens oppfatninger av tilsynsprosessen	145
<i>Arne Holm</i>	
Kapittel 7 «Alt handler om skjønn»: Rettslige rammer for skjønnsutøvelse møter skjønnsutøvelse på bakkeplanet	181
<i>Sigrid Stokstad</i>	
Kapittel 8 Forvaltning av dyrevelferd i Norge og Sverige	215
<i>Frida Lundmark Hedman, Frode Veggeland, Ivar Vågsholm og Charlotte Berg</i>	
Kapittel 9 Det formålsorienterte tilsynet: Hvordan fremmer inspektører dyrevelferd?	251
<i>Stig S. Gezelius</i>	

Kapittel 10 Mennesket i tilsynet: Personlig håndhevelsesstil, lokal tilsynskultur og bedriftsmotstand	281
<i>Stig S. Gezelius</i>	
Kapittel 11 Bøndene og dyrevelferdsforvaltningen: En flermetodisk studie av husdyrproducenters erfaringer	313
<i>Stig S. Gezelius, Oddveig Storstad & Frode Veggeland</i>	
Kapittel 12 Hvordan fremme dyrevelferdslovens formål? Konklusjoner fra forskningsprosjektet	357
<i>Stig S. Gezelius & Frode Veggeland</i>	
Forfatterbiografier	369

Forord

Formålet med denne boka er å bidra til kunnskap om hvordan myndighetsreguleringer kan iverksettes. Boka tar for seg dyrevelferd spesielt, men mange av de forvaltningsmessige temaene angår tilsynsforvaltningen i sin alminnelighet.

Boka er resultat av studier gjort innenfor rammen av forskningsprosjektet Aniwel, som er finansiert av Norges forskningsråd etter initiativ fra Mattilsynet. Aniwel bygger på et tverrfaglig samarbeid mellom forskere innen statsvitenskap, juss, sosiologi, sosialantropologi, veterinærfag og husdyrvitenskap. Prosjektet har vært ledet av Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO), som har samarbeidet med Universitetet i Sørøst-Norge, OsloMet – storbyuniversitetet, Sveriges lantbruksuniversitet (SLU), Animalia og Ruralis – Institutt for rural- og regionalforskning. Frode Veggeland ved NIBIO og Universitetet i Oslo har vært prosjektleder.

Forskergruppa har hatt støtte i et dialogforum der Mattilsynet, Norges Bondelag, Sjømat Norge, Matmerk, Dyrevernalliansen og juridisk ekspertise (ved adv. Jo Gjestvang) har vært representert. Vi takker dialogforumet for engasjement, innsikt og konstruktivitet. Vi retter også stor takk til alle informanter, respondenter, bedrifter og forvaltningsorganer som har gitt av sin tid og sine erfaringer. Uten dere hadde prosjektet vært umulig.

Boka er en antologi, og kapitlene kan leses separat. Leseren vil finne krysshenvisninger mellom kapitlene, noe som gjenspeiler at boka har en samlet profil: Kapitlene dekker til sammen det vi anser som de viktigste temaene knyttet til iverksetting av dyrevelferdslovgivningen i landbaserte matnæringer. Bokas redaktører har jobbet som et likestilt lag og er listet alfabetisk.

Oslo og Horten, mars 2022

Stig S. Gezelius og Frode Veggeland

KAPITTEL 1

Innledning

Stig S. Gezelius

Universitetet i Sørøst-Norge

Frode Veggeland

Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO) og Universitetet i Oslo

Forvaltning av dyrevelferd

Formålet med denne boka er å gi kunnskap om den offentlige forvaltningen av dyrevelferd, og om forvaltningens forutsetninger for å lykkes. Samtidig har boka et allment formål: å gi generell kunnskap om hvordan lovverk kan iverksettes. Dyrevelferden forvaltes gjennom en egen lov som har til formål «å fremme god dyrevelferd og respekt for dyr» (Dyrevelferdsloven, 2009). Boka handler om hvordan offentlige myndigheter kan iverksette loven på en formålstjenlig måte. Myndighetene skal sørge for at loven følges opp av de som eier, holder og transporterer dyr. Mattilsynet har hovedansvaret for å besørge dette, og ivaretagelse av ansvaret er bokas hovedanliggende. Tre spørsmål ligger dermed til grunn for boka: Hvordan kan offentlige myndigheter iverksette og praktisere lovverket på en slik måte at næringen handler i tråd med lovens formål? Hvordan påvirker den organisatoriske utformingen av tilsynssystemet mulighetene for effektiv iverksetting? Hvordan forholder matprodusenter seg til offentlige virkemidler?

Sitering: Gezelius, S. S. & Veggeland, F. (2022). Innledning. I S. S. Gezelius & F. Veggeland (Red.), *Forvaltning av dyrevelferd i Norge: Hvordan få lovverk til å virke?* (Kap. 1, s. 9–19). Cappelen Damm Akademisk. <https://doi.org/10.23865/noasp.159.ch1>
Lisens: CC BY-ND 4.0

Dyrs eller menneskers behov?

Forvaltningen av dyrevelferd handler om konflikter mellom menneskers og dyrs behov. Så lenge vi kjenner til, har mennesker brukt dyr for egne formål. Antakelig vil vi fortsette å gjøre det i overskuelig fremtid. Men i hvilken utstrekning vi har rett til det, og måten vi kan tillate oss å gjøre det på, har blitt samfunnsgjennomgripende spørsmål. Hva mennesker kan tillate seg overfor dyr, er ikke lenger et spørsmål forbeholdt filosofer. Den jevne forbruker forventes å ha en oppfatning, eller i det minste følelser, knyttet til dette spørsmålet. Dermed får spørsmålet politisk karakter: Normer om menneskers behandling av dyr nedfelles i økende grad i lovverk. Dette lovverket er i dag svært omfattende.

Lovgiverne forsøker å hankses med et vedvarende dilemma: Enten må dyrs behov vike, eller så må menneskers behov vike. Noe definitivt svar på hvem som har vikeplikt, er befolkningen ikke enige om. Derfor gir heller ikke lovverket noe klart svar. Isteden har lovgiverne forsøkt å redusere *størrelsen* på dilemmaet: De har bestemt at dyrs behov kan tilsesettes, men bare i den grad det er *nødvendig* for å dekke menneskelige behov som er *legitime*.

Hva som er nødvendig og hva som er legitimt, kan diskuteres: Spørsmålet danner kjernen i en voksende samfunnsdebatt om dyrevelferd. Resultatet av debatten finner man, etter bearbeiding av faglig ekspertise, i bunkene av forskriftsbestemmelser. Bestemmelsene reduserer dilemmaet i mange tilfeller, men løser det ikke. Derfor preges forholdet mellom mennesker og dyr av et vedvarende ubehag. Ubegag kommer til syne i offentlige debatter og polariserende medieoppslag. Og ubegag smitter over på lovtekstene. Dyrevelferdsloven (2009) sier uttrykkelig at dyr har egenverdi og krav på respekt. Samtidig er lovens grunnpremiss at dyr er *midler* for mennesker: Dyr kan tvinges og avlives når mennesker har behov for det. Konflikten mellom de to prinsippene – dyrs egenverdi og dyrs nytteverdi – forsøkes redusert i lovverket gjennom det pragmatiske ordet ‘unødig’: «Dyr skal behandles godt og beskyttes mot fare for unødige påkjenninger og belastninger» (Dyrevelferdsloven, 2009, § 3). I ordet ‘unødig’ ligger det et krav om at dyr skal spares for påkjenninger som rimeligvis – i henhold til rådende samfunnsnormer – kan forhindres.

I vurderingen av om en påkjenning eller belastning er unødige, må det legges vekt på disse karakter og omfang, om de er påført av mennesker, hva som er formålet med å utsette dyr for dette og om handlingen er allment akseptert. (Ot.prp. nr. 15 (2008–2009), s. 94)

Ordet 'unødig' rommer noe av kjernen i politikken om dyrevelferd: avveiningen mellom motstridende verdier. Slik avveining er på ingen måte særskilt for dyrevelferdsområdet, mye politikk handler om det. Likevel er den emosjonelle og moralske slagkraften i verdikonflikten stor på dyrevelferdsområdet. Spørsmålet om menneskers behandling av dyr har i økende grad fått karakter av samfunnskonflikt, og konflikten har til dels steile fronter.

Lovgiverne, men fremfor alt Mattilsynets inspektører, står i brennpunktet for denne konflikten. De angripes av parter på begge sider: Dyrs lidelser vises frem i massemediene, ispedd fortellinger om tilsynets unfallighet; samtidig står dyreholdere frem med historier om uforholdsmessig og vilkårlig maktbruk fra tilsynets side. Konflikten ytterfløyer går i noen tilfeller langt for å fremstille sine motparter i et ufordelaktig lys.

Når konflikter polariseres og posisjoner låses fast, er det vanskelig å nå frem med nyanser. Kunnskap taper mot følelser når enkelthistoriene blir sterke nok.

Forskningen bak denne boka viser at nyansering er nødvendig, i hvert fall om man verdsetter kunnskapsbaserte beslutninger. Forvaltningen av dyrevelferd er krevende og kan ikke forstås ut fra ett perspektiv alene. Mattilsynets inspektører skal på bakgrunn av fagkunnskap avgjøre når dyrets belastninger er tilstrekkelig store til å omfattes av lovverket. Samtidig skal tilsynet opptre forutsigbart, enhetlig og forholdsmessig. Det skal fylle lovpålagte oppgaver overfor dyrene, prioritere forsvarlig innenfor rammen av (stadig strammere) budsjetter, sikre legitimitet i næringen og troverdighet overfor allmennheten. Samtidig eksponeres tilsynets inspektører av massemedier som spisser sine budskap uten hensyn til – eller synlig interesse for – kontekst, motforestillinger og forbehold. Det er neppe noen overdrivelse å si at inspektørene i Mattilsynet har et av Norges mest krevende yrker.

Denne boka belyser rollen Mattilsynet og dets inspektører har som forvaltere av dyrevelferd. Boka inneholder derfor kapitler om ulike

tilsynsformer og deres virkninger, men også om organiseringen av dyrevelferdsforvaltningen, og om de moralske, rettslige og kulturelle betingelsene for denne forvaltningen. Vi gir en kortfattet bakgrunn for disse temaene nedenfor.

Dyrevelferdsforvaltningens grunnlag: Et samfunn i endring

Dyrevelferdsforvaltningens historie er på mange måter en fortelling om fremveksten av det moderne samfunnet. I kapittel 3, **Fra vern mot vold til et liv verdt å leve**, forteller forfatterne om hvordan endringer i synet på dyr – og dyrenes forhold til mennesker – gradvis har drevet frem lovverk som vektlegger dyrs følelser og egenverdi. Lovutviklingen har skjedd parallelt med moderniseringen av dyreholdet. Økonomisk og teknologisk utvikling i dyreproduksjonen har medført utfordringer, men også forbedringer i dyrs velferd.

Økonomisk og teknologisk utvikling har vært nært forbundet med en annen viktig moderniseringsprosess: vekst i offentlige styringssystemer. I moderne tid har myndighetsapparatene vokst til å bli gjennomgripende samfunnsinstitusjoner. Resultatet av denne utviklingen omhandles i bokas del 3, **Forvaltningssystemet for dyrevelferd**. Behandling av dyr er, i likhet med de fleste andre virksomheter i samfunnet, i økende grad blitt underlagt regler og myndighetskontroll. Styringsveksten har økt kravene til legitimering av offentlig maktbruk: tilsynsmyndighetene forventes å handle i tråd med legitimerende prinsipper som legalitet, forholdsmessighet og enhetlighet. I kapittel 4, **Enhetlig og helhetlig forvaltning?**, drøfter forfatterne hvordan myndighetene organiserer arbeidet med å møte disse kravene. Mattilsynet har store ansvarsområder som skal fylles i et stort geografisk område. Det krever at arbeidet organiseres på måter som gir tilstrekkelig samlet evne til å fylle oppgavene, og samtidig legitime måter å fylle dem på. Det er for eksempel nødvendig å kalibrere inspektørenes regeltolkninger og reaksjonsmåter, både for å sikre effektiv praktisering av regelverket og for å sikre tilsynets legitimitet i næring og samfunn for øvrig.

Spørsmålet om kalibrering av inspektører behandles videre i kapittel 5, **I valget mellom straff eller overtalelse**. Forfatteren viser

hvordan inspektørene oppfatter både dyreholdere og tilsynets funksjoner, og at oppfatningene kan variere. Disse oppfatningene vil igjen kunne ha konsekvenser for samhandlingen med dyreholderne. Inspektørene forholder seg til en rekke felles normer i dette arbeidet. Én av disse normene sier at tilsynet skal være *risikobasert*, altså prioritere sine ressurser der sannsynligheten for alvorlige lovbrudd antas å være størst. Kapittel 6, **Det risikobaserte tilsynet**, omhandler utfordringer knyttet til risikobasering og enhetlighet i ulike faser av tilsynsprosessen, med fokus på inspektørenes opplevelser. På den ene siden gir prinsippet om risikobasering en klar retning for tilsynets prioriteringer. På den annen side kan risikobasering innebære nedtoning av andre viktige hensyn. Hvilken tilnæringsmåte som best fremmer lovens formål i et gitt tilfelle, vil alltid – i større eller mindre grad – være et skjønnsspørsmål. Skjønn er vesentlig i et faglig basert tilsyn. Kapittel 7, «**Alt handler om skjønn**», handler om hvordan og i hvilken utstrekning skjønn brukes. Forfatteren viser at dyreholdere og inspektører har sine individuelle oppfatninger om hvordan skjønn bør utøves. Oppfatningene følger ikke nødvendigvis de rettslige rammene. Varierende oppfatninger om skjønn kan ha konsekvenser for samhandlingen mellom inspektører og dyreholdere.

Måten inspektøren møter dyreholderen på, er betinget av inspektørens personlige egenskaper, erfaring, rolleforståelse og skjønnsutøvelse. De to sistnevnte – rolleforståelsen og skjønnsutøvelsen – knytter an til formelle regler, og disse har endret karakter i moderne tid. Ikke bare har reglene blitt flere, de har også i økende grad blitt *standardiserte* på tvers av landegrenser. Standardiseringen er årsak til og resultat av at markedene globaliseres. Også her gjenspeiler dyrevelferdsområdet den generelle samfunnsutviklingen: Norske inspektører og dyreholdere er i dag – i all hovedsak – underlagt de samme regler som gjelder i EU (Lundmark Hedman et al., 2018, 2021).

Spørsmålet norske myndigheter står overfor, er altså ikke bare hvilke regler for dyrevelferd de skal fastsette, men hvordan de skal iverksette regler som gis utenfra. Inspektørene har, som nevnt, betydelig handlingsrom på bakkenivå fordi lovverket ofte er ganske generelt formulert. Tilsvarende har norske myndigheter av samme grunn betydelig handlingsrom til å utforme forvaltningssystemet for dyrevelferd. Kapittel 8,

Forvaltning av dyrevelferd i Norge og Sverige, viser hvordan Norge og Sverige, som er underlagt felles EU-regelverk, har utformet ulike systemer for forvaltning av dyrevelferd. I Norge er ansvaret for dyrevelferd plassert i ett statlig tilsyn – Mattilsynet, mens det i Sverige er fordelt på to sentrale statlige fagmyndigheter – Livsmedelsverket og Jordbruksverket – og på 21 regionale statlige myndigheter. I tillegg har Sverige tradisjon for å gi fagmyndighetene større autonomi enn tilfellet er i Norge. Kapitlet viser hvordan slike forskjeller kan få konsekvenser for hvordan dyrevelferdslovgivningen forvaltes og praktiseres.

Utøvelsen av godt tilsyn

Når lovverk skal iverksettes, står håndhevelsen sentralt. Voksende lovgivning og voksende forvaltningsapparater har endret måten lovverk håndheves på; politi og domstoler er ikke lenger alene om å håndheve. Forvaltningen har fått en stadig sterkere rolle i lovhåndhevelsen. Svært mye lovverk som regulerer næringsvirksomhet, håndheves i dag hovedsakelig av forvaltningens tilsynsapparat. Dette gjelder også dyrevelferd, der Mattilsynet er viktigste lovhåndhever. Spørsmålet om hva godt tilsyn er, står derfor sentralt i denne boka.

Lovhåndhevelse er samhandling. Som all samhandling, kan lovhåndhevelse gi utilsiktede resultater når den utøves uten sans for hvordan motparten opplever den. Evnen til å styre et samfunn er ikke noe myndighetene erverver seg ved egen hjelp. Myndighetene mottar sin styringsevne fra borgerne, i form av borgernes vilje til å gjøre som myndighetene sier. Samfunnets kultur utgjør altså grunnlaget for styring, og kultur kan endres over tid. Komparative internasjonale studier har vist at myndigheter lett kan begå feilgrep om de tar borgernes lovlydighetsvilje som en selvfølge (f.eks. Gezelius, 2019a, 2019b). Slike studier utgjør en viktig informasjonskilde for denne boka.

Skal man bygge – eller bevare – lovlydighetsvilje i samfunnet, trenger man kunnskap om hva som motiverer mennesker til å etterleve lovverk. Med slik kunnskap kan man bedre forstå hvordan ulike typer lovhåndhevelse virker. Bokas kapittel 2, **Teorier om lovlydighet og håndhevelse**, tar for seg tidligere forskning på disse spørsmålene. Forfatteren beskriver

sentrale teorier om lovlighetsmotivasjon og lovhåndhevelse, og oppsummerer hva den empiriske forskningen sier om gyldigheten av teoriene. Kapitlet viser sprik mellom den forskningsbaserte kunnskapen og den rådende tenkningen blant de som utformer politikk om lovhåndhevelse.

Inspektørene, som utøver håndhevelse i førstelinjen, har oftest nærmere erfaring med håndhevelsens konsekvenser enn lovgiverne har. Mange inspektører erfarer at håndhevelse er mer komplisert enn det politiske beslutningstakere forutsetter. Følgelig tar erfarne inspektører ofte i bruk bredere og mer situasjonstilpassede virkemidler enn det som fremkommer av formelle retningslinjer. I kapittel 9, **Det formålsorienterte tilsynet**, beskrives arbeidsmåten til inspektører som lykkes med å få næringen til å handle i tråd med dyrevelferdslovens formål. Funnene bekrefter tidligere tilsynsforskning: Tilsynet lykkes best når det bygger på vurderinger av hva som er formålstjenlig i hvert enkelt tilfelle. Denne typen vurderinger kan gjelde både lovanvendelse, virkemiddelbruk og kommunikasjonsform.

At inspektører erfarer håndhevelsens konsekvenser, betyr ikke at alle oppfatter verden likt, eller at de håndhever på samme måte. Studien bak denne boka viser at inspektører kan være ganske forskjellige i måten de utøver tilsyn på. Kapittel 10, **Mennesket i tilsynet**, handler om ringvirkningene av ulike praksiser. Personlig håndhevelsesstil kan forme lokale tilsynskulturer som igjen stimulerer lokale næringskulturer for enten samarbeidsvilje eller motstand mot tilsynet. Forfatteren foreslår hvordan Mattilsynet kan bygge rutiner for å hindre at personavhengige konflikter skaper langvarige motstandskulturer.

Samhandlingen mellom inspektører og dyreholdere preges av partenes holdninger til og oppfatninger av hverandre. Tilsynet har en langt lettere oppgave når næringen føler seg forpliktet av lovverket og når den stoler på myndighetene, enn når den ikke gjør det. For å kunne utforme hensiktsmessige tilsynsstrategier, trenger tilsynet kunnskap om næringens verdier, forventninger og virkelighetsoppfatninger. Slik kunnskap presenteres i kapittel 11, **Bøndene og dyrevelferdsforvaltningen**. Kapitlet viser at en styringsvennlig kultur dominerer i næringen – de aller fleste slutter opp om lovens formål og behovet for et tilsyn. Samtidig finnes en del negative erfaringer med tilsynet. Dataene tilsier at dyreholderes

holdninger til tilsynet i stor grad formes av den mellommenneskelige samhandlingen med inspektørene.

Dyrevelferdsforvaltningen gjenspeiler brede utviklingstrekk i samfunnet. Derfor handler denne boka om mer enn bare dyrevelferd. Det er en bok om iverksetting og praktisering av lovverk generelt. Mattilsynet møter langt på vei de samme utfordringer som andre tilsyn i inn- og utland gjør. Spørsmålet om hva som kjennetegner godt tilsyn, er blant de mest allmenne som behandles i boka. Det er med god grunn vi knytter dette spørsmålet an til den internasjonale forskningslitteraturen om lovlidighet og lovhåndhevelse.

Forskningen bak boka

Boka er resultat av det tverrfaglige forskningsprosjektet Aniwel, som har pågått i perioden 2015–2021 med finansiering fra Norges forskningsråd. Prosjektet har handlet om hvordan forvaltningen kan utformes og styres for å fremme lovens målsetting om god dyrevelferd – avgrenset til forvaltning av velferd for dyr som inngår i matproduksjonen.

Prosjektgruppen har vært sammensatt av forskere innen statsvitenskap, juss, sosiologi, sosialantropologi, veterinærfag og husdyrvitenskap. Prosjektet har vært ledet av Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO), som har samarbeidet med Universitetet i Sørøst-Norge, OsloMet, Sveriges Lantbruksuniversitet (SLU), Animalia og Ruralis.

Prosjektgruppen har gjennomført en omfattende, flermetodisk datainnsamling gjennom dokumentstudier, intervjuer, spørreundersøkelser og deltakende observasjon. Datainnsamlingen er gjort overfor husdyrprodusenter, slakteriansatte, Mattilsynets ansatte, samt firmaer og sjåfører som transporterer dyr.

Et nettbasert spørreskjema ble sendt til ansatte i Mattilsynet våren 2018. Utvalget ble gjort i samarbeid med Mattilsynets hovedkontor med mål om å nå alle som var i befatning med dyrevelferd, enten det var på hovedkontoret eller på regionskontorene. På hovedkontoret fikk kun ansatte med dyrevelferd som del av stillingen tilsendt skjemaet. På regionskontorene lot det seg ikke gjøre å skille ut hvilke ansatte som var relevante for studien, så der ble skjemaet sendt til alle, men med et innledende seleksjonsspørsmål for å sile ut de som ikke arbeidet med

dyrevelferd. I alt ble skjemaet sendt til 1 128 mailadresser. Det ble foretatt automatisk purring tre ganger. I alt responderte 690, eller 61 prosent, av de i alt 1 128 mulige respondentene på skjemaet, hvorav 359 ble sluset ut av skjemaet etter det innledende seleksjonsspørsmålet. Dette ga totalt 331 svar på hoveddelen av skjemaet. Ettersom vi ikke vet hvor mange som har dyrevelferd som del av sine arbeidsoppgaver, kan vi ikke angi noen eksakt svarprosent. I e-posten der respondenten mottok spørreskjemaet, fremgikk at undersøkelsen handlet om dyrevelferd. Det er derfor rimelig å anta at ansatte med dyrevelferd som arbeidsfelt var overrepresentert blant de som besvarte det innledende seleksjonsspørsmålet. Sikker kunnskap om dette har vi imidlertid ikke. Dertil kommer at arbeidsoppgaver kan skifte og ha ulik prioritet i ulike stillinger, noe som gjorde at enkelte respondenter – for eksempel de som jobber med kommunikasjon – oppga at de syntes det var vanskelig å svare. Antall respondenter på de enkelte spørsmålene er oppgitt i tabellene som anvendes i boka. Deltakerne ble garantert anonymitet.

En nettbasert spørreundersøkelse ble også gjennomført blant norske husdyrprodusenter høsten 2018. Det samlede utvalget – 3 207 husdyrprodusenter – ble trukket fra Produsentregisteret ut fra minstekrav til besetningsstørrelse. For å sikre representasjon fra ulike produksjoner ble det foretatt fire delutvalg ut fra hvilken primærproduksjon virksomhetene hadde: kylling, svin, sau og storfe. Svarprosent på 48,2 ble oppnådd etter tre påminnelser. Alle respondenter ble garantert konfidensialitet og deltakelse i trekning av gavekort/Flax-lodd.

Våren 2019 ble det gjennomført en nettbasert spørreundersøkelse blant dyretransportører. Utvalget ble trukket fra listene til Animalia, som leverer obligatoriske transportørkurs. I følgebrevet til respondentene ble de som ikke driver dyretransport i næringsssammenheng bedt om ikke å besvare skjemaet. Det ble sendt ut til sammen 327 skjemaer og purret tre ganger. Åtte oppga at de ikke var i populasjonen, mens 24 e-postadresser ble avvist. Det ga et nettoutvalg på 295, hvorav 138 besvarte skjemaet. Det utgjør en svarprosent på 46,8. Deltakerne ble garantert konfidensialitet og deltakelse i trekning av Flax-lodd. Transportørundersøkelsen inneholdt færre, men hovedsakelig like variabler som spørreundersøkelsen blant produsentene, og funnene i de to undersøkelsene var i det vesentligste

sammenfallende. Resultatene fra spørreundersøkelsen blant transportørene er derfor ikke viet noe eget kapittel i boka, men sentrale funn er presentert i en frittstående artikkel fra prosjektet (Gezelius, 2019b).

Boka bygger på en stor mengde kvalitative data. I 2016 ble det gjennomført 18 kvalitative, semi-strukturerte intervjuer ansikt til ansikt med husdyrprodusenter. Informantene ble trukket fra oversikter levert av kommunenes og Statsforvalterenes landbruksavdelinger. Disse oversiktene ble supplert med informasjon fra Mattilsynet om produsenter med ulike historikker i kontakten med tilsynet. Utvalget ble trukket fra produksjoner med henholdsvis høy grad av detaljregulering (kyllingprodusenter, ti stk.) og liten grad av detaljregulering (sauereprodusenter, åtte stk.). Utvalget av intervjuobjekter var dermed ikke tilfeldig, men ble gjort strategisk for å dekke prosjektets problemstilling. Informantene ble dernest rekruttert etter vanlige prinsipper for informert samtykke, og de ble lovet konfidensialitet. Informantene fordelte seg på fire av Mattilsynets regioner (Nord; Midt; Sør og Vest; Øst).

Vi samlet også inn kvalitative data ved tre slakterier i perioden 2017–2020. På to av slakteriene ble det gjennomført deltakende observasjon kombinert med intervjuer. På det tredje slakteriet ble det gjennomført intervjuer kombinert med omvisning. Datamaterialet omfattet til sammen fem dager med feltobservasjon og semi-strukturerte intervjuer med seks slakteriansatte, seks Mattilsyn-ansatte og fem aktører som drev dyretransport. Dertil ble feltintervjuer foretatt med fire Mattilsyn-ansatte, tre slakteriansatte og to dyrebilsjåfører. Til sammen omfattet feltarbeidet observasjons- eller intervjudata fra drøyt 40 informanter. Feltarbeidet innebar å følge tilsynsveterinærer og fjøsansatte i de daglige rutinene, inkludert ankomst av transport, lossing, oppstalling, kontroll av dyr, driving, bedøvelse, avliving og slakt. Samhandlingen mellom Mattilsynets veterinærer og ansatte i næringen var hovedfokus i studien. Sommeren 2017 ble det gjort observasjon av dyretransport (prosessen med kjøring, lasting, lossing og rengjøring). Utvalg av slakterier ble gjort strategisk, basert på informasjon fra kilder med oversikt over næringen, for å dekke virksomheter med ulikt konfliktnivå i relasjonen til tilsynet. Slakteriene i utvalget var store virksomheter etter norske forhold. De slaktet gris og hadde alle erfaring med slakt av storfe. Deres samarbeidsforhold med

tilsynet varierte fra langvarig gode relasjoner til konfliktfylt historikk. Det var viktig for oss at de involverte skulle være motiverte for å delta i studien. Bedriftsledelsen ble kontaktet med skriftlig informasjon (og i ett tilfelle også muntlig presentasjon) om prosjektet. Informert samtykke ble deretter innhentet fra hver informant separat. Avtalte intervjuer ble gjort ansikt til ansikt og varte ca. 1–2 timer per intervju.

I tillegg til Mattilsyn-ansatte som ble intervjuet på slakteri, ble ytterligere sytten Mattilsyn-ansatte intervjuet. Dette omfattet ansatte som arbeidet med dyrevelferd på hovedkontoret og innenfor alle av Mattilsynet regioner: Nord, Midt, Sør og Vest, Øst og Stor-Oslo. Disse intervjuene omfattet to avdelingsledere, en fagrådgiver for dyrevelferd, fem ansatte ved hovedkontoret og ni inspektører som hadde tilsyn med dyrevelferd i næringsmessige dyrehold. Informanter ble valgt ut på bakgrunn av deres erfaring og involvering i dyrevelferdsspørsmål. Dette var semi-strukturerte kvalitative intervjuer som ble gjennomført ansikt til ansikt. Totalt gjennomførte vi dermed kvalitative intervjuer med 27 Mattilsyn-ansatte som arbeidet med dyrevelferd.

Referanser

- Dyrevelferdsloven. (2009). *Lov om dyrevelferd* (LOV-2009-06-19-97). Lovdata. <https://lovdata.no/lov/2009-06-19-97>
- 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 Administrativ Tidsskrift*, 96(3), 53–75.
- Lundmark Hedman, F., Hultgren, J., Röcklinsberg, H., Wahlberg, B. & Berg, C. (2018). Non-compliance and follow-up in Swedish official and private animal welfare control of dairy cows. *Animals*, 8(5), 72. <https://doi.org/10.3390/ani8050072>
- Lundmark Hedman, F., Veggeland, F., Vågsholm, I. & Berg, C. (2021). Managing animal welfare in food governance in Norway and Sweden: Challenges in implementation and coordination. *Animals*, 11(7), 1899. <https://doi.org/10.3390/ani11071899>
- Ot.prp. nr. 15 (2008–2009). *Om lov om dyrevelferd*. Landbruks- og matdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/otprp-nr-15-2008-2009-/id537570/>

KAPITTEL 2

Teorier om lovlidighet og håndhevelse: Hvilken virkelighetsforståelse skal tilsynet bygge på?

Stig S. Gezelius

Universitetet i Sørøst-Norge

Sammendrag: Et tilsyn må baseres på generelle antakelser om hvordan mennesker motiveres til å handle lovlidig. Slike antakelser – som betegnes som teorier – går i to hovedretninger innen lovlidighetsforskningen. Den ene retningen ser på mennesket som et fritt og selvsk individ motivert av forventninger om personlig belønning og straff. Den andre retningen ser på mennesket som et sosialt vesen formet av kulturens normer og virkelighetsoppfatninger. Dette sosiale vesenet motiveres av behov for tilhørighet i menneskelige fellesskap. Kapitlet oppsummerer hva forskningen sier om riktigheten av disse modellene, og hva funnene innebærer for lovhåndhevelsen. Kapitlet argumenter for at effektivt tilsyn trenger et virkemiddelapparat som er mangfoldig nok til å kunne appellere til ulike typer motivasjoner. Den såkalte håndhevelsespyramiden, som har hatt stor innflytelse på tilsynsforskningen i senere år, beskriver hvordan et slikt virkemiddelapparat kan utformes.

Nøkkelord: lovlidighet, motivasjon, lovhåndhevelse, teori, tilsyn

Abstract: Regulatory enforcement requires making general assumptions about people's motivation for compliance. Such assumptions – denoted as theories – take two main directions in compliance research. One direction regards humans as free and self-interested individuals motivated by expected rewards and penalties. The other direction regards humans as social beings shaped by cultural norms and perceptions of reality, and motivated by a need for social belonging. This chapter reviews the research on the validity of these two models and addresses implications for law enforcement. I argue that effective inspections require toolboxes that are sufficiently diverse, so as to appeal to different types of motivation. The so-called enforcement

Sitering: Gezelius, S. S. (2022). Teorier om lovlidighet og håndhevelse: Hvilken virkelighetsforståelse skal tilsynet bygge på? I S. S. Gezelius & F. Veggeland (Red.), *Forvaltning av dyrevelferd i Norge: Hvordan få lovverk til å virke?* (Kap. 2, s. 21–44). Cappelen Damm Akademisk. <https://doi.org/10.23865/noasp.159.ch2>
Lisens: CC BY-ND 4.0

pyramid, which has greatly influenced inspection research in recent years, suggests how such a toolbox may be designed.

Keywords: compliance, motivation, law enforcement, theory, inspectorates

Teori som tilsynsverktøy

Tenk deg at du gjør tilsyn på et gårdsbruk. Der oppdager du at grisefjøset mangler lovpålagt system for nødventilasjon. Skulle fjøsets regulære ventilasjonssystem svikte, vil luftkvaliteten kunne bli så dårlig at dyrene lider. Som inspektør må du altså foreta deg noe overfor bonden. Men hvordan skal du best få ham til å oppfylle lovkravene? Bør du muntlig forklare situasjonen og forhandle frem en tidsfrist? Eller sende brev med trusler om sanksjoner? Kanskje er du i tvil, for du kjenner ikke denne bonden, og du vet ikke hva som motiverer eller fremprovoserer motstand hos ham. Når du skal få bonden til å utbedre ventilasjonssystemet, må du derfor handle ut fra generelle antakelser om hvordan mennesker motiveres.

Du må, med andre ord, bruke teori.

Teorier er generelle forestillinger om verden. Derfor er de også forenklinger av den. Fordi vi mennesker bare kan behandle begrensede informasjonsmengder, bruker vi teori – eller teorilignende forestillinger – for å orientere oss. Dette gjelder særlig når vi handler i ukjente eller komplekse situasjoner, slik forskere og inspektører ofte gjør.

Fordi teorier er forenklinger, er de sjelden helt treffsikre. Ofte må bestemte forutsetninger være til stede for at én bestemt teori skal gi et pålitelig bilde. Inspektøren kan derfor ikke være helt sikker på hvordan bonden vil reagere på inspektørens virkemiddelbruk. Derfor trenger inspektøren kunnskap om ulike teorier, slik at hun kritisk kan vurdere egne antakelser.

Står vi uten kunnskap om teori, forsvinner ikke teoriene fra hodene våre, men vi mister evne til å reflektere over dem. Teoriene får karakter av fordommer, tunnelsyn og blind tro. Jo bedre teorikunnskap vi har, jo mindre makt får teoriene over oss. Vi blir i stand til å sette navn på antakelsene vi gjør oss, og til kritisk å vurdere dem. God teoriforståelse kan altså beskytte oss mot enfoldighet når vi handler.

Derfor har denne boka et teorikapittel.

Hovedspørsmålet i kapitlet er: Hva sier teoriene, og forskningen på dem, om effektene av lovhåndhevelse? Ettersom håndhevelsens formål er å motivere aktører til lovlydighet, må vi først se på teorier om lovlydighetsmotivasjoner. Slike teorier finner vi både innenfor kriminologisk litteratur og i tilsynsforskningen. Ulike teorier om lovlydighetsmotivasjoner gir ulike syn på lovhåndhevelse. Synene på lovhåndhevelse, tar vi for oss i siste del av kapitlet.

Teorier om lovlydighetsmotivasjoner

Når inspektøren velger reaksjonsform overfor bonden i vårt eksempel, legger hun noen antakelser om bondens motivasjon til grunn. Sannsynligheten er stor for at disse antakelsene bygger på en av to hovedretninger innenfor lovlydighetsteori. Den første av disse hovedretningene kan betegnes som *nyttmodellen*. Nyttmodellen antar at mennesker er beregnende individualister som fremmer sine personlige mål, uhemmet av moral og pliktfølelse. Ifølge denne modellen bryter folk loven når

- de forventer at lovbrudd gir høy personlig gevinst
- straffen er lav
- risikoen for å bli oppdaget er liten

Nyttmodellen tilsier at styring baseres på tiltak som gjør det kostbart og risikabelt å bryte loven. Å avskrekke bonden med uvarslete kontroller og harde sanksjoner er, ifølge denne modellen, en god idé.

Nyttmodellen sprang ut fra filosofiske strømninger på sytten- og attenhundretallet, og modellen dominerte offentlige myndigheters tenkning om lovhåndhevelse. Spesielt idéen om straffens preventive virkning – at straff avskrekker overtrederen og allmennheten – har vært influert av nyttmodellen. Da økonomer begynte å utvikle matematisk teori om kriminalitet på slutten av 1960-tallet, fikk nyttmodellen en plass også i moderne kriminologi (G. Becker, 1968; Newburn, 2017).

Nyttmodellen har vært mye kritisert for sitt snevre menneskesyn og for sin svake forankring i empirisk forskning (f.eks. Tyler et al., 2015). Sosiologen Emile Durkheim (1858–1917) fikk særlig stor innflytelse på

kritikerne. Durkheim mente mennesket først og fremst er et kulturvesen, styrt av samfunnets moral og virkelighetsbilder, og han formulerte tesen om at menneskers handlinger, også kriminelle handlinger, har sosiale årsaker (Durkheim, 1893/1984; Hauge, 2001). Hans tenkning, som avviste nyttemodellens individualistiske menneskebilde, inspirerte tankeretningen som kan kalles *kulturmodellen*. Kulturmodellen fikk liten innflytelse på de offentlige systemene for lovhåndhevelse – der dominerte stadig nyttemodellen. Men i kriminologifaget var det omvendt, der fikk kulturmodellen langt større innflytelse enn nyttemodellen.

Ifølge kulturmodellen formes menneskers tenkning – og dermed handlingsvalg – av begreper, verdier og forestillinger tilegnet gjennom samspill med andre. Lovlydighet og kriminalitet sees altså først og fremst som spørsmål om gruppekultur og gruppetilhørighet (f.eks. Merton, 1968; Newburn, 2017; Sutherland, 1940; Tyler et al., 2015).

Mens nyttemodellen fikk kritikk for å undervurdere samfunnets betydning, fikk tidlige varianter av kulturmodellen kritikk for å undervurdere individets betydning (f.eks. Wrong, 1961). Forskere observerte jo at mennesker fra samme gruppe kunne fatte ulike valg. Følgelig ble kulturmodellen modifisert, og gjort betydelig mer sofistikert, fra midten av nittenhundretallet. Særlig viktig ble innflytelser fra psykologi og bevissthetsfilosofi, som vektla hvordan tenkende og delvis frie individer orienterte seg ved hjelp av kulturbestemte begreper og forestillinger. Kulturbestemte begreper og forestillinger ble nå ansett som komponenter i individers tenkning snarere enn som tvingende årsaker. Ikke minst erkjente forskere at mennesker, gjennom sin samhandling, kunne endre sin kultur (se R. Collins, 1994). Denne *aktørfølsomme kulturmodellen* påvirket også kriminologien. Særlig viktig ble idéen om at mennesker motiveres av sitt behov for sosial tilhørighet: Mennesker som utestenges fra «gode selskap» vil ofte søke «mindre gode selskap» til erstatning, og derigjennom endre sitt selvbilde og sine atferdsnormer på måter som stimulerer kriminell atferd. Lovhåndhevere risikerer dermed å *motivere* kriminalitet når de støter folk ut av fellesskapet ved å stemple dem som kriminelle (f.eks. H. Becker, 1963).

Denne moderne varianten av kulturmodellen endret måten å forstå lovbrudd på. Lovbrudd ble ikke lenger betraktet bare som en bestemt type

handling, men også som en bestemt reaksjonsmåte overfor handlinger (H. Becker, 1963; Christie, 2004). For eksempel, spørsmålet om bonden gjorde noe straffbart da han unnlot å installere nødventilasjonsanlegg, handler om hvordan lovgiver valgte å utforme reglene og om hvordan tilsynet valgte å tolke reglene. Ikke minst handler lovbruddet om hvordan tilsynet tolker bondens handlemåte: *Var det utvilsomt at kravet om nødventilasjon gjaldt i bondens tilfelle? Hvis ja, var bondens fjøs i en forfatning som stred mot loven? Visste bonden i så fall at han brøt regelen, og hvis ikke, burde han ha visst?* Kort sagt: Lovbruddet, og lovbruddets eventuelle alvorlighetsgrad, handler ikke bare om hva bonden gjør, men også om hva tilsynet gjør.¹

Når mennesker – det være seg inspektører eller bønder – tolker regler og handlinger, gjør de det sjelden i isolasjon. De skaper sine virkelighetsforståelser i samspill med andre: på kontorene, over kjøkkenbordene og i fjøsene. Mennesker vil gjerne at omgivelsene skal oppfatte verden på samme måte som dem selv, eller på måter som er til gunst for dem. Derfor prøver de gjerne å fremforhandle en felles virkelighetsforståelse blant sine nærmeste (f.eks. Gezelius, 2002). Når mennesker lykkes med dette, og disse felles virkelighetsforståelsene får konstans over tid, dannes lokale kulturer (f.eks. Lee, 2008). I kapittel 10 skal vi se eksempler på at slike lokale kulturer finnes, både i Mattilsynet og i matnæringene.

Mens nyttemodellen har forblitt en samlet tankeretning, har kulturmodellen forgrenet seg i ulike retninger. Det er derfor en forenkling å snakke om én kulturmodell. Ulike varianter av kulturmodellen deler imidlertid oppfatningen om at mennesker motiveres av behov for sosial tilhørighet og selvrespekt. Bonden i vårt eksempel er, ifølge alle disse variantene, følsom overfor hva familie, venner og naboer – ja, til og med en respektert inspektør – tenker om ham. Vår bonde vil helst fremstå – for seg selv og andre – som respektabel og fornuftig, og følgelig er han mottakelig for både moralske argumenter, inkludering og anerkjennelse. Kulturmodellene antar derfor at sannsynligheten for lovbrudd øker

1 Kringen (2008, s. 161–162) har, for å gi ett eksempel, vist hvordan dette er tilfelle i tilsyn med norsk petroleumssektor.

når (f.eks. Braithwaite, 1989; Newburn, 2017; Nielsen & Parker, 2012; Tyler, 1990)

- lovverk og håndhevelse kommer i konflikt med folks moraloppfatninger
- den uformelle sosiale kontrollen svekkes
- menneskers tilknytning til lovlydige fellesskap svekkes
- sosial anerkjennelse avhenger av suksess som er vanskelig å oppnå på lovlig vis

Ifølge kulturmodellen handler vellykket styring om langt mer enn pisk og gulrot. Vellykket styring handler om å fremme borgernes opplevelse av at de handler respektabelt når de opptrer lovlydig. Virkemidler som veiledning og overtalelse har derfor en sentral plass i lovhåndhevelsen.

Hvilken modell er riktig?

Fordi modeller er forenklinger av virkeligheten, kan det bære galt avsted når vi stoler for mye på én enkelt av dem. Modeller er oftest mest nyttige når de brukes kritisk og i kombinasjon med hverandre. Verken nyttemodellen eller kulturmodellen tilbyr som sådan noen komplett virkelighetsbeskrivelse. Menneskesinnet er mer komplekst og mangfoldig enn som så.

Det er ikke dermed sagt at de to modellene står like sterkt. De tidlige kriminologiske studiene, gjort i storbymiljøer i USA i perioden 1920–1970, var dominert av kulturmodellen (se Newburn, 2017). Da økonomer utviklet nyttemodeller av kriminalitet omkring 1970, begynte også statistiske undersøkelser av lovlydighetsmotivasjoner å bli vanlige. Disse undersøkelsene sammenlignet modellenes forklaringskraft: betydningen av straffenivå og oppdagelsesrisiko ble sammenlignet med betydningen av moralske normer og sosialt press. Studiene viste at lovlydigheten til folk flest ble vesentlig sterkere påvirket av moralnormer og sosialt press enn av straffenivå og oppdagelsesrisiko (f.eks. Kirchler et al., 2014; Paternoster, 2010; Paternoster & Simpson, 1996; Tyler et al., 2015). Den rendyrkede nyttemodellen fikk altså relativt liten støtte (se også Barak-Corren & Kariv-Teitelbaum, 2021).

De siste femti årene har sett en kraftig økning i antall studier av lovlydhetsmottivasjoner i næringslivet, og nyttemodellen og aktørfølsomme varianter av kulturmodellen har stått sentralt også i denne forskningen (f.eks. Simpson, 2013). De empiriske funnene likner ganske mye på de man har gjort i tradisjonell kriminologi: Den rene nyttemodellen, som betrakter alle bedrifter som skruppelløse opportuniste, er treffende kun for et mindretall. De fleste bedrifters beslutninger preges betydelig av sosiale normer, profesjonell selvrespekt og alminnelig rettferdighetssans, selv om myndighetens avskrekking også spiller en betydelig rolle for mange. Det vil som oftest være feil å tro at næringsdrivende kun motiveres av straff og belønning. De fleste synes å være mottakelige – ofte langt mer mottakelige – for etiske begrunnelser og appeller til sosial ansvarlighet (Braithwaite, 2002; Hofmann et al., 2014; Jagers et al., 2012; Kirchler et al., 2014; Makkai & Braithwaite, 1994; May, 2004; Murphy, 2016; Parker, 2006). Likeledes har uformell sosial kontroll, den som utøves av naboer og kollegaer, vist seg å kunne ha stor innvirkning på næringsdrivendes lovlydighet (Gezelius, 2003; Rorie et al., 2018).

Særtrekk angående næringslivet

Selv om reguleringsforskningens funn har mange likhetstrekk med funn fra den tradisjonelle kriminologien, kan ikke all kunnskap om tradisjonell kriminalitet uten videre overføres til næringslivet. Lovbrudd i næringslivet – det som i 1940-årene fikk betegnelsen «hvitsnippkriminalitet» (Sutherland, 1940) – har noen viktige særtrekk. Ett av disse særtrekken er at næringsdrivende ofte forholder seg til reguleringer av teknisk karakter, hvilket betyr at reglene mangler motsats i allmenn moral (Hawkins, 1984; Kagan, 1984). I motsetning til for eksempel biltyveri, vil ikke folk flest nødvendigvis anse manglende nødventilasjon i fjøs som umoralsk. De fleste vil bebreide biltyven, men bonden uten nødventilasjonsanlegg vil ofte anses, og oppleve seg, som respektabel. Et annet særtrekk ved næringsreguleringer, er at det ofte krever betydelig kompetanse å følge dem: Lovbrudd oppstår ofte på grunn av uvitenhet eller praktiske vanskeligheter (Ayres & Braithwaite, 1992; Gezelius, 2006; Kagan, 1984). Også av sistnevnte grunn, kan mange være villige til å unnskyldte bonden for hans manglende nødventilasjonsanlegg.

Når tekniske reguleringer mangler motsats i allmenn moral, kan man tenke seg at strafferisiko blir avgjørende for lovlydighetsviljen: Om ikke bonden selv innser poenget med nødventilasjon, så må han vel skremmes? Forskning viser at en slik antakelse kan bære galt avsted, fordi straff virker preventivt først og fremst når borgerne *opplever straffen som berettiget*. Mens de fleste vil mene at biltyven fortjener sin straff, vil de ikke nødvendigvis mene det samme om vår bonde. Forskning viser at når folk opplever lovhåndhevelsen som urettferdig, kan de danne *motstandskulturer* istedenfor lovlydighetskulturer. Vellykket håndhevelse avhenger altså av samsvar mellom tilsynets og borgernes normforståelse (Bardach & Kagan, 1982/2017; Gezelius, 2019; Lynch, 1997; Murphy et al., 2009, 2015; Rorie et al., 2018; Schultz, 2015; Sunshine & Tyler, 2003). Håndhevelse av næringsreguleringer kan derfor være betydelig mer krevende og sosialt følsomt enn tradisjonell kriminalitetsbekjempelse.

Spørsmålet blir da hvordan myndighetene, med sine tekniske reguleringer, kan få borgerne med på at det er moralsk galt å bryte disse reguleringene. Forskning har pekt på to viktige mekanismer i så henseende: *innholdssamtykke* og *autoritet* (Gezelius & Hauck, 2011). Innholdssamtykke handler om betydningen av regelverkets *begrunnelse*. Studier viser at næringsdrivende føler seg forpliktet av regulering når de oppfatter reguleringen som godt begrunnet, altså at de slutter seg til regelens *innhold* (f.eks. Gezelius, 2006; Hønneland, 1998; May, 2004). God kommunikasjon av reguleringens begrunnelse kan derfor være viktig i iverksettingen av tekniske reguleringer. Når regulering begrunnes ut fra sterke fellesverdier, kan regulering sågar ha kraft til å omforme moralen i det styrte samfunnet, noe likestillingsloven og røykeloven antakelig er eksempler på. Våre data tyder på at deler av dyrevelferdslovgivningen har hatt tilsvarende virkning. Om inspektøren i vårt eksempel får bonden til å innse nødventilasjonens betydning for dyrenes velferd, kan hun ha kommet langt i å iverksette lovverket.

Tekniske reguleringers begrunnelser er imidlertid ikke alltid lette å få øye på. Kanskje mente både vår bonde og hans naboer, tross inspektørens argumenter, at nødventilasjon var unødvendig, til og med skadelig, i hans fjøs. I slike tilfeller er den andre mekanismen – lovgivers autoritet – viktig for lovlydighetsviljen. Lovgivers autoritet innebærer at folk

mener at gode samfunnsborgere opptrer lovlydig, *også når de er uenige i lovens innhold.*

Lovgivers autoritet er viktig for myndighetenes styringsevne. I et gjennomregulert samfunn kan man ikke forvente at alle er overbeviste om reguleringenes berettigelse til enhver tid. Heller ikke vil tilsynene ha kapasitet til å begrunne alle regler overfor alle. I slike tilfeller utgjør lovgivers autoritet en generell moralsk lovlydighetsplikt som letter iverksettingen enormt (Gezelius & Hauck, 2011).

Sammenlignende studier tyder på at lovgivers autoritet avhenger av at borgerne stoler på, og identifiserer seg med, offentlige myndigheter. Autoritet kan dermed bygges opp, eller brytes ned, i takt med samholdet mellom staten og borgerne (Antrobus et al., 2015; Gezelius & Hauck, 2011). Styringsevne har derfor mye med tillitsbygging å gjøre (f.eks. Lee, 2008; May, 2004). Skal myndighetene bruke tvang, er det derfor viktig at borgerne opplever tvangsbruken som rettmessig (Bardach & Kagan, 1982/2017; Hawkins, 1984; Kirchler et al., 2014; Tyler et al., 2015). Når lovgiver har stor autoritet, kan borgerne akseptere at myndighetene håndhever regler borgerne er uenige i, men da *forutsatt* at selve lov- håndhevelsen utføres rettferdig. Å straffe folk for noe de opplever som hendelige uhell, for eksempel, kan fostre motstand selv blant folk som egentlig har villet respektere myndighetene (Ayres & Braithwaite, 1992; Hawkins, 1984; Lee, 2008; Makkai & Braithwaite, 1994). Et godt tilsyn vil derfor etterstrebe samsvar mellom juridisk skyld og borgernes moralske opplevelse av skyld (Gezelius, 2019).

Oppsummerer man forskningen, kan tilsynsmyndigheter trekke følgende lærdom: Overser de betydningen av samhold mellom styrende og styrte, altså kulturmodellen, havner de som oftest på avveie; overser de betydningen av å avskrekke opportunister, altså nyttemodellen, havner de på avveie av og til. Vi ser altså at modellenes treffsikkerhet kan variere fra situasjon til situasjon. Hvorfor det er slik, er tema i neste avsnitt.

Personligheter og organisasjonstyper

Ikke bare kulturer varierer. Det gjør også enkeltmennesker. Noen følger kulturens normer samvittighetsfullt, andre gjør det i langt mindre

grad. Spørsmålet om hvorvidt tilbøyeligheten til lovbrudd i sin alminnelighet kan knyttes til bestemte personlighetstrekk, har vært omstridt. Forskningen har likevel påvist noen statistiske sammenhenger. Noen studier viser at risikoen for lovbrudd er høyere enn snittet blant personer som – litt enkelt sagt – ligger nær forutsetningene i nyttemodellen, det vil si personer med en egennyttig og kalkulerende innstilling til sine omgivelser (f.eks. J. Collins & Schmidt, 1993; Van Scotter & Roglio, 2018). Sammenhengen mellom personlighet og risiko for kriminalitet er dog ikke entydig (f.eks. Alalehto, 2003; Blickle et al., 2006). Én av grunnene kan være at overholdelse av reguleringer ofte ikke handler bare om individers motivasjoner og kompetanse, men også om organisasjoners strukturer, ressurser og rammebetingelser (Hutter, 1997; Nielsen & Parker, 2012; Simpson, 2013).

Inspektøren i vårt eksempel kan ha nytte av å vite hvor samvittighetsfull eller kalkulerende bonden er. Men når tilsynet har å gjøre med større organisasjoner, slik som slakterier, blir individperspektivet for snevert. En bedrifts lovydighet skapes i samspill mellom organisasjonsstruktur og enkeltmenneskers motivasjoner. Fenomener som ansvarsforståelse og lydighet overfor ledere kan derfor være viktige delforklaringer på organisasjoners lovbrudd (f.eks. Burger, 2009; Hamilton & Sanders, 1995).

Også lederes lovbrudd kan motiveres av ganske ulike ting; det være seg bedriftens ytre insentiver, slik som konkurranse i markedet og myndighetenes kontrollmuligheter (f.eks. Fligstein & Roehrkasse, 2016), organisasjonens interne normer og virkelighetsforståelse (Ayres & Braithwaite, 1992; Bardach & Kagan, 1982/2017; Hawkins, 1984), og lederens personlige egeninteresse (J. Collins & Schmidt, 1993).

Forskningen på sammenhenger mellom personlighet og sannsynlighet for lovbrudd rommer altså stor variasjon. Det finnes ikke vitenskapelig grunnlag for å trekke slutninger om personligheten til *enkeltmennesker* som bryter reguleringer. Det man imidlertid vet, er at mennesker har ulike personligheter som lar seg gruppere på meningsfylte måter, og at disse personlighetene motiveres av ulike ting. Ett og samme virkemiddel kan derfor ha ulik effekt på ulike individer og i ulike sammenhenger.

Heri ligger noe av forklaringen på at nyttemodellen, tross sin snevethet, ikke bør forkastes i enhver sammenheng. Enkelte personligheter

ligger mye nærmere nyttemodellens forutsetninger enn andre (f.eks. J. Collins & Schmidt, 1993; Van Scotter & Roglio, 2018). Enkelte kulturer, for eksempel i bestemte bransjer eller virksomheter, kan dertil fremsele opportunistisk atferd. Ikke minst tar også samvittighetsfulle mennesker egeninteresse med i betraktningen når de fatter sine valg. At personen er samvittighetsfull, betyr ikke at vedkommende ignorerer de personlige konsekvenser handlingen vil ha. De fleste handler ut fra sammensatte motiver, og ulike motiver kan dominere i ulike sammenhenger (f.eks. Gezelius, 2006; Nielsen & Parker, 2012; Tyler et al., 2015).

Fordi lovlydighetsmotivasjoner varierer, er det viktig å bruke rett virkemiddel i rett sammenheng. Forskning viser for eksempel at når menneskene *allerede* er moralsk motivert for lovlydighet, kan insentivbruk virke demotiverende. En rekke studier, inkludert fra norsk forvaltning, viser at folk kan miste moralsk egenmotivasjon av å behandles som selviske opportunister (Bowles & Polanía-Reyes, 2012; Holmås et al., 2010; Murphy, 2008).

Hvordan skal da inspektøren kunne velge egnede virkemidler overfor vår bonde? Inspektøren har neppe dyp kjennskap til bondens personlighet, og neppe heller dybdekunnskap om hans situasjon og sosiale omgivelser. Dermed kan virkemidlenes effekt synes håpløst usikker. I de neste avsnittene ser vi på teorier om hva inspektøren bør gjøre i situasjonen. Vi begynner med de klassiske og enkleste håndhevelsesteoriene. Dernest tar vi for oss mer moderne teori, som forholder seg til at motivasjon varierer.

Lovhåndhevelse i nyttemodellen

Ifølge nyttemodellen bør inspektøren først og fremst vise bonden – og hans omgivelser – at lovbrudd ikke lønner seg. Uvarslet tilsyn, troverdige trusler og harde sanksjoner fremstår da som egnede virkemidler.

Tradisjonelt har myndighetenes tenkning omkring lovhåndhevelse vektlagt nyttemodellen. Argumentet om straffens avskrekkende virkning har stått som en bærebjelke i offentlig lovhåndhevelse (NOU 2003: 15). Også virkemidler som ikke formelt er straff, eksempelvis tvangsmulkt eller advarsler, begrunnes oftest med nyttemodellen: De har til hensikt å skape forventninger hos overtrederen om at overtredelse er kostbart.

Rent allment kan vi si at når offentlig virkemiddelbruk fremstilles som et valg mellom «pisk eller gulrot», er det nyttemodellen som legges til grunn.

Nyttemodellens store politiske gjennomslagskraft kan vanskelig forklares med modellens støtte i empirisk forskning. Modellens tiltrekningskraft ligger snarere i at den tilbyr enkle forklaringer og enkle, standardiserte løsninger. Det gjør modellen attraktiv for aktører som skal utforme håndhevelsessystemer. Det gjør også modellen attraktiv for aktører som ønsker å markere sine verdier offentlig, gjerne ved å påkalle strengere straffer, uten samtidig å underlegges krav om mer dyptpløyende analyser eller ressursprioriteringer.

Lovhåndhevelse i kulturmodellen

Håndhevelsens oppdragende virkning

Om kulturmodellen legges til grunn, bør inspektøren i vårt eksempel se etter andre måter å motivere bonden på enn å avskrekke ham. Hun vil i større grad forsøke å fremme bondens oppfatning om at respektabel atferd innebærer å følge lovens krav. Lykkes hun med dette, har hun oppnådd noe som er svært vanskelig å få til med avskrekkende virkemidler: Å få bonden til å adlyde uten å bruke store ressurser på å overvåke ham (f.eks. Tyler et al., 2015).

Kulturmodellen rommer en rekke ulike teorier om hvordan lovhåndhevelse kan appellere til borgernes moral. En av de klassiske teoriene dreier seg om lovhåndhevelsens oppdragende virkning. Teorien ble formulert av Émile Durkheim (1893/1984), som mente at lovhåndhevelsen – spesielt retts- og straffeprosessen – tjente viktige *symbolske* funksjoner gjennom å stadfeste gyldigheten av samfunnets moralnormer. Lovhåndhevelsen, mente Durkheim, viser menneskene hvor grensen for akseptabel atferd går.

Durkheims argument forutsetter at lovverket gjenspeiler samfunns-moralen. Forutsetningen kan være tvilsom i moderne, tekniske reguleringsregimer. Likevel viser også moderne reguleringsforskning at Durkheims argument, under gitte betingelser, kan ha noe for seg. En fiskeristudie viste at når regulerende myndighet hadde autoritet – altså at fiskerne følte seg moralsk forpliktet også av reguleringer de var uenige

i – hadde lovhåndhevelsen en viktig symbolsk funksjon, nemlig å signalisere til fiskerne at *regelen var genuin*. Dette signalet utløste opplevelsen av lovlydighetsplikt blant fiskerne. Fiskerne oppfattet derimot fravær av håndhevelse som at myndighetene egentlig ikke mente hva de sa, og følgelig anså de heller ikke regelbrudd som galt når myndighetene ikke håndhevdte reglene (Gezelius, 2007). Ifølge denne logikken vil selv en samvittighetsfull og lovlydig bonde oppleve kravet om nødventilasjon som «ikke noen egentlig lov» dersom inspektøren ignorerer forseelsen hans. Skal regulering virke, må et visst minimum av håndhevelse til. Ifølge denne logikken handler ikke håndhevelse primært om avskrekking, men om troverdig kommunikasjon av normer.

Håndhevelsens tillitsavhengighet

Mye håndhevelseslitteratur innenfor kulturmodellen har det vi kan kalle et «tillitsperspektiv». Perspektivet vektlegger at håndhevelsen, dersom den skal virke etter hensikten, må utøves slik at den ikke skaper for sterke motsetninger mellom styrende og styrte. Myndighetenes styringsevne avhenger av at de har det styrte samfunnet på sin side.

En av de viktigste retningene innenfor tillitsperspektivet, er den såkalte håndhevelsesstil- eller *enforcement style*-litteraturen. Litteraturen tok opprinnelig utgangspunkt i skillet mellom avskrekkende og tilretteleggende håndhevelsesstiler. Avskrekkende håndhevelsesstiler bygger på nyttemodellen og er tilbakeskuende, rettet mot å oppdage og straffe lovbrudd. Tilretteleggende håndhevelsesstiler bygger hovedsakelig på kulturmodellen, og de er fremoverskuende, rettet mot å forebygge lovbrudd gjennom rettledning og forhandling (Bardach & Kagan, 1982/2017; Hawkins, 1984). Viktig innenfor tillitsperspektivet er også tilsynets måte å kommunisere på, for eksempel om tilsynet fremstår som rigid og dogmatisk eller som fleksibelt og tilpasningsvillig i møte med situasjons-spesifikke forhold (Bardach & Kagan, 1982/2017; Lee, 2008; May, 2004; May & Winter, 2000).

Flere studier har fremhevet den tilretteleggende håndhevelsens evne til å styrke bedriftenes egenmotivasjon for lovlydighet (Bardach & Kagan, 1982/2017; Braithwaite et al., 2007; May, 2004). Når det

gjelder Norden, gir Hønnelands (1998) studie av Kystvakten et interessant eksempel på bruk av tilretteleggende håndhevelse. Grunnet strid om Norges myndighet i havområdene ved Svalbard, unngikk norske myndigheter å straffe russiske fartøyer som brøt fiskerilovgivningen, men gjennom utstrakt bruk av overtalelse maktet Kystvakten likevel å motivere russiske skipper til å følge norske regler som hadde til formål å verne småfisken (se også Kringen, 2008, s. 165–166). I likhet med flere andre studier (f.eks. Hawkins, 1984; Lee, 2008; Murphy et al., 2015) vektla Hønnelands studie at argumentasjonens kraft avhang av et opplevd *fellesskap* mellom inspektør og inspisert: Når tvangsmidler lå utenfor rekkevidde, skapte identitetsfellesskap og høvisk opptreden – for eksempel i form av en kaffekopp sjømenn imellom – mottakelighet for tilsynets argumenter.

Flere innsikter fra litteraturen om håndhevelsesstil gjenspeiles i den såkalte rettferdig prosedyre-teorien (*procedural justice*) (se Tyler, 1990). Den sentrale hypotesen innenfor rettferdig prosedyre-teorien, er at folks vilje til å adlyde lovhåndheverer avhenger av at de opplever lovhåndheveres fremtreden som rettferdig, rimelig og respektfull. I motsatt fall svekkes lovlydighetsviljen. En rekke empiriske studier har gitt støtte til teorien om rettferdig prosedyre (f.eks. Antrobus et al., 2015; Murphy et al., 2009; Sunshine & Tyler, 2003; Tyler, 1990). En metastudie oppsummerte disse funnene på enkelt vis: «[A] little bit of being nice during police-citizen interactions goes a long way» (Mazerolle et al., 2013, s. 265).

Hvilken håndhevelsesstil som er mest effektiv, avhenger av motivasjonen til mennesket som utsettes for den. Motivasjonens art kan variere mellom ulike personer, men også for samme person i ulike situasjoner. I én situasjon kan vi motiveres av samvittighet, i en annen av forventning om belønning, i en tredje av frustrasjon. Ulike arter av motivasjon kan dermed sees som *ulike menneskelige potensialer*, slik at valg av håndhevelsesstil handler om å få frem «det beste i folk» (Ayres & Braithwaite, 1992; Braithwaite, 2014). En av de mest innflytelsesrike teorier om disse menneskelige potensialene, er teorien om motivasjonssignaler (*motivational postures*). Motivasjonssignaler er borgernes synlige uttrykk for sine reaksjoner på håndhevelsen. De fleste mennesker kan gi flere enn én type signal, og hvilket signal de gir, kan avhenge av måten

håndhevelsen utøves på (Braithwaite, 2014). Vår bonde kan for eksempel reagere overfor inspektøren ved å signalisere:

1. Forpliktelse. At han oppriktig støtter håndhevelsens formål og ønsker å bedre forholdene for dyrene sine.
2. Kapitulasjon. At han bøyer seg for inspektørens krav, uten dermed å støtte eller forstå inspektørens syn.
3. Motstand. At han anser den konkrete inspektøren som urimelig og urettferdig i måten å utøve embetet på.
4. Spill. At han avviser autoriteten, ikke bare til inspektøren, men til myndighetene. Han prøver derfor å «spille ut» tilsynet gjennom kreativ omgåelse av regelverket.
5. Frakopling. At han har så liten tiltro til myndighetene at han prøver å unngå dem.

Litteraturen om motivasjonssignaler er nært beslektet med litteraturen om rettferdig prosedyre og håndhevelsesstil (f.eks. Murphy, 2016). Sentralt i alle disse bidragene står synet om at vellykket lovhandhevelse handler om å bygge samhold mellom myndighetene og borgerne. Håndhevere bør utøve makt på en slik måte at de unngår å provosere til motstand eller spill. De bør også tilpasse sine virkemidler til folks faktiske motivasjoner. Det er for eksempel lite hensiktsmessig å bruke en avskrekkende håndhevelsesstil overfor aktører som viser klare tegn til forpliktelse (f.eks. Ayres & Braithwaite, 1992). Når relasjonen mellom lovhandhever og borger først har skåret seg, innebærer motivasjonssignalet «motstand» at myndighetene ennå kan ha mulighet til å gjenopprette relasjonen, for eksempel gjennom å endre håndhevelsesstil. Slik gjenoppretting blir imidlertid vanskelig når relasjonen har forfalt til «frakopling» eller «spill» (Braithwaite, 2014).

Håndhevelsespyramiden

Lovlydighetsforskningen viser fremfor alt hvilken kompleks virkelighet inspektøren opererer i. Bare sjelden vil inspektøren ha sikker forhåndskunnskap om hvilken type motivasjon man står overfor. Å velge egnet

fremgangsmåte kan synes som et lotteri noen ganger. Så hva skal tilsynet da gjøre?

I 1992 kom den anerkjente kriminologen John Braithwaite, sammen med økonomen Ian Ayres, med en bok som satte seg fore å besvare dette spørsmålet. Boka het *Responsive Regulation* og har blitt de siste tiårenes mest innflytelsesrike bidrag til debatten om regulering og lovhåndhevelse. Ayres og Braithwaite tok utgangspunkt i den observasjon at de fleste bedrifter etterstrebet lovlydighet, og at lovbrudd ofte skyldtes inkompetanse eller uhell. Når tilsynet brukte trusler eller straff overfor slike virksomheter, provoserte det frem motstand fremfor forpliktelse. Håndhevelsen burde følgelig drives på en slik måte at den unngikk å skape motstandskulturer, samtidig som tilsynet hadde avskrekkende virkemidler i bakhånd når det trengtes.

Teorien om responsiv regulering bygger på liknende innsikter som litteraturen om håndhevelsesstil, motivasjonssignaler og rettferdig prosedyre gjør. Responsiv regulering-teorien vektlegger at lovhåndhevelsen må kunne håndtere mangfoldet av motivasjoner i en næring. Ikke minst bør håndhevelsen unngå å skape motstand der det opprinnelig finnes samarbeidsvilje. På dette grunnlaget utviklet Ayres og Braithwaite (1992) sin berømte *håndhevelsespyramide*.

Håndhevelsespyramiden er en modell for opp- og nedtrappende virkemiddelbruk. Tilsynet skal begynne med å behandle virksomheten som om den ønsker å være lovlydig. Derfor skal tilsynets innledende respons på lovbrudd være veiledning og dialog. Deretter skal tilsynet tilpasse sin respons til virksomhetens grad av samarbeidsvilje: Dersom virksomheten samarbeider, fortsetter tilsynet sin dialoglinje. Dersom virksomheten reagerer med trenering eller unnvikelse, trapper tilsynet opp til hardere virkemidler. Opptrappingen fortsetter helt til virksomheten responderer med samarbeid, hvorpå virksomheten belønnes i form av nedtrapping av virkemiddelbruken.

Ayres og Braithwaites teori om responsiv regulering erkjenner kulturmodellens støtte i forskning: De fleste aktører anses å ha en moralsk samvittighet og et potensial for å utvise samfunnsansvar. Det blir tilsynets oppgave å fremelske aktørenes ansvarlige side så langt som mulig. Derfor er det viktig for et tilsyn å være seg bevisst hvilke signaler man sender

ut overfor tilsynsobjektene. Om personen prøver å følge loven, er det uheldig om tilsynet signaliserer at de oppfatter personen som en skurk (Braithwaite, 2011).

Ayres og Braithwaite (1992) erkjente at også nyttemodellen passer i en del tilfeller. Opportunisme finnes, og tilsynet må være rustet til å møte også dette. Derfor burde tilsynet ha avskrekkende virkemidler i bakhånd. Disse avskrekkende virkemidlene tjener to formål. Det ene formålet er å tvinge gjenstridige aktører til lovlydighet når mykere virkemidler har vist seg fruktesløse. Det andre, og minst like viktige formålet, er å styrke tilsynets forhandlingsposisjon overfor bedrifter som har forbeholden samarbeidsvilje: Gjennom kjennskap til tilsynets maktmidler, får bedriftene insentiv til å samarbeide mens tilsynet ennå er nederst i pyramiden.

Tilsynet trenger derfor å gjøre sin straffekapasitet kjent, men bør i første omgang unngå å gjøre det på en måte som oppleves som trusler. Dette fordi tilsynet da oppfattes å signalisere mistillit, og dermed undergraver muligheten for å bygge forpliktelse hos tilsynsobjektene. Maktmidlene bør derfor holdes i bakgrunnen av dialogen så lenge som mulig (Braithwaite, 2011). Inspektøren i vårt eksempel burde da unngå å begynne sin kommunikasjon med å true med overtredelsesgebyr.

Tre begreper står sentralt i idéen om håndhevelsespyramiden. Først er *pyramidemetaforen*, illustrert i figur 1. I pyramidens nederste og største del finner vi virkemidler rettet mot å appellere til virksomhetens selvilde som moralsk og ansvarlig. Her finner vi virkemidler som veiledning, overtalelse, oppmuntring og forhandling. Tilsynet begynner nederst i pyramiden. Dersom virkemidlene nederst i pyramiden ikke utløser samarbeidsvilje hos virksomheten, trapper tilsynet gradvis opp til mer avskrekkende virkemidler. Pyramideformen illustrerer at hovedtyngden av tilsynets virkemiddelbruk vil ligge nederst.

Det andre kjernebegrepet er prinsippet om *minste tilstrekkelige respons*. Prinsippet ligner forholdsmessighetsprinsippet i norsk rett, og innebærer at tilsynet skal reagere så strengt som nødvendig for å oppnå lovlydighet, men heller ikke strengere. Ved på bruke minste tilstrekkelige respons, skal tilsynet sikre lovlydighet samtidig som det minimaliserer risikoen for å provosere frem motstand.



Figur 1. Eksempel på håndhevelsespyramide. Håndhevelsespyramiden er en modell for respons på lovbrudd. Tilsynet begynner nederst i pyramiden og klatrer oppover hvis og bare hvis tilsynsobjektet viser manglende vilje til samarbeid.

Det tredje kjernebegrepet kalles *like-for-like* (*tit-for-tat* på engelsk). Begrepet er hentet fra nyttemodellen og beskriver en strategi som brukes for å motivere motparten til samarbeid. Strategien går ut på at man innleder relasjonen med å vise samarbeidsvilje, og deretter svarer «med samme mynt» som motparten. På den måten vet motparten at samarbeid blir møtt med samarbeid, og motstand blir møtt med motstand. Teorien om responsiv regulering anbefaler at tilsynet bruker like-for-like-strategien når de klatrer oppover eller nedover i håndhevelsespyramiden. Dette fordi strategien gir kalkulerende bedrifter insentiv til samarbeid, samtidig som den – fordi den alltid begynner med samarbeid – ikke provoserer frem motstand fra samvittighetsfulle. Skal like-for-like virke etter hensikten, bør den styres av bedriftens faktiske samarbeidsvilje. Det har liten hensikt å trappe opp virkemiddelbruken overfor bedrifter som prøver å etterkomme tilsynets krav, men som gjentar lovbrudd fordi de misforstår reglene (Ayres & Braithwaite, 1992). Automatisk opptrapping av virkemiddelbruk ved gjentatt overtredelse, som man finner eksempler på i tilsynspraksis, samsvarer derfor dårlig med prinsippene i håndhevelsespyramiden.

Idéen om håndhevelsespyramiden har hatt stor innflytelse både på forskningslitteraturen og håndhevelsessystemer i flere land. Noe av idéens styrke ligger i at den tar høyde for mangfold. Pyramidens har sitt tyngdepunkt – bokstavelig talt – i kulturmodellens menneskesyn, men tar samtidig høyde for at nyttemodellen passer i noen tilfeller.

Håndhevelsespyramiden bygger dertil på en betydelig mengde empiri, spesielt observasjoner av hvordan dyktige håndhevere utøver sitt yrke (Braithwaite, 2011). Følgelig fremstår håndhevelsespyramiden som forholdsvis anvendbar i praksis, selv om anvendbarheten er gjenstand for diskusjon (Barak-Corren & Kariv-Teitelbaum 2021; Mascini, 2013).

Håndhevelsespyramiden er forholdsvis enkel, og enkelheten medfører noen farer. Når tilsyn og borger er uenige om hvorvidt overtredelsen skyldes *klanderverdig* opptreden, kan motstand eskalere om tilsynet ukritisk trapper opp virkemiddelbruken. I verste fall kan mistilliten da bli så dyp at dialog blir vanskelig å gjenopprette. Det har derfor vært argumentert at like-for-like-strategien virker best når tilsyn og bedrift deler virkelighetsforståelse (Gezelius, 2019).

I nyere utviklinger av responsiv reguleringsteori, har håndhevelsespyramiden fått selskap av idéen om «støttepyramiden» (Braithwaite, 2011; Braithwaite et al., 2007). Støttepyramiden består av tiltak for å styrke samarbeidsevnen hos virksomheter som ønsker å drive i tråd med lovens formål. I bunnen av støttepyramiden finner vi, for eksempel, skoleringstiltak for å heve virksomhetens kompetanse til å oppfylle lovkravene. Høyere opp kan vi finne belønningstiltak, som for eksempel utmerkelser til virksomheter som strekker seg lenger enn lovens minstekrav (Braithwaite, 2011). Det har også vært foreslått å utvide pyramidens laveste nivå med tiltak som gjør det enklere å følge lovverket (Barak-Corren & Kariv-Teitelbaum, 2021).

Som med all lovhåndhevelse, krever vellykket bruk av håndhevelsespyramiden at tilsynet i tilstrekkelig grad vurderer hvert enkelt tilfelle. Den utfordringen drøftes nærmere i kapittel 9.

Konklusjon: Et klokere tilsyn?

Vi har sett at lovlydighets- og håndhevelsteoriene grupperer seg langs to hovedretninger, og at forskningen gjennomgående gir sterkest støtte til retningen betegnet som kulturmodellen. Samtidig har inntrykket av kompleksitet og mangfold festet seg. Skal vi trekke ut en kortfattet lærdom, må det være i form av en advarsel mot «tilsyn på autopilot». Tilsyn basert på standardiserte reaksjonsformer og ensidige antakelser om

mennesker, gir uforutsigbare resultater. Det er grunn til å advare spesielt mot ensidig bruk av nyttemodellen, både fordi nyttemodellen er så utbredt i myndigheters tenkning, og fordi modellen har så svak støtte i forskningen. Idealet må nok i større grad bli et reflekterende tilsyn som vurderer den enkelte situasjon før reaksjonsform velges. Slikt tilsyn er ressurskrevende. Økende effektivitetspress på tilsynene er derfor ikke ensbetydende med bedre iverksetting. Det kan snarere være grunn til å styrke tilsynene ved å tilføre ressurser som bedrer evnen til å vurdere enkelttilfeller. For eksempel tar vi i bokas kapittel 12 til orde for en nasjonal, akkreditert inspektørutdanning som kan ha situasjonsvurdering blant sine temaer. Kostnadene ved en slik utdanning vil kunne betale seg i form av høyere motivasjon i næringen og færre konflikter mellom tilsyn og næring.

Referanser

- Alalehto, T. (2003). Economic crime: Does personality matter? *International Journal of Offender Therapy and Comparative Criminology*, 47(3), 335–355. <https://doi.org/10.1177/0306624X03047003007>
- Antrobus, E., Bradford, B., Murphy, K. & Sargeant, E. (2015). Community norms, procedural justice, and the public's perceptions of police legitimacy. *Journal of Contemporary Criminal Justice*, 31(2), 151–170. <https://doi.org/10.1177/1043986214568840>
- Ayres, I. & Braithwaite, J. (1992). *Responsive regulation: Transcending the deregulation debate*. Oxford University Press.
- Barak-Corren, N. & Kariv-Teitelbaum, Y. (2021). Behavioral responsive regulation: Bringing together responsive regulation and behavioral public policy. *Regulation & Governance*, 15(1), 163–182. <https://doi.org/10.1111/rego.12429>
- Bardach, E. & Kagan, R. A. (2017). *Going by the book: The problem of regulatory unreasonableness*. Routledge. (Opprinnelig utgitt 1982)
- Becker, G. S. (1968). Crime and punishment: An economic approach. *Journal of Political Economy*, 76(2), 169–217. <https://doi.org/10.1086/259394>
- Becker, H. S. (1963). *Outsiders. Studies in the sociology of deviance*. The Free Press.
- Blickle, G., Schlegel, A., Fassbender, P. & Klein, U. (2006). Some personality correlates of business white-collar crime. *Applied Psychology: An International Review*, 55(2), 220–233. <https://doi.org/10.1111/j.1464-0597.2006.00226.x>

- Bowles, S. & Polanía-Reyes, S. (2012). Economic incentives and social preferences: Substitutes of complements? *Journal of Economic Literature*, 50(2), 368–425. <https://doi.org/10.1257/jel.50.2.368>
- Braithwaite, J. (1989). *Crime, shame and reintegration*. Cambridge University Press.
- Braithwaite, J. (2002). *Restorative justice and responsive regulation*. Oxford University Press.
- Braithwaite J. (2011). The essence of responsive regulation. *UBC Law Review*, 44, 475–520.
- Braithwaite, V. (2014). Defiance and motivational postures. I G. Bruinsma & D. Weisburd (Red.), *Encyclopedia of criminology and criminal justice*. Springer. <https://doi.org/10.1007/978-1-4614-5690-2>
- Braithwaite, J., Makkai, T. & Braithwaite, V. (2007). *Regulating aged care: Ritualism and the new pyramid*. Edward Elgar.
- Burger, J. M. (2009). Replicating Milgram: Would people still obey today? *American Psychologist*, 64(1), 1–11. <https://doi.org/10.1037/a0010932>
- Christie, N. (2004). *En passende mengde kriminalitet*. Universitetsforlaget.
- Collins, J. & Schmidt, F. L. (1993). Personality, integrity, and white collar crime: A construct validity study. *Personnel Psychology*, 46(2), 295–311. <https://doi.org/10.1111/j.1744-6570.1993.tb00875.x>
- Collins, R. (1994). *Four sociological traditions*. Oxford University Press.
- Durkheim, É. (1984). *The division of labor in society*. Macmillan Press. (Opprinnelig utgitt 1893)
- Fligstein, N. & Roehrkasse, A. (2016). The cause of fraud in the financial crisis of 2007 to 2009: Evidence from the mortgage-backed securities industry. *American Sociological Review*, 81(4), 617–643. <https://doi.org/10.1177/0003122416645594>
- Gezelius, S. S. (2002). Do norms count? State regulation and compliance in a Norwegian fishing community. *Acta Sociologica*, 45(4), 305–314. <https://doi.org/10.1177/000169930204500404>
- Gezelius, S. S. (2003). *Regulation and compliance in the Atlantic fisheries: State/society relations in the management of natural resources*. Kluwer Academic Publishers.
- Gezelius, S. S. (2006). Monitoring fishing mortality: Compliance in Norwegian offshore fisheries. *Marine Policy*, 30(5), 462–469.
- Gezelius, S. S. (2007). Three paths from law enforcement to compliance: Cases from the fisheries. *Human Organization*, 66(4), 414–425. <https://doi.org/10.17730/humo.66.4.r714225473703568>
- Gezelius, S. S. (2019). 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. & 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>
- Hamilton, V. L. & Sanders, J. (1995). Crimes of obedience and conformity in the workplace: Surveys of Americans, Russians, and Japanese. *Journal of Social Issues*, 51(3), 67–88. <https://doi.org/10.1111/j.1540-4560.1995.tb01335.x>
- Hauge, R. (2001). *Kriminalitetens årsaker*. Universitetsforlaget.
- Hawkins, K. (1984). *Environment and enforcement: Regulation and the social definition of pollution*. Clarendon Press.
- Hofman, E., Gangl, K., Kirchler, E. & Stark, J. (2014). Enhancing tax compliance through coercive and legitimate power of tax authorities by concurrently diminishing or facilitating trust in tax authorities. *Law & Policy*, 36(3), 290–313. <https://doi.org/10.1111/lapo.12021>
- Holmås, T. H., Kjerstad, E., Lurås, H. & Straume, O. R. (2010). Does monetary punishment crowd out pro-social motivation? Natural experiment on hospital length of stay. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 75(2), 261–267. <https://doi.org/10.1016/j.jebo.2010.03.024>
- Hutter, B. M. (1997). *Compliance: Regulation and environment*. Clarendon Press.
- Hønneland, G. (1998). Compliance in the fishery protection zone around Svalbard. *Ocean Development & International Law*, 29(4), 339–360. <https://doi.org/10.1080/00908329809546131>
- Jagers S. C., Berlin, D. & Jentoft, S. (2012). Why comply? Attitudes towards harvest regulations among Swedish fishers. *Marine Policy*, 36(5), 969–976. <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2012.02.004>
- Kagan, R. A. (1984). On regulatory inspectorates and police. I K. Hawkins & J. M. Thomas (Red.), *Enforcing regulation* (s. 37–64). Kluwer.
- 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>
- Kringen, J. (2008). *Culture and control: Regulation of risk in the Norwegian petroleum industry* [Doktorgradsavhandling, Universitetet i Oslo]. DUO vitenarkiv. <http://urn.nb.no/URN:NBN:no-21801>
- Lee, E. (2008). Socio-political contexts, identity formation, and regulatory compliance. *Administration & Society*, 40(7), 741–769. <https://doi.org/10.1177/0095399708323096>
- Lynch, G. E. (1997). The role of criminal law in policing corporate conduct. *Law & Contemporary Problems*, 60(3), 23–65.
- Makkai, T. & Braithwaite, J. (1994). The dialectics of corporate deterrence. *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 31(4), 347–373. <https://doi.org/10.1177/0022427894031004001>
- Mascini, P. (2013). Why was the enforcement pyramid so influential? And what price was paid? *Regulation and Governance*, 7(1), 48–60. <https://doi.org/10.1111/rego.12003>

- Mazerolle, L., Bennet, S., Davis, J., Sargeant, E. & Manning, M. (2013). Procedural justice and police legitimacy: A systematic review of the research evidence. *Journal of Experimental Criminology*, 9(3), 245–274. <https://doi.org/10.1007/s11292-013-9175-2>
- May, P. J. (2004). Compliance motivations: Affirmative and negative bases. *Law & Society Review*, 38(1), 41–68. <https://doi.org/10.1111/j.0023-9216.2004.03801002.x>
- May, P. J. & Winter, S. (2000). Reconsidering styles of regulatory enforcement: Patterns in Danish agro-environmental inspection. *Law & Policy*, 22(2), 143–173.
- Merton, R. (1968). Social structure and anomie. I R. Merton (Red.), *Social theory and social structure* (s. 185–214). The Free Press.
- Murphy, K. (2008). Enforcing tax compliance: To punish or persuade? *Economic Analysis & Policy*, 38(1), 113–135. [https://doi.org/10.1016/S0313-5926\(08\)50009-9](https://doi.org/10.1016/S0313-5926(08)50009-9)
- Murphy, K. (2016). Turning defiance into compliance with procedural justice: Understanding reactions to regulatory encounters through motivational posturing. *Regulation & Governance*, 10(1), 93–109. <https://doi.org/10.1111/rego.12073>
- Murphy, K., Tyler, T. R. & Curtis, A. (2009). Nurturing regulatory compliance: Is procedural justice effective when people question the legitimacy of law? *Regulation & Governance*, 3(1), 1–26. <https://doi.org/10.1111/j.1748-5991.2009.01043.x>
- 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>
- Newburn, T. (2017). *Criminology*. Routledge.
- Nielsen, V. L. & Parker, C. (2012). Mixed motives: Economic, social and normative motivations in business compliance. *Law & Policy*, 34(4), 428–462. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9930.2012.00369.x>
- NOU 2003: 15. (2003). *Fra bot til bedring: Et mer nyansert og effektivt sanksjonssystem med mindre bruk av straff*. Justis- og beredskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2003-15/id454137/>
- Parker, C. (2006). The «compliance» trap: The moral message in responsive regulatory enforcement. *Law & Society Review*, 40(3), 591–622. <https://doi.org/10.1111/j.1540-5893.2006.00274.x>
- Paternoster, R. (2010). How much do we really know about criminal deterrence? *The Journal of Criminal Law and Criminology*, 100(3), 765–824.
- Paternoster, R., & Simpson, S. (1996). Sanction threats and appeals to morality: Testing a rational choice model of corporate crime. *Law & Society Review*, 30(3), 549–583. <https://doi.org/10.2307/3054128>

- 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>
- Schulz, O. J. (2015). Defiance and obedience: Regulatory compliance among artisanal fishers in St Helena Bay. *Marine Policy*, 60(C), 331–337. <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2014.09.012>
- Simpson, S. (2013). White-collar crime: A review of recent developments and promising directions for future research. *Annual Review of Sociology*, 39, 309–331. <https://doi.org/10.1146/annurev-soc-071811-145546>
- 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>
- Sutherland, E. H. (1940). White-collar criminality. *American Sociological Review*, 5(1), 1–12. <https://doi.org/10.2307/2083937>
- Tyler, T. R. (1990). *Why people obey the law*. Yale University Press.
- 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. <https://doi.org/10.1177/1529100615617791>
- Van Scotter, J. R. & Roglio, K. D. D. (2018). CEO bright and dark personality: Effects on ethical misconduct. *Journal of Business Ethics*, 164(3), 451–475. <https://doi.org/10.1007/s10551-018-4061-5>
- Wrong, D. (1961). The oversocialized conception of man. *American Sociological Review*, 26(2), 183–193. <https://doi.org/10.2307/2089854>

KAPITTEL 3

Fra vern mot vold til et liv verdt å leve

Elisiv Tolo & Ola Nafstad

Animalia

Sammendrag: Synet på dyr og dyrevelferd har endret seg over tid. Kunnskap om dette er sentralt for å forstå samfunnsdebatten og spenninger i forholdet mellom myndigheter og dyreholdere. Endringene beskrives i dette kapittelet fra fire perspektiver: historisk-filosofisk, endringer i dyreholdet, lovregulering, og utviklingen av dyrevelferd som eget fag. Varierende kunnskap og ulike oppfatninger av hva som er viktig for dyrene gir grunnlag for konflikter. Det framstilles ofte som om dyrevelferd er noe vi hadde, men som har gått tapt. Flere måleparametere for dyrevelferd viser noe annet. Fram til 2000-tallet var fokus å hindre lidelse og negative forhold. I dag mener vi at god dyrevelferd forutsetter at summen av positive og negative forhold gir dyrene et liv verdt å leve. Utviklingslinja fra dyrevernsloven av 1935 til dagens situasjon illustrerer hvordan avveiningen mellom dyrevelferd og praktiske, økonomiske og kulturelle hensyn har endret seg, og at dyrevelferd har blitt tillagt større vekt.

Nøkkelord: dyrevelferd, endring, regulering

Abstract: The way we look at animals and assess their welfare has changed throughout history. Understanding these changes is crucial to understanding conflicts that arise between authorities and farmers. We present four perspectives: a historical philosophical view, practical changes in animal husbandry, legal regulation, and the development of animal welfare as an academic subject. Different levels of knowledge and diverging perceptions of animal needs can lead to conflict. Animal welfare is often portrayed as something we once had, but have since lost. Indicators of animal welfare show otherwise. Until about 2000, the objective was to prevent suffering. Today, good welfare depends on a balance between positive and negative experiences, and the sum should give the animals lives worth living. The progression from establishment of the Animal Welfare Act of 1935 to the current situation illustrates how the balance between animal welfare and practical, economic, and cultural considerations has changed, and animal welfare to an increasing extent is given more weight.

Keywords: animal welfare, change, regulation

Sitering: Tolo, E. & Nafstad, O. (2022). Fra vern mot vold til et liv verdt å leve. I S. S. Gezelius & F. Veggeland (Red.), *Forvaltning av dyrevelferd i Norge: Hvordan få lovverk til å virke?* (Kap. 3, s. 45–80). Cappelen Damm Akademisk. <https://doi.org/10.23865/noasp.159.ch3>
Lisens: CC BY-ND 4.0

Innledning

Hva mennesker forstår med dyrevelferd avhenger av når, hvor, hvordan og hvem du spør. Svaret er kulturelt betinget; det er stort spenn når det gjelder alt fra religion og etikk til kunnskaper om dyr og ulike driftsformer. I tillegg spiller kjennskap til målkonflikter som oppstår når man skal ivareta både dyrevelferd, matsikkerhet, mattrygghet, humanhelse, bærekraft, arealbruk, ressursutnyttning, økonomi og artsmangfold en rolle. Menneskers syn på dyrevelferd avhenger av hvordan vi tolker det vi vet, det vi tror og det vi ser. Uansett hvilke målkonflikter vi står overfor, og hvilket perspektiv vi har, har dyrene hatt samme behov i tusenvis av år. Det er vårt syn på, og våre kunnskaper om dyrenes behov og egenverdi, som endrer seg avhengig av kultur og levevilkårene vi vokser opp i.

Formålet med kapittelet er å gi et bidrag til å forstå samfunnsdebatten om dyrevelferd og utvikling av dyrevelferd som politikkområde, og se dette som en del av bakgrunnen for endringer i forholdet mellom allmennhet, myndigheter og dyreholdere. Kapittelet presenterer fire perspektiver på utviklingen på dyrevelferdsområdet: et historisk-filosofisk perspektiv, et praktisk dyreholdperspektiv, et lovverksperspektiv og til slutt utviklingen av dyrevelferd som vitenskap. Innledningsvis forklarer vi noen begreper og viser en modell for hvorfor ulike aktører oppfatter situasjoner ulikt. Vi mener at dette kan bidra til å forstå utfordringer vi ser i møte mellom dyreholdere og myndigheter, og til å forklare hvorfor samfunnsdebatten om dyr og dyrevelferd har endret seg de siste åra. Vi har produksjonsdyr i norsk landbruk som utgangspunkt, med unntak for det historisk-filosofiske perspektivet og noen sammenligninger med dyrehold i andre land. Utviklingen på dyrevelferdsområdet er parallell med utviklingen på mange andre samfunnsområder. Derfor er fortellingen om dyrevelferd også fortellingen om utviklingen av det moderne samfunnet og staten, der utvikling av kunnskap, lovgivning, myndighetsutøvelse, økonomi og sekularisering er sentrale trekk. Staten har over tid påtatt seg stadig mer ansvar for folks velferd gjennom lovgivning, regulering og utvikling av individuelle rettigheter som i sum har skapt den moderne velferdsstaten. Etter hvert har statens ansvar også blitt utvidet til å gjelde dyrs velferd. Dette ansvaret har kommet til uttrykk

gjennom lovgivning om dyrs velferd og gjennom offentlig ansvar for å sikre at loven håndheves og etterleves.

Begreper

Begrepene som brukes på dyrevelferdsområdet forstås ikke nødvendigvis likt, og det har endret seg over tid hvilke begreper som brukes og hva som legges i dem. Overgangen fra en dyrevernlav til en dyrevelferdslov illustrerer at både begrepsbruk og perspektiv er endret. Dyrevern er i norsk språk og eldre regelverk brukt om vern mot unødig lidelse og er dermed en negativ avgrensning, med mål om å unngå dårlig velferd for dyr. I Sverige brukes begrepet fortsatt om samfunnets arbeid for bedre dyrevelferd. Denne betydningen av ordet er også brukt i Norge, men i forarbeidene til lov om dyrevelferd av 2009 ble det foreslått å erstatte dyrevern med dyrevelferd, for å synliggjøre at det handler om mer enn å beskytte dyrene mot lidelse (Ot.prp. nr. 15 (2008–2009), s. 12). Dyrevelferd omfatter fysisk og mental helse og velvære (OIE, 2021). I tillegg til god helse inkluderer det mestring, følelser og muligheter til naturlig atferd. Dyrevelferd er mer enn dyrehelse, samtidig som dyrehelse har betydning for langt mer enn dyrenes velferd. Mens dyrevern og dyreomsorg har søkelys på mennesket i samspillet med dyr, tar dyrevelferd utgangspunkt i det enkelte dyret og dets situasjon. Overgangen fra dyrevern til dyrevelferd i norsk språk representerer dels en følge av endringen i synet på dyr, dels en ren språklig utvikling.

Dyrehelse handler tradisjonelt om dyrs fysiske helsetilstand, men har også stor betydning for humanhelse (zoonoser, dvs. sykdommer som smitter mellom dyr og mennesker), mattrygghet, bærekraft og matsikkerhet. Dyreomsorg handler om å passe på, stelle og ha omtanke for dyrene og empati med dyr. Det kan sammenfattes i begrepet 'røkterfaktoren', evnen til å se enkeltdyr og grupper av dyrs behov og tilstand og handle på bakgrunn av det.

Den del av etikken som omhandler behandling av dyr, og som gir det etiske grunnlaget for hva som er god behandling av dyr, omtales som dyreetikk. Ulike retninger innenfor dyreetikken kommer til ulike konklusjoner om vårt forhold til dyr. Begreper som dyrerettigheter og

dypøkologi er filosofiske retninger som bygger på et ikke-antroposentrisk livssyn og likeverd mellom mennesker og andre dyr (Zimmermann et al., 2004).

Virkelighetsforståelse, fortolkninger og forventninger

Etikk dreier seg om å stå inne for handlinger, samt å stille kritiske spørsmål til skikk og bruk. Svein Aage Christoffersen (2001), teolog og tidligere leder av Rådet for dyreetikk, har sagt følgende:

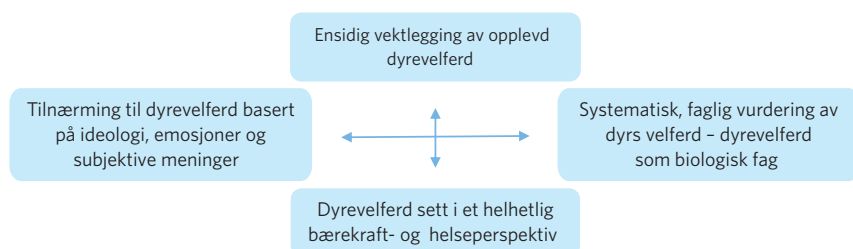
Når vi begynner å reflektere etisk over vår moral, da begynner vi ikke på bar bakke, eller fra «scratch». Vi begynner midt inne i en historisk prosess. Det er ikke slik at vi først tenker igjennom hvordan vi skal innrette oss og leve våre liv som mennesker, for deretter å omsette i praksis det vi har tenkt. Det er omvendt: først overtar vi en livsform, deretter begynner vi å reflektere over det vi har overtatt, om det så også er rett. Vi lever før vi begynner å tenke over hvordan vi skal leve, og det skal vi nok være glade for, ellers kom vi vel aldri i gang.

Det kan være klargjørende å skille mellom etiske problemstillinger, som primært har betydning for mennesker, og spørsmål som direkte påvirker dyrenes liv. For eksempel har Donald Broom, verdens første professor i dyrevelferd, påpekt at *om* vi aksepterer å avlive dyr er en etisk problemstilling, mens *hvordan* vi avliver dem er viktig for dyrenes velferd (Broom, 2011). Bruker vi en avlivingsmetode som vi *vet* medfører stress og smerte, har det også en etisk side. Tilsvarende ser vi i diskusjonen om avliving av daggamle hanekyllinger av verperaser: I Tyskland fokuseres det på at det er etisk problematisk å avlive friske dyr, mens det i Norge har vært mer oppmerksomhet rundt hvordan kyllingene avlives; er maserasjon (dvs. hurtig kverning), en akseptabel avlivingsmetode? Peter Sandøe et al. (2012) hevder at det ikke er mulig å gjøre en objektiv vurdering av dyrs velferd, enhver vurdering vil ha et etisk element. Eller som Anaïs Nin har sagt det (Nin, 1961): «Vi ser ikke ting slik *de* er, vi ser dem slik *vi* er.»

Ulike grupper kjemper om hvem som har rett virkelighetsforståelse, og det er flere frontlinjer. Veganere, urbane forbrukere og aktivister står

opp mot næring, folk med daglig praktisk arbeid i husdyrhold, akademia og tilsynsmyndigheter. Men næringsaktørens praktiske utfordringer og innsikt kan også komme i konflikt med jus og teoretisk kompetanse, og med offentlige myndigheters maktutøvelse ved håndheving av regelverket.

Hvordan dyrenes velferd oppleves og framstilles, preges gjerne av hvilken agenda man har. Samfunnsdebatten domineres ofte av de mest kontroversielle innspillene. For mange innbyggere er skandaleoppslag i media med ensidig negativ fokusering på husdyrhold den eneste informasjonskilden. I dagens samfunn har majoriteten av landets borgere lite eller ingen direkte kontakt med produksjonsdyr, og de har begrenset kunnskap både om dyr, driftsformer og utfordringer når det gjelder dyrevelferd og smitterisiko, men ofte klare oppfatninger om dyrevelferd. Det gir grunnlag for ulik fortolkning av bilder og framstillinger, noe som kan resultere i misforståelser, uenighet og konflikter (figur 1). De siste årene har vi også sett alvorlige konflikter mellom produsenter og Mattilsynet (Gezelius, 2019; se også kapittel 11 i denne boka).



Figur 1. Menneskers forståelse av dyrs velferd avhenger av bakgrunn, ståsted, kunnskap, følelser og erfaringer

Undersøkelser både i Norge og Europa har vist at mange forbrukere legger stor vekt på dyrs tilgang til uteområder (El-Deek & El-Sabrou, 2019; Kjøtt- og fjørfebransjens landsforbund, 2020; Martelli, 2009; Matprat, 2021). Noen tror at husdyrene får være mer utendørs og har større muligheter til naturlig atferd enn det som er vanlig praksis. Næringen beskyldes for villedende markedsføring når de viser bilder av beitende dyr (Dyrevernalliansen, 2021). Det kan oppfattes som urimelig, når kyr, sauer og geiter faktisk er på beite 2–7 måneder i året, avhengig av art, sted og

driftsform. Men det er selvfølgelig ikke hele sannheten. Okser, griser og fjørfe holdes i hovedsak inne. Fakta om vanlige driftsformer kan oppfattes negativt, selv om dyrene er friske og ut fra objektive faglige kriterier for dyrevelferd har en akseptabel velferd.

I en tysk undersøkelse ba man personer med ulik bakgrunn vurdere bilder tatt av sunne, friske griser på hhv. betong eller halm, og tilsvarende bilder av syke griser. Personer uten kunnskap om husdyrhold mente at de syke grisene på halm hadde det bra, mens de friske grisene på betong hadde dårlig velferd. Veterinærer og husdyrprodusenter klarte i større grad å vurdere dyrenes framtoning, uavhengig av liggeunderlag (Busch, 2017). Griser vil ofte velge betong framfor halm dersom det er varmt, mens de selvfølgelig velger tørr halm framfor betong i andre situasjoner. Med andre ord gjør det seg gjeldende ulike fortolkninger av samme situasjon også blant husdyrprodusenter, veterinærer, rådgivere og ansatte i Mattilsynet, avhengig av bakgrunn og fortolkningsramme.

Mange forbrukere forventer at småskaladrift og ekstensive driftsformer sikrer dyrene bedre dyrevelferd enn intensiv drift i større skala. Virkeligheten er mer nyansert. De som driver i liten skala har ofte eldre, dårlige husdyrbygg, mer varierende kunnskap og bruker ofte mindre ressurser på regelmessig tilsyn og også veterinæroppfølging. I en studie fra Nederland fant Kijlstra et al. (2009) at utedrift av svin og fjørfe medførte dårligere smittebeskyttelse og dermed økt risiko både for smittsomme sykdommer og redusert mattrygghet. Ekstensiv drift medfører høyere klimagassutslipp per produsert enhet. Det er med andre ord flere målkonflikter mellom driftsformer mange forbrukere forbinder med god dyrevelferd og andre viktige samfunns mål. Det er generelt lite oppmerksomhet om og erkjennelse av disse målkonfliktene.

Syn på dyr i et historisk perspektiv

Opprinnelig var mennesket en jeger og samler, som i de fleste områder var avhengig av jakt for å overleve. Naturfolk hadde ofte stor respekt for dyrene, men det betydde ikke at jaktmetodene ivaretok dyrevelferdskrav slik vi definerer det i dag. Domestisering av ulike arter startet for mer enn 10 000 år siden, og forholdet mellom mennesker og dyr har variert,

avhengig av livsgrunnlag og livssyn. Her presenterer vi noen filosofer og samfunnsdebattanter som har spilt en viktig rolle for syn på dyr (Sorabji, 1993; St.meld. nr. 12 (2002–2003), 4.1.2), og i noen tilfeller også for utviklingen av en moderne stat.

Pytagoras (500–580 f.Kr.) mente at alle ting har sjel og skal behandles med respekt (animisme), mens Aristoteles 200 år senere mente at mennesket er viktigst og har rett til å utnytte andre skapninger (antroposentrisme). Både Toraen, Det gamle testamentet og Koranen presiserer at dyr skal behandles med godhet og respekt. Buddhismen sier at man skal leve etter følgende: «Som jeg selv ikke ønsker å ha det vondt, å lide, slik er det med alle andre levende vesener.» Det nye testamentet og kristendommen er mer utpreget antroposentrisk, selv om f.eks. Frans av Assisi (1182–1226) var opptatt av respekt og frihet for dyr. Thomas Aquinas (1225–1274) var en av katolikkenes viktigste filosofer. Han mente at det ikke var en synd å være grusom med dyr, fordi de var skapt for mennesket. Likevel mente han at grusomhet mot dyr var uheldig fordi det kunne føre til lignende behandling av mennesker. René Descartes (1596–1650) var en av de mest innflytelsesrike opplysningsfilosofene. Han er kjent for utsagnet *cogito ergo sum* – «jeg tenker, altså er jeg». Han regnes som grunnlegger av den moderne vitenskap, basert på matematikk og logikk. Descartes hevdet at dyr ikke har sjel eller språk og ikke kan resonnerer. Han aksepterte at de kunne reagere på trusler og smerte, men mente at det var en mekanisk reaksjon. Så lenge dyrene ikke hadde menneskets kognitive evner, kunne de ikke lide som oss. Benedictus de Spinoza (1632–1677) var uenig med Descartes på dette punktet; han hevdet at både mennesker og ikke-menneskelige dyr har følelser og kognitiv bevissthet, selv om det er gradsforskjeller. Likevel ble Descartes' holdning dominerende i Europa og Nord-Amerika og bidro til dårlig behandling av mange dyr fram til midten av 1800-tallet. Den engelske filosofen Jeremy Bentham (1747–1832) er kjent for å ha utviklet den konsekvensetiske retningen utilitarismen. Han var svært uenig med Descartes, og hevdet følgende: Nøkkelspørsmålet ikke er «kan de tenke», men «kan de lide?» (Duncan, 2019).

Charles Darwin revolusjonerte ikke bare biologien, men hele det moderne verdensbildet med sin bok *Artenes opprinnelse* (Darwin, 1859/1998). Hans teori om at alle eksisterende dyrearter har en felles

opprinnelse, og at mennesket også kan betraktes som et dyr, har utradert Descartes' syn i naturvitenskapen. Darwin forsøkte å avlive myten om at mennesket befinner seg i sentrum eller på toppen av en utviklingspyramide. Et bedre bilde er å framstille artenes opprinnelse som et stamtre, hvor hver art er en som en gren på et stort tre.

I 1964 kom Ruth Harrison med sterk kritikk av industrielt dyrehold som hadde utviklet seg etter andre verdenskrig i boken *Animal Machines*. Hun beskrev rutinemessig bruk av kirurgiske inngrep utført uten bedøvelse, som kastrering, halekupering, nebbtrimming, avhorning, rutinemessig bruk av antibiotika i føret, hold av verpehøns i små, nakne bur og hold av spedkalv i trange bokser med lokk – angivelig for å få lyst kjøtt. Som en følge av oppmerksomheten boka fikk, oppnevnte den engelske regjeringen en kommisjon under ledelse av Roger Brambell. Brambell-kommisjonen konkluderte med at dyr har biologiske behov. Holdes de under forhold hvor det ikke er mulig å oppfylle disse behovene, kalt «de fem friheter», kan det føre til frustrasjon og lidelse (Brambell, 1965). De fem friheter er trolig det mest kjente konseptet for å beskrive dyrs behov. Mange vil nok være overrasket over at originalversjonen ikke omfattet mer enn at dyrene skal ha mulighet for å reise seg, legge seg, strekke beina, snu seg og stelle seg. John Webster reformulerte og utvidet de fem friheter så sent som i 1993, og det er hans versjon det gjerne refereres til: Dyr skal ha frihet fra sult og tørst, fysisk ubehag, smerte og sykdom, angst og frykt, samt frihet til å utøve naturlig atferd (Farm Animal Welfare Council, 1993; Webster, 2016).

Ruth Harrisons bok avstedkom mye engasjement. Dyrerettighetsbevegelsen og dypøkologien er filosofiske retninger som oppstod på 70-tallet. Peter Singer utgav i 1975 boka *Animal Liberation* og la grunnlaget for dyrerettighetsbevegelsen. Den kjemper for at dyrenes liv skal ses på som mål i seg selv, og at vesener som har bevisste behov ikke kan reduseres til ressurser, slik de mener husdyrbasert matproduksjon gjør (Singer, 1975/1990). Dypøkologien bygger på betraktninger fra Arne Næss, som også mener at vår antroposentriske kultur har laget et kunstig skille mellom mennesker og andre dyr. Han var inspirert av Spinoza og vurderte alt liv som verdifullt, uavhengig av bevissthet og kognitive evner. Dypøkologene aksepterer likevel at mennesket kan ta liv og høste av

naturens ressurser, men ikke mer enn nødvendig for egen overlevelse (Haukeland & Næss, 2008).

Faktisk og praktisk velferd i ulike epoker

I samfunnsdebatten om dyrevelferd kan man få inntrykk av at dyrevelferd er noe vi hadde, men som gikk tapt i utviklingen av det moderne husdyrholdet. Det er en forståelse av virkeligheten det er all grunn til å drøfte nærmere. Hvordan var velferden i fortidens husdyrhold sett med dagens kunnskap og målestokk? Vi vil drøfte dette med utgangspunkt i noen lange linjer i utviklingen av hold av produksjonsdyr i Norge. Prioritering av dyrs velferd er et overskuddsfenomen. I et samfunn der mennesker slet med å dekke sine primærbehov, hadde dyrevelferd lavere prioritet. Det betydde ikke nødvendigvis fravær av empati og omsorg for dyr, men de grunnleggende materielle forutsetningene for god velferd manglet. Fram til midten av 1800-tallet var det norske samfunnet i all hovedsak basert på naturalhusholdning. Tilnærmet alle husstander hadde dyr for produksjon av mat, i hovedsak til eget bruk (Gjerdåker, 2002; Pryser, 1999). Det var et husdyrhold med stor variasjon gjennom året. En lang vinterperiode ble dyrene holdt i trange, mørke og fuktige husdyrrom med liten mulighet for bevegelse (Hjulstad, 1991). Dette ble kombinert med mangelfull fôring, og i betydelig grad bevisst sultefôring, for å kunne ha en stor besetning gjennom vinteren og for å kunne utnytte utmarksbeite til produksjon i sommerhalvåret (Gjerdåker, 2002; Tobiassen, 1989). Dyrene som overlevde vinteren, fikk oppleve en vår og sommerperiode med uteliv og langt bedre mattilgang, og for en periode frihet til å utøve naturlig atferd.

Dårlige materielle forhold for husdyra var neppe til hinder for et nært forhold til og omsorg for dem, innenfor det begrensede ressursgrunnlaget som sto til rådighet. Men sannsynligvis var vold mot dyr et like framtrædende trekk. Bruk av vold og fysisk avstraffelse hadde generelt et helt annet omfang enn det vi kjenner i dagens Norge. Det er ingen grunn til å tro at dette ikke også betydde vold mot dyr. Norges første dyrevernorganisasjon, «Foreningen imod Mishandling af Dyr», ble stiftet i 1859. Navnet ble etter kort tid endret til «Foreningen til Dyrenes beskyttelse i Christiania».

Kamp mot vold mot dyr var en av de sentrale sakene (Kjørstad, 2019). I et samfunn der tilnærmet alle husstander hadde husdyr, var det sannsynligvis først og fremst stor variasjon i måten dyr ble behandlet på.

Fra midten av 1800-tallet gjennomgikk norsk landbruk store endringer. Begynnende industrialisering og urbanisering førte til et voksende marked for jordbruksprodukter og en begynnende overgang mot markedsrettet produksjon. Samtidig økte konkurransen fra billig importkorn. Den nasjonale kornproduksjonen gikk ned og ble erstattet av en økende husdyrproduksjon for salg (Pryser, 1999). De grunnleggende dyrevelferdsmessige utfordringene endret seg likevel lite i første omgang. Fortsatt var dårlige husdyrrom og sulteføring gjennom vinteren utbredt. I tillegg medførte markedsrettingen av husdyrholdet vekst av et system med fedrifter, som også medførte store påkjenninger for dyra. Storfe og sau ble kjøpt opp og samlet om våren, primært i vest og i fjellbygdene, drevet til fjells for sommerbeite, og på høsten drevet til markedene i og rundt Oslo (Tobiassen, 2008). Både drifta på våren, gjerne i mager tilstand etter en lang vinter på dårlig føring, og drifta på høsten var en betydelig påkjenning for dyra og medførte tap.

Samtidig rommet også siste del av 1800-tallet reformer og tiltak som pekte fram mot utviklingen av det moderne husdyrholdet og gradvis bedre dyrevelferd. Det nasjonale avlsarbeidet hadde sin spede oppstart både for storfe, hest og sau fra midten av 1800-tallet (Gjelstad, 1987; Gjerdåker, 2002). «Den høiere Landbrugsskole paa Aas» ble vedtatt opprettet i 1854 (Gjerdåker, 2002). Dette var et vesentlig grunnlag for faglig utvikling i landbruket. Det første nasjonale organiserte arbeidet med å bekjempe en husdyrsykdom var arbeidet mot ondartet saueskabb, som ble erklært utryddet i 1894 etter mer enn 40 års bekjempelse (Tiller, 1928). Utryddingen av saueskabb representerte oppstarten på noe som har blitt et fortrinn for norsk husdyrhold fram til i dag; evnen til organisert nasjonal bekjempelse av smittsomme husdyrsykdommer (Sandvik & Fossum, 2001).

Bedøving og slakting

Ved slakting var avliving ved avblødning uten forutgående bedøvelse vanlig praksis. Ofte ble dette kombinert med ulike ritualer med hard behandling og vold, som skulle sikre god avblødning og bidra til god

kjøttkvalitet (Lid, 1924). Bedre avlivingspraksis ved slakting var derfor en viktig del av Dyrebeskyttelsens program helt fra starten i 1859. Etter vel 20 år så de resultater av arbeidet, og mer humane slaktemetoder ble vanligere (Lunga, 2013). I 1891 kom boka *Om Slagtning* (Reitan, 2001), som argumenterte for humane avlivingsmetoder. Slaktemasker kom på markedet og bedøvelse før avliving ble gradvis mer utbredt. Men først i 1929 ble det påbudt ved at det kom en egen lov om avliving av dyr. Innføringen av krav om bedøving før avliving kan derfor ses på som det foreløpige endepunktet i en utvikling som hadde foregått over flere tiår i retning av en slaktepraksis som bedre ivaretok elementære krav til dyrevern.

Begynnende overgang til vitenskapelig basert husdyrhold

Økt urbanisering og en raskt voksende befolkning på slutten av 1800-tallet og innover på 1900-tallet ga et økende marked for husdyrprodukter. Denne økningen i produksjon skjedde primært ved at antall dyr økte, men en faglig utvikling i landbruket med økt produksjon per dyr var samtidig i gang. Etter spredte og delvis mislykkede forsøk på å etablere landbruksskoler fra midten av 1800-tallet, kom det et gjennombrudd utover på 1900-tallet med etablering av landbruksskoler i alle amt (Gjerdåker, 2002). I 1897 kom første utgave av Bernt Holtmarks *Husdyrlære*. Den ble utgitt i totalt 14 utgaver og var grunnboka i husdyrhold i nesten 70 år. Den bidro utvilsomt sterkt til økt kompetanse blant alle som var involvert i husdyrholdet. Første setning i innledningen er vel verdt å sitere: «Uhell og mangel på viten går hand i hand» (Høie & Tilrem, 1961). En rekke fagområder som vi vet har stor betydning for dyrevelferd, som føring, avl, hygiene, fysiologi, helse og stell, er grundig behandlet. Men symptomatisk nok er verken dyrevern, dyrevelferd eller dyrs naturlige behov nevnt. Et illustrerende eksempel på at kravene har endret seg, er størrelsen på en fødebinge for svin: *Husdyrlære* tilrår 4,25 m², i dag er offentlig minimumskrav 6 m². Heller ikke i den neste generasjonen lærebok, *Husdyrboka* (1966) av Skjervold et al., er dyrevern, dyrevelferd eller dyrs naturlige behov eksplisitt behandlet.

Økt kompetanse medførte likevel bedre velferd. Vekstskifte og bedre plantekultur kombinert med økt kunnskap om dyras ernæringsmessige

behov ga bedre fôring. Praksisen med sultefôring gjennom vinteren forsvant gradvis også som følge av at markedet trengte kontinuerlige forsyninger av mat. Det skjedde også en betydelig fornyelse av driftsbygningene i landbruket på første halvdel av 1900-tallet. Dette er enhetslâvens tidsalder, der alle husdyrrom og funksjoner ble samlet i en driftsbygning (Hjulstad, 1991). Nye driftsbygninger betydde også bedre og mer praktiske husdyrrom, selv om både plass og luftkvalitet fortsatt lå langt tilbake sammenlignet med dagens standard. Dessuten var variasjonen stor. Mange små og gamle husdyrbygg var fortsatt i bruk (Hjulstad, 1991). Tilgangen til privatpraktiserende veterinærer ble gradvis bedre, og dermed også muligheten for faglig forsvarlig behandling av syke dyr.

Etterkrigstiden

Etterkrigsperiodens raske utvikling med stor satsing på kunnskap og teknologi fikk flere ulike effekter på dyrevelferdsområdet. Hastigheten i intensivering av husdyrholdet ble en helt annen enn i perioden før krigen. Produksjonen per dyr økte sterkt. Tydeligst er dette i storfeholdet, der et stadig synkende dyretall bidro med en stadig økende produksjon av både mjôlk og kjøtt.

Framvekst av en vitenskapelig basert husdyravl, i Norge basert på brede avlsmål som også inkluderte helse og funksjonelle egenskaper, var et viktig bidrag til bedre velferd. Avlsarbeidet bidro primært til økt produktivitet i form av høyere avdrått, større kull og høyere tilvekst – forhold som kritikere av moderne husdyrhold delvis definerer som velferdsproblemer. Både kunnskap om riktig fôring og muligheter for å dyrke og ta vare på grovfôr med høyere kvalitet ble langt bedre. Bekjempelsen av smittsomme sykdommer ble bedre organisert med flere veterinærer, bedre diagnostiske verktøy og en revolusjon i tilgangen på virksomme medisiner. Samtidig ser vi økende forekomst av produksjonssykdommer som jurbetennelse og grisingsfeber.

På den andre siden ble det også i denne perioden utviklet hus og oppstallingsformer som viste seg å gi svært dårlig dyrevelferd, og som nå i stor grad er faset ut her i landet. Drevet av behov for effektivisering, redusert arealbehov og arbeidsforbruk, teknologisk utvikling og lite fokus på

dyrs behov, kom løsninger som Pennsylvania-systemet med store hønseflokker på hellede nettinggulv, tradisjonelle innredningsløse hønsebur, fiksering og delvis oppbinding av griser med hals- eller bogklave, fullspaltebinger for griser og storfe, null-beiting, Grabner-bindsel, halsrammer og utstrakt bruk av strømførende tråd som en del av innredningen både for svin og storfe (Hjulstad, 1980, 1991; Norheim, 1959). Delvis var dette oppstallingsformer som bare fungerte sammen med halekupering eller nebbtrimming. Oppstallingsformene var stort sett utviklet i andre land, men ble tatt i bruk i «norske» versjoner, uten særlige motforestillinger og uten reell offentlig regulering. Noen av eksemplene ovenfor, som Pennsylvania-systemet for verpehøner, var bare sporadisk i bruk her i landet, mens oppstalling av purker på bås var den dominerende oppstallingsformen i en lang periode. Sett bort fra fullspaltebinger for storfe, er alle disse oppstallings- og driftsformene nå forbudt her i landet. I andre land, der utviklingen av denne typen driftssystemer gikk lenger enn her i landet og der besetningene også var langt større, skapte denne utviklingen sterke reaksjoner i samtiden og var vesentlig for Ruth Harrisons engasjement.

Mot vår tid

Endringen i landbrukspolitikken fra midten av 1970-tallet, ofte omtalt som opptrappingsvedtaket, innebar også en periode med historisk høy aktivitet med fornying av driftsapparat og driftsbygninger (Almås, 2002). Det hevet standarden, og dermed i noen grad også velferden. Men langt på vei var fornyelsen basert på forbedrede varianter av drifts- og innredningssystemene som kom på 50-tallet. Parallelt skjedde det en faglig og teknologisk utvikling både internasjonalt og her i landet av for eksempel moderne løsdriftsfjøs for storfe, løsdriftssystemer for gjeldpurker i tillegg til innredede bur og aviariet for verpehøner. Denne utviklingen var avgjørende for at det i neste omgang var mulig å forskriftsfeste krav om overgang til slike driftssystemer. Omstillingshastigheten har variert mellom produksjonene, og det er fortsatt mange dårlige løsninger i bruk. Det er likevel grunnlag for å slå fast at andelen av husdyrpopulasjonen her i landet som er oppstallet i systemer utviklet på basis av en vitenskapelig

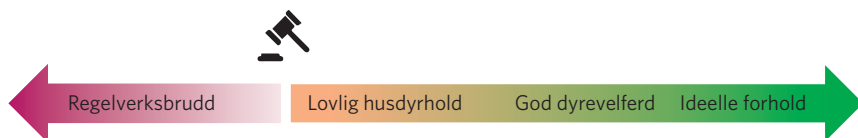
forståelse av dyrs behov aldri har vært større. Generelle utviklingstrekk i samfunnet, endringer i landbrukspolitikken, ny teknologi og nye forskriftskrav har ført til store endringer i besetningsstrukturen. Det blir færre og større besetninger, og i noen av produksjonene også en litt voksende underskog av svært små besetninger. Samtidig har utviklingen i retning av større besetninger gått langt raskere i de fleste andre land. Forskjellen mellom Norge og andre vestlige land er derfor økende.

God helse er fortsatt en viktig del av god dyrevelferd, og helsestatusen hos norske husdyr har aldri vært bedre enn i dag (Veterinærinstituttet, 2021). En kombinasjon av organisert bekjempelse av stadig flere smittsomme husdyrsykdommer andre land må leve med, og en ganske effektiv nasjonal smittebeskyttelse mot introduksjon av nye smittsomme husdyrsykdommer, gjør at Norge i dag har en svært lav forekomst av smittsomme sykdommer i alle produksjoner. Kombinert med forebyggende helsearbeid i den enkelte besetning, og i noen av produksjonene også effektivt avlsarbeid for helseegenskaper, har dette bidratt til en totalt sett svært god dyrehelse. Antibiotikaforbruket til husdyr kan ses som et uttrykk for dette. Det har vært fallende over år, og det er på et svært lavt nivå i internasjonal sammenheng (Veterinærinstituttet, 2020).

På tross av disse overordnede utviklingstrekkene, er det ikke vanskelig å finne eksempler på utfordringer og dårlig dyrevelferd. Både akutt skjøtselsvikt – ofte kalt dyretragedier, kronisk dårlige dyrehold med gjentatte regelbrudd – og dårlig fungerende driftsbygninger og -systemer forekommer. Men det er ikke belegg for å si at dette er mer utbredt enn tidligere. Det er likevel to utviklingstrekk som gjør at situasjonen kan oppfattes annerledes. Større besetninger kan i en del situasjoner gjøre konsekvensene av dårlig dyrevelferd større og oppmerksomheten på enkeltindividet mindre. Viktigst er kanskje likevel at samfunnets generelle oppmerksomhet om dyrevelferd gjør problemene mer synlige for flere.

Lovgivning og regulering av dyrehold

Samfunnets formelle minimumskrav til dyrehold defineres i dag av lover og forskrifter. Sammenheng mellom lovmessig regulering av hold av dyr i Norge, og ideelle levevilkår, kan beskrives som i figur 2.



Figur 2. Endringer i regelverket har i mange trinn flyttet grensen mellom ulovlig og lovlig husdyrhold mot høyre. Likevel kan det hevdes at det fortsatt er et stykke igjen til driftsformer som gir ideelle forhold for alle dyr.

Over tid har regelverket vært i stor endring både i omfang og innhold. Det gjelder både den underliggende normen for hva som er akseptert hold av dyr, hvilke deler av dyreholdet som er regulert og graden av konkret og detaljert regulering. Utviklingen i retning mer detaljert regulering er parallell til utviklingen på mange andre samfunnsområder.

Innhold og perspektiv i lovverket avspeiler både den generelle samfunnsutviklingen og hva samfunnet og lovgiver har definert som hovedutfordringer ved hold av dyr på ulike tidspunkt. Både i et langt og kort tidsperspektiv har det skjedd store endringer i lovverk og forskrifter på dyrevern- og senere dyrevelferdsområdet.

Noen grunnleggende årsaker til konflikt mellom dyreholdere og tilsyn er at enkelte dyreholdere enten ikke holder seg oppdatert om, ikke aksepterer, eller i noen tilfeller ikke har økonomisk mulighet til å følge opp endringer i offentlige krav til hold av dyr.

Strafferett og behandling av dyr

Lov om forbrydelser av 1842 forbød grusomhet ved mishandling, men forbudet var avgrenset til kreatur – altså storfe, hest og småfe. Loven ble senere utvidet med en egen paragraf, § 382, som forbød mishandling og uforsvarlig behandling av dyr (Njaa, 1953). Hvor utbredt mishandling og vold mot dyr var i 1800-tallets Norge, har vi lite dokumentasjon av. Men i boka *Bønder i byvegen* (Ribsskog, 1949) beskrives utbredt vold mot kjørestene som ble brukt i transporten til Christiania. Per Sivles klassiske novelle «Berre ein hund» kan stå som en skjønnlitterær dokumentasjon av utbredelsen av vold mot dyr og dyrs status generelt (1887/1993). Generelt vet vi at vold både var mer utbredt og også akseptert som reaksjonsform tilbake i tid. I et samfunn hvor en stor andel av befolkningen

hadde daglig kontakt med dyr, er det å forvente at dette også betydde at vold var utbredt i behandling av dyr.

I 1929 kom lov om avlivning av husdyr og tamren, gjerne omtalt som «slakteloven». Den innførte krav om bedøving før avliving, med unntak for fjærkre og kanin som ble dekapitert. Historisk hadde det vært vanlig å avlive slaktedyr ved avblødning uten forutgående bedøvelse også her i landet (Lid, 1924), men fra slutten av 1800-tallet ble bedøvelse før avliving gradvis mer utbredt. Med loven av 1929 var dermed metoden som 50 år tidligere var enerådende blitt forbudt. Referatene fra stortingsdebatten om loven avdekker at enkeltrepresentanter også hadde en klar antisemitisk begrunnelse for forbudet. Motivasjonen for loven var nok derfor sammensatt (Snildal, 2014).

Egen lov om vern av dyr

Med lov om dyrevern av 1935 var Norge relativt tidlig ute i europeisk sammenheng med regulering av området. I motsetning til straffelovens bestemmelser om vern av dyr mot vold, har loven av 1935 et positivt formulert formål: «Det skal farast vel med dyr, so dei ikkje kjem i fåre for å lida i utrengsmål.» Paragraf 2 og 3 omhandler generelle krav til oppstalling og føring, og har som åpenbart mål både å forebygge, avdekke og straffe underføring. Med andre ord; driftsformen som tidligere var utbredt og en viktig del av driftsgrunnlaget i mange områder – store besetninger og begrenset føring gjennom vinteren for å kunne utnytte utmarksressursene til produksjon i sommerhalvåret – var nå blitt forbudt.

Dyrevernloven av 1935 ble revidert i 1951. Det er særlig én endring det er verdt å vurdere nærmere når sammenhengen mellom dyrevelferd og kultur diskuteres. Det ble forbudt «for umstreifarar, når dei flakkar ikring, å bruka hest eller anna dyr til å frakta folk eller varor med, eller føre med seg laushest». Hest og hestehold sto helt sentralt i taternes/romanifolkets livsstil. Forbudet må ses i lys av den harde fornorskings- og assimileringspolitikken som ble ført overfor denne minoriteten i etterkrigstiden, mer enn som et dyrevernstiltak, selv om endringen formelt ble gjort med dyrevern som begrunnelse (Møystad, 2010; Njaa, 1953).

Loven av 1935 hadde ikke bestemmelser om oppstalling og husdyrmiljø ut over den generelle bestemmelsen i § 2 om forsvarlig tilsyn og stell. Det var ikke egne forskrifter om hold eller oppstalling av husdyr gitt med hjemmel i loven. I forarbeidene til loven sies følgende: «Dyrets oppholdsrum må være så rummelig at dyret kan stå og ligge på en naturlig måte. Er flere dyr sammen på bingje eller lignede må det være så stor plass at alle kan ligge naturlig på samme tid, og krybber, troer, hekk o. l. må være ordnet slik at alle dyrene samtidig kan komme til føret» (Njaa, 1953, s. 23). De store endringene som skjedde i driftsformer, oppstalling av dyr og utforming av husdyrrom på 50- og 60-tallet, skjedde derfor under svært begrenset og skjønnsmessig juridisk regulering. Først i 1965 kom «Regler om buranlegg for voksne høner».

Dyrevernloven av 1974 utvidet formålet med loven; «det skal farast vel med dyr og takast omsyn til instinkt og naturlig trong hjå dyret så det ikkje kjem i fåre for å lida i utrengsmål». Denne presiseringen av at det skal tas hensyn til instinkter og behov avspeiler utviklingen både i dyrevern som fag og i samfunnets syn på dyr (Frøslie, 1996; Gjesdal, 1977). En hovedbegrunnelse for behovet for en ny dyrevernlov var de omfattende endringene som hadde skjedd i dyreholdet siden forrige lov ble vedtatt. En vesentlig del av disse endringene var utviklingen av nye hus- og oppstallingsformer. Reguleringen av krav til oppstalling (§ 4) er langt mer omfattende enn i loven av 1935, men fortsatt svært generell. Kravet er at «dyret har fullt teneleg tilhaldsrom, der det er stor nok plass, høveleg varme, nok lys og tilgang på frisk luft m.v. alt etter trongen hjå det einskilde dyreslag».

Likevel var det først i 1992, i forskrift om hold av produksjonsdyr, at disse forholdene ble regulert mer konkret. Forskriften innførte krav om beite for storfe som ble oppstallet på bås, krav om tett gulv og strø på liggeplass for svin og kalver og slutt på av fiksering av purker etter en overgangsperiode til 2000. 1992-forskriften omfattet kun storfe og svin, og ble i 1996 erstattet av forskrift om hold av storfe og svin. Med 1996-forskriften kom det flere konkrete areal- og størrelseskrav til binger og båser. Kravet om løsdrift for alle dyregrupper av storfe kom med forskrift om hold av storfe fra 2004. Med denne forskriften kom også kravet om et minimum antall uker på beite eller tilsvarende for alle kyr. Kravet om løsdrift for

mjølkekyr fikk en overgangsperiode fram til 2024, som senere i praksis har blitt forlenget til 2034, gitt at det fra 2024 iverksettes noen ekstra tiltak i besetninger med båsfjøs (Mattilsynet, 2010). Forbudet mot hold av verpehøner i tradisjonelle bur ble innført med ny forskrift om hold av høns og kalkun i 2002, men med en overgangsperiode på 10 år. Disse tre reformene i tre sentrale husdyrproduksjoner betydde at oppstallingsformene som etter andre verdenskrig hadde utviklet seg som dominerende i svine- og verpehøneproduksjonen ble forbudt. Det samme ble oppstallingsformen som har vært tilnærmet enerådende for mjølkekyr i mange hundre år, om enn med en lengre overgangsperiode. Reformene i svine- og verpehønsproduksjonen er fullført og med relativt korte overgangsperioder. De fikk ved gjennomføringen store konsekvenser for besetningsstørrelse og -antall. Frykt for tilsvarende ringvirkninger av løsdriftskravet for storfe er bakgrunnen for den lange overgangsperioden. Det er også en del av bakgrunnen for at gjennomføringen stadig er under debatt.

Bakgrunnen for innføringen av de tre løsdriftsreformene var ulik. Løsdriftskravet i svineproduksjonen var et rent nasjonalt valg som sørget for, og fortsatt sørger for, at de norske offentlige kravene til oppstalling av svin sannsynligvis er de strengeste i verden. Norge har også formelt krav om løsdrift for mjølkekyr, i motsetning til mange andre land. Likevel er andelen norske mjølkekyr som holdes i båsfjøs fortsatt høy. I de fleste andre land har strukturutviklingen og krav til effektivitet bidratt til en langt raskere overgang til løsdrift enn her i landet. Forbudet mot tradisjonelle bur for verpehøner var et resultat av nasjonal implementering av EU-bestemmelser. Her er norske krav derfor på linje med kravene i resten av Europa.

Krav til veterinærer

Før 1935 kunne enhver både titulere seg som veterinær og behandle dyr. Ved en kongelig resolusjon i 1935 ble veterinær en beskyttet tittel som krevde offentlig autorisasjon. Dette ble lovfestet i veterinærloven av 1948, som også påla veterinærene «å verne dyrene og å arbeide for

husdyrbestandens sunnhet og medvirke til øking av dens als- og yte-
evne». Med dyrevernloven av 1935 ble det innført et generelt krav om at
operative inngrep og annen behandling som kan føre til vesentlig smerte
skal utføres av offentlig autorisert veterinær, og med bedøvelse om inn-
grepet var særlig smertefullt. Loven hadde et generelt unntak fra kravet
om at behandlingen skulle utføres av veterinær der dette var «særs van-
skeleg, eller for dyrt etter måten», og spesifikke unntak fra kravet ble gitt
for kastrering av reinsbukk, gris, værlam og bukkekje. Ved revisjonen av
loven i 1951 ble det innført en øvre grense for dyrets alder dersom inngre-
pet skulle utføres av legfolk: Kastrering av gris måtte skje innen 1 måned,
wærlam og bukkekje før de var 2 måneder (Njaa, 1953).

Med ny dyrevernlov i 1974 ble den generelle unntaksbestemmelsen
fjernet, og de spesifikke unntakene avgrenset til kastrering av reinsbukk
og gris under 1 måneds alder. Aldersavgrensningen for gris ble senere
strammet inn til 1 uke. Fra 2001 satte loven krav om at kastrering av
gris skal gjennomføres av veterinær, med bedøvelse og langtidsvirkende
smertelindring. I dag er dette regulert i forskrift om hold av svin, og ikke
direkte i loven.

Avveining mellom dyrevelferd og andre hensyn

Utviklingslinja fra Dyrevernloven av 1935 til dagens situasjon illustrer
hvordan avveiningen mellom dyrevelferd og praktiske, økonomiske og
kulturelle hensyn gradvis og systematisk har endret seg i perioden og at
dyrevelferd stadig har blitt tillagt større vekt av lovgiver. De siste tiårene
har spørsmålet om kirurgisk kastrering av gris også vært oppe til debatt
på europeisk plan. Norge var først ute med å innføre krav om bedøvelse
ved inngrepet, og er fortsatt eneste land som stiller krav om at inngre-
pet skal utføres av veterinær. Samtidig har det skjedd en utvikling i flere
europeiske land med innfasing av krav om ulike varianter av anestesi
eller smertelindring. Dagens forskjeller mellom ulike land illustrer at
avveiningen mellom dyrevelferd, økonomi og praktiske forhold ikke bare
varierer over tid, men også mellom land og kulturer selv innenfor et rela-
tivt homogent område som Europa.

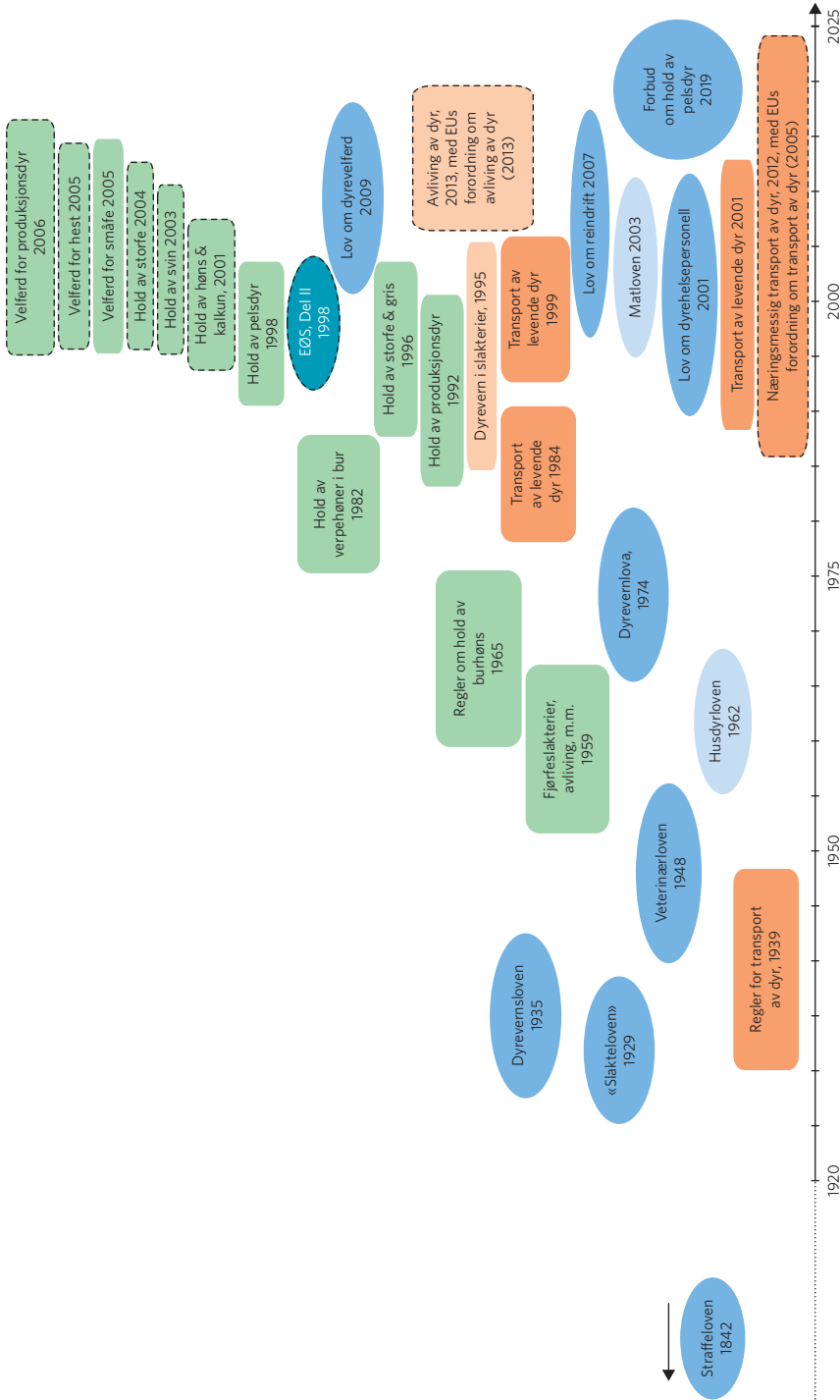
Dagens dyrevelferdslov

Dagens lov trådte i kraft 1. januar 2009 og har skiftet navn til lov om dyrevelferd. Som tidligere nevnt er navneskiftet et uttrykk både for en generell språkendring, en endring i samfunnets syn på dyr og en faktisk endring i lovens perspektiv (Stenevik & Mejdell, 2011). Formålet med dagens lov er utvidet og kan oppfattes som nesten «speilvendt» fra tidligere lovperspektiv. I forståelsen av formålet i 1974-loven, står formuleringen «kjem i fåre for å lida i utrengsmål» sentralt. Krav om forebygging av og beskyttelse mot unødvendig smerte og lidelse var en videreføring av formålet i dyrevernsloven av 1935. Dagens dyrevelferdslov har snudd perspektivet; loven skal fremme god dyrevelferd og respekt for dyr. Respekt for dyr er en nyskapning i lovsammenheng og har som formål å styrke dyrs generelle stilling i samfunnet. Det signaliserer et mål om å påvirke holdningen til dyr, ikke bare den konkrete behandlingen. I § 3, generelt om behandling av dyr, slår dagens lov fast at dyr har egenverdi uavhengig av den nytteverdien de måtte ha for mennesker. De skal behandles godt og beskyttes mot fare for unødige påkjenninger og belastninger. Beskyttelse mot påkjenning og belastning innebærer en skjerping av lovverket sammenlignet med 1974- og 1935-loven som krevde beskyttelse mot lidelse. Kravet om å ta hensyn til «instinkter og naturlig trong hjå dyra» fra 1974 er i dagens lov videreført, innskjerpet, utdypet og konkretisert i § 3 om dyrs levemiljø. Her stilles krav om at dyr skal holdes i miljø som gir god velferd ut fra artstypiske og individuelle behov, herunder gi mulighet for stimulerende aktiviteter, bevegelse, hvile og annen naturlig atferd.

Organisering av regelverket

Lov om dyrevelferd legger viktige føringer for behandling av dyr, men detaljregulering finnes i forskrifter, hjemlet i loven. I tillegg finnes flere lover som regulerer dyrehold (rein, pelsdyr). Noen av bestemmelsene i disse lovene skal sikre forsvarlig dyrevelferd, andre har som formål å ivareta andre samfunnsinteresser. Som illustrert i figur 3 har antall forskrifter økt i takt med omfanget av reguleringen.

Utvidelsen av EØS-avtalen med veterinæravtalen i 1998 forpliktet Norge til å implementere EUs regelverk blant annet på dyrevelferdsområdet. Det



Figur 3. Tilfang av lover og forskrifter med vesentlig betydning for hold av dyr og deres velferd siste 180 år. Lower er vist i blått, forskrifter i grønt og oransje. Forskrifter endret eller tilkommet som en følge av den utvidede EØS-avalen i 1998 er markert med svart kant. Tidslinjen er brutt før 1920 ettersom det ikke kom noe relevant regelverk mellom 1842 og 1929.

resulterte i en lang rekke nye forskrifter etter årtusenskiftet. I senere år har EU gitt nytt regelverk som forordninger. I motsetning til direktiver, som kan skrives om så lenge intensjonen oppfylles, gjelder forordninger ordrett også i Norge. De felles europeiske bestemmelsene representerer et minimumsnivå alle samarbeidende land må legge til grunn, men det er i noen grad mulig med nasjonale tilleggskrav. Det kan være positivt for dyrenes velferd at vi på enkelte områder kan stille strengere krav enn EU, men det bidrar til at regelverket er ekstra krevende å finne fram i, både for dyreeiere og tilsyn.

De siste 15 årene har regelverket i EU og Norge gått fra å være detaljstyrt til å bli mer funksjonelt, dvs. at det stilles krav til at det skal gi resultater i samsvar med lovgivers intensjon med bestemmelsen. Eksempelvis stilles det detaljerte krav til antall kilo levendevekt per kvadratmeter for fjørfe, mens tilgjengelig areal for sau skal være tilpasset dyrenes behov. Funksjonelle krav kan innebære redusert behov for å oppdatere regelverket, og gir i utgangspunktet større rom for skjønn og bedre muligheter for å legge til rette for gode løsninger. Men det pålegger dyreholdere større ansvar for å dokumentere at de har valgt løsninger som fungerer.

Med hjemmel i dyrevelferdsloven utarbeides forskrifter om dyrevelferd. I praksis lager Mattilsynet utkast på oppdrag fra Landbruks- og matdepartementet. Utkast er gjenstand for en høringsprosess. Forskrifter med funksjonelle krav og rom for skjønn, følges gjerne av veiledere utarbeidet av Mattilsynet. Slike veiledere legger sterke føringer på fortolkning av regelverk, men utarbeides uten formelle høringsprosesser. Det betyr at departementet har mindre styring, og sivilsamfunnet mindre innflytelse. Veiledere er generelt lite kjent av dyreholdere, som dermed ofte ikke vet hva de har å forholde seg til.

Dyrevernemdas plass

Etableringen av dyrevernemder og senere endringer i arbeidsvilkår og rolle for disse kan ses som en illustrasjon på generelle trekk i utviklingen i offentlig forvaltning, og særlig forholdet mellom folkevalgte organ og embetsverk eller fagbyråkrati (Andreassen, 2006). Først ble lekmannelementet i enkeltsaker innført, deretter avvirket og erstattet av et voksende

byråkrati med økende makt. I 1800-tallets embetsstat var politiet tillagt myndigheten til å stoppe vold mot dyr. Et lite politikorps – som i hovedsak var til stede i byene, der de færreste av dyra var – hadde dette som en av svært mange oppgaver. Dyrevernemnda kom med 1935-loven. Fra starten av var dette et folkevalgt organ som skulle følge opp og forvalte loven kommunalt. Forvaltningen skjedde uten bistand fra offentlig ansatte, slik det fortsatt var på mange saksområder. På dette tidspunktet var lekmannsskjønnet tilnærmet enerådende i forvaltning av loven, selv om det for dyrevernemnda, som ett av få folkevalgte organer, var føringer om forhåndskvalifikasjoner: «I nemndi skal det fyrst og fremst veljast inn folk som hev praktisk skyn på husdyrhald og dyrestell.» Politiet kunne fortsatt kobles inn i særlig alvorlige saker.

Distriktsveterinærsystemet var etablert da dyrevernloven av 1974 ble vedtatt. I denne loven slås det fast at distriktsveterinæren skal være medlem av nemnda, om ikke departementet peker ut en annen veterinær. I praksis bidro distriktsveterinæren ofte både med saksforberedelse, sekretariatsfunksjon og håndtering av enklere saker (Gjesdal, 1977). Føringerne for hvilke kvalifikasjoner kommunestyret skulle legge vekt på ved valg av medlemmer var de samme som i 1935-loven.

Før 2009-loven var Statens dyrehelsetilsyn etablert (1996) og senere Mattilsynet (2004) (se kapittel 4). I forarbeidene til dyrevelferdsloven av 2009 foreslås det at dyrevernemndene legges ned, men stortingsbehandlingen førte til at de besto, om enn i ny og noe uklar rolle. Dyrevernemndene ble interkommunale, ikke folkevalgte, og oppnevnt av «embetsverket» – altså Mattilsynet. Dyrevernemndas uklare rolle har kommet opp i den eksterne evalueringen av Mattilsynet (KPMG, 2019). I instruks for dyrevernemndene (Mattilsynet, 2009) slås det fast at dyrevernemnda er en del av Mattilsynet, at Mattilsynet kan bruke nemndas lekmannsskjønn der det er behov for det, og at nemndas vurderinger skal følge saken. Instruksen understreker at nemnda ikke kan fatte vedtak i enkeltsaker. Dette illustrerer endringen fra dyrevernloven av 1974 som tydelig gir dyrevernnemnda vedtaksmyndighet. Lekmannsskjønnet er nå tilnærmet fjernet i alle enkeltsaker, og den politiske kontrollen med Mattilsynets arbeid med dyrevelferd ligger bare i departementenes oppfølging av Mattilsynet som direktorat.

Dyrevelferd som eget fag

Forståelsen av dyrs velferd har utviklet seg i takt med moderne vitenskap. Dyrevelferd som vitenskapelig fag er utpreget tverrfaglig. Fram til 1990 var det vanlig å sette likhetstegn mellom dyrehelse og dyrevelferd. Etologi, læren om dyrs atferd, ble innlemmet i biologiske fag i årene fra 1980 til 1990 (Broom & Fraser, 2015). En helhetlig forståelse av dyrs behov forutsetter bidrag fra mange biologiske og husdyrfaglige disipliner: fysiologi, avl, ernæring og fôring, husdyrmiljø, veterinærmedisin og etologi er viktige brikker i denne helheten. Jus har hele tiden hatt en plass i diskusjoner om dyrevern og dyrevelferd. I senere år har også stadig flere samfunnsfaglige disipliner meldt seg på. Faget er ungt, og det har vært i rask utvikling. Det har blant annet medført at selve definisjonen av dyrevelferd og formuleringene rundt hva som representerer god velferd for dyr stadig har blitt videreutviklet og reformulert.

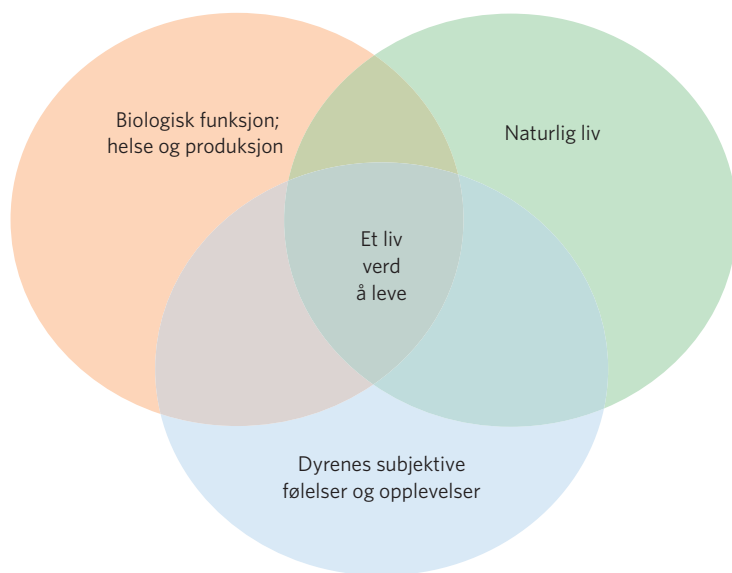
Når dyrevelferd nevnes i media og samfunnsdebatter, er det fortsatt vanlig å vise til Brambell-kommisjonen og «de fem friheter». Men det er den reformulerte utgaven fra John Webster (Webster, 2016) som siteres (frihet fra sult og tørst, fysisk ubehag, smerte og sykdom, angst og frykt, samt frihet til å utøve naturlig atferd). De fem frihetene peker på grunnleggende behov, er godt kjent og har hatt stor betydning, men betraktes nå som noe utdatert (McCulloch, 2012). Med unntak for frihet til å utøve naturlig atferd, fokuseres det på fravær av negative forhold, mens det de siste 20 årene har vært fokus på dyrebaserte registreringer som gir uttrykk for god velferd, som velvære og lek. Vi vet også at mange forbrukere forbinder god dyrevelferd med et naturlig miljø med tilgang til uteområder.

Definisjoner av dyrevelferd

Donald Broom har hevdet at et individs velferd følger av dets evne til å mestre eller respondere hensiktsmessig på sine omgivelser (1996). Broom ble i noen grad beskyldt for ikke å ha med følelser i sin definisjon, men hevder at følelser spiller en vesentlig rolle for mestring og biologisk funksjon, og at dette dermed er inkludert i definisjonen (Broom, 2011).

Den internasjonale organisasjonen for dyrehelse, OIE, sier kort at dyrevelferd er et individs fysiske og mentale tilstand under de forhold dyret lever og dør (OIE, 2021).

Det er nå stor enighet om at dyrs velferd avhenger av tre dimensjoner: biologisk funksjon, naturlig liv og dyrets subjektive opplevelse. Flere forskere har framstilt disse dimensjonene som overlappende sirkler (figur 4). God velferd forutsetter at dyrene får oppfylt kritiske behov innenfor hver av de tre dimensjonene. Det er viktig å huske på at alle de tre dimensjonene omfatter både positive og negative forhold. Dyr i naturen kan oppleve perioder med kulde, tørke, sult, sykdom, skader og rovdyrangrep. Dyr holdt i moderne og veldrevne hus er fri for mange smittsomme sykdommer og parasitter, men de kan få problemer som følge av høy tilvekst og produksjon, lite aktivitet og begrensede muligheter for naturlig liv og sterkt motivert atferd. Eksempler på sterkt motivert atferd er redebygging hos purker siste døgn før fødsel, sosial kontakt for storfe og strøbading hos høns og kalkun. Dyr som hindres i å utøve sterkt motivert atferd, blir frustrerte og kan utvikle uønsket atferd som fjærplukking, halebiting og stereotypier (Bracke & Hopster, 2006). Den subjektive opplevelsen hos enkeltindivider kan gi ulike reaksjoner under helt like forhold, avhengig av dyrets mestringsevne.



Figur 4. Ulike dimensjoner ved dyrevelferdsbegrepet, basert på framstillinger av Lund (2002), Fraser (2008) og Mellor (2016). Hver dimensjon omfatter både positive og negative forhold.

Man kan i noen grad kompensere for at dyrene mister positive aspekter ved naturlig liv ved å sikre god helse og øke tilbudet for aktiviteter og sosial atferd innendørs – gjerne omtalt som miljøberikelse. Det vil i beste fall ha positiv effekt både på muligheten til å utøve motivert atferd og den subjektive opplevelsen. Fraser et al. (1997) og Fraser (2008) peker på at dyrene skal kunne leve *rimelig naturlige liv*, men sidestiller det ikke med å leve slik arten lever ute i naturen.

Til sammenligning kan vi se på hvilke habitater arten menneske kan trives i. Alle vil ha mat og god helse, men noen foretrekker et liv på Manhattan eller i Tokyo, framfor friluftsliv. Diskusjonene om hva som er godt nok, både for dyr og mennesker, vil nok fortsette.

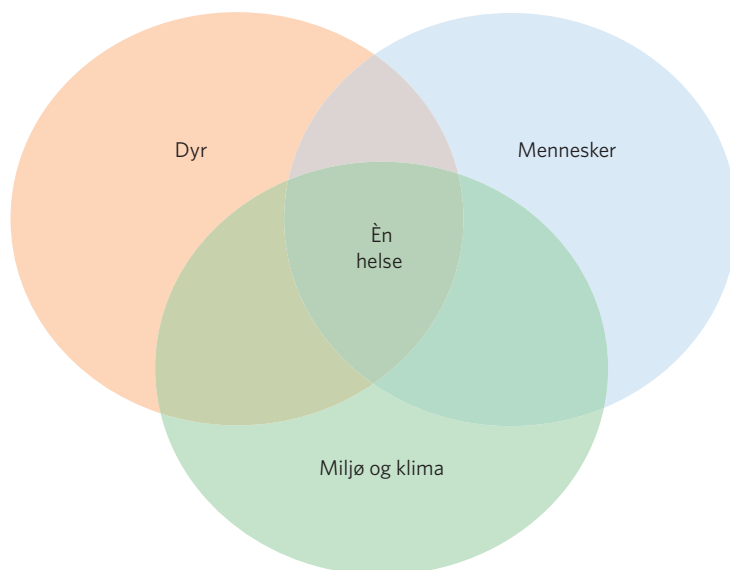
Mellor (2016) beskriver dette i et eget konsept, «quality of life». Han tar utgangspunkt i at dyr har både positive og negative erfaringer, og at dyrets velferd avhenger av balansen mellom dem, slik det er framstilt i tabell 1.

Tabell 1. Mellors (2016) beskrivelse av livskvalitet

Kategori	Beskrivelse
Et godt liv	Positive erfaringer dominerer. Oppnås ved å følge råd for beste praksis godt over minimumskrav i regelverk.
Et liv verdt å leve	Balansen mellom positive og negative erfaringer er positiv. Forutsetter etterlevelse av alt regelverk samt ekstra tiltak.
Balanse	Framtredende positive og negative forhold/erfaringer er i balanse.
Et liv verdt å unngå	Negative erfaringer i overvekt, men kan relativt enkelt rettes opp ved endret praksis eller veterinær behandling.
Et liv ikke verdt å leve	Negative forhold dominerer, kan ikke korrigeres og avlaving er beste alternativ.

Ulike konsepter kan sammenfattes som vist i figur 4, opprinnelig presentert av Vonne Lund (2002), og senere brukt av Fraser (2008). Personer med ulikt verdisyn tillegger gjerne de tre dimensjonene ulik betydning. Mens veterinærer, helsevesen og næring tradisjonelt har arbeidet for bedre helse og produksjon, er mange av dagens forbrukere mest opptatt av naturlig liv. De fleste vil nok være enige i at dyrene vil ha stor glede av å komme ut i solen, kunne bevege seg fritt og lete etter mat. Ikke alle vil sette like stor pris på økt risiko for smittsomme sykdommer. Det blir ikke lettere når vi tar med i betraktningen at

menneskers og dyrs helse er uløselig knyttet til bærekraft og klima, som illustrert i figur 5.



Figur 5. Vi har bare én jord, og miljøets, dyrenes og menneskenes helse og utfordringer er uløselig knyttet sammen (Destoumieux-Garzón et al., 2018)

Helse versus velferd

Veterinærer har hatt en viktig rolle ved utforming av regelverk som regulerer hold av dyr, hygiene og mattrygghet. Etableringen av slike regelverk har bidratt til å eliminere smitte av sykdommer som tuberkulose, brucellose og zoonotiske parasittsykdommer, og gitt Norge en unik situasjon med lav forekomst av en rekke smittsomme dyresykdommer av ulik alvorlighetsgrad (for eksempel paratuberkulose, smittsom grisehoste, ringorm og afrikansk svinepest), lav forekomst av matbårne infeksjoner (for eksempel salmonella og campylobacter), og lavt forbruk av antibiotika. Det har også bidratt til mindre behov for vaksiner og gitt produktive dyr med lavere klimagassutslipp enn i mange andre land. Avgjørende for å utrydde eller redusere risiko for noen alvorlige sykdommer og zoonoser (for eksempel trikinose, salmonella og campylobacter), har vært overgang til driftsformer hvor dyr holdes innendørs, uten kontakt med andre dyrehold eller ville dyr. Dette er driftsformer som

begrenser dyrenes muligheter til naturlig atferd og positive opplevelser, men som bidrar til høy mattrygghet, gir lavt fôrforbruk, sikrer høy produksjon og lavere klimaavtrykk.

I senere år har etologer og veterinærer i økende grad vært opptatt av dyrenes behov for å utføre sterkt motivert atferd. Målet er at dyrenes behov skal tilfredstilles uten at det går på bekostning av helse, lav antibiotikabruk eller klimaavtrykk. Før det gjøres større endringer av driftsformer for å oppnå bedre dyrevelferd, er det kritisk at man vurderer hvilke konsekvenser det kan få på andre områder.

Velferdsindikatorer, vurderinger og overvåking

Tradisjonelt har man vurdert dyrs velferd basert på innsatsfaktorer eller tildelte ressurser som areal, fôr, drikkevannsinnretninger, strø, liggeunderlag og tilsyn/stell. I senere år har man lagt mer vekt på resultat- og dyrebaserte indikatorer; dyrene er fasiten. Dyrebaserte indikatorer gir bedre muligheter for å sammenligne dyrenes velferd i ulike driftsformer og -systemer. Helse- og produksjonstall har vært brukt i mange år, og de er fortsatt viktige. På slakteriene registreres effektivt dyrebaserte indikatorer som dødelighet under transport, tegn på sykdom og holdvurdering av slakt. Men for å finne ut mer om hvordan ulike driftsformer påvirker dyrenes opplevelser, trenger vi også atferdsregistreringer. En utfordring er at slike registreringer er tidkrevende, og det kan være vanskelig å sette grenser for hva som er akseptabelt i løpet av en kort observasjonsperiode. Hvor ofte bør dyrene hvile, og hvor mange ganger per time er det naturlig å gi uttrykk for glede eller tilfredshet? Hvilket tidspunkt på døgnet skal det vurderes? I tabell 2 har vi gitt noen eksempler på ressurs- og dyrebaserte indikatorer som utfyller hverandre.

Tabell 2. Dyre- og ressursbaserte indikatorer som måler tilnærmet det samme

Dyrebaserte indikatorer	vs.	tildelte ressurser
Atferd; hvile, uro, slåssing, tilsølte dyr		Areal/dyr
Holdvurdering		Fôring
Sviskader (fjørfe)		Strø og ventilasjon
Positiv aktivitet		Miljøberikelse

EU-prosjektet *Welfare Quality* ønsket en praktisk tilnærming for å vurdere dyrs velferd. Målet var å finne fram til konkrete, dyrebaserete velferdsindikatorer, med utgangspunkt i at dyr trenger mat og vann, et egnet oppholdssted, god helse med fravær av smerter, samt muligheter for å utøve naturlig atferd. Prosjektet utarbeidet protokoller med vurdering av hold, tilsøling, tegn på at dyrene har det for varmt eller for kaldt, og registrering av sår, skader, sykdom og atferd (bevegelse, hvile, lek, sosial kontakt og kroppspleie). Ikke overraskende har det vist seg at protokollene er tidkrevende å følge.

Ny teknologi med kameraovervåking og kunstig intelligens kan effektivisere registrering og vurdering av dyrenes atferd. Det har allerede vist seg nyttig i forskningssammenheng, og er også på vei inn som verktøy for bonden (Banhazi et al., 2012; Brodin, 2020; Halachmi & Guarino, 2016).

Avslutning

To ord oppsummerer vår beskrivelse av utviklingen på dyrevelferdsområdet: endring og avstand. Juridisk har endringen gått fra én paragraf i lov om forbrydelser, som ga et visst vern mot vold, via to lover om vern mot negative forhold, til dagens dyrevelferdslov med et mål om at dyr skal ha det godt og trives (Ot.prp. nr.15 (2008–2009)). Utviklingen illustrerer hvordan avveiningen mellom dyrevelferd og praktiske, økonomiske og kulturelle hensyn gradvis og systematisk har endret seg i perioden, og at lovgiver har tillagt dyrenes velferd større vekt. Lovverket avspeiler hvordan samfunnets syn på dyr har endret seg. Dyrevelferd som fag er etablert og utviklet i løpet av noen få tiår, og har gitt vesentlige bidrag både til regelverksarbeid og praktisk dyrehold. Både i et langt og i et kort tidsperspektiv har måten produksjonsdyr holdes på endret seg dramatisk, og vi har i dag langt bedre kunnskaper om dyrs behov og større mulighet for å møte dem.

Avstand i tid og manglende kjennskap til hvordan husdyrholdet faktisk var både hundre år tilbake i tid og for få tiår siden, gjør at få ser disse omfattende endringene og retningen de har hatt. Avstanden mellom husdyrproduksjon og den vanlige forbruker har økt. Avstanden mellom faktisk dyrehold og en del forbrukeres forventninger til et ideelt

dyrehold har også økt. Sannsynligvis har også avstanden mellom dyreholdere og tilsynsmyndighetene økt. Det preger både samfunnsdebatten om dyrevelferd, forvaltningen på området og debatten om forvaltningen på området. Endringene på dyrevelferdsområdet vil fortsette også i framtiden, men om avstandene også forsetter å øke, er det en trussel for selve samfunnskontrakten på området.

Dersom kapittelet bidrar til et bedre perspektiv på endringer og konsekvensene av økt avstand, har vi nådd vårt mål.

Referanser

- Almås, R. (2002). *Norges landbrukshistorie: Bd. IV. 1920–2000. Frå bondesamfunn til bioindustri*. Samlaget.
- Andreassen, T. A. (2006). Tilleggsdemokratiets betydning – om den parlamentariske styringskjedens utilstrekkelighet i velferdsstaten. *Tidsskrift for Samfunnsforskning*, 47(3), 439–448. <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-291X-2006-03-06>
- Banhazi, T. M., Lehr, H., Black, J. L., Crabtree, H., Schofield, P., Tschärke, M. & Berckmans, D. (2012). Precision livestock farming: An international review of scientific and commercial aspects. *International Journal of Agricultural and Biological Engineering*, 5(3). <http://ijabe.org/index.php/ijabe/article/view/599>
- Bracke, M. B. M. & Hopster, H. (2006). Assessing the importance of natural behaviour for animal welfare. *Journal of Agricultural and Environmental Ethics*, 19, 77–89. <https://doi.org/10.1007/s10806-005-4493-7>
- Brambell, F. W. R. (1965). *Report of the technical committee of enquiry into the welfare of livestock kept under intensive conditions*. Her Majesty's Stationery Office.
- Brodin, J. (2020, 7. januar). *Torv i bingen gir glade griser*. Norges miljø- og biovitenskapelige universitet. <https://www.nmbu.no/aktuelt/node/39187>
- Broom, D. M. (1996). Animal welfare defined in terms of attempts to cope with the environment. *Acta Agriculturae Scandinavica*, 27, 22–28.
- Broom, D. M. (2011). A history of animal welfare science. *Acta Biotheoretica*, 59(2), 121–137. <https://doi.org/10.1007/s10441-011-9123-3>
- Broom, D. M. & Fraser, A. F. (2015). *Domestic animal behaviour and welfare* (5. utg). CABI.
- Busch, G. (2017, 30. mars). *Ich sehe was du nicht siehst – Nutztierhaltung im Spiegel der Gesellschaft* [Konferansepresentasjon]. DVG Fachtagung Ethologie und Tierschutz.
- Christoffersen, S. A. (2001, 8. november). *Har vi et felles verdigrunnlag for hold av dyr, og gjenspeiles dette i dagens dyrehold?* [Foredrag]. Høringsmøte i forbindelse med St.meld. nr. 12 (2002–2003) Om dyrehold og dyrevelferd.

- Darwin, C. (1998). *Artenes opprinnelse* (K. Johansen, Overs.). Bokklubben Dagens Bøker. (Opprinnelig utgitt 1859)
- Destoumieux-Garzón, D., Mavingui, P., Boetsch, G., Boissier, J., Darriet, F., Duboz, P., Fritsch, C., Giradoux, P., Le Roux, F., Morand, S., Paillard, C., Pontier, D., Sueur, C. & Voituron, Y. (2018). The one health concept: 10 years old and a long road ahead. *Frontiers in Veterinary Science*, 18(5), 3. <http://dx.doi.org/10.3389/fvets.2018.00014>
- Duncan, I. J. H. (2019). Animal welfare: A brief history. I S. Hild & L. Schweitzer (Red.), *Animal welfare: From science to law* (s. 13–19). <https://www.fondation-droit-animal.org/proceedings-aw/animal-welfare-a-brief-history/>
- Dyrehelsepersonelloven. (2001). *Lov om veterinærer og annet dyrehelsepersonell* (LOV-2001-06-15-75). Lovdata. <https://lovdata.no/lov/2001-06-15-75>
- Dyrevelferdsloven. (2009). *Lov om dyrevelferd* (LOV-2009-06-19-97). Lovdata. <https://lovdata.no/lov/2009-06-19-97>
- Dyrevernalliansen. (2021, 26. januar). *Grønnvasking eller god dyrevelferd?* <https://dyrevern.no/landbruksdyr/gronnvasking-eller-god-dyrevelferd/>
- Dyrevernlova. (1974). *Lov om dyrevern* (LOV-1974-12-20-73). Lovdata. <https://lovdata.no/lov/1974-12-20-73>
- Dyrevernloven. (1935). *Lov om dyrevern* (LOV-1842-08-20-12). <https://lovdata.no/lov/1935-06-07-13>
- El-Deek, A. & El-Sabrou, K. (2019). Behaviour and meat quality of chicken under different housing systems. *World's Poultry Science Journal*, 75(1), 105–114. <https://doi.org/10.1017/S0043933918000946>
- EØS-loven. (1992). *Lov om gjennomføring i norsk rett av hoveddelen i avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) m.v.* (LOV-1992-11-27-109). Lovdata. <https://lovdata.no/LTI/lov/1992-11-27-109>
- EØS-komiteens beslutning. (1998). *EØS-komiteens beslutning nr. 69/98 om endring av EØS-avtalens vedlegg I (Veterinære og plantesanitære forhold)*. Lovdata Pro.
- Farm Animal Welfare Council. (1993). *Second report on priorities for research and development in farm animal welfare*. <https://edepot.wur.nl/134980>
- Forskrift om avliving av dyr. (2013). *Forskrift om avliving av dyr* (FOR-2013-01-13-60). Lovdata. <https://lovdata.no/forskrift/2013-01-13-60>
- Forskrift om dyrevelferd i slakterier. (1995). *Forskrift om dyrevelferd i slakterier* (FOR-1995-08-28-775). Lovdata. <https://lovdata.no/forskrift/1995-08-28-775/>
KAPITTEL_1
- Forskrift om hold av høns og kalkun. (2001). *Forskrift om hold av høns og kalkun* (FOR-2001-12-12-1494). Lovdata. <https://lovdata.no/forskrift/2001-12-12-1494>
- Forskrift om hold av storfe. (2004). *Forskrift om hold av storfe* (FOR-2004-04-22-665). Lovdata. <https://lovdata.no/forskrift/2004-04-22-665>

- Forskrift om hold av storfe og svin. (1996). *Forskrift om hold av storfe og svin* (FOR-1996-01-15-91). Lovdata. <https://lovdata.no/forskrift/1996-01-15-91>
- Forskrift om hold av svin. (2003). *Forskrift om hold av svin* (FOR-2003-02-18-175). Lovdata. <https://lovdata.no/forskrift/2003-02-18-175>
- Forskrift om hold av produksjonsdyr. (1992). *Forskrift om hold av produksjonsdyr* (FOR-1992-10-18-779). Lovdata. <https://lovdata.no/forskrift/1992-10-18-779>
- Forskrift om hold av verpehøner i bur. (1982). *Forskrift om hold av verpehøner i bur* (FOR-1982-10-15-1514). Lovdata. <https://lovdata.no/forskrift/1982-10-15-1514>
- Forskrift om næringsmessig transport av dyr. (2012). *Forskrift om næringsmessig transport av dyr* (FOR-2012-02-08-139). Lovdata. <https://lovdata.no/forskrift/2012-02-08-139>
- Forskrift om slaktning av fjørfe. (1959). *Forskrifter om fjørfeslakterier, avliving av fjørfe og om behandling, omsetning og kontroll m.v. av fjørfeslakt* (FOR-1959-07-10-06). Lovdata. <https://lovdata.no/forskrift/1959-07-10-6>
- Forskrift om transport av levende dyr. (1984). *Forskrift om transport av levende dyr* (FOR-1984-05-10-1383). Lovdata. <https://lovdata.no/forskrift/1984-05-10-1383>
- Forskrift om transport av levende dyr. (1999). *Forskrift om transport av levende dyr* (FOR-1999-02-08-201). Lovdata. <https://lovdata.no/forskrift/1999-02-08-201>
- Forskrift om transport av levende dyr. (2001). *Forskrift om transport av levende dyr* (FOR-2001-04-02-384). Lovdata. <https://lovdata.no/forskrift/2001-04-02-384>
- Forskrift om velferd for hest. (2005). *Forskrift om velferd for hest* (FOR-2005-06-02-505). Lovdata. <https://lovdata.no/forskrift/2005-06-02-505>
- Forskrift om velferd for produksjonsdyr. (2006). *Forskrift om velferd for produksjonsdyr* (FOR-2006-07-03-885). Lovdata. <https://lovdata.no/LTI/forskrift/2006-07-03-885>
- 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>
- Fraser, D. (2008). Understanding animal welfare. *Acta Veterinaria Scandinavia*, 50(1). <https://doi.org/10.1186/1751-0147-50-S1-S1>
- Fraser, D., Weary, D. M., Pajor, E. A. & Milligan, B. N. (1997). A scientific conception of animal welfare that reflects ethical concerns. *Animal Welfare*, 6, 187–205. <https://www.wellbeingintlstudiesrepository.org/ethawel/1/>
- Frøslie, A. (1996). *Dyrevernloven med kommentarer*. Tano Aschehoug.
- Gezelius, S. S. (2019). 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>
- Gjelstad, B. (1987). *Norske husdyrraser – opprinnelse og utvikling*. Jord og gjerning. Landbruksforlaget.
- Gjerdåker, B. (2002). *Norges landbrukshistorie: Bd. III. 1814–1920. Kontinuitet og modernitet*. Samlaget.

- Gjesdal, F. (1977). *Dyrevernloven med kommentarer*. Tanum-Norli.
- Halachmi, I. & Guarino, M. (2012). Editorial: Precision livestock farming: a 'per animal' approach using advanced monitoring technologies. *Animal*, 10(9), 1482–1483. <https://doi.org/10.1017/S1751731116001142>
- Haukeland, P. I. & Næss, A. (2008). *Dyp glede – med Arne Næss inn i dypøkologien*. Flux.
- Harrison, R. (1964). *Animal machines. The new factory farming industry*. Vincent Stuart.
- Hjulstad, O. (1980). *Bygningslære for jordbruket*. Landbruksforlaget.
- Hjulstad, O. (1991). *Uthushistorie. Driftsbygninger på norske gardsbruk frå jernalderen til i dag*. Landbruksforlaget.
- Husdyrloven. (1962). *Lov om dyrehelse* (LOV-1962-06-08-4). Lovdata. <https://lovdata.no/lov/1962-06-08-4>
- Høie, J. & Tøilrem, H. (1961). *Husdyrlære. Ei bok for skole og praksis*. Grøndahl og søns forlag.
- Kijlstra, A., Meerburg, B. G. & Bos, A. P. (2009). Food safety in free-range and organic livestock systems: Risk management and responsibility. *Journal of Food Protection*, 72(12), 2629–2637. <https://doi.org/10.4315/0362-028X-72.12.2629>
- Kjørstad, E. (2019, 16. oktober). *Dyrebeskyttelsen er 160 år: Kjempet for bedøvelse for slakt og mot massakrering av ville fugler*. Forskning.no. <https://forskning.no/dyreverden-historie/dyrebeskyttelsen-er-160-ar-kjempet-for-bedovelse-for-slakt-og-mot-massakrering-av-ville-fugler/1577679>
- Kjøtt- og fjørfebransjens landsforbund. (2020, 2. desember). 6 av 10 vil ha strengere regler for dyrevelferd. KLF. <https://kjottbransjen.no/6-av-10-vil-ha-strengere-regler-for-dyrevelferd-2/>
- 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
- Lid, N. (1924). *Norske slakteskikkar*. Videnskapsselskapet Kristiania.
- Lov om forbud mot hold av pelsdyr. (2019). *Lov om forbud mot hold av pelsdyr* (LOV-2019-06-21-63). Lovdata. <https://lovdata.no/LTI/lov/2019-06-21-63>
- Lund, V. (2002). *Ethics and animal welfare in organic animal husbandry* [Doktorgradsavhandling, Sveriges lantbruksuniversitet]. SLU publication database. <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:slu:epsilon-1434>
- Lunga, A. (2013, 3. november). *Slaktelov med antisemittiske røtter*. Forskning.no. <https://forskning.no/moderne-historie/slaktelov-med-antisemittiske-røtter/601764>
- Martelli, G. (2009). Consumers' perception of farm animal welfare: An Italian and European perspective. *Italian Journal of Animal Science*, 8(1), 31–41. <https://doi.org/10.4081/ijas.2009.s1.31>

- Matloven. (2003). *Lov om matproduksjon og mattrygghet mv.* (LOV-2003-12-19-124). Lovdata. <https://lovdata.no/lov/2003-12-19-124>
- Matprat. (u.å.). *Åpenhet og utfordringer i norsk svineproduksjon.* <https://www.matprat.no/artikler/bransje/apenhet-og-utfordringer-i-norsk-svineproduksjon>
- Mattilsynet. (2009). *Instruks for dyrevernnemndene* [sist endret 23. juni 2020]. https://www.mattilsynet.no/dyr_og_dyrehold/dyrevelferd/ansvar_og_oppgaver/instruks_for_dyrevernnemndene.38298/binary/Instruks%20for%20dyrevernnemndene
- Mattilsynet. (2010). *Veileder til forskrift om hold av storfe* [sist endret 21. november 2021]. https://www.mattilsynet.no/om_mattilsynet/gjeldende_regelverk/veiledere/veileder_om_hold_av_storfe.1853/binary/Veileder%20om%20hold%20av%20storfe
- McCulloch, S. P. (2012). A critique of FAWC's five freedoms as a framework for the analysis of animal welfare. *Journal of Agricultural and Environmental Ethics*, 26(5), 959–975. <https://doi.org/10.1007/s10806-012-9434-7>
- Mellor, D. J. (2016). Updating animal welfare thinking: Moving beyond the «five freedoms» towards «a life worth living». *Animals*, 6(3). <https://doi.org/10.3390/ani6030021>
- Møystad, M. Ø. (2010). *Taterne – et reisende folk mot en ny tid. Nasjonale minoriteter i det flerkulturelle Norge.* Tapir akademisk forlag.
- Nin, A. (1961). *Seduction of the minotaur.* Swallow Press.
- Njaa, T. B. (1953). *Dyrevernloven og andre bestemmelser om dyrevern* (2. utg.). Johan Grundt Tanum.
- Norheim, A. (1959). *Landbruksbygninger* (4. utg.). J.W. Cappelens forlag.
- OIE. (2021, 19. juli). Animal welfare. I *Terrestrial animal health code* (kap. 7). OIE World Organisation for Animal Health. https://www.oie.int/en/what-we-do/standards/codes-and-manuals/terrestrial-code-online-access/?id=169&L=1&htmlfile=chapitre_aw_introduction.htm
- Ot.prp. nr. 15 (2008–2009). *Om lov om dyrevelferd.* Landbruks- og matdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/otprp-nr-15-2008-2009-/id537570/?ch=1>
- Pelsdyrforskriften. (1998). *Forskrift om hold av pelsdyr* (FOR-1998-09-20-901). Lovdata. <https://lovdata.no/forskrift/1998-09-20-901>
- Pryser, T. (1999). *Norsk historie 1814–1860. Frå standssamfunn mot klassesamfunn.* Det norske samlaget.
- Regler om buranlegg for voksne høner. (1965). *Regler om buranlegg for voksne høner* (FOR-1965-07-01).
- Reindriftsloven. (2007). *Lov om reindrift* (LOV-2007-06-15-40). Lovdata. <https://lovdata.no/lov/2007-06-15-40>
- Reitan, A. Å. (2001). *Fra bås til bord. Et prosjekt om hjemmeslakting. Jord og gjerning.* Landbruksforlaget.

- Ribsskog, Ø. (1949). *Bønder i byvegen*. Cammermeyers boghandel.
- Sandvik, O. & Fossum, K. (2001). *Kampen mot alvorlige smittsomme dyresjukdommer, spesielt hos storfe, i historisk perspektiv. Jord og gjerning*. Landbruksforlaget.
- Sandøe, P., Forkman, B. & Jensen, K. K. (2012). The interaction of ethical questions and farm animal welfare science. I *Animal welfare and ethics: From principle to practice: Proceedings of the 2012 RSPCA Australia Scientific Seminar* (s. 35–44). RSPCA Australia.
- Singer, P. (1990). *Animal liberation*. Avon Books. (Opprinnelig utgitt 1975)
- Sivle, P. (1993). Berre ein hund. I *Soger* (s. 36–60). Det Norske Samlaget. (Opprinnelig utgitt 1887)
- Snildal, A. (2014). *An anti-semitic slaughter law? The origins of the Norwegian prohibition of Jewish religious slaughter c. 1890–1930* [Doktorgradsavhandling, Universitetet i Oslo]. DUO vitenarkiv. <http://urn.nb.no/URN:NBN:no-85524>
- Skjervold, H., Presthegge, K., Eskilt, A., Skei, I. E. & Brandt, N. (1966). *Husdyrboka*. Bøndenes forlag.
- Slakteloven. (1929). *Lov om avlivning av husdyr og tamren* (LOV-1929-06-21-7). https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1929&paid=8&wid=a&psid=DIVL646&pgid=a_1043&vt=a&did=DIVL806
- Sorabji, R. (1993). *Animal minds and human morals*. Cornell University Press.
- St.meld. nr. 12 (2002–2003). *Om dyrehold og dyrevelferd*. Landbruks- og matdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-12-2002-2003-/id196533/>
- Stenevik, I. H. & Mejdell, C. M. (2011). *Dyrevelferdsloven. Kommentartutgave*. Universitetsforlaget.
- Straffeloven. (1842). *Lov om forbrydelser* (LOV-1842-08-20-12). Lovdata. <https://lovdata.no/lov/1842-08-20-12>
- Tiller, S. (1928). Hvordan faareskabben blev utryddet i Norge. *Norsk Veterinærtidsskrift*, 162–177, 213–216.
- Tobiassen, A. H. (1989). *Sulteføring – nød, uforstand eller økonomisk strategi. Jord og gjerning*. Landbruksforlaget.
- Tobiassen, A. H. (2008). *Over fjord, fjell og fonn. Driftehandel med storfe i Norge ca. 1850–1930*. Snøhetta forlag.
- Veterinærinstituttet. (2020). *NORM/NORM-VET 2019. Usage of antimicrobial agents and occurrence of antimicrobial resistance in Norway*.
- Veterinærinstituttet. (2021). *Dyrehelserapporten 2020* (Rapport 53). <https://www.vetinst.no/rapporter-og-publikasjoner/rapporter/2021/dyrehelserapporten-2020>
- Veterinærloven. (1948). *Lov om veterinærer m.v.* (LOV-1948-12-3). Lovdata. <https://lovdata.no/lov/1948-12-10-3>

- Webster, J. (2016). Animal welfare: Freedoms, dominions and «a life worth living». *Animals*, 6(6). <https://doi.org/10.3390/ani6060035>
- Zimmermann, M. E., Callicott, J. B., Clark, J., Warren, K. J. & Klaver, I. J. (2004). *Environmental philosophy: From animal rights to radical ecology*. Pearson.

KAPITTEL 4

Enhetlig og helhetlig forvaltning? Mattilsynets organisering og styring av dyrevelferdsarbeidet

Frode Veggeland

Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO) og Universitetet i Oslo

*Sigrid Stokstad**

By- og regionforskningsinstituttet NIBR ved OsloMet –
storbyuniversitetet¹

Sammendrag: Dette kapittelet ser nærmere på hvilke mulige konsekvenser organiseringen av Mattilsynet kan ha for håndtering av dyrevelferdsarbeidet. To begreper står sentralt: helhetlighet og enhetlighet. Helhetlig forvaltning viser til et felles og klart ansvar for tilsyn som kan styrke forvaltningens samlede evne og kapasitet til å ivareta dyrenes velferd. Enhetlig forvaltning viser til både virkemidler som kan fremme lik forståelse og anvendelse av dyrevelferdsregelverket, og virkemidler som kan fremme faglig kalibrering blant de ansatte, dvs. omforent forståelse av faglige kriterier for vurdering av regelbrudd. Kapittelet viser på den ene siden hvordan Mattilsynet er blitt endret i retning av en mer helhetlig og enhetlig forvaltning, og på den andre siden hvordan Mattilsynet fortsatt har utfordringer knyttet til å oppnå lik og koordinert praksis, både innenfor og på tvers av regioner. Samtidig påpekes behovet for å ivareta inspektørens rom for skjønn. Det finnes ikke toppstyrte svar på alle problemstillinger i tilsynsarbeidet. Hvis dyrevelferdslovens målsettinger skal realiseres, er det også behov for å vurdere den enkelte sak ut fra den spesifikke konteksten den oppstår i.

Nøkkelord: Mattilsynet, dyrevelferdsforvaltning, enhetlig og helhetlig, organisatoriske rammer

* Sigrid Stokstad er nå ansatt ved Institutt for offentlig rett, Universitetet i Oslo.

1 Frode Veggeland har hatt hovedansvaret for kapittelet og har skrevet alle delene unntatt delen om «klagebehandling», som er utført av Sigrid Stokstad.

Sitering: Veggeland, F. & Stokstad, S. (2022). Enhetlig og helhetlig forvaltning? Mattilsynets organisering og styring av dyrevelferdsarbeidet. I S. S. Gezelius & F. Veggeland (Red.), *Forvaltning av dyrevelferd i Norge: Hvordan få lovverk til å virke?* (Kap. 4, s. 81–115). Cappelen Damm Akademisk. <https://doi.org/10.23865/noasp.159.ch4>

Lisens: CC BY-ND 4.0

Abstract: This chapter takes a closer look at the possible consequences of how the Norwegian Food Safety Authority is organized with regard to managing and implementing animal welfare rules. Two analytical concepts are central: comprehensiveness and uniformity. *Comprehensiveness* refers to a common and clear responsibility for inspection and control that can strengthen the administration's overall ability and capacity to safeguard animal welfare. *Uniformity* refers to instruments that can promote shared understanding and coordinated implementation of animal welfare regulations, as well as instruments that can promote calibration among employees, i.e., agreement on the criteria used for assessing violation of animal welfare rules. The chapter shows on the one hand how the Norwegian Food Safety Authority over time has become a more comprehensive and uniform administration, and on the other hand how the agency still has challenges related to achieving coordinated practice, both within and across regions. At the same time, the need to safeguard the inspectors' room for discretion is pointed out. Top-down management does not provide answers to all issues in animal welfare management. If the objectives of the Animal Welfare Act are to be realized, there is also a need to assess individual cases on the basis of the specific contexts in which they arise.

Keywords: Norwegian Food Safety Authority, animal welfare administration, organizational framework

Innledning

Mattilsynet utøver den sentrale tilsynsfunksjonen på dyrevelferdsområdet. Tilsynsvirksomheten innebærer en løpende avklaring av hvorvidt rettslige forpliktelser blir overholdt, og en vurdering av om det bør tillegges reaksjoner eller sanksjoner ved brudd (Stub, 2011, s. 50). Tilsynsvirksomhet i offentlig forvaltning har generelt fått økt oppmerksomhet i senere år (Høyen et al., 2016; Lindøe et al., 2015, 2018). Mattilsynet har fått særlig stor oppmerksomhet, ikke minst på bakgrunn av medieoppslag og politisk debatt om dyrevelferd. En av de sentrale målsettingene for Mattilsynet er å framstå som et helhetlig og enhetlig tilsyn. Både ved etableringen av Mattilsynet i 2004 og ved senere organisasjonsendringer er denne målsettingen blitt framsatt som sentral – Mattilsynet skal drive en helhetlig og enhetlig forvaltning av sine ansvarsområder, herunder dyrevelferdsområdet. I dette kapittelet skal vi se nærmere på hva en «enhetlig og helhetlig forvaltning» innebærer. Vi analyserer hvorvidt måten Mattilsynet er organisert og styrt på kan fremme «helhetlighet og enhetlighet». I forlengelsen av dette vurderer vi betydningen av de organisatoriske rammene for det som er den grunnleggende problemstillingen i denne boka, nemlig betingelsene for å iverksette og

realisere målsettingen om god dyrevelferd nedfelt i dyrevelferdsloven. Oppmerksomheten er i denne sammenheng rettet mot produksjonsdyr på land, dvs. forvaltningen av velferd for dyr som inngår i den landbaserte matproduksjonen. Kapittelet bygger på intervjuer med ansatte i Mattilsynet som jobber med dyrevelferdsspørsmål. Utvalget av personer som er intervjuet inkluderer ansatte ved hovedkontoret og ansatte på avdelinger underlagt tre regionskontorer, herunder en fagrådgiver for dyrevelferd og tre avdelingsledere, samt inspektører både på slakterier (tre slakterier) og ansatte som primært har ansvar for inspeksjoner på gårdsbruk. Data inkluderer i tillegg en survey gjennomført blant ansatte i Mattilsynet som jobber med dyrevelferdsspørsmål. Intervju- og surveydata er supplert med offentlige dokumenter og litteratur, samt med KPMGs granskning av Mattilsynet fra 2019 og Riksrevisjonens vurdering av Mattilsynets dyrevelferdsarbeid fra samme år. En detaljert beskrivelse av datainnsamlingen er gjort i kapittel 1 i denne boka.

Videre i dette kapittelet redegjør vi for dyrevelferdsforvaltningens bakgrunn i Norge, herunder etableringen av Mattilsynet, og for de internasjonale og nasjonale rammene, herunder rettslige rammer, for forvaltningens arbeid. Deretter redegjør vi for hva «helhetlighet» og «enhetlighet» betyr i matforvaltningen, og hvorfor disse begrepene er relevante med tanke på iverksetting og håndhevelse av dyrevelferdslovgivningen. Vi diskuterer så med utgangspunkt i dataene i hvilken grad Mattilsynets forvaltning av dyrevelferdsområdet framstår som «helhetlig og enhetlig». Til slutt vurderer vi mulige konsekvenser av Mattilsynets organisering og styring for evnen til å realisere målsettingene i dyrevelferdsloven.

Bakgrunn: Dyrevelferdsforvaltning og etablering av Mattilsynet

Før 2004 var ansvaret for forvaltning av dyrevelferd fordelt på flere ulike forvaltningsenheter – alle med en unik historisk bakgrunn og en særegen tilsynskultur (Elvbakken, 1997; Lie & Veggeland, 2010; NOU 1996: 10). Når det gjaldt tilsyn med primærprodusentene/bøndene, var ansvaret fram til 2004 tillagt fylkesveterinærene (også kalt Statens veterinære felttjeneste). Tjenesten var fram til 1996 underlagt veterinæravdelingen

i Landbruksdepartementet. I perioden 1996 til 2004 var tjenesten innordnet Statens dyrehelsetilsyn (Elvbakken, 1997; Lie & Veggeland, 2010; NOU 1996: 10). Fylkesveterinærene kombinerte ofte tilsynsrollen med veterinærpraksis, og opptrådte i større grad i en veiledersrolle enn hva som for eksempel var typisk for inspektører ved kjøttkontrollen og det kommunale næringsmiddeltilsynet (Elvbakken, 1997). Tilsyn med dyrevelferd på sjømat siden var klart mindre utviklet enn på landdyrsiden. Det var Fiskeridirektoratets sjømatkontroll som i utgangspunktet hadde dette ansvaret. Sjømatnæringen har generelt hatt et mer markeds- og eksportrettet fokus enn landbruksnæringen, men i senere år har dyrevelferd fått stor oppmerksomhet også i denne næringen. Kjøttkontrollen og tilsyn med velferd på slakteriene og ved transport var fram til 1996 et kommunalt ansvar og tillagt de kommunale næringsmiddeltilsynene. På de større slakteriene har kjøttkontrollens inspektører hatt kontorsted på slakteriet. Dette gjelder fortsatt. Denne delen av kjøttkontrollen har på denne måten vært mer skjermet fra de ulike ansvarsendringene enn det som for eksempel er tilfelle for fylkesveterinærene (Elvbakken, 1997; intervjuer). I 1996 ble ansvaret for kjøttkontrollen statliggjort og overført til Statens næringsmiddeltilsyn, men det operative ansvaret ble likevel delegert tilbake til de kommunale næringsmiddeltilsynene (Lie & Veggeland, 2010). Både Statens næringsmiddeltilsyn og de kommunale næringsmiddeltilsynene hadde tradisjon for å være mer regel- og kontrollorientert enn det som var tilfelle blant fylkesveterinærene (Elvbakken, 1997; intervjuer med inspektører i Mattilsynet).

Etableringen av Mattilsynet i 2004 representerte en omfattende endring av hele matforvaltningen, inkludert også forvaltningen av plante- helse, dyrehelse og dyrevelferd. Basert på sammenslåingen av Statens næringsmiddeltilsyn, Statens dyrehelsetilsyn, Statens landbrukstilsyn, Fiskeridirektoratets sjømatkontroll og 89 kommunale næringsmiddeltilsyn, fikk Mattilsynet omfattende og vidtrekkende tilsynsmyndighet på en rekke områder – planter, landbaserte og akvatiske dyr, mat, vann og kosmetikk (Elvbakken & Rykkja, 2006; Lie & Veggeland, 2010). Samtidig ble det kommunale ansvaret fjernet ved at all tilsynsvirksomhet ble statliggjort. Dette skulle legge til rette for en mer overordnet styring og forvaltning, der ulike sektorer og tilsynsområder skulle ses i sammenheng.

På dyrevelferdsområdet overtok Mattilsynet på denne måten tilsynsområder som var til dels svært forskjellige – tilsyn med sjømatproduksjon, tilsyn med landbasert primærproduksjon og tilsyn med slakterier/transport. Disse forskjellene har senere satt sitt preg på Mattilsynet, særlig de første årene, og kan blant annet spores tilbake til ulike holdninger og forventninger til tilsynsrollen, hvor tett man skal være på næringen, og hvor langt inspektørene kan gå med hensyn til å veilede og gi faglige råd (se også kapitlene 5, 7, 9 og 10 i denne boka). Utredningen som lå til grunn for etablering av Mattilsynet (NOU 1996: 10) hadde foreslått at samtidig med at alt tilsynsansvar skulle overføres til ett tilsyn, så skulle også alt ansvar overføres til ett departement (Helsedepartementet). Om dette spørsmålet pågikk det en lengre tautrekking mellom ulike departementer i perioden 1996–2003 (Elvbakken & Rykkja, 2006; Lie & Veggeland, 2010). Prosessen endte med at Landbruks- og matdepartementet fikk det administrative ansvaret for Mattilsynet, herunder etatsstyringen, mens tre departementer beholdt en faglig instruksjonsrett (som fortsatt gjelder i dag): Landbruks- og matdepartementet, Fiskeri- og kystdepartementet (i dag Nærings- og fiskeridepartementet) og Helsedepartementet (i dag Helse- og omsorgsdepartementet).

Nasjonale og internasjonale rammer for dyrevelferdsarbeidet

Internasjonale rammer: EU/EØS, nordisk samarbeid og OIE

Forvaltning av dyrevelferd er underlagt nasjonal lovgivning og nasjonale politiske føringer, men er også påvirket av internasjonal regelverksutvikling. Gjennom EØS-avtalen er Norge forpliktet av EUs dyrevelferdsregelverk. Av særlig betydning i denne sammenheng er rådsforordning (EF) nr. 1099/2009 2017/EØS/4/06 av 24. september 2009 om vern av dyr på tidspunktet for avliving, rådsforordning (EF) nr. 1/2005 2008/EØS/62/04 av 22. desember 2004 om vern av dyr under transport og tilknyttet virksomhet, og Europaparlaments- og rådsforordning (EU) 2017/625 2020/EØS/78/15 av 15. mars 2017 om offentlig kontroll og

annen offentlig virksomhet som gjennomføres for å sikre anvendelsen av næringsmiddel- og fôrvareregelverket, samt regler for dyrs helse og velferd, plantehelse og plantevernmidler. Disse bestemmelsene er med noen få unntak tatt inn i sin helhet gjennom henvisninger i norske forskrifter. EUs dyrevelferdsregelverk er i stor grad et minimumsregelverk, og Norge har, i likhet med flere andre europeiske land, valgt å gå lenger for å sikre dyrenes velferd enn det EU-regelverket gjør. Det er dessuten en rekke områder som ikke dekkes av EU-regelverk.

EØS-avtalen åpner for norsk deltakelse i Europakommisjonens arbeid med å forberede og iverksette regelverk på dyrevelferdsområdet (Veggeland, 2016). Fra norsk side er Mattilsynet en sentral deltaker i utviklingen av regelverk som foregår i relevante komiteer og arbeidsgrupper i Europakommisjonens DG Santé (Europakommisjonens generaldirektorat med ansvar for blant annet mattrygghet, dyrehelse og dyrevelferd). Mattilsynet har også et viktig ansvar for å innpasse EUs bestemmelser i det norske regelverket. På EU-nivå framstår Den faste komité for planter, dyr, mat og fôr (SCoPAFF), seksjon 7 *Dyrehelse og dyrevelferd* som særlig viktig for forvaltning av dyrevelferdsområdet. Ettersom dyrevelferdsregelverk inngår i EØS-avtalen betyr det at Norge samtidig er underlagt den kontroll og overvåking som gjøres av EFTAs overvåkingsorgan (ESA). ESA gjennomfører jevnlig inspeksjoner i Norge for å kontrollere gjennomføring og etterlevelse av EØS-avtalen, og kan eventuelt reise en sak mot Norge ved det de vurderer som brudd på EØS-forpliktelsene. Det er Landbruks- og matdepartementet som koordinerer kontakten mot ESA, men på dyrevelferdsområdet har samtidig de to departementene med faglig instruksjonsrett overfor Mattilsynet – Landbruks- og matdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet – ansvar for å koordinere inspeksjoner innenfor sine respektive ansvarsområder (se under). ESA har vært på flere inspeksjoner i Norge, der det har vært rettet spesiell oppmerksomhet mot dyrevelferdsreglene, og Norge har fått flere påpekninger om behov for forbedring, blant annet når det gjelder koordinering og sanksjonsbruk (se også kapittel 8 i denne boka).

I tillegg til EØS-avtalen har arbeidet som har pågått innenfor rammen av Europarådet vært viktig for Norge. Europarådet har vedtatt fem konvensjoner om dyrevelferd som historisk har vært viktig for utviklingen

av dyrevelferdsregelverk i Europa, også i EU: konvensjonen om beskyttelse av dyr under internasjonal transport (1968/2003), konvensjonen om beskyttelse av produksjonsdyr (1976), konvensjonen om beskyttelse av slaktedyr (1979), konvensjonen om beskyttelse av forsøksdyr (1986) og konvensjonen om beskyttelse av kjæledyr (1987) (Helse- og omsorgsdepartementet et al., 2016). Norge er tilsluttet alle disse konvensjonene. Siden starten har arbeidet i Europarådet vært av vesentlig betydning for utviklingen av og forståelsen for dyrevelferd i Europa. Konvensjonene og de tidligste anbefalingene ble tatt inn i EUs regelverk direkte. Etter hvert var det imidlertid liten aktivitet på dyrevelferdsområdet i Europarådet (Helse- og omsorgsdepartementet et al., 2016).

Det er etablert et nordisk samarbeid på dyrevelferdsområdet gjennom arbeidsgrupper under Nordisk ministerråd. Ministerrådet for fiskeri og havbruk, jordbruk, næringsmidler og skogbruk (MR-FJLS) har etablert en embetsmannskomiteé for næringsmidler, som igjen har etablert en Nordisk arbeidsgruppe for mikrobiologi, dyrehelse og dyrevelferd (NMDD), der Mattilsynet deltar. Det nordiske samarbeidet omfatter i tillegg aktiviteter med relevans for dyrevelferdsarbeidet, som for eksempel Nordisk tilsynskonferanse, Nordisk tilsynsprosjekt og ulike nettverksgrupper (Helse- og omsorgsdepartementet et al., 2016).

På globalt nivå framstår særlig det arbeidet som gjøres innenfor rammen av Verdens dyrehelseorganisasjon (OIE) som viktig. OIE utvikler blant annet internasjonale standarder for dyrevelferd som samtidig har betydning for EUs utvikling av dyrevelferdsregelverk. Dette gir Norge en mulighet til indirekte å påvirke EUs regelverksutvikling: «Det er viktig å ta i betraktning at arbeidet i OIE påvirker utviklingen i EU, og at vi bruker systemet bevisst også i denne sammenheng» (Helse- og omsorgsdepartementet et al., 2016, s. 34). Det er samtidig viktig å merke seg at EU gjennom et aktivt engasjement også påvirker standardiseringsarbeidet i OIE. Gjennom Verdens handelsorganisasjon (WTO) har OIE-standardene fått potensielt økt betydning ettersom WTO-regelverket har åpnet opp for at WTO-medlemmene kan oppfylle avtaleforpliktelser ved å basere det nasjonale regelverket på OIE-standarder. Foreløpig er ikke dyrevelferd regulert i WTO-regelverket direkte, selv om flere medlemmer, inkludert EU, har fremmet forslag om at WTO bør utvikle regelverk av relevans for dette området.

Nasjonale rammer: Dyrevelferdsloven

Mattilsynet har et viktig ansvar både for å utvikle dyrevelferdsregelverk i Norge på oppdrag fra Landbruks- og matdepartementet (LMD) og Nærings- og fiskeridepartementet (NFD), og for å føre tilsyn med at dette regelverket etterleves. Lov om dyrevelferd, som trådte i kraft 1. januar 2010, utgjør med underliggende forskrifter den sentrale rammen for regulering av dyrevelferd i Norge (Dyrevelferdsloven, 2009). Lovens overordnede formål (§ 1) er «å fremme god dyrevelferd og respekt for dyr». Loven omfatter videre «forhold som påvirker velferd hos eller respekt for» dyr (§ 2), og viser videre til at dyr «har egenverdi uavhengig av den nytteverdien de måtte ha for mennesker. Dyr skal behandles godt og beskyttes mot fare for unødige påkjenninger og belastninger» (§ 3). Dyrevelferdsloven er en fullmaktslov, der utfyllende detaljer blir nedfelt i forskrifter. De generelle lovbestemmelsene åpner samtidig for at regelverket kan være i stadig utvikling gjennom praksis og forskriftsendringer uten at man nødvendigvis må endre loven. Flere av forskriftene er som vist over samtidig basert på EUs regelverk gjennom EØS-avtalen. Mattilsynet henter inn faglige råd og risikovurderinger knyttet til håndtering av dyrevelferd. Dette brukes som grunnlag for regelverksutviklingen. Her spiller ikke minst Vitenskapskomiteen for mat og miljø (VKM) en viktig rolle. Også de vurderinger som gjøres innenfor rammen av European Food Safety Authority (EFSA), jf. f.eks. Panel on Animal Health and Welfare (AHAW), har betydning som premissgiver for Mattilsynets dyrevelferdsarbeid.

Enhetlig og helhetlig forvaltning - en analyseramme

Målsettingen om «helhetlig og enhetlig» dyrevelferdsforvaltning

Norske myndigheter har formulert en målsetting om «helhetlig og enhetlig matforvaltning» helt siden etableringen av Mattilsynet i 2004. Spørsmålet er hva disse begrepene betyr, og hvilken relevans de har for forvaltningen av dyrevelferdsområdet. Når offentlige myndigheter snakker om å etablere en «helhetlig forvaltning», så viser dette til etablering

av et felles ansvar for et forvaltningsområde som gjør at man kan se ting i sammenheng på tvers av sektorer og beslutningsnivåer. I utredningen som lå til grunn for etablering av Mattilsynet ble det i denne sammenheng vist til næringslivets behov: «Generelt ønsker næringslivet seg naturlig nok et tilsyn som består av færrest mulig forskjellige selvstendige enheter, slik at det kan opptre helhetlig og samordnet overfor tilsynsobjektene og etterspørrene av tjenester» (NOU 1996: 10, s. 197).

I NOU 1996: 10 foreslo utvalget at man burde slå sammen alle tilsyn på matområdet (tilsyn av planter, dyr, fisk og mat) til ett tilsyn, samle mest mulig av lovverket i en lov, og plassere alt ansvar under ett departement. Kun de to første anbefalingene ble gjennomført. Ett av elementene som er blitt påpekt som viktig for å oppnå en helhetlig forvaltning på matområdet, er «helkjedeprinsippet», dvs. at forvaltningen skal rette oppmerksomhet og innsats mot hele produksjonskjeden: «Tanken om en matforvaltning som strekker seg langs hele matproduksjonskjeden fra jord/fjord til bord er uttrykk for et ønske om en helhetlig forvaltning av matpolitikken» (Ot.prp. nr. 100 (2002–2003), s.12).

I dyrevelferdsforvaltningen betyr dette at oppmerksomheten skal rettes mot dyrenes velferd fra de fødes og vokser opp via transport til slakteri og avlving. Tanken bak helkjedeprinsippet på dyrevelferdsområdet er at for å sikre dyrevelferdslovens målsetting om «å fremme god dyrevelferd og respekt for dyr» (§ 1), er det nødvendig å ivareta dyrevelferden gjennom hele livsløpet og gjennom hele produksjonskjeden (Dyrevelferdsloven, 2009). Hvis Mattilsynet oppdager unødig lidelse hos dyrene, skal det være mulig å oppdage hva lidelsen skyldes og hvem som har ansvaret for lidelsen. Denne informasjonen skal igjen danne grunnlag for eventuelle reaksjonsformer mot den eller de ansvarlige, og for vurdering av tiltak for å bedre situasjonen, dvs. tiltak for å sikre dyrenes velferd. En helhetlig forvaltning av dyrevelferdsområdet betyr med andre ord i denne sammenheng *et felles og klart ansvar for tilsyn som kan styrke forvaltningens samlede evne og kapasitet til å ivareta dyrenes velferd.*

Neste spørsmål er hva en «enhetlig forvaltning» innebærer? «Enhetlighet» vil gjerne i noen grad overlappe med «helhetlighet» – enhetlig ansvar kan være en måte å sikre helhetlig forvaltning på. Dette var noe av resonnement bak reformen i 2004 da alt ansvar for tilsyn i

matkjeden ble overført til Mattilsynet: «Det er viktig at Mattilsynet framstår som et samordnet og enhetlig tilsyn. Det må være de samme faglige og forvaltningsmessige kriterier som legges til grunn for tilsynets vurderinger og beslutninger over hele landet» (Ot.prp. nr. 100 (2002–2003), s. 24).

Som vi ser av sitatet over, er likebehandling et sentralt aspekt ved «enhetligheten». Mattilsynet skal sørge for koordinert praksis og faglig kalibrering som bidrar til at like saker behandles mest mulig likt. Dette gjelder, som vist over, det faglige grunnlaget for tilsynets vurderinger, men er også relevant for de reaksjonsformer tilsynet anvender ved brudd på regelverket: «Det har også vært meningen å legge opp til en mer enhetlig straffutmåling» (Ot.prp. nr. 100 (2002–2003), s. 120). Tanken er at enhetlighet på denne måten skal skape økt forutsigbarhet og rettferdighet. Enhetlig dyrevelferdsforvaltning viser dermed både til *virkemidler som kan fremme lik forståelse og anvendelse av dyrevelferdsregelverket, og virkemidler som kan fremme faglig kalibrering blant de ansatte, dvs. omforent forståelse av faglige kriterier for vurdering av regelbrudd.*

Organisatoriske virkemidler for å oppnå helhetlig og enhetlig forvaltning

Spørsmålet er så hvordan man kan organisere forvaltningen for å oppnå «enhetlighet» og «helhetlighet»? Det å «organisere» innebærer at man gjennom utforming av en organisasjon søker å vektlegge enkelte hensyn mer enn andre, noe som fanges opp av det ofte refererte sitatet fra Schattschneiders berømte bok *The Semisovereign People*: «Organization is the mobilization of bias. Some issues are organized into politics while others are organized out» (Schattschneider, 1961, s. 71). I tråd med dette vil en grunnleggende antakelse være at måten man organiserer dyrevelferdsforvaltningen på har betydning for evnen til å gjennomføre oppdraget med å realisere målet om god dyrevelferd i dyrevelferdslovgivningen. Det er nettopp antakelsen om at *organisering har betydning for politikken* som gjør at det brukes såpass mye tid og ressurser i offentlig sektor på å finne gode måter å organisere på (Christensen et al., 2014, 2021).

Det å *organisere et saksområde* dreier seg om hvordan saksområdet skal koordineres og spesialiseres innenfor og mellom ulike organisasjonsenheter (Christensen et al., 2014, 2021; Christensen & Læg Reid, 2008). Å *koordinere* betyr at saksområdene skal ses i sammenheng. Dette kan for eksempel skje gjennom å slå sammen ulike enheter. Etableringen av Mattilsynet i 2004 er eksempel på dette. Da ble en rekke tilsynsmyndigheter slått sammen til ett tilsyn med samlet ansvar for tilsyn med planter, fisk, dyr og næringsmidler. *Spesialisering* innebærer at man skiller ut et saksområde i en egen enhet og på den måten ønsker å rette spesiell oppmerksomhet mot akkurat dette området (Christensen et al., 2021; Christensen & Læg Reid, 2008). Det kan for eksempel skje gjennom oppretting av en ny enhet eller stilling med ansvar for et konkret saksområde. Opprettelsen av stillinger som fagrådgivere for dyrevelferd i Mattilsynet er eksempel på spesialisering. Spesialisering kan også skje ved å skille ut saksområder fra etablerte enheter. Et eksempel på dette er da Mattilsynet i 2015 skilte ut egne avdelinger for hhv. fisk og sjømat og planter og dyr på hovedkontoret (disse ble fjernet i 2021, da det kom på plass en ny avdelingsstruktur bestående av avdelinger for styring, regelverk og kontroll, juridisk og internasjonalt arbeid, utvikling, og brukerdialog og kommunikasjon). Ulike spesialiseringsprinsipper kan anvendes for å signalisere at bestemte hensyn i organisasjonen skal vektlegges (Christensen et al., 2021). Tre spesialiseringsprinsipper er særlig relevante i forbindelse med organisering av Mattilsynet: spesialisering etter geografi (jf. Mattilsynets inndeling i ulike regioner – regionale hensyn), spesialisering etter formål/ sektor (jf. Mattilsynets tidligere inndeling i en avdeling for fisk og sjømat og en avdeling for planter og dyr – hensyn til hhv. «blå» og «grønn» sektor), og spesialisering etter prosess (jf. Mattilsynets tidligere inndeling i hhv. en tilsynsavdeling og en regelverksavdeling – hensyn til bestemte oppgaver – tilsynsvirksomhet/regelverksutvikling – uavhengig av region og sektor). Måten Mattilsynet organiserer dyrevelferdsområdet på antas i tråd med dette å ha betydning for hvilke hensyn som får gjennomslag i utøvelsen av tilsynet, og dermed for Mattilsynets evne til å skape en enhetlig og helhetlig praksis i innsatsen rettet mot å realisere målsettingene i dyrevelferdslovgivningen.

Koordinering inngår som et kjerneelement i å utvikle en helhetlig og enhetlig dyrevelferdsforvaltning – koordinering mellom inspektører, avdelinger og regioner, og mellom regionene og Hovedkontoret. I denne sammenheng er det viktig å skille mellom *koordinering gjennom formell organisering*, som inndeling i ulike organisasjonsenheter (avdelinger, seksjoner, regioner osv.), og *koordinering mellom etablerte enheter ved hjelp av andre mekanismer* (dialog, informasjonsutveksling, veiledere, fagsamlinger osv.) (Peters, 2015). Mattilsynet anvender begge typer virkemidler for å oppnå koordinert praksis i dyrevelferdsforvaltningen, noe vi kommer tilbake til senere i kapittelet. Det er videre viktig å skille mellom *koordinering som prosess*, dvs. organisasjonsendringer, samordningsmøter osv., og *koordinerte utfall* dvs. tiltak, beslutninger, forvaltningspraksis. En grunnleggende antakelse er at koordinerte prosesser vil øke sannsynligheten for koordinerte utfall. I dette kapittelet studerer vi hvordan dyrevelferdsforvaltningen er organisert (spesialisert og koordinert), vurderer organiseringen opp mot målsettingen om en helhetlig og enhetlig forvaltning, og videre, med utgangspunkt i dokumenter og funn fra intervjuer/spørreundersøkelser, vurderer vi konsekvenser av organiseringen for forvaltningspraksis.

Organisering og faglig kalibrering i dyrevelferdsforvaltningen

Et helhetlig tilsyn

Felles sektoransvar på statlig nivå

I 2004 ble Mattilsynet organisert i form av en tre-nivå-modell bestående av et relativt lite hovedkontor, 8 underliggende regionskontorer og 64 distriktskontorer underlagt disse igjen. Hvert nivå hadde selvstendig beslutningsmyndighet. Det innebar for eksempel at hvert av de 64 distriktskontorene kunne fatte vedtak overfor virksomheter i sitt område. I tillegg hadde Mattilsynet tre såkalte nasjonale sentra (NaS): NaS Fisk og sjømat i Bergen, NaS Planter og vegetabilsk mat på Ås, og NaS Dyr og animalsk mat i Sandnes. Disse var tillagt nasjonale kompetanserelaterte oppgaver, men var administrativt underlagt «sine» regionskontor (hhv. Region Hordaland og Sogn- og Fjordane; Region Oslo, Akershus og

Østfold; Region Rogaland og Agder). Både NaS og tre-nivå-modellen kan sies å ha undergravet målsettingen om et helhetlig tilsyn. I 2007 ble ordningen med NaS fjernet, og funksjonene ble direkte inkorporert i hovedkontoret. Mange av medarbeiderne ble imidlertid fortsatt plassert fysisk ved «sine» respektive regionskontorer.

I 2015 gikk Mattilsynet over til en to-nivå-modell (hovedkontor og regionskontor), og antall regionskontor ble samtidig redusert til fem. Distriktskontorene (antallet var da redusert til 52) ble omgjort til avdelinger – direkte integrert i regionskontorene. Etter flere sammenslåinger har det samlede antallet avdelinger i regionene blitt redusert til 32 (pr. 2020). Dette innebærer at enkelte av avdelingene nå omfatter det som tidligere var flere distriktskontor. Organisasjonsendringen i 2015 førte til færre regioner (og etter hvert færre lokale enheter – avdelinger – innenfor hver region) og kortere linje fra det ytre ledd – inspektørene – til hovedkontoret. Noe av hensikten med endringen var å legge enda bedre til rette for overordnet og helhetlig styring.

Hvordan oppleves så den nye organiseringen av de ansatte? Overgangen til en to-nivå-modell har gjort kommunikasjonslinjen mellom det ytterste ledd og hovedkontoret i Mattilsynet kortere. To-nivå-modellen synes samtidig å ha ført til at avdelingslederfunksjonen (tidligere distriktsjefer) i større grad preges av ledelse av regionen, noe som påpekes av en av avdelingslederne:

Men det som er den store forskjellen fra å være distriktssjef til å være avdelingsleder, det er at vi er jo trukket mye mer inn i ledelse av regionen. Sånn at vi blir jo også [...] ansvarliggjort for beslutningene [...]. Nå er jo vi ansvarliggjort med at vi sitter i ledergruppa med regiondirektøren [...] vi må ta stilling til fordeling av budsjett, vi må ta stilling til bemanning i hele regionen. Vi har et ansvar for å få samarbeidet til å gå mellom avdelingene. Det har blitt mye mer samarbeid mellom avdelingene, vil jeg si da [...]. Altså hvis det er kompetanse der som kunne løse oppgaven her, så prøver vi å hjelpe hverandre mye mer enn det vi gjorde før. (Informant F)

Informanten påpeker at avdelingslederne har fått en bredere og mer helhetlig lederfunksjon ved å i større grad måtte forholde seg til regionen under ett. Regionsdirektørene kommer dermed tettere på beslutninger

som har konsekvens for det ytterste ledd. Den nye strukturen oppfattes samtidig å ha bidratt til at regionsdirektørene knyttes tettere opp mot den overordnede ledelsen av Mattilsynet:

Men jeg tror at etter omorganiseringa, så tror jeg at regiondirektørene sitter tettere på beslutningene, i forhold til det administrerende direktør gjør, enn før. For de satt mer ute som sånn ... Ja, litt perifert, kan du si, og så var hovedkontor en egen greie, og så var regionene sine – Men nå så er jo de i ... strategisk leder-møter regelmessig. (Informant F)

En annen avdelingsleder viser til at to-nivå-modellen har «åpnet opp» kommunikasjonen og gjort det lettere for det ytterste leddet – inspektørnivået – å ta kontakt både på tvers og oppover i organisasjonen:

Og før så var det fryktelig strengt. Vi fikk ikke lov til å snakke med noen på hovedkontor. Det skulle gå i linje og sånn [...]. Og DET har blitt mye bedre, for nå er det ... bruk kompetansen der den er, ta kontakt med den du vil, og på tvers og sånn. Og det ... så det har blitt mye mer ... kontakt på tvers, og det er veldig bra. (Informant E)

Det er likevel variasjon når det gjelder hvorvidt ansatte opplever at samordningen mellom nivåer i Mattilsynet er blitt bedre etter at to-nivå-modellen kom på plass. Nærmere en tredel av respondentene i vår survey-undersøkelse er helt eller delvis uenig i påstanden om at reformen i 2015, med overgang fra tre til to nivåer og åtte til fem regioner, har bidratt til å styrke samordningen med andre nivåer i Mattilsynet (se vedlegg 1, tabell 1). Her kommer det naturligvis også an på hvilken posisjon de ansatte er i, og hva slags samordning man viser til. Reformen i 2015 inneholdt dessuten flere andre elementer som hadde konsekvenser for samordningen, blant annet en sammenslåing av distriktskontor til avdelinger og innføring av en matrisestruktur med fagrådgivere i sentrale roller. Vi kommer tilbake til dette i forbindelse med kontrollspenn og faglig kalibrering. Generelt er det likevel grunnlag for å si at overgangen til en to-nivå-modell skapte en mer helhetlig forvaltning ved å redusere avstanden fra det ytterste ledd til hovedkontoret og legge bedre til rette for samarbeid og samordning mellom ulike regioner og avdelinger, i det minste på ledernivåene.

Dyrevelferd i hele produksjonskjeden

Et viktig aspekt ved den helhetlige forvaltningen er innsatsen rettet mot å ivareta dyrevelferden gjennom hele livsløpet til dyrene. Mattilsynet har et helhetlig og overordnet ansvar for å føre tilsyn med at dyrevelferdslovverket overholdes gjennom hele produksjonskjeden. Tidligere var dette ansvaret fordelt på flere myndighetsorganer og styringsnivå. Det statlige Fiskeridirektoratet hadde ansvar på fiskeområdet, de kommunale næringsmiddeltilsynene hadde fram til 1996 (da Statens næringsmiddeltilsyn overtok det formelle ansvaret) ansvar for kjøttkontroll og dyrevelferd på slakteriene og ved transport, mens fylkesveterinærene / Statens veterinære felttjeneste (inngikk i Statens dyrehelsetilsyn i 1996) hadde ansvar for tilsyn med dyreholdere/gårdsbruk. Det at Mattilsynet har overtatt alt tilsynsansvar styrker i utgangspunktet både evnen og kapasiteten til å få en oversiktlig og helhetlig vurdering av dyrenes velferd og til å sette inn tiltak på kritiske punkter i produksjonskjeden. Spørsmålet er samtidig hvordan dette fungerer i praksis. Selv om Mattilsynet har alt overordnet tilsynsansvar plassert i organisasjonen, er fortsatt ansvar for tilsyn med slakterier/transport/gårdsbruk fordelt på ulike enheter – på seksjoner og inspektører med særlig ansvar for kjøttkontroll og på seksjoner og inspektører med særskilt ansvar for tilsyn med gårdsbruk. På denne måten gjenstår utfordringer knyttet til koordinering, og dermed utfordringer knyttet til å fremme en helhetlig forvaltning. Vi skal se nærmere på noen av disse utfordringene.

En av utfordringene for Mattilsynet er knyttet til vurderinger som gjøres når det oppdages avvik fra og eventuelle brudd på dyrevelferdsregelverket ved inspeksjon av dyr som ankommer slakteriene. I slike situasjoner vil inspektørene først måtte vurdere om det foreligger avvik/regelbrudd, deretter hvem som bør stilles ansvarlig (transportør, dyreholder eller begge), og til slutt hvilke reaksjonsformer som eventuelt skal anvendes. Hvis noe av skylden tillegges avsender av dyret, dvs. dyreholder, blir spørsmålet hvordan dette skal følges opp. Normalt er det Mattilsynets avdeling i det området dyreholder tilhører som har ansvar for tilsyn og gjennomføring av eventuelle sanksjoner mot dyreholder. Mattilsynets inspektører på slakteriet, ofte en egen seksjon i avdelingen, har på sin side ansvar for oppfølging av slakteri og transportører. Tidligere var dette

tilsynsansvaret fordelt på flere forvaltningsorganer. Ved at Mattilsynet har fått hele ansvaret, er det lagt bedre til rette for koordinering mellom de ansvarlige i slike situasjoner. Likevel har Mattilsynet hatt problemer med å gjennomføre en helhetlig tilnærming, der både transportør og dyreholder følges opp i de tilfeller der begge har ansvar for regelbrudd. Slike problemer knyttes blant annet til svikt i rutiner for rapportering og kommunikasjon internt mellom ulike enheter i Mattilsynet, ulik geografisk tilhørighet mellom dyreholder, transportør og slakteri, og dokumentasjon på hvilke skader/lidelser dyrene eventuelt hadde før transport. Ett av problemene er knyttet til at skaden allerede er skjedd, og at dyret allerede kan være slaktet. Dermed kan det være vanskelig på bygge opp en sak mot dyreholder: «Og da har jeg vært borti at noen har sagt at overfor bonden kan jo ikke vi gjøre noe, fordi at det har jo allerede skjedd, så da har jo ikke vi ... og dyret er jo slakta, så da har vi ikke en sak» (Informant D). Et annet problem er ukklarheten som kan oppstå i situasjoner der regelbrudd oppdages på dyr som ankommer slakteri X fra område Y: «Så ... men det har vært ukklarhet i organisasjonen om hvilket nivå – eller hvilken avdeling da, kan du si, som skal følge det opp» (Informant D).

I tillegg til ukklarhet knyttet til ansvar for oppfølging, kan det oppstå ukklarhet rundt fordeling av skyld og ansvar, og i forlengelsen av dette, forholdsmessigheten ved Mattilsynets reaksjoner overfor hhv. transportør og dyreholder. Det er eksempler på at transportøren har tatt all belastningen ved regelbrudd (f.eks. ved å få et overtredelsesgebyr), selv om dyreholder også har hatt medansvar for at ikke-transportdyktige dyr er blitt sendt fra gården. I disse tilfellene har med andre ord ikke inspektørene med ansvar for tilsyn med gårdsbruket fulgt opp saken, noe som kan oppfattes som urettferdig, ikke minst fra transportørens side:

Det er litt sånn baker for smed-opplegget, at det er transportøren som får hele smellen der. Fordi at han som leverer dyr til slakt, han skal bare levere dyr som er egnet til transport. Så når da en transportør her får en sak mot seg fordi han har et ikke-transportdyktig dyr med, så skyldes det jo ikke bare det at han har tatt det med sjøl [...] enten kan det ha blitt med eller lurt på bilen av en bonde i ... hvis det kommer – velter inn 100 gris inn en morgen kl. 5 i tussmørket på en gård, så om det da plutselig er en som kan ha vært med der – det KAN jo skje,

at den har blitt lurt inn. Men som regel, så er det det at han – brukerne presser på: Ja, hvis ikke du – hvis ikke du tar den med, så bytter jeg slakteri! Vi kan ikke ha det derre tullballet at dere ikke skal begynne å ta med dyr! Sånn at de presses fra produsentene til å ta med dyr som de egentlig ser at dette hadde jeg ikke lyst til å ha med [...]. Men transportørene føler seg liksom litt sånn at det er ... at de ... de får ... for den bota svir jo ganske godt. Så de syns at det er litt urettferdig. Og de syns at bonden burde i hvert fall fått halve smellen her. (Informant B)

En av de erfarne inspektørene påpeker samtidig at hen mener at det over tid har skjedd en klar bedring av situasjonen med ikke-transportdyktige dyr og at behovet for oppfølging derfor er blitt mindre:

Og du kan si – og nå er vi jo blitt veldig – vi har stadig stramma til skruen med dette med transportdyktighet, så det kommer nesten ikke dyr inn som det er noe gærent med. Det er veldig lite halthet, det er lite sår, det er lite brokk, det er stort sett fin-fin vare som kommer inn. (Informant B)

Mattilsynet har gjennomført tiltak for å bedre koordineringen mellom de ulike ansvarlige enhetene. Sentralt i dette er det elektroniske saksbehandlingssystemet MATS, der opplysninger fra hele produksjonskjeden kan legges inn. For eksempel kan Mattilsynets inspektører på slakteriet legge inn historikk på ankomne dyr fra en bestemt produsent, som igjen kan hentes ut av den avdelingen som har ansvar for tilsyn med denne produsenten. Informasjonen kan eventuelt benyttes til å bygge opp en sak:

Altså er det noen uregelmessigheter – på et hvilket som helst dyr eller virksomheter, så legger vi det inn som en registrering i MATS. Så det ligger der som et bakteppe. Så det er fantastisk å ha det. Da kan du gå opp, og så kan du hente inn ... OK, han har levert – hvis du nå går inn og ser at OK, han har levert ei purke med bogsår grad 3 og 4 – det har han gjort – han gjør det jo regelmessig, ikke sant – det kommer en i måneden her. Han har jo ikke endra sitt management på en måte, så kan ... da har du liksom et bakteppe for å reise en – en tilsynssak eller et besøk på grunnlag av det. (Informant B)

Informant B viser videre til at MATS brukes aktivt, og at de er veldig fornøyd med hvordan systemet kan være til hjelp i arbeidet: «Ikke bare det at du kan gå inn og legge inn et notat på virksomheten eller bonden i MATS,

du kan også sende melding fra det inspeksjonsløpet som vi har her på huset» (Informant B). Mattilsynets MATS-system skal altså bedre kommunikasjon og koordinering mellom de ulike tilsynsenhetene. Samtidig vil det variere hvordan dette systemet brukes, og hvorvidt saker som er lagt inn i systemet av inspektørene på slakteriet, faktisk følges opp av ansvarlig avdeling. Videre er det utfordringer i MATS knyttet til å hente ut statistikk og oversikter som gir et mer overordnet og dekkende bilde av dyrevelferdsarbeidet, noe som var et av hovedpunktene Riksrevisjonen trakk fram sin rapport fra 2019 (Riksrevisjonen, 2019, s. 9).

Som et tiltak for å bedre oppfølgingen av dyrevelferdsarbeidet, har en av Mattilsynets avdelinger valgt å styrke koordineringen mellom inspektørene med ansvar for hhv. slakteri/transportør og produsent. For å illustrere dette kan vi se nærmere på hva denne avdelingen kan gjøre hvis det oppdages avvik ved observasjon av dyr på fjøset i slakteriet:

De observerer det der på fjøset. Når de kommer av bilen, så ser de at her er det et halt dyr [...] så ... enten så legger de det inn som et notat i MATS på den bonden som har sendt det, hvis det er noe som åpenbart har fulgt med dyret – ikke oppstått på transporten. Og i tillegg så kan de starte en sak sjøl på transportøren. (Informant E)

I en slik situasjon kan inspektøren legge inn et notat i MATS og sende melding til den avdelingen i Mattilsynet som har ansvar for å følge opp bonden. Oppfølging av transportøren kan inspektørene på slakteriet gjøre selv. Den avdelingen informant E tilhører har i tillegg etablert rutiner for å involvere inspektører/saksbehandlere både fra tilsynets kontor på slakteriet og fra det kontoret i avdelingen som har ansvar for oppfølging av bonden. For eksempel kan den relevante inspektøren på slakteriet være med på oppfølging av og inspeksjon hos bonden. Fordelen med dette er blant annet at «det er han som har sett dyret, er den nærmeste til det [...] det er ikke så lett for en som får et sånt notat i MATS å følge opp, egentlig. Så det er mye bedre for den som er nær til det» (Informant E).

Mattilsynet har fått på plass en mer helhetlig struktur for tilsynsarbeidet gjennom hele produksjonskjeden sammenliknet med situasjonen før Mattilsynet ble etablert. Dette kommer til uttrykk ved at alt tilsynsansvar er plassert i Mattilsynet, og at avdelingene har ansvar for tilsyn ved både

slakteri/transport og produsent. Den helhetlige tilnærmingen fremmes også gjennom andre koordineringsmekanismer, som bruk av MATS i saksbehandlingen og samkjøring av tilsyn, der inspektører fra slakteriet er med på inspeksjoner til produsent. Internt i Mattilsynet er det likevel varierende praksis med tanke på hvordan og i hvilken utstrekning MATS anvendes, og hvorvidt det er rutiner for samkjørte inspeksjoner. Fortsatt gjenstår derfor utfordringer knyttet til å koordinere dyrevelferdstilsyn gjennom hele produksjonskjeden, fra produsent til transport og slakteri.

Et enhetlig tilsyn

Kontrollspenn og stedlig ledelse

Kontrollspenn sier noe om omfanget av et myndighetsområde, som for eksempel hvor mange ansatte en leder har ansvar for. Stedlig ledelse viser til hvorvidt leder er fysisk plassert sammen med de ansatte han eller hun har ansvar for. Mattilsynets reform i 2015 medførte, i tillegg til innføring av en to-nivå-modell, at det ble færre regioner (fra åtte til fem) og færre enheter innenfor hver region ved at det en rekke steder var slik at flere tidligere distriktskontor ble slått sammen til én avdeling (Mattilsynet, 2016, 2018, 2021). På denne måten ble kontrollspennet for både administrerende direktør (ansvar for færre regionsdirektører) og regionsdirektørene (ansvar for færre avdelingsledere / lokale enhetsledere) mindre. Dette har lagt til rette for enklere koordinering både mellom regionene og mellom avdelingene, samt mellom regionene og hovedkontoret. For å oppnå enhetlig praksis er det imidlertid også nødvendig at koordinering og samkjøring når ut til det ytterste ledd – til inspektørene. Avdelingslederne kan spille en viktig rolle i dette gjennom både faglig ansvar for inspeksjonsvirksomheten innenfor avdelingens geografiske nedslagsfelt og gjennom personalansvar for inspektørene. I motsetning til hva som er tilfellet for administrerende direktør og regionsdirektørene har imidlertid kontrollspennet for mange avdelingsledere blitt større – de har fått ansvar for både flere medarbeidere og flere kontorsteder/lokasjoner enn det lederne for distriktskontorene tidligere hadde. Dette har utfordret kapasiteten til å lede og koordinere avdelingens faglige virksomhet. Mer tid går med til administrasjon og strategisk ledelse på regionsnivå og (for noen) reisevirksomhet mellom de ulike kontorstedene.

Mindre tid er dermed igjen til faglig ledelse. Som en av avdelingslederne med erfaring fra gammel og ny struktur uttrykker det:

Som leder, så var det viktig også å være tett på, samtidig som jeg gir den enkelte frihet og sjølstendighet til å bruke seg sjøl. Og det ... nå kan jeg være mye mindre tett på. Jeg har rett og slett mye mindre tid, og jeg har mye mindre tid til å utøve faglig ledelse. Så det blir i grunnen litt en manko da [...] Så for meg, så har det jo endra seg veldig til å ... ja, det har endra seg veldig, fordi at lederspennet har blitt så stort. Så det er mye mindre ... mye fjernere. Det blir mer selvledelse og mer selvledende grupper [...]. I og med at det er så stort lederspenn ... så er det behov for en faglig ledelse. Det sier jo mine medarbeidere. (Informant E)

Problemet med lederoppfølging internt i avdelingen forsterkes av at mange av avdelingene har flere kontorsteder som er geografisk spredt innenfor det området avdelingen har ansvar for. Funn fra vår survey i Mattilsynet (vedlegg 1, tabell 2) viser at «fjernledelse» er vanlig i Mattilsynet. Ca. 36,3 prosent av de ansatte svarer at leder har kontor plass et annet sted, mens kun 37,8 prosent svarer at leder har sin primære kontor plass på samme arbeidssted. For ca. 25,9 prosent er situasjonen at leder ruller mellom flere kontorsteder. Enkelte av kontorstedene, for eksempel noen av kontorstedene på slakterier, har lokal ledelse i form av en seksjonssjef. Dette kan i noen grad redusere problemet med stort kontrollspenn og manglende stedlig avdelingsledelse. Som en av avdelingslederne uttrykte det: «Jeg er nok ikke så utsatt, fordi jeg har seksjonssjefer» (Informant F). Andre avdelinger (og kontorsteder) mangler et ledelsesnivå under avdelingsleder. På spørsmål om det var stedlig ledelse ved ett av kontorstedene, svarte en avdelingsleder følgende: «Ikke noe av det. De har ikke det. Så der er det såkalt fjernledelse: meg» (Informant E). En av inspektørene påpekte at fjernledelse skaper problemer:

Men det er jo ... altså når du legger opp til at en leder skal ha ... en ting er spennet i antall medarbeidere. Men når spennet i distanse å kjøre spiser opp arbeidstida di ... altså det ... jeg fatter ikke at det skal gå. Og det tror jeg egentlig det har vist at det ikke gjør. (Informant D)

En av konsekvensene av stort kontrollspenn og manglende faglig og stedlig ledelse, kan være at det oppstår uformelle hierarkier og ledere som

gjør at enkelte beslutninger og tiltak gjøres uavhengig av hva som ellers skjer i organisasjonen. Slike uformelle hierarkier kan igjen undergrave muligheten for å oppnå koordinert og enhetlig praksis. En av avdelingslederne peker selv på faren ved liten kapasitet for faglig ledelse:

At det blir et hierarki. At vi skulle egentlig ha færre ledere, og så er det behov for den – den typen aktivitet da, eller leder. Det er behov for den ledelsen. Så popper det opp på andre måter ... med uformelle ledere. (Informant E)

Samme type resonnement gjør en av inspektørene:

Og når sjefen ikke er der, hvem er det som blir spurt da? Ja, det er jo den uformelle lederen [...] En sjef må være der til stede på grunn av ... så mye mer enn det å kunne snakke [...]. Og jeg mener at de har gått i feil retning med å kutte ned på den tilstedeværelsen av ledere ute på det ytterste leddet ... det er jo et sykdomstegn i organisasjonen vår, syns jeg. (Informant D)

Både stort kontrollspenn og manglende stedlig ledelse kan på denne måten utfordre og undergrave arbeidet med å oppnå enhetlig praksis. Slike utfordringer kommer til syne i behovet for faglig kalibrering og samkjøring av inspektørens virkemiddelbruk.

Faglig kalibrering og samkjøring av virkemiddelbruk

For å fremme målsettingen om enhetlig forvaltning av dyrevelferdsområdet har det vært viktig for Mattilsynet både å sikre at de ulike regionene følger opp overordnede styringssignaler fra hovedkontoret, og å koordinere og samkjøre praksis mellom regioner og mellom avdelinger og inspektører innenfor hver region. Faglig kalibrering og samkjøring av virkemiddelbruk er sentralt i dette (Mattilsynet, 2018, 2019). Mattilsynet forvalter et regelverk som i stor grad er funksjonsbasert, noe som innebærer at regelverket i større grad retter seg mot *hva* en skal oppnå (resultater) og mindre mot *hvordan* en skal oppnå resultatene (Haugland, 2015, s. 188). Hensikten bak dette er å oppnå en «bedre dynamikk mellom regelverket og den aktiviteten regelverket skal regulere» (Mattilsynet, 2014, s. 5). Utfordringen er samtidig knyttet til «forståelsen av hva som er god nok funksjon, da dette ikke er en ren objektiv vurdering» (Mattilsynet, 2014, s. 6). Dette åpner for skjønnsbaserte vurderinger, som både er

hensiktsmessig for å kunne vurdere regelverket opp mot særtrekk ved konkrete situasjoner, men som også kan utfordre enhetlig praksis, dvs. at like saker behandles likt. Det vil derfor være behov for faglig kalibrering blant inspektørene, slik at de kan samkjøre regelverksforståelsen. Et viktig virkemiddel Mattilsynet anvender for å fylle det funksjonsbaserte regelverket med innhold, er bruk av veiledere som gir informasjon om hvordan inspektørene kan forstå en forskrift, jf. for eksempel Mattilsynets *Veileder om transportegnethet og skille mellom dyr under transport. Når kan dyr transporteres?* (Mattilsynet, 2017). Veilederne kan bidra til faglig kalibrering og mer enhetlig praksis. Samtidig kan veilederne bidra til en detaljorientering av regelverket som i og for seg kan undergrave hensikten bak et funksjonsbasert regelverk. Denne problematikken behandles i kapitlene 2 og 9 i denne boka og vil ikke diskuteres videre her.

Ved overgangen til to-nivå-modellen i 2015 innførte Mattilsynet en matrisestruktur som skulle ivareta hensynet til faglig kalibrering. Det ble opprettet stillinger som fagrådgivere på de ulike tilsynsområdene i hver region, inkludert fagrådgivere på dyrevelferd. Fagrådgiverne ble samtidig plassert i den nye avdelingsstrukturen sammen med andre fagmedarbeidere som før reformen hadde hatt tilholdssted på regionskontoret. Fagrådgiverne fikk et tverrgående ansvar for kunnskapsinnhenting og rådgivning overfor inspektørene i de ulike avdelingene i regionen. De fikk også hovedansvar for å utarbeide regionenes årsrapporter på dyrevelferd. Det var samtidig forventet at fagrådgiverne skulle ut i felten, dvs. delta på inspeksjoner. De fikk ingen formell myndighet til å fatte beslutninger. Den myndigheten ble liggende i linja i Mattilsynets organisasjon, dvs. hos avdelingsledere og regionsdirektør, og eventuelt videre opp til hovedkontoret. Det ligger likevel klare føringer på at fagrådgiverne skal involveres i faglige spørsmål på dyrevelferdsområdet, ikke minst når det oppstår spesielle og/eller kompliserte saker knyttet til virkemiddelbruk. En av fagrådgiverne viser til at hen prøver å hjelpe inspektørene i den grad de spør om hjelp. I tillegg ligger det føringer i Mattilsynet på at fagrådgiverne skal involveres når det oppstår spesielle saker: «Altså sånne inngripende – altså sterkt inngripende virkemidler som vi bruker ... og i dispensasjonssaker ... der er det en føring for å involvere fagrådgiver» (Informant C).

I tillegg til fagrådgivere for dyrevelferd med tverrgående ansvar på regionsnivå ble det også utnevnt fagrådgivere med ansvar for dyrevelferd innen hver enkelt avdeling. Den faglige kalibreringen mellom regionene skjer blant annet i interregionalt fagforum, der fagrådgiverne (som leder forumet) og andre ansvarlige for dyrevelferd, både på hovedkontoret og på regionsnivå, møtes for å diskutere faglige spørsmål, politiske føringer og bakgrunn for regelverket. Formålet med interregionalt fagforum er at regionene «skal ha et forum for å harmonisere seg» (Informant H). Tanken er at «alle faglige avklaringer skal kunne spres gjennom dette systemet» (Informant C). Fra og med 2015 ble de interregionale fagfora formalisert som en del av Mattilsynets struktur, i stor grad på bakgrunn av målsettingen om enhetlig og enhetlig forvaltning. Slike fagforum blir brukt «for å prøve å harmonisere inspektørene» (Informant C). En av informantene viser til at det faglige arbeidet dermed synes å ha blitt mer strukturert og koordinert:

Nå er det veldig sånn strukturert ... så kom ... da vi omorganiserte i 2015 ... så ... var nettopp denne koordineringen – altså dette her – dette evige maset, for å si det sånn, om enhetlig og helhetlig, dette koordineringskravet, som gjorde at dette ble et ganske viktig tema da. Hvordan få disse fagforaene til å fylle den oppgaven på en veldig god måte? (Informant H)

Det interregionale forumet for dyrevelferd er altså opprettet som en «myk koordineringsmekanisme», der enhetlighet skal fremmes gjennom diskusjoner og informasjonsutveksling, men ikke gjennom formelle vedtak:

Og det er jo ikke meningen at vi ... vi styrer ikke regionene formelt gjennom det forumet, for det er ikke et sted som det fattes vedtak. Men det er et sted hvor man blir enig om at vi gjør det sånn. (Informant H)

Ansatte med ansvar for dyrevelferd møtes også på regionale fagsamlinger. I tillegg diskuteres spørsmål knyttet til dyrevelferd, herunder vurderinger av regelbrudd og anvendelse av sanksjonsmidler, internt i den enkelte avdeling, der avdelingsleder også spiller en viktig rolle. Flere informanter har påpekt utfordringer som følger av matrisestrukturen og at verken fagrådgiverne eller interregionalt forum er tillagt formell beslutningsmyndighet:

Altså vi som fagrådgivere har egentlig en sentral rolle for å harmonisere ... Vi skal orientere oss om saker i andre regioner, og vi skal – ja, på en måte være orientert om tolkningene fra ... sentralt hold. Og vi skal spre dette utover. Men vi kan ikke hindre at avdelingene opptrer på egen hånd. (Informant C)

Så de er da en faggruppe med en fagrådgiver som leder møter, og som har [...] en særposisjon i den faggruppa. [Hen] tar gjerne noen beslutninger, eller sjekker ut med sin leder ... men er jo ikke lederen til de andre, så [hen] har jo ikke noe personalansvar, ikke noe resultatansvar heller. For det er det avdelingslederen som har. Slik at vi leder da – ja, avdelingsjefer – vi har resultatansvar, økonomisk ansvar, forvaltningsansvar og det juridiske ansvaret for forvaltningen. Vi står for vedtakene. (Informant E)

Men hvis – hvis dette forumet IKKE når konsensus, så ... Jeg kan jo først si at nettopp dette her at du har en faglinje og en lederlinje som har beslutningen, er litt av utfordringen. Hvordan får man det til å være strømlinjeformet, ikke sant. [...] uenighet skal da den ansvarlige regiondirektøren for dette forumet ta videre inn i et sånn regiondirektørforum, og så diskutere det der [...]. Men hvis det går mer på ... tekst i en veileder eller en retningslinje eller noe sånt noe, da skal den regiondirektøren bringe det inn til hovedkontoret. (Informant H)

I Mattilsynet spiller altså fagfora og fagrådgivere uten formell beslutningsmyndighet en sentral rolle for å sikre faglig kalibrering og samkjøring av virkemiddelbruk. Denne sentrale rollen bekreftes i vår survey i Mattilsynet. På spørsmålet om i hvilken grad de ansatte mener at ulike deler av Mattilsynets organisasjon bidrar i middels eller stor grad til å forbedre arbeidet med dyrevelferden, svarer 57,3 prosent sentral styring, 76,3 prosent lederstøtte, 97,5 prosent kollegasamarbeid, 86,8 prosent bidrag fra fagrådgiverne, og 90,2 prosent fagfora og liknende samlinger (vedlegg 1, tabell 3). Det er samtidig verdt å merke seg at kollegasamarbeid scorer klart høyest når det gjelder hva som bidrar i stor grad (79,6 %), og at knapt noen mener dette i liten grad eller ikke i det hele tatt bidrar. Sett i sammenheng med at lederstøtte også scorer høyt, illustrerer dette betydningen av den faglige kalibreringen som skjer på avdelingsnivå. Som tidligere vist tyder våre funn på at det er utfordringer knyttet til faglig kalibrering på dette nivået, relatert til både mangelfull stedlig ledelse og til at enkelte avdelingsledere har stort kontrollspenn og begrenset

kapasitet til intern avdelingsledelse og faglig oppfølging. Behovet for faglig ledelse på avdelingsnivå og for koordinering mellom inspektørene i Mattilsynet, kommer på denne måten til syne i våre data. Dette bekreftes ved at 90,5 prosent av de ansatte svarer at de mener Mattilsynet bør prioritere å forbedre den interne samordningen i dyrevelferdsarbeidet (vedlegg 1, tabell 4).

Klagebehandling

Når Mattilsynet treffer enkeltvedtak etter dyrevelferdsloven, har tilsynsobjektet rett til å klage på vedtaket etter reglene i forvaltningsloven kapittel seks. Rett til å klage på forvaltningsvedtak er en rettssikkerhetsgaranti for den enkelte som gir mulighet for en ny vurdering av saken uten at den som er berørt må gå veien til domstolene. I tillegg gir klagebehandlingen også forvaltningen en mulighet til å korrigere egne vedtak. Vedtak i klagesaker er ikke i seg selv en tungtveiende rettskilde, men klagebehandling kan likevel gi grunnlag for å utvikle enhetlig praksis ved at klageinstansens avgjørelser blir kjent og påvirker hvordan andre saker blir avgjort. Enkeltvedtak etter dyrevelferdsloven treffes av regionene. Klagebehandlingen er organisert slik at hovedkontoret i Mattilsynet er klageinstans.

Klagebehandling er organisert på mange ulike måter i norsk forvaltning, blant annet er det etablert en rekke uavhengige klagenemnder. Mattilsynets klageordning følger den alminnelige regelen i forvaltningsloven § 28 første ledd, som fastsetter at klageinstansen skal være det forvaltningsorganet som er nærmest overordnet det forvaltningsorganet som har truffet vedtaket. Denne organiseringen er preget av nærhet mellom førsteinstansen og klageinstansen. For å få en reell toinstansbehandling av klagene er det nødvendig å gjennomføre et tydelig faglig og organisatorisk skille mellom førsteinstansen og klageinstansen (Prop. 3 L (2014–2015, s. 4). Samtidig kan organiseringsformen bidra til enhetlighet i tilsynsarbeidet. Hovedkontoret har ansvaret for overordnet styring på dyrevelferdsområdet, og klagesaksbehandlingen kan ses som et ledd i arbeidet med faglig kalibrering og mest mulig ensartet virkemiddelbruk i hele organisasjonen.

Dataene viser imidlertid at tilsynsobjektene i saker om dyrevelferd ofte mangler tillit til klagesaksbehandlingen. De oppfatter den ikke som

en rettssikkerhetsgaranti, særlig fordi de sjelden opplever at klageren får medhold av hovedkontoret. Mattilsynets statistikk viser at de har behandlet mellom 300 og 400 klagesaker årlig fra 2016 til 2020. Hovedvekten av klagen gjelder akvakultur og dyrevelferd. I 2020 ble førsteinstansens vedtak stående i 78 prosent av sakene og omgjort i 19 prosent (Mattilsynet, 2021). Nærhet mellom førsteinstansen og klageinstansen er opplevd som lite tillitvekkende: «Klageinstansen er Mattilsynet, hva slags klagebehandling er det?» (Informant X)

Slike oppfatninger utfordrer helhetlig organisering som ledende prinsipp for organisering av klagesaksbehandlingen. I praksis finner vi at klagebehandlingen ofte er lagt opp slik at det er større avstand mellom førsteinstans og klageinstans enn det som gjelder for klageordningen i saker om dyrevelferd. Slik avstand kan etableres ved at klageinstansen har en viss uavhengighet fra forvaltningshierarkiet og et sterkere organisatorisk skille til førsteinstansen. For kommunale vedtak etter særlovgivningen, som utgjør det store flertallet av kommunale vedtak innenfor for eksempel velferdstjenester og arealforvaltning, er det statsforvalteren som er klageinstans. For vedtak som statsforvaltningen treffer er det etablert domstolsliknende forvaltningsorganer (nemnder) på en rekke områder (NOU 2020: 11, s. 69). Disse er ganske selvstendige i den faglige virksomheten, og de er plassert utenfor forvaltningshierarkiet, slik som for eksempel Klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA) og Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker. Sammenliknet med slike klageordninger skiller klagebehandlingen i dyrevelferdssaker seg ut. Hovedkontoret er ikke et «uavhengig organ», men befinner seg innenfor forvaltningshierarkiet mellom førsteinstansen og departementet.

I en situasjon der klagerne uttrykker manglende tillit til at klagebehandlingen faktisk innebærer en ny behandling av saken, kan det være særlig grunn til å få fram at saken faktisk er vurdert på nytt. Dette gjelder både de rettslige sidene ved saken og utøvelsen av dyrevelferdsfaglig og produksjonsfaglig skjønn. For å sikre tilliten til Mattilsynet er det viktig å få fram at også ulike syn på den ikke-rettslige skjønnsutøvelsen er vurdert.

Klageordningen i dyrevelferdssaker har potensial for å legge til rette for enhetlighet, ved at like saker behandles mest mulig likt. Samtidig ser vi i spørreundersøkelsen i Mattilsynet at de ansatte bare i begrenset grad

kjenner til praksis i klagesaker som de ikke selv har behandlet i førsteinstansen (se også kapittel 5 i denne boka). De har noe kjennskap til klagesaker fra egen region, men oppgir å kjenne lite til klagesaker fra andre regioner. Dette tilsier at organisasjonen ikke utnytter mulighetene til å sikre enhetlighet gjennom klagesaksbehandling til fulle. Det er altså ikke gitt at organiseringen som helhet bidrar til enhetlighet. I tillegg til dette ser vi at forventningen om enhetlighet møter et annet viktig hensyn bak organisering av klagebehandling: Klagebehandling skal innebære at saken ses med «nye øyne». Klageren skal få en ny vurdering av saken. En toppstyrt organisasjon som legger stor vekt på enhetlighet i alle ledd, vil ikke nødvendigvis være den beste modellen for å sikre at klagesaker blir sett på med nye øyne. Dette bidrar nok i stor grad til å svekke tilsynsobjektene tillit til klagebehandlingen.

KPMG gjennomførte en gransking av Mattilsynets tilsynsvirksomhet i 2019 på oppdrag fra Landbruks- og matdepartementet. Stortinget hadde bedt om en slik utredning etter at to enkeltsaker hadde utløst en «tillitskrise» for Mattilsynet (KPMG, 2019, s. 3). KPMG kom blant annet til at regelverksfortolkningen i Mattilsynet ikke er enhetlig mellom regionene, og at organiseringen av klagesaksbehandlingen gir utfordringer for habilitet og faglig styring (KPMG, 2019, s. 4, 6). Dette gir grunn til å se nærmere på hvilken betydning organiseringen av klagebehandlingen har i dyrevelferdssaker, og særlig om enhetlighet og helhetlighet er egnet som førende prinsipper for organiseringen av klagebehandlingen.

Klagebehandlingen skjer i et samspill med domstolsprøving av forvaltningsvedtak. I norsk rett har den som er part i en sak om tilsyn med dyrevelferd rett til å bringe gyldigheten av enkeltvedtak inn for retten. Vi har en del eksempler på slike saker, men tallmessig representerer de en svært liten andel av alle enkeltvedtak som treffes. Det innebærer at domstolenes kontroll med denne typen vedtak er begrenset. Dette gjelder generelt for forvaltningsvedtak i Norge. Domstolskommisjonen fant at i underkant av sju prosent av alle alminnelige tvistesaker som ble ført for norske tingretter mellom 2016 og 2018 kan kategoriseres som forvaltningsrettslige (NOU 2020: 11). Dette må betegnes som et lavt antall tatt i betraktning hvor mange forvaltningsvedtak som treffes. Andelen er i tillegg fallende i løpet av denne treårsperioden (NOU 2020: 11, s. 65).

Et viktig kjennetegn ved domstolsprøving av forvaltningsvedtak i Norge er omfattende prosessuelle krav. Blant annet utgjør kravet om muntlig hovedforhandling et tidkrevende element. Det er uvanlig å ikke la seg bistå av advokat i slike saker. I praksis innebærer dette at sakene kan bli svært kostbare. Den private parten risikerer ikke bare å måtte betale egne, men også motpartens sakskostnader. Klagesaksbehandling foregår skriftlig og er langt mindre ressurskrevende. Det som imidlertid særlig skiller de to prosessformene fra hverandre, er domstolenes uavhengige stilling. Vi har sett at tilsynsobjektene forventninger til rettssikkerhet i klagebehandlingen til en viss grad er knyttet til klageinstansens uavhengighet. I den grad vedtak om for eksempel avvikling av dyrehold og overtredelsesgebyr også oppfattes som en type straff, vil forventningene til rettssikkerhetsgarantier i organiseringen av klagebehandlingen bli ytterligere tilsidesatt. I straffesaker er ikke bare dommerne, men også påtalemyndigheten uavhengige, og tiltalte har rett til advokat. Hvis vi går til Sverige, ser vi som vist i kapittel 8 at klager på forvaltningsvedtak ikke går til en klageinstans innad i forvaltningen, men direkte til forvaltningsdomstolene. Disse har også skriftlig saksbehandling, og den private parten bruker ofte ikke advokat.

Det er grunn til å tro at både rettssikkerhetshensyn og hensynet til å sikre mer enhetlig forvaltning kan ivaretas på bedre måter enn det som skjer innenfor gjeldende organisering av klagebehandlingen i dyrevelferdssaker. Når det gjelder klagebehandling, er ikke helhetlighet og enhetlighet nødvendigvis de mest hensiktsmessige førende prinsipper. Forventningene om ny behandling i et uavhengig organ bryter med begge disse prinsippene. Rettssikkerhetshensyn og hensynet til å oppnå aksept for klageorganets avgjørelser kan tilsi at klagesaksbehandlingen foregår utenfor Mattilsynets egen organisasjon.

Realisering av dyrevelferdsloven gjennom enhetlig og helhetlig forvaltning?

Utviklingen av dyrevelferdsforvaltningen har siden etableringen av Mattilsynet i 2004 vært preget av intensjonen om å fremme en helhetlig og enhetlig forvaltning. Denne intensjonen ble desto viktigere med

utgangspunkt i at Mattilsynet tidligere bestod av en rekke ulike forvaltningsorganer med ulike historier, tradisjoner og tilsynskulturer. Siden 2004 har Mattilsynet utviklet en struktur som synes å legge til rette for en mer helhetlig og enhetlig forvaltning, ikke minst sammenliknet med situasjonen før 2004. Samtidig er det trekk ved Mattilsynets organisering som ikke nødvendigvis støtter opp om en helhetlig og enhetlig forvaltning. Inndeling i ulike regioner gjenspeiler geografi som spesialiseringsprinsipp, dvs. at det åpnes for at Mattilsynet skal ta hensyn til særskilte regionale forhold. Dette kan åpne for forskjellige tilnærminger til dyrevelferdsforvaltning i ulike regioner. Reduksjon i antall regioner fra åtte til fem har samtidig lagt til rette for mindre regional variasjon enn før. Tidligere var hovedkontoret spesialisert etter et formåls-/sektorprinsipp gjennom inndeling i en egen avdeling for fisk og sjømat og en avdeling for planter og dyr, noe som kunne fremme sektorhensyn og «silotenkning» framfor en helhetlig tilnærming på tvers av sektorer. Denne strukturen er imidlertid endret, slik at avdelingene igjen er organisert ut fra tverrgående og overordnede funksjoner/prosesser (jf. avdeling for regelverk og kontroll, avdeling for styring osv.).

To-nivå-strukturen synes å ha knyttet hovedkontoret og inspeksjonsvirksomheten tettere sammen. Det er blitt enklere å føre dialog om overordnede styringssignaler med det ytre ledd – inspeksjonsvirksomheten – og det er blitt kortere avstand mellom inspektørene og fagressurser på hovedkontoret. Den nye strukturen, som kom på plass i 2015, inneholder likevel noen utfordringer med tanke på å sikre enhetlig praksis blant inspektørene. Disse utfordringene ligger på to nivåer. Det første nivået er regionene og utfordringen knyttet til enhetlig praksis mellom disse. Det interregionale fagforumet skal sikre faglig kalibrering og enhetlighet, men så lenge verken fagrådgiverne eller fagforumet har formell beslutningsmyndighet, er det uklart knyttet til hvem (avdeling, region, hovedkontor) som må ta beslutningene i de tilfeller det oppstår uenighet. Våre funn viser likevel at fagrådgiverne, fagforumet, så vel som andre fagsamlinger, har stor betydning for faglig kalibrering og for å bidra til enhetlig praksis. En stor andel av de ansatte trekker da også fram fagrådgivere, fagfora og liknende samlinger som viktig for å forbedre Mattilsynets arbeid med dyrevelferden (vedlegg 1, tabell 3).

Det andre nivået hvor utfordringer knyttet til enhetlig praksis kommer særlig til syne, er avdelingene. Etablering av relativt store avdelinger med mange ansatte, ulike kontorsteder og stor grad av «fjernledelse», har satt avdelingslederne under press og skapt problemer for faglig ledelse og faglig kalibrering internt på avdelingene. Betydningen av denne utfordringen blir desto tydeligere når vi ser at de ansatte i Mattilsynet nesten unisont svarer at kollegasamarbeid bidrar til å forbedre Mattilsynets arbeid med dyrevelferd, at en stor andel framhever lederstøtte som viktig, og at en svært stor andel mener Mattilsynet bør prioritere intern samordning når det gjelder dyrevelferdsarbeid (vedlegg 1, tabell 1 og 3). Dette betyr at det er det nære samarbeidet og det faglig orienterte, lite toppstyrte fagutviklingsarbeidet som har mest å si for å bedre dyrevelferdsarbeidet. Våre funn viser dermed at selv om Mattilsynets organisering på flere områder legger til rette for koordinering og helhetlig og enhetlig forvaltning, gjenstår noen klare utfordringer i det ytre ledd. Slike utfordringer kan knyttes både til avdelingenes lederfunksjoner og til behovet for faglig kalibrering og koordinering mellom inspektørene på avdelingene.

Hvilken betydning har Mattilsynets organisering for realiseringen av dyrevelferdslovens målsetting? Dyrevelferdsloven gjelder over hele landet og for alle faser av dyrenes livsløp. Det er derfor viktig at Mattilsynet både har kapasitet og evne til å følge opp dyrevelferdsregelverket gjennom hele produksjonskjeden (jf. helhetlighet), og at dyrenes velferd sikres uavhengig av hvor de holder til og hvilke deler av Mattilsynet som har ansvaret (jf. enhetlighet). Våre funn viser at Mattilsynet fortsatt har noen utfordringer på begge disse områdene.

Vi finner også at det kan det være grunn til å spørre hvorvidt enhetlighet og helhetlighet er egnet som førende prinsipper i alle sammenhenger. Organisering av klagebehandlingen møter forventninger og utfordringer som trekker i retning av at denne delen av saksbehandlingen bør løftes ut av Mattilsynets helhetlige styringssystem. Når det gjelder enhetlighet i tilsynsarbeidet, er det også grunn til å understreke betydningen av den enkelte inspektørens autonomi og handlefrihet i ytterleddet, som er løftet fram i flere kapitler i boka (se kapitlene 2, 5, 9 og 10). Vektlegging av enhetlighet *kan* gå på bekostning av hensiktsmessig skjønn i enkeltsaker, og utgjør derfor ikke nødvendigvis gullstandarden for alle beslutninger

(se kapitlene 7 og 10). Det er en løpende utfordring å finne riktig balanse mellom overordnet styring for å sikre enhetlig og harmonisert praksis på den ene siden, og behov for handlefrihet i ytterleddet for å finne hensiktsmessige (og rettferdige) løsninger på den andre. Full enhetlighet i ytterleddet er ikke et godt styringsprinsipp. For at formålet med dyrevelferdsloven skal realiseres, er det også nødvendig at inspektøren bruker eget skjønn – det finnes ikke toppstyrte svar på alle problemstillinger som oppstår i tilsynsarbeidet.

Referanser

- Christensen, T. & Læg Reid, P. (2008). The challenge of coordination in central government organizations: The Norwegian case. *Public Organizational Review*, 8(2), 97–116. <https://doi.org/10.1007/s11115-008-0058-3>
- Christensen, T., Egeberg, M., Læg Reid, P., Roness, P. G. & Røvik, K. A. (2014). *Forvaltning og politikk* (4. utg.). Universitetsforlaget.
- Christensen, T., Egeberg, M., Læg Reid, P. & Aars, J. (2021). *Organisasjonsteori for offentlig sektor. Instrument, kultur, myte* (4. utg.). Universitetsforlaget.
- Dyrevelferdsloven. (2009). *Lov om dyrevelferd* (LOV-2009-06-19-97). Lovdata. <https://lovdata.no/lov/2009-06-19-97>
- Elvbakken, K. T. (1997). *Offentlig kontroll av næringsmidler: Institusjonalisering, apparat og tjenestemenn*. (Rapport nr. 50, Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Senter for samfunnsforskning). Universitetet i Bergen.
- Elvbakken, K. T. & Rykkja, L. H. (2006). Norsk matkontroll – konflikter om kontrollhensyn og verdier. *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 22(6), 119–140. <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-2936-2006-02-01>
- Haugland, A. (2015). Bruk av funksjonsbasert regelverk og rettslige standarder. I P. H. Lindøe, J. Kringen & G. S. Braut (Red.), *Risiko og tilsyn. Risikostyring og rettslig regulering* (2. utg., kap. 9). Universitetsforlaget.
- Helse- og omsorgsdepartementet, Landbruks- og matdepartementet & Nærings- og fiskeridepartementet. (2016, 23. mai). *Internasjonalt arbeid på områdene mattrygghet, forbrukerhensyn, innsatsvarer, dyre- og fiskehelse, dyrevelferd, plantehelse og kosmetikk*. <https://www.regjeringen.no/contentassets/2e541ffd6543483c8e72bc42ab6097fd/internasjonalt-arbeid-pa-matomradet-2016.pdf>
- Høyer, H. C., Kaasa, S. & Tranøy, B. S. (Red.). (2016). *Tillit, styring og kontroll*. Universitetsforlaget.

- KPMG. (2019, 10. desember). *Uavhengig granskning av Mattilsynet. Rapport til Landbruks- og matdepartementet*. https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/no/pdf/2019/12/uavhengig-granskning-av-mattilsynet_10.12.19.pdf
- Lie, A. & Veggeland, F. (2010). *Matpolitikk og globalisering. Flernivåstyring – WTO, EU og Norge*. Universitetsforlaget.
- Lindøe, P. H., Kringen, J. & Braut, G. S. (Red.). (2015). *Risiko og tilsyn. Risikostyring og rettslig regulering* (2. utg.). Universitetsforlaget.
- Lindøe, P. H., Kringen, J. & Braut, G. S. (Red.). (2018). *Regulering og standardisering. Perspektiver og praksis*. Universitetsforlaget.
- Mattilsynet. (2014, 28. oktober). *Retningslinje for virkemiddelbruk ved tilsyn*.
- Mattilsynet. (2016). *Mattilsynets årsrapport for 2015*. https://www.mattilsynet.no/om_mattilsynet/aarsrapporter_fra_mattilsynet.775
- Mattilsynet. (2017, april). *Veileder om transportegnethet og skille mellom dyr under transport. Når kan dyr transporteres?* https://www.mattilsynet.no/om_mattilsynet/gjeldende_regelverk/veiledere/veileder_om_transportegnethet_og_skille_mellom_dyr_under_transport.26027/binary/Veileder%20om%20transportegnethet%20og%20skille%20mellom%20dyr%20under%20transport
- Mattilsynet. (2018). *Mattilsynets arbeid med dyrevelferd – årsrapport 2018*. https://www.mattilsynet.no/om_mattilsynet/aarsrapporter_fra_mattilsynet.775
- Mattilsynet. (2019). *Mattilsynets reaksjonsformer og virkemidler ved brudd på dyrevelferdsloven*. https://www.mattilsynet.no/dyr_og_dyrehold/dyrevelferd/mattilsynets_reaksjonsformer_og_virkemidler_ved_brudd_paa_dyrevelferdsloven.2533
- Mattilsynet. (2021). *Mattilsynets årsrapport for 2020*. https://www.mattilsynet.no/om_mattilsynet/aarsrapporter_fra_mattilsynet.775
- NOU 1996: 10. (1996). *Effektiv matsikkerhet. Én lov – ett departement – ett statlig tilsyn*. Nærings- og energidepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-1996-10/id375124/>
- NOU 2020: 11. (2020). *Den tredje statsmakt. Domstolene i endring*. Justis- og beredskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2020-11/id2766587/>
- Ot.prp. nr. 100 (2002–2003). *Om lov om matproduksjon og mattrygghet mv. (matloven)*. Helsedepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/otprp-nr-100-2002-2003-/id175611/>
- Peters, B. G. (2015). *Pursuing horizontal management. The politics of public sector coordination*. University Press of Kansas.
- Prop. 3 L (2014–2015). *Endringer i matloven* (Mattilsynets organisering, gebyr og virkemidler). Helse- og omsorgsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Prop-3-L-20142015/id2005749/>

- Riksrevisjonen. (2019). *Revisjonsrapport om myndighetenes innsats mot alvorlige brudd på dyrevelferdsloven i landbruket*. Mottaker: Landbruks- og matdepartementet. <https://www.riksrevisjonen.no/rapporter-mappe/no-2019-2020/myndighetenes-innsats-mot-alvorlige-brudd-pa-dyrevelferdsloven-i-landbruket/>
- Schattschneider, E. E. (1960). *The semisovereign people: A realist's view of democracy in America*. Holt, Rinehart and Winston.
- Stub, M. (2011). *Tilsynsforvaltningens kontrollvirksomhet*. Universitetsforlaget.
- Veggeland, F. (2016). Institusjonelle bindinger og interessekamp: Norges tilpasning til EU på mat-og landbruksfeltet. *Internasjonal politikk*, 74(2), 1–23. <http://dx.doi.org/10.17585/ip.v74.459>

Vedlegg 1: Funn fra survey i Mattilsynet

Tabell 1. Fra februar 2015 gikk Mattilsynet over fra tre nivåer til to og organisert i fem regioner. Hvor uenig eller enig er du i at denne organiseringen har bidratt til hver av de effektene som er nevnt nedenfor?

	Helt uenig 1	2	3	4	5	Helt enig 6	Sum	N
Styrke nærmeste leders involvering i faglig samordning	18,2	19,5	32,1	14,3	10,4	5,5	100	308
Styrke faglig samordning med kollegaer i samme enhet	5,8	8,7	26,8	24,2	19,7	14,8	100	310
Styrke faglig samordning med kollegaer i andre enheter	7,7	13,5	28,7	19,7	18,7	11,6	100	310
Styrke samordning med andre nivåer i Mattilsynet	11,7	18,6	30,0	21,5	13,0	5,6	100	307
Forenkle saksbehandlingen i klagesaker	9,8	18,0	28,1	16,3	17,3	10,5	100	306

Tabell 2. Er din nærmeste leder på samme arbeidssted som deg?

Ja – leder har sin primære kontor plass på samme arbeidsted	37,8
Delvis – leder ruller mellom flere arbeidssteder	25,9
Nei – leder har kontor plass på et annet arbeidssted	36,3
Sum	100

N: 320

Tabell 3. Respondentenes svar på spørsmålet: I hvilken grad mener du at ulike deler av Mattilsynets organisasjon bidrar til å forbedre arbeidet med dyrevelferden? Fyll inn på en skala fra «ikke i det hele tatt» til «i stor grad»

	Ikke i det hele tatt	I liten grad	I middels grad	I stor grad	Sum
Sentral styring	5,4	37,3	46,2	11,1	100
Lederstøtte	1,9	21,8	47,8	28,5	100
Kollegasamarbeid	0	2,5	17,9	79,6	100
Bidrag fra fagrådgivere	2,2	11,0	46,5	40,3	100
Fagfora og lignende samlinger	1,6	8,2	49,8	40,4	100

N: 314

Tabell 4. Mattilsynet bør prioritere å forbedre følgende forhold når det gjelder dyrevelferdsarbeid (fyll inn på en skala fra helt uenig til helt enig)

	Helt uenig 1	2	3	4	5	Helt enig 6	Sum
Regelverket	1,3	8,5	17,7	29,7	24,6	18,3	100
Mattilsynets instruksjer	1,0	6,8	17,4	30,0	24,2	20,6	100
Opplæring for dem som utfører tilsyn	0	0,6	6,0	16,7	32,7	44,0	100
Veiledning til dem som utfører tilsyn	0	1,6	4,7	14,4	36,6	42,6	100
Intern samordning	0	2,8	6,6	23,6	33,6	33,3	100
Dialog med næringene (f.eks. bransjeorg. og faglag)	0	1,3	7,2	19,4	39,7	32,5	100
Dialog med dyrevernorganisasjonene	0,9	11,0	21,1	30,6	22,4	13,9	100
Dialog med politiet	1,3	4,1	11,7	22,1	33,4	27,4	100
Mer ressurser til tilsynsarbeidet	0,6	0,6	3,8	8,2	22,6	64,2	100
Informasjon til produsenter, transportører, slakterier og andre som har ansvar for dyrevelferd	0	0,6	3,4	12,8	32,7	50,5	100

KAPITTEL 5

I valget mellom straff eller overtalelse – inspektørenes oppfatninger av egen funksjon under tilsyn

Arne Holm

By- og regionforskningsinstituttet NIBR ved OsloMet – storbyuniversitetet

Sammendrag: Kapitlet viser at inspektørene har varierende oppfatninger av egen funksjon, og også varierende oppfatning om årsakene til brudd på dyrevelferdsloven. Tilsynets formelle rammer muliggjør slik variasjon. Kapitlet bruker statistiske data til å studere inspektørenes oppfatninger av funksjonene politi, forvaltningsmyndighet, veileder og konsulent. Funksjonene er i noen grad overlappende, og inspektørene vekter forholdet mellom dem på ulike vis. Funnene kan tolkes som at inspektørens oppfatning av egen funksjon i begrenset grad er normert i Mattilsynet. Én mulig forklaring kan være at inspektørene har en betydelig skjønnsfrihet, og at det er legitimt å ta situasjonsegne hensyn. Gitt ambisjonen om å utvikle en enhetlig og helhetlig praksis kan dette indikere at Mattilsynets evne eller kapasitet til å utvikle en samstemt kultur på dette området har hatt sine begrensninger.

Nøkkelord: inspektører, funksjon, tilsyn, helhetlig tilsyn

Abstract: This chapter shows that inspectors' perceptions of their own function vary, as do their perceptions of the causes of violations of animal welfare law. Central management strategies and signals accommodate significant variations. Based on statistical data, this chapter outlines how inspectors perceive their roles as police, civil servant, educator and consultant. There is a degree of overlap in these roles, and inspectors emphasize one over another in different ways. One interpretation of the findings is that perceptions of inspectors' functions are not particularly standardized within the Norwegian food safety authority. This may be due to the fact that

Sitering: Holm, A. (2022). I valget mellom straff eller overtalelse – inspektørenes oppfatninger av egen funksjon under tilsyn. I S. S. Gezelius & F. Veggeland (Red.), *Forvaltning av dyrevelferd i Norge: Hvordan få lovverk til å virke?* (Kap. 5, s. 117–143). Cappelen Damm Akademisk. <https://doi.org/10.23865/noasp.159.ch5>

Lisens: CC BY-ND 4.0

inspectors have considerable discretion, and that taking situational considerations into account is legitimate. Given the ambition to develop a uniform and holistic practice, this may indicate that Norwegian Food Safety Authority's ability or capacity to develop a cohesive culture in this area has been limited.

Keywords: inspectors, function, supervision, holistic supervision

Innledning

Inspektørene skal kontrollere at regelverket overholdes, og de skal veilede i regelverket. Mange informanter i næringen ønsker mer veiledning om konkrete løsninger samtidig som tilsynsrollen møter formelle begrensninger angående veiledning. Går veiledningen for langt i å gi konkrete råd, kan dette gjøre det vanskelig å utøve kontroll i neste omgang (Kringen, 2012, s. 96). Som det fremgår av andre kapitler i boka (se f.eks. kapittel 6, 7, 9–11) vil inspektørenes dialog og samhandling med produsentene stå sentralt for utfallet av prosessen. I dette kapitlet fokuserer jeg på møtet mellom inspektører og produsent og spør: Hvilken funksjon ser inspektørene for seg selv når de foretar tilsyn, og hvilken sammenheng finnes mellom inspektørenes oppfatning av sin egen funksjon og hvordan de oppfatter selve regelbruddet? I drøftelsen av det siste spørsmålet vil jeg ta for meg oppfatninger av dyreholder og oppfatninger av årsaker til regelbrudd. Antakelsen er at det er en sammenheng mellom oppfatning av egen funksjon og syn på årsaker til regelbrudd.

Den videre analysen ta for seg tre empiriske delproblemstillinger:

- (1) *Hvilke funksjoner ser inspektørene som sentrale når de utfører sitt tilsyn med dyreholdere? Og: I hvilken grad ser vi systematiske variasjoner i vektlegging av ulike funksjoner avhengig av demografiske kjennetegn ved inspektørene som kjønn, ansiennitet, profesjonstilhørighet og egenskaper ved yrkeserfaringen før vedkommende ble inspektør i Mattilsynet?*
- (2) *I hvilken grad synes funksjonene å komme i konflikt med hverandre?*
- (3) *I hvilken grad har varierende vektlegging av ulike funksjoner blant inspektørene betydning for problemorientering og skjønnsbruk i tilsynsarbeid?*

Teoretisk tilnærming

Kapitlet er teoretisk forankret i klassiske bidrag i tilsynslitteraturen. Jeg bygger særlig på Kagan og Scholz' (1984) beskrivelse av tre ulike forestillinger om bedrifter og inspektører. Den første forestillingen er av bedriften som amoralsk opportunist og inspektøren som politi. Ifølge denne forestillingen vil bedrifter bryte regler når straffereaksjonen og risikoen for å bli tatt er liten sammenliknet med fordelene ved å bryte reglene. Følgelig står kontroll og avskrekking sentralt i utøvelsen av tilsynet. Den andre forestillingen er av bedriften som en moralsk bevisst samfunnsborger og inspektøren som forhandlende politiker. Ifølge denne forestillingen kan bedrifter følge lover fordi de oppfatter lovene som rettferdige og hensiktsmessige, og bedriftene er mottakelige for gode argumenter. Følgelig står dialog og bygging av legitimitet sentralt i utøvelsen av tilsynet. Inspektøren kan for eksempel søke kompromisser eller tillempninger i overtalelsesprosessen for å finne løsninger. Den tredje forestillingen er av bedriften som inkompetent og inspektøren som konsulent. Ifølge denne forestillingen vil bedrifter kunne være motiverte for å følge loven, men mangler kompetanse til å gjøre det. Tilsynets oppgave blir da å tolke kunnskapsgapet og de mer organisatoriske svakhetene i virksomheten, og lære opp virksomheten slik at den blir i stand til å overholde regelverket.

Inspektørens oppfatning av egen funksjon vil ofte bestå av en blanding disse tre forestillingene. Blandingsforholdet kan imidlertid variere: Der noen inspektører legger relativt stor vekt på kontroll og avskrekking, legger andre større vekt på dialog og veiledning. Kagan og Scholz (1984) argumenterer for at inspektører trenger å kombinere elementer fra de tre forestillingene. I vår spørreundersøkelse blant Mattilsynets ansatte målte vi hvordan inspektører vekter disse ulike forestillingene.

I teorien om responsiv regulering viser Ayres og Braithwaite (1992) hvordan tilsyn kan kombinere innsikter fra disse forestillingene: Tilsynet kan begynne med veiledning og dialog, for så å trappe opp virkemiddelbruken når bedriften ikke samarbeider (se også Braithwaite, 1985). Ayres og Braithwaite forsvarer ikke bruk av automatisk straff hver gang et regelverk blir brutt. De mener ukritisk bruk av straff kan virke mot sin

hensikt. Som Bardach og Kagan (1982, s. 114) viser, kan kompromissløse tilsynsstrategier basert på straff lede til motstandskulturer.

Hvordan tilsynsfunksjonen utøves kan betinges av både personlige og organisatoriske kjennetegn. Dette kan også gjøre inspektørenes utdanning, kjønn, alder med videre, samt trekk ved organisasjonen, relevant for å forstå vektingen av ulike funksjoner. Som førstelinjebyråkrater vil inspektørene ha handlingsrom til å gjøre egne vurderinger ut fra situasjonen de står i (Lipsky, 2010). Beslutningssituasjonen vil derfor ofte være preget av en viss tvetydighet, der fenomenet inspektørene skal forholde seg til må tolkes og vurderes (March & Olsen, 1976; se også Strand, 2007, s. 35). Gitt at Mattilsynet etterstreber enhetlighet (se kapittel 4), blir et viktig spørsmål hvor enhetlige inspektørenes oppfatning av egne funksjoner er. Slik enhetlighet vil kunne handle om å skape felles informasjons- og kunnskapsstrukturer i tilsynets organisasjon (f.eks. Cetina, 1999, 2007; Dennett, 1987; Drucker, 1993).

Som Ellefsen (2009, 2013) viser, preges dyrevelferdsdebatten av ulike diskurser, altså klynger av verdier og virkelighetsoppfatninger som til dels kan stå i strid med hverandre. Ellefsen skiller «reguleringsdiskursen» fra en rekke andre diskurser, som dyrerettighetsdiskursen og dyreproduksjonsdiskursen. Inspektørens forståelse av egen funksjon vil kunne preges av ulike diskurser, men vil naturlig ha sin kjerne i reguleringsdiskursen. Imidlertid rommer også reguleringsdiskursen ulike typer funksjoner, både veiledning og kontroll, og vektingen kan, som vi skal se, gjøres på ulike måter.

Dette kapitlet har ikke til formål å definere hva som kjennetegner en god inspektør. Det spørsmålet tematiseres i kapittel 9 og 10 i denne boka. Ambisjonen her er å belyse hvordan inspektørene opplever sin egen funksjon ved utøvelse av tilsyn. Vi skal at inspektørens funksjoner kan være gjenstand for ulike typer forventninger, og at kryssende forventninger kan utfordre målet om enhetlig tilsyn.

Metode

Kapitlet bygger på kvantitative analyser. Utgangspunktet er de samme to surveyene som anvendes i kapittel 6: én survey til ansatte i Mattilsynet

som hadde dyrevelferd som del av sine arbeidsoppgaver, samt én survey til dyreholdere (se kapittel 1 og 6). Forskningsdesignet baserer seg dels på prosentvise fordelinger, blant annet når inspektørene i Mattilsynet skal vurdere sine funksjoner opp mot en firedelt kategorisering som rommer politi, forvaltningsmyndighet, veileder og konsulent. For å få et estimat på korrelasjoner, benyttes *R-square*. Dette er et statistisk mål som representerer andelen av varians i den avhengige variabelen som forklares av den uavhengige.

Analysen benytter også regresjonsteknikker. Dette er en statistisk analysemetode som gir en matematisk beskrivelse av sammenhengen mellom en eller flere uavhengige variabler og en avhengig variabel (se også kapittel 6). Metoden gjør det mulig å sette verdien på den avhengige variabelen når verdien på de uavhengige variablene er kjente.

Hvem er inspektørene?

Før vi ser nærmere på inspektørenes oppfatning av egne funksjoner, skal vi først, med utgangspunkt i de som besvarte vår survey (se kapittel 6), se på hvem inspektørene i Mattilsynet er. I utgangspunktet var det 331 som har besvart surveyen blant de ansatte i Mattilsynet, hvorav 9,1 prosent var i lederstillinger. De resterende var i hovedsak inspektører. Fire av fem arbeider med stedlig inspeksjon. Disse vil da kunne jobbe mot næringsaktører og/eller kjæledyr.

Over halvparten, 55,7 prosent, av de i Mattilsynet som besvarte vår survey, bedriver i stor grad skriftlig saksbehandling i enkeltsaker som gjelder dyrevelferd. En av fem svarer at de i stor grad arbeider med kommunikasjon om dyrevelferd. For vel tre av fire, 76,1 prosent, inngår næringsmessig dyrehold, landdyr, i deres arbeid, mens slakteri var en del av arbeidet for vel 60 prosent. Knappe en av tre svarer at over 70 prosent av deres arbeid gjelder dyrevelferd, mens 30 prosent svarer at dyrevelferd utgjør mellom 51 og 70 prosent.

Når det gjelder kjønnsfordeling, er trenden at de yngre i Mattilsynet er kvinner, mens de eldre er menn. I vår survey er da også vel 65 prosent av respondentene er kvinner. Tabell 1 viser prosentandeler i ulike alderskategorier.

Tabell 1. Alder krysskoblet med kjønn. Prosentfordelinger

		Alder			Sum
		Under 30 år	30 til 50 år	Over 50 år	
Kjønn	Kvinner	3,8	67,1	29,0	100
	Menn	0,9	34,2	64,9	100
N		9	179	133	321
Sum		2,8	55,8	41,4	100

Kilde: Aniwel

Regelverket innenfor dyrevelferden har endret seg de siste årene. Det er derfor ikke urimelig å anta at både kunnskap om og kanskje også holdninger til regelverket vil kunne variere noe avhengig av hvor lenge det er siden den enkelte var ferdig utdannet. Tabell 2 viser prosentvise fordelinger for utdanningstidspunkt, fordelt etter kjønn.

Tabell 2. Tid siden den enkelte var ferdig med utdanningen, krysskoblet med kjønn. Prosentfordelinger

		Hvor lenge er det siden du ble utdannet			Total
		0-3 år	4-10 år	Mer enn 10 år	
Kjønn	Kvinner	5,5	22,0	72,5	100
	Menn	2,0	7,8	90,2	100
N		13	52	237	302
Sum		4,3	17,2	78,5	100

Kilde: Aniwel

Det er en klar overvekt i vårt utvalg av personer som ble ferdig utdannet for mer enn 10 år siden. Her utgjør menn den største andelen. Blant de som ble utdannet for kortere tid siden enn 10 år, er kvinner i flertall. De fleste, 85 prosent, av inspektørene i denne surveyen er for øvrig veterinærutdannet, hvorav to av tre er utdannet i Norge. De fleste har annen jobberfaring fra før de begynte i Mattilsynet. Om lag 20 prosent har erfaring fra klinisk praksis som veterinær i inntil 2 år. Dette gjelder en høyere andel blant kvinnene enn mennene, med 23 prosent blant kvinnene og 14 prosent blant mennene. Mattilsynets region sør og vest utgjør den største andelen i materialet, med hele 27 prosent av respondentene, mens det er færrest fra region Stor-Oslo, med knappe 10 prosent.

Ser vi på alders- og kjønnsprofilen hos produsentene, viser vår survey at mennene er i stort flertall, med 81,4 prosent, mens kvinnene utgjør

en andel på 18,6 (N = 1 451). Produsentene er gjennomgående eldre enn inspektørene, med 67,3 prosent 50 år eller eldre. Dette bringer potensielt en alders- og kjønnsdimensjon inn i relasjonen mellom inspektør og produsent, hvor andelen unge, kvinnelige veterinærer i økende grad rekrutteres inn som inspektører i Mattilsynet.

Inspektørenes oppfatning av egen funksjon

Som vi så i kapittel 6 om risikobasert tilsyn, er rollen som inspektør ingen entydig definert rolle, men inneholder elementer av veiledning og opplæring, kontroll samt oppfølging av avvik.

Vi har i surveyen spurt ansatte i Mattilsynet om deres vektning av fire funksjoner tilsynet kan ivareta: en politiliknende funksjon, en funksjon som forvaltningsmyndighet, der det å treffe forvaltningsvedtak står sentralt, en veilederfunksjon og en konsulentliknende funksjon. Tabell 3 viser i hvilken grad inspektørene opplever at de fyller disse funksjonene.

Tabell 3. I hvilken grad oppfatter du at du som inspektør i Mattilsynet ivaretar følgende funksjoner? Prosentvise fordelinger

I hvilken grad oppfatter du at du som inspektør i Mattilsynet ivaretar følgende funksjoner?										
	1 Ikke i det hele tatt	2	3	4	5	6 I svært stor grad	Std. av.	Sum	N	
Jeg har en politiliknende funksjon (etterforskning og straff for kriminelle forhold).	38,2	35,6	10,1	11,2	3,0	1,9	1,22	100	267	
Jeg har en funksjon som forvaltningsmyndighet (treffer forvaltningsvedtak ved avdekking av regelbrudd).	1,5	0,7	2,6	6,0	30,0	59,2	0,95	100	267	
Jeg har en veilederfunksjon (veileder når regelbrudd er avdekket i forbindelse med tilsyn).	1,1	4,1	4,9	16,4	34,7	38,8	1,14	100	268	
Jeg har en konsulentliknende funksjon der jeg gir råd når noen ber om det.	30,7	36,3	18,4	8,6	4,1	1,9	1,20	100	267	

Kilde: Aniwel

Dataene tegner et relativt tydelig bilde. Over 70 prosent svarer at de ikke i det hele tatt eller nesten ikke i det hele tatt opplever at de har en politilignende funksjon. Kun fem prosent svarer at de i stor grad eller i nær stor grad opplever at de har en slik funksjon. Det er allikevel nær 20 prosent som i større grad ser en politilignende funksjon i sitt arbeid som inspektør. Det er altså relativt stor spredning i materialet for denne variabelen, med et standardavvik på 1,22.

Hele 90 prosent svarer at de i stor grad eller nær i stor grad oppfatter at de ivaretar en funksjon som forvaltningsmyndighet, der en treffer forvaltningsvedtak ved avdekking av regelbrudd. Her synes også enigheten å være stor. Det er her lav grad av spredning i svarene, med et standardavvik på 0,95.

Veilederfunksjonen står også sterkt blant Mattilsynets inspektører. Dette handler først og fremst om veiledning i regelverket, selv om inspektørene i intervjuer også gir til kjenne at de veileder i løsninger og tiltak. Hele 70 prosent svarer at de i stor grad eller nær stor grad oppfatter at de fyller en slik funksjon. Denne funksjonen står langt sterkere enn den mer konsulentliknende, der man gir råd etter forespørsel. Tabell 4 viser hvordan produsentene opplever inspektørenes opptreden. Tallene er fremkommet gjennom surveyen til produsentene, som ble utført parallelt med surveyen til Mattilsynet (se kapittel 1).

Tabell 4. Produsentenes opplevelser av Mattilsynets opptreden. Spørsmålet lød: I hvilken grad opplever du at Mattilsynets inspektører opptrer som... Prosentvise fordelinger

	Ikke i det hele tatt 1	2	3	4	5	I svært stor grad 6	Sum	Std. av.	N
.... politi (etterforskning og straff for kriminelle forhold)?	46,7	15,1	15,1	9,4	5,8	7,9	100	1.63	1425
.... byråkrat (treffer forvaltningsvedtak ved avdekking av regelbrudd)?	25,7	14,2	22,4	15,9	11,1	10,8	100	1.66	1413
... veileder i regelverk (veileder når regelbrudd er avdekket i forbindelse med tilsyn)?	15,8	13,0	28,3	20,9	15,4	6,7	100	1.43	1396
... rådgiver man kan kontakte når man trenger det?	23,0	14,5	22,7	14,7	13,3	11,9	100	1.67	1417

Kilde: Aniwel

De færreste produsentene opplever at inspektørene opptrer som politi, men spredningen er betydelig: 13,7 prosent opplever det i ganske eller svært stor grad.

Da dekker byråkrattrollen noe mer for produsentenes opplevelse av inspektørene, samtidig som produsentene synes veldig delte på dette spørsmålet. Samtidig som 10 prosent av produsentene i svært høy grad ser inspektørene i denne funksjonen, svarer hele 25 prosent at de ikke i det hele tatt opplever inspektørene som byråkrater. Opplevelsen av inspektørene som byråkrater fordeler seg omtrent som for opplevelsen av inspektørene som veiledere i regelverk. Heller ikke dette synes å prege inspektørenes arbeid i vesentlig grad, slik produsentene oppfatter det. Det er allikevel en overvekt som i mindre grad ser inspektørene i denne rollen, selv om spredningen i svarene her er stor.

Slik produsentene opplever det, er det rådgiverrollen som i størst grad beskriver Mattilsynets inspektører, selv om det også her er en stor spredning i deres vurderinger. Rådgiverrollen er i stor grad parallell med konsulentrollen, som vi har spurt inspektørene om. Det interessante her er imidlertid at inspektørene i så liten grad identifiserer seg med denne rollen selv.

Veilederrollen innenfor regelverket er også i noen grad dekkende for produsentenes opplevelser av Mattilsynets inspektører, selv om bare 6,7 prosent opplever dette i svært høy grad. Dette kan indikere at deler av det inspektørene ser som veiledning, oppleves annerledes av produsentene.

I sum synes ikke inspektørens egenoppfatning å avvike dramatisk fra hvordan produsentene opplever dem, selv om oppfatningen av inspektørene som politi eller som rådgiver står noe sterkere blant produsentene.

Forklaringer på variasjoner i oppfatningene av egen funksjon

I dette avsnittet vil vi se i hvilken grad det er systematiske variasjoner i inspektørenes oppfatning av egen funksjon avhengig av kjønn, utdanning, ansiennitet eller regional tilknytning. I denne analysen har vi utelatt alder, siden denne er sterkt korrelert med ansiennitetsvariabelen

(Pearsons korrelasjonsestimert er på 0,435**, det vil si signifikant på 0,01-nivå). Deretter vil vi kort se i hvilken grad vi finner noen sammenhenger mellom oppfatning av funksjon og inspektørens erfaringer under tilsyn.

Regresjonsanalysen forklarer i begrenset grad variasjonene: Inspektørens oppfatning av egen funksjon varierer lite med de variablene vi undersøkte. Mest utslag gir modellen når det kommer til å belyse variasjon i inspektørens oppfatning av sin funksjon som politiliknende, hvor *adjusted R-square* er estimert til 0,041. Her er det først og fremst kjønn som har en signifikant effekt, hvor menn i større grad identifiserer seg med politirollen enn kvinner. Gitt at menn i større grad har mer enn 10 års ansiennitet, kan dette ha sammenheng med at de har jobbet lenge i Mattilsynet. Det er også en signifikant, positiv sammenheng med det å være veterinærutdannet, enten det er fra Norge eller utlandet, sammenliknet med å ha andre utdanninger. Denne effekten kan imidlertid være teknisk fremskaffet, i det de aller fleste respondentene (nær 85 prosent) har veterinærutdanning.

Modellens evne til å fange opp variasjon i inspektørens oppfatning av egen funksjon som forvaltningsmyndighet ligger på en estimert *adjusted R-square* på 0,028. Her er det en signifikant variasjon inspektørene imellom når det kommer til det å ha lang ansiennitet, det vil si over 10 år. Inspektører med erfaring over 10 år er mer tilbøyelige til å se seg selv i en forvaltningsfunksjon enn inspektører med kortere ansiennitet. En mulig forklaring kan være at med lang erfaring inntreer et mer forvaltningsmessig reaksjonsmønster.

Inspektørens oppfatning av egen funksjon som veileder eller konsulent ser i liten grad ut til å variere systematisk med de variablene vi har lagt inn i regresjonsanalysen.

De som opplever sin funksjon som politiliknende, har i liten grad erfart at den de fører tilsyn med, truer eller utøver vold i forbindelse med tilsynet. Blant de 13 inspektørene som i denne studien svarer at de i stor grad eller nær i stor grad oppfatter sin funksjon som politiliknende, svarer 12 av dem at de aldri eller nesten aldri har opplevd at den de fører tilsyn med truer eller utøver vold. Kun 3 av de 238 inspektørene som ser sin funksjon som forvaltningsmessig har opplevd at personer det føres tilsyn med truer.

Målt ved korrelasjonsestimaten *Pearsons R* er det heller ingen positiv korrelasjon mellom oppfatning av sin funksjon som politi og oppfatning av at *folk det føres tilsyn med er hyggelige*. Sammenhengen er svakt negativt og ikke signifikant, på $-0,029$. Det er en svak positiv sammenheng med de som ser sin funksjon som veilederens, men heller ikke den signifikant, med en *Pearsons R* på $0,044$. Inspektører som ser sin funksjon som veilederens later heller ikke til å oppleve trusler i større grad enn andre: *Pearsons R* er på $0,051$ og ikke signifikant.

Inspektører som i svært stor grad ser sin funksjon som forvaltning har mer varierte erfaringer med hvorvidt *folk det føres tilsyn med er hyggelige*. 57 prosent i denne gruppen ($N = 157$) opplever at de det føres tilsyn med alltid eller nesten alltid er hyggelige, mens de resterende opplever det mer av og til. Tilsvarende tall for de som i stor grad ser seg i en veilederfunksjon er 58 prosent ($N = 103$).

Inspektører som oppfatter å ha en politifunksjon har begrenset erfaring med å ha kontakt med politi eller påtalemyndigheter i forbindelse med arbeidet med dyrevelferden. 10 av 13 blant dem som i svært høy grad eller nær svært høy grad ser seg i en politifunksjon svarer at de aldri har hatt denne formen for kontakt. Selv om datagrunnlaget her er begrenset, kan dette indikere at også de som i sterkest grad ser seg i en politifunksjon synes å ha få negative erfaringer med produsentene og andre som de fører tilsyn med.

Potensialet for funksjonsrelaterte konflikter blant inspektørene

Potensialet for konflikter mellom ulike funksjoner i tilsynsarbeidet kan henge sammen med minst fire ulike dimensjoner ved tilsynet: (1) grad av regelorientering, (2) påpeking av ansvar ved avvik, (3) vektlegging av sanksjonsbruk ved avvik og (4) dialog. De fire dimensjonene kan vektet ulikt innenfor en reguleringsdiskurs. Avhengig av hvilken funksjon inspektørene ser som mest sentrale i sitt arbeid, vil vi anta at de i ulik grad vektlegger disse dimensjonene ved tilsyn. Dette kan illustreres i tabell 5, som viser antatt vektlegging av de fire dimensjonene ved tilsynet, innenfor de fire rolleidentitetene i tilsynet.

Tabell 5. Antatt vekt på ulike dimensjoner innenfor tilsynet på dyrevelferdsens område, avhengig av inspektørenes oppfatning av egen funksjon

	Politi	Forvaltning	Veileder	Konsulent
Regelorientering	Høy	Høy	Høy	Høy
Påpeke ansvar ved avvik	Høy	Høy	Høy	Lav
Vektlegger sanksjonsbruk ved avvik	Høy	Middels	Lav	Lav
Dialog	Lav	Middels	Høy	Høy

Inspektører som i stor grad oppfatter at de har en politifunksjon i sitt tilsynsarbeid, vil jeg anta gjennomfører et tilsyn preget av høy grad av regelorientering, med vekt på å påpeke ansvar ved avvik og sanksjoner som reaksjon på avvik. Vekten på dialog antas å være lav. Der inspektørene i større grad oppfatter å ha en veilederfunksjon, kan vi derimot anta at de vil være mer tilbøyelige til å følge opp avvik med dialog. Også blant de som ser seg i en veilederfunksjon vil vi anta at regelorienteringen er høy, det samme antas å gjelde påpekning av ansvar ved avvik, mens sanksjonsbruk antas å være lav.

Forvaltningsfunksjonen vil, slik jeg ser det, kunne komme i en slags mellomposisjon, med stor vekt på å påpeke ansvar ved avvik. Vekten på sanksjonsbruk vil trolig ikke være like fremtredende som i tilfellet med politifunksjonen. Inspektører som ser seg i en konsulentfunksjon i sitt tilsynsarbeid, vil vi også anta legger hovedvekt på dialog.

Spørsmålet er da, ut fra disse antakelsene: Hva er potensialet for at disse funksjonene oppleves å stå i motsetning til hverandre? Tabell 6 viser i hvilken grad de som opplever å utøve en politifunksjon samtidig opplever å utøve en veilederfunksjon.

Tabell 6. Kryssende oppfatninger av å ha en politifunksjon og samtidig en veilederfunksjon. Prosentvise fordelinger

	Veilederfunksjonen						Sum	N
	Ikke i det hele tatt 1	2	3	4	5	I høy grad 6		
Ikke i det hele tatt 1	2,9	2,0	2,9	12,7	29,4	50,0	100	102
2	0	5,3	4,2	23,2	35,8	31,6	100	95
3	0	0	11,1	18,5	40,7	29,6	100	27
4	0	10,0	3,3	10,0	43,3	33,3	100	30
5	0	0	25,0	0	62,5	12,5	100	8
I høy grad 6	0	0	0	20	0	80	100	5

Kilde: Aniwel

Merk: Svært få inspektører svarer at de enten i høy grad (svaralternativ 6) eller nær høy grad (svaralternativ 5) identifiserer seg med politirollen. Prosentandelen der baserer seg derfor på svært få respondenter.

Det later til å være begrenset grad av opplevd motsetning mellom å ha en politifunksjon og å ha en veilederfunksjon. Hovedtrenden synes imidlertid å være at de fleste som i liten grad opplever å ha en politifunksjonen, vektlegger veilederfunksjonen sterkt. 50 prosent av de som svarer at de ikke opplever å ha noen politifunksjon i det hele tatt, svarer at de i høy grad opplever å ha en veilederfunksjon. Svært få identifiserer seg verken med politifunksjonen eller veilederfunksjonen.

Den lave graden av opplevd motsetning kommer også i noen grad til uttrykk ved korrelasjonsestimatet *Pearsons R* som mellom politifunksjonen og veilederfunksjonen riktignok er negativ, men svakt (-0,058) og ikke signifikant.

Tabell 7 viser i hvilken grad de som oppfatter å ha en veilederfunksjon, samtidig oppfatter å ha en funksjon som forvaltningsmyndighet. Her finner vi et signifikant positivt korrelasjonsestimat *Pearsons R* på 0,519** (signifikant på 0,01-nivået).

Tabell 7. Kryssende oppfatninger av å ha en veilederfunksjon og samtidig en forvaltningsfunksjon. Prosentvise fordelinger

	Ikke i det hele tatt 1	Forvaltningsfunksjon					Sum	N
		2	3	4	5	I høy grad 6		
Ikke i det hele tatt 1	66,7	0	33,3	0	0	0	100	3
2	9,1	18,2	9,1	9,1	9,1	45,5	100	11
Veileder- funksjon 3	0	0	0	7,7	38,5	53,8	100	13
4	2,3	0	9,1	13,6	43,2	31,8	100	44
5	0	0	1,1	5,4	51,1	42,4	100	92
I høy grad 6	0	0	0	2,9	7,7	89,4	100	104

Kilde: Aniwel

Merk: Antallet som svarer at de ikke identifiserer seg med veilederrollen (svaralternativ 1) er svært lavt.

Denne analysen viser at det er en klar tendens til at jo sterkere inspektørene oppfatter å ha en veilederfunksjon, jo sterkere oppfatter de å ha en forvaltningsfunksjon. Blant de som svarer at de i høy grad oppfatter å ha en veilederfunksjon, svarer hele 89,4 prosent at de samtidig i høy grad oppfatter å ha en forvaltningsfunksjon. Forvaltnings- og veilederfunksjonene synes å oppfattes mer som komplementære enn som motsetninger.

Veilederfunksjonen later til å oppleves som mer sammenfallende med forvaltningsfunksjonen enn med konsulentfunksjonen.

Hva oppfatning av egen funksjon betyr for tilsynsarbeidet

I hvilken grad har ulike oppfatning av funksjon betydning for hvordan inspektører utfører sitt tilsynsarbeid? Er det slik at variasjoner i inspektørenes oppfatninger representerer en utfordring for enhetligheten i tilsynsarbeidet?

Denne diskusjonen skal vi dele i tre. Først skal vi se hvordan oppfatning av tilsynets funksjon henger sammen med syn på årsaker til regelbrudd. Dernest skal vi se hvordan oppfatning av tilsynets funksjon henger sammen med oppfatningen av dem det føres tilsyn med. Til slutt skal vi se i hvilken grad holdninger til skjønnsbruk og varsling av tilsyn varierer med oppfatning av tilsynets funksjon.

Inspektørenes oppfatninger om årsaker til regelbrudd

Utgangshypotesen i dette avsnittet er at inspektørenes forståelse av egen funksjon påvirker hva de ser som årsaker til regelbrudd. Her avgrensers vi oss til årsaker til regelbrudd blant de som driver næring i små virksomheter, som for eksempel gårdbrukere og transportører i enkeltmannsforetak, samdrift eller selskap, med mindre enn fem ansatte.

Tabell 8 viser at tilsynsansatte mener flere ulike årsaker kan forklare brudd på regelverket om dyrevelferd. Det synes imidlertid som om ansatte i Mattilsynet i litt større grad vektlegger manglende vilje eller uakseptable holdninger enn manglende kunnskap. Således sier 45 prosent seg helt enig eller nesten helt enig (svaralternativene 5 og 6) i at *manglende vilje til å følge regelverket* er en vanlig årsak til brudd på regelverket om dyrevelferd, mens 41 prosent viser til uakseptable holdninger til dyr. 39 prosent svarer at de er helt eller nesten helt enig i at *manglende kjennskap til regelverket* er en vanlig årsak til regelbrudd.

Tabell 8. Hva respondentene i Mattilsynet mener er de vanligste årsakene til brudd på regelverket om dyrevelferd i små virksomheter. Prosentvise fordelinger

Hva mener du er de vanligste årsakene til brudd på regelverket om dyrevelferd hos dem som driver næring i små virksomheter (for eksempel gårdbrukere og transportører i enkeltmannsforetak/samdrift/selskap med mindre enn fem ansatte)?										
	Helt uenig 1	2	3	4	5	Helt enig 6	Sum	Std. av.	N	
Manglende kunnskap om dyrs behov er vanlig årsak.	1,6	13,5	26,1	25,2	22,6	11,0	100	1,27	310	
Uakseptable holdninger til dyr som medskapninger er vanlig årsak.	1,3	10,4	16,5	30,1	27,5	14,2	100	1,23	309	
Manglende kjennskap til regelverket er vanlig årsak.	1,0	10,4	16,8	32,4	28,5	11,0	100	1,18	309	
Manglende vilje til å følge regelverket er vanlig årsak.	0,6	6,1	19,4	28,7	31,3	13,9	100	1,14	310	
Manglende praktisk eller økonomisk mulighet til å følge regelverket er vanlig årsak.	2,6	10,3	11,6	31,3	28,1	16,1	100	1,29	310	
Personlige/psykiske/ psykososiale problemer er vanlig årsak.	3,2	14,2	22,3	18,4	25,9	15,9	100	1,41	309	

Kilde: Aniwel

Nær 45 prosent sier seg enig i at *manglende praktisk eller økonomisk mulighet til å følge regelverket* er en vanlig årsak til regelbrudd.

Spørsmålet er om det er systematiske variasjoner i inspektørens oppfatning av årsak til regelbrudd avhengig av deres oppfatning av egen funksjon. Dette vil vi analysere med utgangspunkt i korrelasjonsestimaten *R-square*. Resultatene av analysen er gjengitt i tabell 9.

Ser vi først på hvordan inspektører som oppfatter å ha en politifunksjon oppfatter de vanligste årsakene til regelbrudd, finner vi at det målt med *Pearsons R* er positive og signifikante, om enn ikke veldig sterke, korrelasjoner både med oppfatningen at manglende kunnskap om dyrs behov er vanlig årsak og at uakseptable holdninger til dyr er vanlig årsak.

Tabell 9. Hva mener respondentene i Mattilsynet er de vanligste årsakene til brudd på regelverket om dyrevelferd hos dem som driver næring i små virksomheter. Korrelasjonene er angitt ved korrelasjonsestimatet R-square

Oppfatning om de vanligste årsakene til brudd på regelverket om dyrevelferd hos dem som driver næring i små virksomheter (for eksempel gårdbrukere og transportører i enkeltmannsforetak/samdrift/selskap med mindre enn fem ansatte) korrelert med inspektørens oppfatning av egen funksjon.					
	Politi-funksjon	Forvaltnings-funksjon	Veileder-funksjon	Konsulent-funksjon	N
Manglende kunnskap om dyrs behov er vanlig årsak.	0,181**	0,071	0,084	0,117	255
Uakseptable holdninger til dyr som medskapninger er vanlig årsak.	0,178**	0,057	0,037	0,094	254
Manglende kjennskap til regelverket er vanlig årsak.	0,132*	0,134*	0,137*	0,074	254
Manglende vilje til å følge regelverket er vanlig årsak.	0,118	0,100	0,075	-0,009	255
Manglende praktisk eller økonomisk mulighet til å følge regelverket er vanlig årsak.	0,040	0,071	0,043	0,054	255
Personlige/psykiske/ psykososiale problemer er vanlig årsak.	-0,087	0,076	-0,057	-0,042	254

Kilde: Aniwel

*Signifikant på 0,05-nivået

**Signifikant på 0,01-nivået

Også for manglende kjennskap til regelverket er det en svak positiv og signifikant effekt. For de andre årsaksforklaringene finner vi ikke signifikante sammenhenger. Det kan være verdt å merke seg at korrelasjonen med oppfatningen at personlige/psykiske/psykososiale problemer er vanlig årsak til regelbrudd, er negativ, selv om effekten er svak og ikke signifikant.

For inspektører som oppfatter å ha en forvaltningsfunksjon er det kun oppfatningen at manglende kjennskap til regelverket er vanlig årsak, som slår ut som positivt og signifikant.

Inspektører som oppfatter å ha en veilederfunksjon innenfor tilsynet korrelerer også positivt signifikant (på 0,05-nivået) med manglende kjennskap til regelverket som en vanlig årsak. Ut over dette er det ingen signifikante korrelasjoner for inspektører som oppfatter å ha en veilederrolle. Også her er det en negativ korrelasjon med personlige og

psykososiale problemer som vanlig årsak til regelbrudd, men sammenhengen er svak og ikke signifikant.

Oppfatningen av å ha en konsulentfunksjon viser ingen signifikante korrelasjoner med noen av årsakene som er inkludert i denne analysen.

Ingen av korrelasjonene i tabell fremstår som særlig sterke. Dette innebærer at syn på årsaker til regelbrudd i liten grad varierer med inspektørens oppfatning av egen funksjon. Det nærmeste vi kommer et unntak, er de som identifiserer seg med politifunksjonen, hvor særlig manglende kunnskap om dyrs behov og uakseptable holdninger til dyr slår ut. Manglende kunnskap om regelverket er signifikant korrelert med både politifunksjonen, forvaltningsfunksjonen og veilederfunksjonen, hvilket synliggjør at fokus på regelforståelse er viktig innenfor de fleste typer oppfatninger av egen funksjon.

Hypotesen om at oppfatning av egen funksjon legger føringer på hva inspektørene ser som årsaker til regelbrudd, får derfor en begrenset støtte.

Hvilken betydning har inspektørenes oppfatning av egen funksjon for hvordan de oppfatter de det føres tilsyn med?

En viktig side ved det å vurdere årsaker til brudd på regelverket om dyrevelferd er hvordan man generelt oppfatter de personene det føres tilsyn med. Derfor vil vi i dette avsnittet se nærmere på holdninger til dyr, lovlighet og til Mattilsynet, samt kunnskap og forståelse for ulike sider ved tilsynet. Hypotesen er at forståelsen av egen funksjon har betydning for hvordan inspektører oppfatter de det føres tilsyn med. En delantakelse er at jo mer vekt på politifunksjonen, jo mindre tillit har inspektørene til at produsentene er opptatt av å drive lovlig, og motsatt for de som identifiserer seg med veilederfunksjonen. Først ser vi imidlertid på i hvilken grad ansatte i Mattilsynet er enige i ulike påstander knyttet til dem det føres tilsyn med.

Analysen viser at de fleste inspektørene og andre i Mattilsynet som jobber opp mot dyrevelferd, opplever at de det føres tilsyn med er opptatt av god dyrevelferd og å drive lovlig. Dette kan tyde på at inspektørene har en dialogorientert holdning til tilsynsobjektene. Kompetansenivået på

Tabell 10. Hvordan vurderer de ansatte i Mattilsynet de det føres tilsyn med? Prosentvise fordelinger

Hvordan oppfatter du dem som det blir ført tilsyn med?								
	1 Helt uenig	2	3	4	5	6 Helt enig	Sum	N
De fleste er opptatt av god dyrevelferd.	0,9	2,5	8,0	35,3	36,2	17,0	100	323
De fleste er opptatt av å drive lovlydig.	0,3	4,0	10,9	32,6	38,8	13,4	100	322
De fleste har høy kompetanse om dyrevelferd.	1,2	9,9	28,5	38,1	19,8	2,5	100	323
De fleste er mottakelige for gode argumenter.	0,6	3,4	14,7	35,6	38,1	7,5	100	320
De fleste har høy tillit til Mattilsynet.	1,9	7,8	22,0	41,6	22,4	4,3	100	322
De fleste forstår hva tilsynspersonell sier under inspeksjoner.	0,6	3,1	14,6	37,3	38,8	5,6	100	322
De fleste forstår hva Mattilsynet skriver i brev til dem.	1,9	10,0	22,1	36,8	26,8	2,5	100	321
De fleste ønsker mer konkret veiledning fra Mattilsynet.	0,6	3,7	18,6	26,9	34,1	16,1	100	323
De fleste forstår hva som ligger i «opptrappende virkemidler».	6,5	20,7	33,3	24,4	12,7	2,5	100	324
De fleste forstår hvorfor Mattilsynet kommer til dem på tilsyn.	1,9	6,5	18,6	28,8	34,1	10,2	100	323

Kilde: Aniwel

dyrevelferdens område kan imidlertid bli høyere, skal vi tro våre respondenter. Nesten 40 prosent blant de ansatte i Mattilsynet som jobber med dyrevelferd, er mer uenig enn enig i påstanden om at de fleste av de det føres tilsyn med, har høy kompetanse om dyrevelferd (svaralternativene 1, 2 og 3 i tabell 12). På den annen side svarer de fleste at de det føres tilsyn med er mottakelige for gode argumenter. Hele 80 prosent er mer enig enn uenig her (svaralternativene 4, 5 og 6).

Et flertall opplever dessuten at de det føres tilsyn med forstår hva tilsynspersonalet sier under inspeksjonene og hva Mattilsynet skriver i sine brev. Samtidig synes det å være enighet om at det er ønske om mer konkret veiledning fra Mattilsynet i forbindelse med tilsyn.

Spørsmålet er da i hvilken grad oppfatningen av de det føres tilsyn med, varierer avhengig av inspektørens oppfatning av egen funksjon. Tabell 11 viser hva vi fant ut.

Tabell 11. Korrelasjoner mellom inspektørens oppfatning av egen funksjon og oppfatninger om de det føres tilsyn med. R-square-estimer

Hvordan oppfatter du dem som det blir ført tilsyn med?	Oppfatning av egen funksjon blant inspektører				N
	Politi-funksjon	Forvaltnings-funksjon	Veileder-funksjon	Konsulent-funksjon	
De fleste er opptatt av god dyrevelferd.	-0,069	-0,009	0,044	-0,050	266
De fleste er opptatt av å drive lovlydig.	-0,106	-0,030	.061	-0,063	266
De fleste har høy kompetanse om dyrevelferd.	-0,127*	-0,047	.040	-0,058	267
De fleste er mottakelige for gode argumenter.	-0,069	-0,056	0,050	-0,033	264
De fleste har høy tillitt til Mattilsynet.	-0,061	0,078	0,062	-0,136*	266
De fleste forstår hva tilsynspersonell sier under inspeksjoner.	-0,104	0,129*	0,084	-0,076	265
De fleste forstår hva Mattilsynet skriver i brev til dem.	-0,160**	0,061	0,098	-0,001	265
De fleste ønsker mer konkret veiledning fra Mattilsynet.	0,022	0,015	0,067	0,057	267
De fleste forstår hva som ligger i «opptrappende virkemidler».	-0,151*	0,038	0,064	0,081	267
De fleste forstår hvorfor Mattilsynet kommer til dem på tilsyn.	-0,079	0,143*	0,092	0,002	267

Kilde: Aniwel

*Signifikant på 0,05-nivå

**Signifikant på 0,01-nivå

Det mest påfallende i denne analysen er at oppfatningen av å ha en politifunksjon er negativt korrelert med 9 av de 10 påstandene. Selv om ingen av korrelasjonen er sterke, er tre av dem signifikante (to på 0,01-nivå og en på 0,05-nivå). Alle de tre påstandene som er signifikant negativt korrelerte med oppfatning av å ha en politifunksjon, er knyttet opp mot kompetanse på dyrevelferd og forståelse av dialogen med Mattilsynet. Disse sammenhengene er svakere og ikke signifikante for de som i større grad opplever å ha en forvaltningsfunksjon.

Signifikante holdningsforskjeller kommer til uttrykk mellom de som oppfatter å ha en politifunksjon versus de som oppfatter å ha en forvaltningsfunksjonen, når det kommer til forståelse for det som blir sagt under tilsynet. Her er det positiv signifikant korrelasjon for de som oppfatter

å ha en forvaltningsfunksjon, men en negativ, om enn ikke-signifikant korrelasjon, for de som i større grad oppfatter å ha en politifunksjon. Det samme ser vi når det kommer til spørsmålet om de fleste det føres tilsyn med forstår hvorfor Mattilsynet kommer til dem på tilsyn. Jo sterkere inspektørene oppfatter å ha en forvaltningsfunksjon, jo mer enige er de i at tilsynsobjektene har forståelse for hvorfor Mattilsynet kommer til dem på tilsyn.

Oppfatningen av å ha en veilederfunksjon, er positivt korrelert med alle påstandene knyttet til kompetanse, forståelse og tillit hos de det blir ført tilsyn med, men ingen av korrelasjonene er signifikante. Tendensen i sammenhengene, om enn statistisk usikker, er at inspektørene som i stor grad oppfatter å ha en veilederfunksjon, har mer positive oppfatninger av de det føres tilsyn med sammenliknet med inspektørene som i stor grad oppfatter å ha en politifunksjon.

Også for oppfatningen av å ha en konsulentfunksjon er det gjennomgående negative, om enn svake, korrelasjoner når det kommer til grad av enighet med de fleste påstandene knyttet til opptatthet av dyrevelferd, kompetanse og tillit. Sistnevnte påstand er signifikant på 0,05-nivået. Oppfatningen av å ha en konsulentfunksjon korrelerer positivt med oppfatninger om at de det føres tilsyn med ønsker mer veiledning fra Mattilsynet, at de forstår hva som ligger i «opptrappende virkemidler» og at de forstår hvorfor Mattilsynet kommer på tilsyn.

Denne analysen viser i sum at inspektører som i stor grad oppfatter å ha en politifunksjonen, er noe mindre enige i påstander som går på kompetanse, forståelse og tillit blant de det føres tilsyn med, enn de de som i stor grad oppfatter å ha en forvaltningsfunksjon eller en veilederfunksjon. Heller ikke her er sammenhengene veldig sterke, men noen av dem er signifikante. Det kan altså synes som om de som i stor grad oppfatter å ha en politifunksjon har noe mindre tiltro til at de det føres tilsyn med har kompetanse på dyrevelferdsområdet, tillit til Mattilsynet og forståelse for tilsynet. For de som i stor grad oppfatter å ha en forvaltnings- eller veilederfunksjon, er tendensen langt på vei motsatt. Tallene kan tyde på en viss, om enn ganske svak, sammenheng mellom oppfatning av egen funksjon og oppfatning av de det føres tilsyn med. Dette er relevant for det jeg i kapittel 5 om risikobasert tilsyn

har drøftet som dialog- og inspeksjonsfasen. Begrenset grad av tillit til produsentenes kompetanse og evne til å forstå hva som sies under tilsynet, kan legge begrensninger på mulighetene for å få til en god dialog.

Holdningene blant inspektører som i stor grad oppfatter å ha en politifunksjon står i noen grad i motstrid til hvordan produsentene selv opplever møtet med Mattilsynet, jamfør tabell 6.4 i kapittel 5 om risiko-basert tilsyn. Her kommer det frem at produsentene selv langt på vei opplever å forstå hva inspektørene fra Mattilsynet sier under inspeksjonene, samtidig som de føler seg godt informert etter at tilsynet er over. Produsentenes egenvurdering ligger nærmere de vurderingene vi finner hos inspektører som i stor grad oppfatter å ha en forvaltnings- eller veilederfunksjon. Det er imidlertid viktig å fremheve at tallene er usikre: Tallgrunnlaget er forholdsvis svakt for de som i stor grad opplever å ha en politifunksjon, og korrelasjonene er i begrenset grad signifikante.

Hva inspektørenes oppfatning av egen funksjon betyr for utøvelsen av skjønn

Det tredje spørsmålet vi skal adressere, er i hvilken grad inspektørenes oppfatning av egen funksjon korrelerer med holdninger til bruk av skjønn. Skjønnsbruk blant inspektørene vil være sentralt når det kommer til å tilpasse reaksjon til enkeltsituasjonen. Samtidig kan også stor grad av skjønn hos bakkebyråkratene åpne for stor grad av variasjon når tilnærmet like tilfeller skal følges opp (Lipsky, 2010). Dette blir særlig aktuelt om vi tar i betraktning funnene i avsnittene ovenfor, hvor vi så at inspektørenes oppfatning av egen funksjon i noen grad korrelerer med hvordan en oppfatter de det føres tilsyn med. Spørsmålet angår enhetligheten i tilsynet, jamfør kapittel 4 om Mattilsynets organisering.

Vi spurte derfor de ansatte i Mattilsynet: *Bør de som arbeider med inspeksjon og tilsynssaker ha stor skjønnsfrihet i arbeidet med dyrevelferd?* Hvordan respondentene besvarte spørsmålet, kommer frem i tabell 12.

Tabell 12. Enighet blant de ansatte i Mattilsynet i ulike argumenter for og mot skjønn. Prosentvise fordelinger

Bør de som arbeider med inspeksjon og tilsynssaker ha stor skjønnfrihet i arbeidet med dyrevelferd? Fyll inn på en skala fra helt uenig til helt enig.								
	1 Helt uenig	2	3	4	5	6 Helt enig	Sum	N
De bør ha stor skjønnfrihet så de kan finne gode løsninger i den enkelte saken.	5,1	18,2	14,3	28,7	24,2	9,6	100	314
De bør ikke ha stor skjønnfrihet fordi det kan gi for mye forskjellsbehandling.	4,5	18,2	20,4	21,7	24,2	11,1	100	314
De bør ikke ha stor skjønnfrihet fordi det kan gi for streng praksis overfor dem som har ansvar for dyr.	22,2	42,1	24,1	5,1	4,2	2,3	100	311
De bør ikke ha stor skjønnfrihet fordi det kan gi dyr for dårlig beskyttelse.	13,5	24,1	22,2	17,4	13,8	9,0	100	311

Kilde: Aniwel

Blant de som arbeider med inspeksjon og tilsynssaker er vel 60 prosent mer enige enn uenige i at de bør ha stor skjønnfrihet for å finne gode løsninger. De fleste inntar imidlertid en moderat posisjon: Det er under 10 prosent som er helt enige og vel 5 prosent som svarer at de er helt uenige. Respondentene i Mattilsynet er delte i synet på hvorvidt skjønnfriheten bør begrenses grunnet fare for forskjellsbehandling. Spredningen i svarfordelingene på de to første spørsmålene er imidlertid påfallende like. De ansatte i Mattilsynet synes å være ganske delte i begge disse spørsmålene.

Respondentene er imidlertid ganske uenige i en påstand om at inspektørene ikke bør ha stor skjønnfrihet fordi det kan gi for streng praksis overfor dem som har ansvaret for dyr. Her er nesten 90 prosent mer uenige enn enige. De ansatte i Mattilsynet synes med dette ikke å være redde for at skjønnfrihet gir for streng praksis.

Flertallet av ansatte i Mattilsynet synes å være uenige i at beskyttelsen av dyrene utgjør noe sterkt argument for innskrenkning av skjønnfriheten.

Spørsmålet er da i hvilken grad syn på skjønnfrihet avhenger av inspektørens oppfatning av egen funksjon. Dette får vi et inntrykk av i tabell 13.

Tabell 13. Korrelasjoner mellom funksjonsoppfatning blant inspektørene og vurderinger av skjønnsfrihet blant de de som arbeider med inspeksjon og tilsynssaker. R-square-estimer

Bør de som arbeider med inspeksjon og tilsynssaker ha stor skjønnsfrihet i arbeidet sitt med dyrevelferd?	Oppfatning av ulike funksjoner blant inspektører				
	Politi-funksjon	Forvaltnings-funksjon	Veileder-funksjon	Konsulent-funksjon	N
De bør ha stor skjønnsfrihet så de kan finne gode løsninger i den enkelte saken.	0,057	-0,030	0,064	0,144*	266
De bør ikke ha stor skjønnsfrihet fordi det kan gi for mye forskjellsbehandling.	0,023	0,138*	-0,021	-0,102	259
De bør ikke ha stor skjønnsfrihet fordi det kan gi for streng praksis overfor dem som har ansvar for dyr.	0,094	-0,058	-0,092	0,102	259
De bør ikke ha stor skjønnsfrihet fordi det kan gi dyr for dårlig beskyttelse.	0,042	0,148*	0,096	-0,109	254

Kilde: Aniwel

*Signifikant på 0,05-nivå

**Signifikant på 0,01-nivå

Analysen indikerer at det er kun spredte sammenhenger mellom inspektørens oppfatning av egen funksjon og syn på skjønnsfrihet. For politifunksjonen er det kun positive korrelasjoner, men ingen av dem er signifikante.

Da synes korrelasjonene blant inspektørene som oppfatter å ha en forvaltningsfunksjon tydeligere. Her er det positive og signifikante, om enn beskjedne, korrelasjoner både med argumentet om faren for forskjellsbehandling og faren for at dyr gis dårligere beskyttelse. Samtidig er det en ikke signifikant negativ korrelasjon med behovet for stor skjønnsfrihet. Tallene kan altså tyde på at oppfatningen av å ha en forvaltningsfunksjon er forbundet med en viss skepsis til stor skjønnsfrihet.

Oppfatningen av å ha en konsulentfunksjon, er derimot positivt og signifikant korrelert med en positiv holdning til skjønnsfrihet. Tilsvarende viser holdningene til argumenter imot skjønnsfrihet en negativ tendens i to av spørsmålsstillingene, men ingen av tendensene er signifikante. Også oppfatningen av å ha en veilederfunksjon er positivt korrelert med positiv holdning til skjønnsfrihet, slik det fremkommer i denne analysen, men sammenhengen er ikke signifikant.

Dette innebærer i sum at vi kun i begrenset grad finner sammenhenger mellom inspektørenes oppfatning av egen funksjon, og deres holdninger

til skjønn. Det er imidlertid verdt å merke seg at oppfatningen av å ha en forvaltningsfunksjon i noen grad synes forbundet med skepsis til skjønnsfrihet, mens oppfatningen av å ha en konsulentfunksjon er forbundet med det motsatte syn.

Oppfatning av ulike funksjoner og tilsynsstrategier

Inspektørens oppfatning av egen funksjon synes å ha noe sammenheng både med hva inspektørene ser som årsaker til regelbrudd, og med oppfatningen av de det føres tilsyn med. Derimot synes ikke holdning til skjønnsutøvelse i den konkrete tilsynssituasjonen i særlig grad å variere systematisk avhengig av inspektørens oppfatning av egen funksjon. I dette avsnittet skal vi se i hvilken grad holdningene til konkrete tilsynsstrategier som varslet versus uvarslet tilsyn, varierer avhengig av inspektørens oppfatning av egen funksjon. Spørsmålet angår vurderingen av det risikobaserte tilsynet, jamfør kapittel 6.

Tabell 14. Korrelasjoner mellom oppfatning av egen funksjon blant inspektørene og vurderinger av påstander knyttet til tilsynsstrategier. R-square-estimer

Tilsynet med dyrevelferd kan innrettes på ulike måter. Hvor uenig eller enig er du i følgende påstander? 1 = Helt uenig; 6 = Helt enig	Oppfatning av ulike funksjoner blant inspektører				N
	Politi-funksjon	Forvaltnings-funksjon	Veileder-funksjon	Konsulent-funksjon	
Varslet tilsyn fremmer dyrevelferden mer effektivt enn uvarslet tilsyn.	-0,144*	-0,137*	-0,011	0,001	264
Punkttilsyn fremmer dyrevelferden mer effektivt enn tilsyn med hele virksomheter.	0,040	0,002	0,130*	-0,045	265
Dagens system for valg av tilsynsobjekter fremmer dyrevelferden på best mulig måte.	0,000	0,039	-0,145*	0,005	264

Kilde: Aniwel

*Signifikant på 0,05-nivå

**Signifikant på 0,01-nivå

Oppfatningen av å ha en politifunksjon viser en signifikant negativ sammenheng med påstanden om at varslet tilsyn er mer effektivt enn uvarslet

tilsyn. Politifunksjonen synes altså å henge sammen med et positivt syn på uvarslet tilsyn. Det samme gjelder oppfatningen av å ha en forvaltningsfunksjon, hvor sammenhengen også er signifikant (på 0,05-nivået). Oppfatningen av å ha en veilederfunksjon korrelerer også positivt med positivt syn på uvarslet hensyn, men sammenhengen er ikke signifikant.

Både oppfatningen av å ha en politifunksjon og oppfatningen av å ha en veilederfunksjon korrelerer positivt med å foretrekke punkthensyn fremfor tilsyn med hele virksomheter, men kun oppfatning av veilederfunksjonen korrelerer signifikant. Når det kommer til å se dagens system for valg av tilsynsobjekter som den beste måten å fremme dyrevelferden på, er det kun oppfatningen av å ha en veilederfunksjon som har en signifikant positiv sammenheng. Det fremkommer her ingen sammenheng med det å oppfatte at man har en politifunksjon.

Utfordring for et enhetlig tilsyn?

Inspektørene skal, som vi har sett her, imøtekomme forventninger både om å veilede produsenter i regelverket, samtidig som de skal kontrollere og følge opp enkeltstående og gjentatte avvik. For å ivareta denne rollen må inspektørene ha et sett av virkemidler som imøtekommer de ulike forventningene. Alt avhengig av hvordan inspektørene vektlegger de ulike forventningene har vi definert fire ulike funksjoner for inspektørene. Særlig forvaltnings- og veilederfunksjonene synes å stå sterkt blant inspektørene, samtidig som et betydelig mindretall opplever å ha en politifunksjon i betydelig grad. Funnene kan indikere at inspektørene i større grad oppfatter dyreholdere som moralsk bevisste samfunnsborgere enn som opportuniste (jf. Kagan & Scholz, 1984). Dette kan tolkes som at mange inspektører anser at straffereaksjoner har begrenset relevans i mange situasjoner der avvik fra regelverket avdekkes. Jo mer produsentene kan assosieres med moralsk bevisste samfunnsborgere, jo mindre konfliktfylt kan en anta at dialogene vil være.

Verken produsentene eller inspektørene selv oppfatter at tilsynet har en politifunksjon i særlig sterk grad. Produsentene opplever imidlertid i noe større grad enn inspektørene at inspektørene har en politifunksjon. Dette gjelder også inspektørens funksjon som konsulent (eller rådgiver), hvor

produsentene i større grad enn inspektørene selv oppfatter at inspektørene har denne funksjonen.

Analysen viser betydelig spredning i mange svar som angår inspektørenes oppfatninger. Analysen viser også at noe av dette spriket henger sammen med inspektørenes oppfatning av egen funksjon. Spørsmålet er da i hvilken grad funnene antyder problemer med å realisere målsettingen om enhetlig tilsyn på dyrevelferdens område?

Her er det i utgangspunktet viktig å ta høyde for at oppfatningen av de ulike funksjonene ikke vil være klart adskilte, men til dels overlappende. Dette reduserer inntrykket av at det eksisterer veldig dype forskjeller mellom inspektørene. På den annen side kan det ligge innebygde konflikter mellom forventninger til de ulike funksjonene. Hvordan inspektørene håndterer dette vil kunne variere. At inspektørene opplever sine funksjoner ulikt, kan derfor tenkes å utfordre enhetligheten i tilsynet. Skjønnsfriheten og det legitime i å ta situasjonsegne hensyn legger et visst grunnlag for dette. Avveining mellom behovet for skjønnsfrihet og behovet for enhetlighet vil trolig forbli krevende.

Sett fra produsentenes side kan sterke, varierende oppfatninger blant inspektørene gi tilsynet et preg av uforutsigbarhet. Tallene om inspektørene gir ikke i seg selv grunnlag for å trekke sterke konklusjoner angående det spørsmålet, men dataene fra produsenter og transportører tyder på at opplevelsen av uforutsigbarhet er betydelig for mange i næringen (se kapittel 10 og 11). I sum finner vi i at variasjoner i inspektørenes oppfatninger av egen funksjon i liten grad kan tilskrives variasjoner i kjønn, profesjonell identitet, ansiennitet eller erfaring.

Rent statistiske data, som denne analysen bygger på, bør tolkes med en viss varsomhet. Sett i lys av kvalitative data presentert i kapittel 4, 7 og 10, gir tallene likevel støtte til det syn at Mattilsynet har et stykke vei igjen å gå med å etablere omforente standarder for hvordan inspektørenes funksjon skal forstås og utøves.

Referanser

Ayres, I. & Braithwaite, J. (1992). *Responsive regulation: Transcending the deregulation debate*. Oxford University Press.

- Bardach, E. & Kagan, R. A. (1982). *Going by the book: The problem of regulatory unreasonableness*. Temple University Press.
- Braithwaite, J. (1985). *To punish or persuade. Enforcement of coal mine safety*. State University of New York Press.
- Cetina, K. K. (1999). *Epistemic cultures. How the sciences make knowledge*. Harvard University Press.
- Cetina, K. K. (2007). *Culture in global knowledge societies: Knowledge cultures and epistemic cultures*. *Interdisciplinary Science Reviews*, 32(4), 361–375. <https://doi.org/10.1179/030801807X163571>
- Dennett, D. (1987). *The international stance*. MIT Press.
- Drucker, P. E. (1993). *Post-capitalist society*. Harper Collins.
- Ellefsen, R. (2009). *Ny dyrevelferdslov: Beskyttes dyr eller næring? Interessekonflikt og motstridende syn på dyrs status i lovprosessen forut for dyrevelferdsloven* [Masteroppgave, Universitetet i Oslo]. DUO vitenarkiv. <http://hdl.handle.net/10852/22579>
- Ellefsen, R. (2013). Å fylle «dyrevelferd» med mening: Skillelinjene i dyrevelferdsdebatten. *Sosiologi i dag*, 43(2), 84–112.
- Kagan, R. A. & Scholz, J. T. (1984). *The «criminology of the corporation» and regulatory enforcement strategies*. I K. Hawkins & J. M. Thomas (Red.), *Enforcing regulation* (s. 67–95). Kluwer-Nijhoff Publishing.
- Kringen, J. (2012). *Institusjonelle perspektiver på tilsyn og regulering*. I P. H. Lindøe, J. Kringen & G. S. Braut (Red.), *Risiko og tilsyn. Risikostyring og rettslig regulering* (s. 78–100). Universitetsforlaget.
- Lipsky, M. (2010). *Street level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*. Russel Sage Foundation.
- March, J. G. & Olsen, J. P. (1976). *Ambiguity and choice in organizations*. Universitetsforlaget.
- Strand, T. (2007). *Ledelse, organisasjon og kultur*. Fagbokforlaget.

Det risikobaserte tilsynet – inspektørenes oppfatninger av tilsynsprosessen

Arne Holm

By- og regionforskningsinstituttet NIBR ved OsloMet – storbyuniversitetet

Sammendrag: Dyrevelferdslovgivningens mål er å sikre god dyrevelferd. Idealet er at regelverket overholdes og at både Mattilsynet og dyreholdere deler syn på dyrevelferd. For å realisere dette idealet foretar Mattilsynet blant annet en kontroll av regeloverholdelse blant dyreholdere, basert på risiko for avvik fra regelverket. Kapitlet drøfter hvilke hovedutfordringer Mattilsynet står overfor når tilsynsstrategien skal implementeres, samt i hvilken grad den risikobaserte tilsynsstrategien utfordrer målet om et helhetlig og enhetlig tilsyn på dyrevelferdens område. Analysen bygger dels på en survey til ansatte i Mattilsynet, dels på en survey til produsenter samt intervjuer med ansatte i Mattilsynet som har dyrevelferd som en av sine arbeidsoppgaver.

Hovedfunnene avdekker noen utfordringer ved tilsynsstrategien og peker i retning av at det særlig er i oppfølgingen, etter at et avvik er avdekket og dialog ikke har ført frem, at det helhetlige og enhetlige ved tilsynet utfordres. Dette har blant annet sammenheng med at inspektørene som deltar i studien, systematisk opplever virkemidler ulikt avhengig av kjønn. Samtidig utfordres forholdsmessigheten gjennom begrenset bruk av skjønn, ved at opptrapping av virkemiddelbruk i noen grad skjer automatisk. Blant inspektørene opplever de aller fleste allikevel at tilsynet i liten grad preges av konflikter med dyreholdere.

Nøkkelord: risiko, tilsyn, inspektører, motivasjon, lovhåndhevelse, implementering

Abstract: The aim of animal welfare legislation is to secure animal welfare. Ideally, regulations are complied with and both the Norwegian Food Safety Authority and the animal keepers have similar views on animal welfare. To realize this ideal, the Norwegian Food Safety Authority carries out checks of compliance among animal keepers based on the risk of deviations from the regulations. In the chapter we discuss the main challenges facing the Norwegian Food Safety Authority when

implementing the supervisory strategy, as well as the extent to which the risk-based supervision strategy challenges the goal of comprehensive and uniform supervision in the area of animal welfare. The analysis is partly based on a survey of employees in the Norwegian Food Safety Authority, partly on a survey of producers, and supplemented by interviews of employees in the Norwegian Food Safety Authority working within animal welfare.

The main findings reveal some challenges of the supervisory strategy and disclose that, especially in the follow-up phase after a discrepancy has been discovered and dialogue has not brought forward, the holistic quality and uniformity of the audit is compromised. This is partly related to the fact that the inspectors who participated in the study systematically experienced different measures depending on gender. At the same time, proportionality is challenged through the limited use of discretion, in that the escalation of the use of instruments takes place to some extent automatically. Among the inspectors, the vast majority experienced, however, that the inspection is only to a limited extent characterized by conflicts with animal keepers.

Keywords: risk, inspectorates, inspectors, motivation, law enforcement, implementation

Innledende om tilsynsmetodikk i Mattilsynet

Målsettingen i dyrevelferdslovgivningen er å sikre god dyrevelferd. For å realisere dette idealet foretar Mattilsynet blant annet en kontroll av regeloverholdelse blant dyreholdere. Dette tilsynet er basert på risiko for avvik fra regelverket. Hovedproblemstillingen i kapitlet retter seg mot utformingen av det risikobaserte tilsynet og implementeringspraksis fra Mattilsynets inspektørers side. Om idealet er en realisering av regelverket om dyrevelferd basert på et helhetlig og enhetlig tilsyn, vil en drøftelse av implementeringspraksis være et uttrykk for den virkelighet tilsynet faktisk opererer innenfor. Vi spør med dette utgangspunktet for det første: Hvilke hovedutfordringer står Mattilsynet overfor når det risikobaserte tilsynet implementeres? Og for det andre: Hvordan og i hvilken grad utfordrer implementeringspraksis målet om et helhetlig og enhetlig tilsyn på dyrevelferdens område? I denne sammenhengen er det også avslutningsvis relevant å spørre i hvilken grad risiko er egnet som grunnlag for en tilsynsmetodikk på dyrevelferdens område, uten at dette blir drøftet inngående i dette kapitlet.

Kapitlet avgrenser seg til å se på tilsyn med dyreholdere. Dette tilsynet er i utgangspunktet først og fremst hendelses- og inspeksjonsbasert. Tilsynet bygger på en ide om at siden sektoren i noen grad må veiledes,

reguleres og kontrolleres for å sikre implementering av målsettingene, må det tas høyde for risikoen for avvik ved utformingen av tilsynsstrategien. Samtidig må utført tilsyn sikres en tilstrekkelig grad av legitimitet. Her blir det viktig å sannsynliggjøre at der det utføres tilsyn, foreligger det en risiko for avvik. Ved risikobasert tilsyn vil utvelgelsesmekanismen derfor i noen grad være bevisbasert (Black & Baldwin, 2010). Det må sannsynliggjøre at de produsenter som får tilsyn på sin virksomhet utgjør en risiko for avvik fra dyrevelferdslovgivningen.

Under selve møtet mellom inspektør og dyreholder er det i forlengelsen av dette viktig å etterstrebe gjensidig tillit og respekt, noe som også ble diskutert i kapittel 2. Det fremkommer i flere tilsynsstudier (se bl.a. Schaefer, 2015) at faglig kompetanse og erfaring hos inspektørene vil bidra til å underbygge tilsynsmyndighetens legitimitet og kan være helt avgjørende for å sikre en god dialog. Gode kommunikasjonsferdigheter vil også være en del av dette. Særlig har god dialog vært fremhevet som en viktig premiss for adferdskorrigerende tilsyn (Baldwin et al., 2012). En implikasjon av dette kan være at maktmidler må holdes i bakgrunnen så lenge som mulig, slik Braithwaite (2011) hevder (jf. også kapittel 2 i denne boka).

Legitimitet innenfor det risikobaserte tilsynet kan også hevdes å bygge på en bevissthet rundt den dobbeltrollen som ligger i tilsynet mellom å motivere og avskrekke. Samtidig er risikobasering et prinsipp for prioritering av ressurser. Henvisning til risiko som prinsipp gir også grunnlag for legitimering oppover i systemet, gitt at risikobasering i denne sammenhengen er et styringsprinsipp.

I møte med produsentene kan det risikobaserte tilsynet antas å legge føringer på tillit og motivasjon, og med det respekt for reglene og viljen til regeloverholdelse hos de som velges ut for tilsyn. Dette kan vi anta oppleves annerledes enn om tilsynet baserte seg på et tilfeldig utvalg av produsenter. Uansett kan vi anta at en felles forståelse av de grunnleggende forutsetningene for lovverkets legitimitet, som hva god dyrevelferd er, vil kunne redusere potensialet for konflikt under et risikobasert tilsyn.

En forutsetning for at tilsynet motiverer til regeloverholdelse kan ligge i det som er omtalt som en responderende tilsynsstrategi (Black & Baldwin, 2010), hvor reaksjon står i rimelig forhold til avviket. Utfordringen blir da

å utforme regulerings- og tilsynsstrategier som både skal være responderende og risikobaserte. I sin studie legger Black og Baldwin blant annet vekt på at tilsynsmyndighetene må ta hensyn til adferd, holdninger og kultur i de enkelte virksomhetene (målgruppene), hvilket her kan innebære å ta høyde for at særlig produsenter med lang erfaring har arbeidet under andre regelverk for dyrevelferd. Produsenters holdninger og praksis på dyrevelferdens område kan være formet av tidligere regelverk. Her er det rimelig å anta at dialog, med veiledning og kunnskap, vil være mer egnet til å motivere for adferdsendring enn sanksjoner, noe som også fremkommer i drøftelsene i kapittel 2.

Rammer for Mattilsynets risikobaserte tilsyn

Å velge ut dyreholdere basert på risiko for avvik fra regelverket, for så å føre tilsyn med deres virksomhet, er en pragmatisk metodikk fra Mattilsynets side, gitt at tilsyn med alle dyreholdere blir for ressurskrevende. En fordel med risikobaserte uttrekk versus randomiserte er at det øker sannsynligheten for å treffe virksomheter med manglende regeloverholdelse. Randomiserte valg av tilsynsobjekter gir på den annen side mulighet for å fange opp dyrehold hvor det er avvik fra regelverket, men hvor varsel i form av en bekymringsmelding ikke foreligger. Dette kan virke allmennpreventivt. I tillegg unngår tilsynsmyndigheten det stigmatiserende elementet ved et risikobasert tilsyn, hvor dyreholder ved tilsyn i utgangspunktet vet at det foreligger en mistanke om regelbrudd.

At risikobasert tilsyn står sentralt i Mattilsynets ansvar for tilsyn og håndheving av regelverk kommer til uttrykk blant annet i Landbruks- og matdepartementets tildelingsbrev til Mattilsynet 2016, der det fremheves at: «God oversikt over risiko i ulike bransjer og tilstanden i de enkelte virksomhetene, skaper grunnlag for å føre et risikobasert tilsyn. Dette skal også bidra til at alvorlige regelverksbrudd blir oppdaget så raskt som mulig» (Landbruks- og matdepartementet, 2016, s. 7.)

Den samme vekten på riskobasert tilsyn legges i Mattilsynets seneste årsrapporter. I årsrapporten fra 2020 heter det under overskriften

«Risikobasert tilsyn» at «Vi skal føre tilsyn (kontroll) der regelverksbrudd har størst konsekvens, samtidig som det skal være sannsynlig å avdekke regelverksbrudd» (Mattilsynet, 2020, s. 99).

I litteraturen er risikobasert tilsyn identifisert som et effektivt instrument i situasjoner der man må prioritere med knappe ressurser og samtidig legitimere forvaltningsadferd (Paul, 2016). På denne måten handler risikobasert tilsyn om å organisere en form for beskyttelse mot risiko (Döhler & Wegrich, 2010, s. 39).

Tilsynet med dyrehold er hjemlet i dyrevelferdsloven og i henhold til § 30 ligger ansvaret til Mattilsynet, som fatter nødvendige enkeltvedtak for å sikre at loven følges. Norge er forpliktet gjennom EØS-avtalen til å følge opp EUs regelverk på en rekke områder. Innenfor dyrevelferden angir hoveddelen av EUs regelverk minimumsstandarder og regler for kontroll med produksjonsdyr. Offentlige myndigheter plikter å utføre kontroller uten forhåndsvarsler, med mindre forhåndsvarsling er en betingelse for å få utført kontrollen (Europaparlaments- og rådsforordning nr. 2017/625; jf. også Riksrevisjonen, 2019, s. 18).

For å sikre at myndighetene i de europeiske landene gjennomfører kontroll på en enhetlig måte ble kontrollforordningen fra EU etablert i 2004. Denne stiller krav om hvordan Mattilsynet skal planlegge, rapportere og gjennomføre offentlig kontroll og tilsyn for blant annet å sikre god dyrehelse og dyrevelferd. Offentlig kontroll bør ifølge Europaparlaments- og rådsforordning nr. 2017/625 være risikobasert og foretas regelmessig. Tilsynspraksis har i henhold til disse retningslinjene, vært risikobasert siden Mattilsynet ble opprettet i 2004 (St.prp. nr. 1 (2002–2003)).

Risikobasert tilsyn retter seg først og fremst mot produksjonsstedet. For slaktedyr gjennomfører Mattilsynet tilsyn med samtlige dyr som ankommer slakteriene. Avvik i denne sammenhengen kan avdekke at dyr er halte, har sår eller er avmagrede, og kan gi grunnlag for tilsyn med produksjonsstedet eller transportøren.

Faktisk utført tilsyn forutsetter at informasjon om mulig avvik er kjent for Mattilsynet. I tillegg må Mattilsynet ha kapasitet og kompetanse til å følge opp, eksempelvis ved å avlegge produsenten et besøk.

Tilsyn som metode for regeloverholdelse

Regelverket setter en rekke krav til forsvarlig dyrevelferd som aktørene er forventet å følge opp. Idealet er at dyreholder og inspektør kjenner regelverket, og at dette blir tolket og anvendt på en enhetlig og helhetlig måte. Dette er ikke alltid tilfelle i praksis, og interaksjonen mellom inspektør og den det føres tilsyn med kan ofte preges av usikkerhet fra begge parter. Begge parter agerer uten å vite hvordan den andre vil reagere eller handle under og i etterkant av tilsynet.

Blant de det føres tilsyn med vil *motivasjonen for regeloverholdelse* variere. Dette kan ha sammenheng med opplevelsen av både regelverket, selve tilsynsmetodikken og de sanksjonsmidler som benyttes. Dette innebærer at tilsynet må manøvrere i et uoversiktlig farvann. Håndhevelsen skal både avskrekke opportunistiske regelbrudd og samtidig styrke den normative motivasjonen for regeloverholdelse (se også kapittel 2, der ulike teorier om lovlydighetsmotivasjon diskuteres).

Tilsynsrollen defineres med dette av en dobbelthet, mellom motivering og kontroll. I tillegg må tiltak og mulige reaksjoner fra den det føres tilsyn med vurderes opp mot ulike samfunnsmessige og forvaltningsmessige konsekvenser. Dette får en særlig aktualitet der tilsyn er ment å gi en adferdsendring, ikke bare hos dyreholdere, men også i næringen som sådan. Dette gir tilsynet en kompleks målfunksjon, hvor det i et instrumentelt perspektiv ikke synes tilstrekkelig å informere om regelverket og reagere på avvik. Man må også bygge aksept og forståelse for viktigheten av det. Dette resulterer i et utfordrende ideal for tilsynet Mattilsynets inspektører skal utføre.

Bakgrunnen for eventuelle regelbrudd vil imidlertid ofte være skjult for inspektørene, noe Gezelius drøfter i kapittel 2. Ayres og Braithwaites begrep om *responsive regulation* er ment som et metodisk tilsvarende på dette dilemmaet (Ayres & Braithwaite, 1992). Ideen er at observert avvik balanseres mot reaksjon, under forutsetning av at de fleste dyreholdere etterstreber regeloverholdelse. Premissen er at tilsyn ikke føres i et moralsk vakuum (Gezelius, 2019), men overfor personer med ulike vurderinger av rett og galt innenfor regelverkets rammer.

Dermed er vi over i spørsmålet om dynamikken mellom inspektører og tilsynsobjekt. Er tilsynsmetodikken egnet til å motivere til lovlydighet,

eller er det først og fremst eventuelle avvik som avdekkes? En antakelse vi tar med oss inn i dette kapitlet er at lovlighetsmotivasjon under tilsyn ikke alltid kan leses uavhengig av håndhevelsens moraldannende effekt.

Der det foreligger avvik er spørsmålet hvor støttende holdning tilsynet skal innta i håp om å oppnå en bedring (Lloyd-Bostock & Hutter, 2008). Det er rimelig å anta at dette ikke minst er aktuelt på dyrevelferdens område, gitt at flere regelverksendringer her er implementert i løpet av relativt kort tid. Dette kan virke konfronterende på dyreholdere og andre med lang fartstid i yrket som har arbeidet under vekslende regelverk. God dialog og gjensidig tillit er helt sentralt innenfor et responderende risikobasert tilsyn.

Å møte avvik med straffereaksjoner kan med utgangspunkt i begrepet om *responsive regulation* påvirke motivasjonen for å være lovlidig og bidra til å løse situasjoner mer enn de løses. Her ligger et iboende dilemma når inspektører skal velge reaksjonsform ved avvik fra regelverket. Tilgang til et bredt spekter av virkemidler kan være en forutsetning for en tilpasset og nyansert reaksjon, samtidig som det her ligger en latent fare – tilsiktet eller ikke-tilsiktet – for å eskalere konflikten. Optimalt må oppfølgingen bygge på en hensiktsmessighetsbetraktning, hvor advarsel og straff kan trekkes inn om veiledning ikke fører frem. (Se også kapittel 9, hvor Gezelius blant annet viser til formålsoverordnet virkemiddelbruk, hvor virkemidlene skal tjene en hensikt og ikke være hardere enn nødvendige.)

Dyreholdere responderer forskjellig på risikobasert tilsynsmetodikk. En utfordring er å kalkulere sannsynlig respons og tilpasse tilsynet deretter. Dette vil ikke bare avhenge av holdninger og muligheter hos den enkelte dyreholder. Holdningsdannelse vil finne sted innenfor en større kontekst, hvor opinionen kan påvirke holdninger hos de det føres tilsyn med. Dette kan i neste runde påvirke aksepten for tilsynets logikk. Dette nærmer seg det Kringen (2012) innenfor oljebransjen definerer som «smart» regulering, hvor aktører i omgivelsene trekkes inn og utøver en slags sosial kontroll over de det føres tilsyn med, og slik påvirker deres adferd (jf. Gunningham, 2010). Slik vil inspektørene kunne innta en mer indirekte rolle om tilsynet lar seg underbygge av de holdninger som eksisterer i opinionen. Med et sterkt økende fokus på dyrevelferd, både innenfor næringen selv og ikke minst i opinionen, kan en tenke seg

flere slike indirekte mekanismer på dyrevelferdens område. Dette kommer blant annet til uttrykk i mediaomtale, informasjon, kampanjer og sertifisering. I dette ligger en erkjennelse av at tilsyn ikke bare består av to parter, de det føres tilsyn med og inspektørene, men også en tredje part, omgivelsene, som kan ha en betydelig innflytelse på aktører der en finner klare avvik i forhold til regelverket (Walshe, 1999).

I enkelte tilfeller kan en også anta at det risikobaserte tilsynet på dyrevelferdens område utfordres av en interessekamp mellom myndighetenes definisjon av god dyrevelferd på den ene siden og næringsinteresser knyttet til praktiske og økonomiske konsekvenser av regelverket på den andre, identifisert av Ellefsen som henholdsvis en reguleringsdiskurs og en dyreproduksjonsdiskurs (Ellefsen, 2009, 2013). Dette støttes også i produsentsurveyen gjennomført som en del av denne studien (se kapittel 11). Dette tematiserer dilemmaet en står overfor når motivasjonen for regeloverholdelse utfordres av subjektivt opplevde næringsinteresser. I denne sammenhengen finner Ellefsen at selv om myndighetenes diskurs er den dominerende, er konsekvensen at hensynet til næringens økonomi og samfunnsnytte prioriteres foran hensynene til dyrenes velferd (Ellefsen, 2009).

Gitt premissene for begrepet *responsive regulation*, hvor man vektlegger at mange dyreholdere og andre det føres tilsyn med er moralsk motiverte for regeloverholdelse, kan en anta at en effektiv tilsynsmetodikk må appellere til den enkeltes samvittighet og i et større perspektiv være i samsvar med den allmenne rettsoppfatningen. I tilsynets møte med personer som ikke styres av disse verdiene, eller som ikke deler den allmenne rettsoppfatning, kan en anta at advarsler og straff vil være viktig å ha i bakhånd for å styrke inspektørenes posisjon. For å forebygge konflikt, kan allikevel det å møte avvik med minste tilstrekkelige reaksjon være et formålstjenlig strategisk grep fra inspektørenes side (Ayres & Braithwaite, 1992). I dette ligger det imidlertid mange overveielser. For å hindre at et påpekt avvik eskalerer til åpen konflikt, kan en fra inspektørens side vise en samarbeidsvilje, som er ment å hente frem tilsvarende hos den det føres tilsyn med, jamfør de strategiske spillene som ligger i *tit for tat*-begrepet (Ayres & Braithwaite, 1992; Braithwaite, 2001, 2011; Gezelius, 2019, s. 221).

Ayres og Braithwaite forutsetter at en begynner med milde oppfølgingsformer, som veiledning og forhandling, og gir tilsvar i tråd med de reaksjoner dette gir hos de det føres tilsyn med (Ayres & Braithwaite, 1992). Viser det seg at det er begrenset vilje til å tilpasse seg regelverket, kan inspektørene trappe opp virkemiddelbruken. Spørsmålet er om man basert på risikobasert tilsynsmetodikk vil produsere denne villigheten til å følge lovgitte forpliktelser (Gezelius, 2019).

Dilemmaer ved inspektørrollen

Inspektøren er myndighetenes forlengede arm i ulike virksomheter og har muligheten til å iverksette tiltak for å sørge for at lovpålegg etterleves og avvik rettes. Dette setter inspektørene i en maktposisjon, vis-a-vis de som utsettes for tilsyn. Full overvåking av eller kontroll med de ulike dyreholderne eller andre virksomheter er en umulighet. Samtidig er tilsynet helt avhengig av forståelse og lojalitet for at offentlig politikk skal implementeres. Her nærmer vi oss en diskurs om hvorvidt tilsyn er en del av et reguleringsregime, slik Baldwin et al. definerer reguleringsprosessen (Baldwin et al., 2011, s. 225), eller om tilsynet fremstår som noe annet enn regulering, slik Van de Walle og Raaphorst (2019) argumenterer for. Ifølge de sistnevnte handler tilsyn om å kontrollere aktiviteter opp mot gitte standarder, og da særlig i førstelinjen, mens regulering mer handler om å definere standardene (Van de Walle & Raaphorst, 2019, s. 2). Tilsyn og kontroll blir virkemidler til bruk for regulering. På den andre siden vil også inspektøren bidra til å gi reglene innhold og definere rammene for akseptabel dyrevelferd gjennom sin bruk av skjønn i tilsynsarbeidet. Slik vil tilsynsarbeidet også kunne ha et normerende aspekt.

Dette gjør tilsynsrollen kompleks. Det handler ikke bare om å kontrollere adferd og regeloverholdelse, men også om å veilede, informere og skape forståelse for regelverket. Regelverket gis et konkretisert innhold gjennom tilsynet som føres. Dette handler om å gå inn i den usikkerhetsbaserte beslutningssituasjonen som ble beskrevet ovenfor, og gjøre de vurderinger som synes påkrevet for å få et best mulig resultat. Målet er ikke å straffe overtredelser, men å jobbe frem regeloverholdelse og respekt for dyrevelferdslovgivningen.

Dette innebærer at de ulike funksjonene som ligger i tilsynet noen ganger kan forsterke hverandre, andre ganger komme i konflikt. Særlig kan det oppstå konflikter mellom den mer veiledende tilsynsrollen og det tilsynet som påtaler regelovertrædelse (jf. Van de Walle & Raaphorst, 2019, s. 3). Det som skiller inspektører fra lokale byråkrater, det Lipsky (2010) kaller *street level bureaucrats*, er hevdet å være at de i større grad oppleves som agenter for staten (Maynard-Moddy & Musheno, 2020). I dette ligger at de forventes å sikre likebehandling gjennom et enhetlig og helhetlig tilsyn.

Datagrunnlag og metode

Empirisk baseres kapitlet på en survey til ansatte i Mattilsynet med ansvar for dyrevelferd, en survey til dyreholdere og intervjuer med ansatte i Mattilsynet og på utvalgte slakterier. Prosessene rundt frem-skaffelse av disse dataene er redegjort for i kapittel 1. Her skal kort nevnes at surveyen til ansatte i Mattilsynet ble gjennomført våren 2018. Surveyen dekket både Mattilsynet sentralt og regionalt. En utfordring var å konkret avgrense surveyen til ansatte med dyrevelferd som sitt arbeidsfelt. I alt 1 128 ansatte i Mattilsynet fikk tilsendt spørreskjemaet, hvorav 61 prosent svarte.

Analysen benytter også data fra en nettbasert spørreundersøkelse som ble gjennomført blant norske husdyrprodusenter, også denne fra høsten 2018. Utvalget på 3 207 ble trukket tilfeldig fra produsentregisteret. Representativitet ble søkt sikret ved å foreta delutvalg representende ulike husdyrprodusenter, henholdsvis kylling, sau, gris og storfe. Svarprosenten ble her 48,2.

Resultatene fra surveyene suppleres med inntrykk fra intervjuer blant et utvalg ansatte i Mattilsynet, med tilsyn innenfor dyrevelferd som hovedoppgave. Informanter ble trukket både fra Mattilsynets hovedkontor, regionkontorer og slakterier.

Vi brukte regresjonsteknikker for å analysere sammenhenger mellom flere uavhengige variable og en avhengig variabel. Utgangspunktet var at vi ønsket å belyse i hvilken grad særlig inspektørene, avhengig av kjønn, ansiennitet, region, utdanning og annet, vurderer ulike sider ved

tilsynsprosessen på ulike måter. I den grad vi finner slike sammenhenger, vil dette kunne rokke ved idealet om et helhetlig og enhetlig tilsyn som praktiseres likt uavhengig av nettopp kjennetegn ved inspektøren eller hvilken geografisk region Mattilsynet utfører tilsyn innenfor. Regresjonsteknikker finner frem til en funksjon, et forenklet matematisk uttrykk, for sammenhengen slik det eksisterer i materialet. Teknikken tillater oss å se isolert på sammenhengen mellom hver enkelt uavhengig variabel i modellen og variasjon i den avhengige, ved kontroll for de andre uavhengige variablene som vi inkluderer i modellene.

Tilsyn innenfor dyrevelferdsregelverket: Risikobasert tilsyn i praksis

Med utgangspunkt i de rammer vi nå har definert for tilsyn innenfor Mattilsynet på dyrevelferdens område, vil vi i denne empiriske delen av kapitlet se nærmere på muligheter og begrensninger som ligger i et risikobasert tilsyn, slik informanter i Mattilsynet og produsentene opplever det.

I denne sammenhengen vil vi se på tilsyn som en prosess i tre faser, hvor kritiske dreiningspunkter i fase 1, utvelgelsen av og samhandling med tilsynsobjekt, og fase 2, dialog- og inspeksjonsfasen, legger mye av grunnlaget for hvorvidt risikobasert tilsyn fungerer hensiktsmessig innenfor forvaltningen av regelverket for dyrevelferd.

Det empiriske grunnlaget baserer seg først og fremst på en survey til ansatte i Mattilsynet og en survey blant produsenter/dyreholdere, supplert med intervjuer med inspektører i Mattilsynet.

Faser i tilsynet

Som et analytisk organiserende grep vil vi definere tilsynsprosessen i tre faser.

(1) Utvelgelses- og samhandlingsfasen

Inspektørene har behov for å avgjøre hvor og overfor hvem de skal gjennomføre tilsyn. Dette forutsetter kunnskap om aktørene i

produksjonskjeden slik at man kan gjøre kvalifiserte uttrekk basert på risiko.

(2) Dialog- og inspeksjonsfasen

Inspektøren oppsøker de/n det skal føres tilsyn med og oppretter dialog, for slik å belyse situasjonen. Informasjon tolkes og den eventuelle regelovertrедelsen kartlegges. Noen prosesser avsluttes gjennom dialog og veiledning uten at vedtak fattes.

(3) Oppfølgingsfasen

Etter at informasjon er samlet inn og partene forhåpentligvis har hatt en god dialog, tar inspektørene en beslutning om videre oppfølging. Inspektøren har slikt sett makt i forhold til tilsynsobjektet, samtidig som tilsynsobjektet har makt til å holde tilbake opplysninger eller skjule relevante forhold for inspektøren. Det er i denne situasjonen at maktubalansen mellom inspektør og produsent for alvor blir synlig. I selve oppfølgingsfasen kan vi også anta at inspektørenes opplevelse av egen rolle påvirker hvilke tiltak som følger i denne tredje fasen.

Fase 1. Utvelgelse og samhandling

En forutsetning for at tilsynet skal ivareta målsettingene i dyrevelferdsloven, er at Mattilsynet lykkes i å fange opp tilfellene der risikoen for avvik er størst. Dette er første steg på veien mot et vellykket risikobasert tilsyn. Sentralt her er hvilke kilder en har for informasjon og deres troverdighet. Dette er også viktig for å bygge et legitimt fundament for et risikobasert tilsyn. Derfor kan det være viktig å hente informasjon fra ulike kilder. Mulig informasjon kan hentes fra innkomne bekymringsmeldinger og Mattilsynets saksbehandlingssystem, MATS (Mattilsynets tilsynssystem), hvor inspektører kan gå inn og se om det allerede ligger en avviksmelding på dyrehusholdet. Det samme gjelder informasjonsutveksling gjennom både horisontal og vertikal samhandling internt i Mattilsynet. Vurdering av bekymringsmeldinger er en viktig del av prosessen.

Dyreholderen kan også selv, gjennom medlemskap i *Kvalitetssystemet i landbruket KSL*, sjekke at egen drift finner sted i henhold til norske lover og krav til næringen. I KSL er regelverket for drift samlet, og systemet er

anerkjent som nasjonal bransjestandard. Her er det bygget opp et eget revisjonsbasert tilsyn, med eget revisorsystem og sertifisering. Her har Mattilsynet tilgang. Dette representerer et viktig verktøy for Mattilsynet ved prioritering av produsenter for tilsyn.

For å redusere usikkerheten i fase 2, dialog- og inspeksjonsfasen, vil det være rasjonelt å samle mest mulig informasjon i denne første fasen. Samtidig er dette tidkrevende og kan ha kostnader i form av at tiltak blir skjøvet fremover i tid.

Ifølge vår survey til ansatte i Mattilsynet baserer den viktigste utvelgelsesmekanismen seg på bekymringsmeldinger fra privatpersoner. Som vi ser av tabell 1 svarer 38 prosent av inspektørene i Mattilsynet som jobber med dyrevelferd at dette ofte påvirker deres valg av tilsynsobjekter.

Tabell 1. Andelen inspektører som påvirkes av bekymringsmelding fra privatpersoner ved valg av tilsynsobjekter. Prosentvise fordelinger. N = 376

	Aldri	Av og til	Ganske ofte	Ofte	Totalt
Andelen inspektører	8,9	21,0	31,8	38,2	100

I vår survey til produsentene finner vi samtidig knappe ti prosent som har opplevd at noen har sendt bekymringsmelding til Mattilsynet om forholdene for dyrene på deres gårdsbruk. Dette kan isolert sett anses som en relativt høy andel. Samme andel har også sendt bekymringsmelding til Mattilsynet på grunn av bekymringer for velferden til dyrene hos andre bønder. Andelen som oppgir å ha vært bekymret for velferden til dyrene hos andre bønder, men uten å sende bekymringsmelding til Mattilsynet, er imidlertid det tredobbelte, med over 30 prosent.

Tross dette synes risikobasert tilsyn i noe begrenset omfang å avskrekke avvik fra regelverket, slik våre respondenter i Mattilsynet oppfatter det. Risikoen for å bli oppdaget oppleves mindre viktig for overholdelse av dyrevelferdsregelverket. Kun en av fire blant de ansatte i Mattilsynet anser dette som svært viktig som motivasjon for regeloverholdelse. Interessant nok ser produsentene det som enda mindre viktig. I vår survey blant dyreholdere/produsentene svarer 44,8 prosent at risikoen for å bli oppdaget er uviktig for om de overholder regelverket, mens 12 prosent ser det som svært viktig. Dette synes litt overraskende, særlig når det kommer til de som jobber med produksjonsdyr som skal til slakteri, gitt at det

der gjøres et tilsyn med samtlige dyr. Oppdagelsesrisikoen blant produsentene oppleves da også å være høy, slik det fremkommer i surveyen til produsentene (jf. kapittel 11).

Ser vi på sammenhenger mellom bekymringsmeldinger og hvilke dyr som hovedsakelig inngår i den enkeltes arbeid, finner vi at det blant de som ofte jobber med kjæledyr er hele 64 prosent som svarer at bekymringsmeldinger fra private ofte påvirker deres valg av tilsynsobjekter. Tilsvarende andel ligger på mellom 40 og 47 for de som ofte jobber med storfe kjøtt og sau/geit, mens andelene som ofte bygger sitt tilsyn på bekymringsmeldinger er svært lave for de som jobber med eggproduksjon, fisk, pelsdyr og rein.

En viktig kilde til kunnskap om avvik fra regelverket er opplysninger fra egen seksjon i Mattilsynet, som vil være inspektørens nærmeste kollegaer. Vel halvparten av våre respondenter i Mattilsynet svarer at dette *ofte* eller *ganske ofte* påvirker deres valg av tilsynsobjekt. Dette gjelder særlig på områdene sau/geit, storfe/melkeproduksjon og storfe/kjøttproduksjon, hvor over halvparten av respondentene svarer at opplysninger fra egen seksjon i Mattilsynet er kilden til grunn for risikovurderingen. Også opplysninger fra andre enheter i Mattilsynet, eksempelvis bekymringsmeldinger i det interne saksbehandlingssystemet MATS fra kjøttkontrollen, er viktige i denne sammenhengen.

Mattilsynets tilsyn finner med dette i begrenset grad sted tilfeldig. En av fire blant våre respondenter i Mattilsynet svarer at tilsyn aldri er tilfeldig, mens nær 50 prosent svarer at valg av tilsyn kun av og til skjer tilfeldig.

Valg av tilsynsobjekter synes i liten grad å være påvirket av opplysninger fra privatpraktiserende veterinærer. Slakteribedrifter eller andre deler av matproduksjonsbransjen ser heller ikke ut til å fungere som viktige informanter når det kommer til å påvirke inspektørens valg av produsenter eller andre å føre tilsyn med. Det samme gjelder opplysninger fra Mattilsynet sentralt. Disse instansene er kun *av og til* viktige i denne sammenhengen.

Det samme kan sies om oppslag i media, dyrevernorganisasjoner eller kommunene. For mediene svarer nær to av fem blant inspektørene at de aldri påvirkes av media i valg av produsenter eller andre å føre tilsyn

med. Søk i tilgjengelige registre og databaser synes heller ikke å være viktige som kilder til kunnskap når Mattilsynets inspektører velger tilsynsobjekt. Her kan det på den ene siden ligge et potensial for i større grad å etablere registre som gjør det mulig å følge risikoprodusenter, samtidig som vi ikke vet hvilke saker inspektørene søker til registrene for å kartlegge. I den grad dette er gjengangere kan det ligge et potensiale i å opprette registre for kvalitetssikring og risikosaker. I sin rapport fra 2019 uttaler imidlertid KPMG at Mattilsynets elektroniske saksbehandlings-system ikke legger til rette for rapporter som muliggjør effektiv oppfølging og kvalitetssikring av tilsynene (KPMG, 2019, s. iv).

Betydningen av bekymringsmeldinger kan innebære et stort fokus på tilsyn med husdyr som går ute og er synlige for allmennheten, som kjøttfe og sau, i tillegg til kjæledyr. Dette kan gå på bekostning av mulighetene for å fange opp risikobesetninger som allmennheten ser lite til, som svin og kylling.

De ansatte i Mattilsynet er imidlertid ikke enige i en påstand om at press fra omgivelsene om valg av tilsynsobjekter fremmer dyrevelferden mer effektivt enn Mattilsynets eget arbeid med å avdekke dårlig dyrevelferd. Det store flertallet i Mattilsynet har større tiltro til egne rutiner for å avdekke dårlig dyrevelferd, enn press fra omgivelsene.

Risikovurderingen av produsenter, med dertil følgende valg av tilsynsobjekter, tiltror våre respondenter i Mattilsynet i større grad den enkelte inspektørens vurderinger enn instruks fra ledelsen. Bare et fåtall er uenig i dette. Dette avdekker en tiltro til at inspektørenes egne vurderinger står sterkere i arbeidet med å fremme dyrevelferdsarbeidet enn instruks fra ledelsen, eller med andre ord at de som er nærmest tilsynsobjektet er de som mest effektivt kan ivareta lovens intensjoner. Dette støtter antakelser i *street-level bureaucracy*-litteraturen, som fremhever kunnskapen forvaltnings førstelinje besitter (Lipsky, 2010).

Ved hjelp av regresjonsteknikker finner vi at vurderingen av førstelinjetjenesten versus ledelsen i Mattilsynet i liten grad varierer systematisk avhengig av inspektørens kjønn, ansiennitet, regional tilhørighet, veterinærutdanning, klinisk praksis og arbeidserfaring fra husdyrproduksjonen. Dette innebærer med andre ord at det, så langt vår analyse rekker, ikke er noen systematiske variasjoner mellom for eksempel kjønn eller

ansiennitet når det kommer til tiltro til inspektørens egne vurderinger versus instruksjoner fra ledelsen.

På spørsmål til våre respondenter i Mattilsynet om hvorvidt de oppfatter at dagens system for valg av tilsynsobjekter fremmer dyrevelferden på best mulig måte, stiller de fleste seg noe avventende til dette. Dette fremgår av tabell 2.

Tabell 2. Andelene ansatte i Mattilsynet som er enige eller uenige i to påstander knyttet til valg av tilsynsobjekter. Prosentvise fordelinger

	Helt uenig 1	2	3	4	5	Helt enig 6	Sum	Std. av.
Dagens system for valg av tilsynsobjekter fremmer dyrevelferden på best mulig måte	4,0	17,4	38,2	24,8	14,6	0,9	100	1,08
Valg av tilsynsobjekter styres mer av hva som kan telles enn hva som er viktig	14,6	22,6	20,7	21,4	14,9	5,9	100	1,46

Som vi ser er flertallet mer uenig enn enig i at dagens system for valg av tilsynsobjekter fremmer dyrevelferden på en best mulig måte. Mens nær 60 prosent sier seg mer uenig enn enig, er det under 1 prosent som er helt enig i påstanden. Et dilemma som kommer frem i intervjuene med ansatte i Mattilsynet, er vanskene med å identifisere risikovirkosomheter. Man må jobbe ut fra den lokale kunnskapen og forståelsen man har, som en informant uttrykker det. Denne kompetansen vil ifølge samme informant variere mellom ulike avdelinger. Det vises her blant annet til fraværet av risikoklassifiseringer som en utfordring på dyrevelferdsområdet, samt, i forlengelsen av dette, at det er vanskelig å basere seg på et manuelt system over tid. Identifisering av risiko viser seg langt mer krevende på dyrevelferdsområdet enn innenfor eksempelvis næringsmiddelområdet, ifølge en annen informant i Mattilsynet. Ulike dyrebesetninger vil også implisere ulike grader og varianter av risiko når det kommer til dyrevelferd, slik en av informantene i Mattilsynet ser det.

Et flertall i Mattilsynet er også mer enig enn uenig i en påstand om at valg av tilsynsobjekter styres mer av hva som telles enn hva som er viktig. Dette antyder at det er en utbredt oppfatning blant ansatte i Mattilsynet at dagens modell for uttrekk av produsenter og andre for tilsyn, ikke

fungerer optimalt. Ved hjelp av regresjonsteknikker finner vi for øvrig at respondentenes opplevelser av dette ikke varierer systematisk avhengig av forhold som kjønn, ansiennitet, regional tilhørighet, veterinærutdanning, klinisk praksis og arbeidserfaring fra husdyrproduksjonen som uavhengige variable, med en generelt lav forklaringskraft knyttet til disse variablene i sum.

Utvelgelsen av tilsynsobjektet er i stor grad basert på bekymringsmeldinger fra private og opplysninger fra egen seksjon i Mattilsynet. Samtidig vil ikke respondentene være med på at press fra omgivelsene fremmer dyrevelferden mer effektivt enn arbeidet Mattilsynet nedlegger for å avdekke dårlig dyrevelferd. Dette indikerer en relativt høy tillit til egen institusjons evne til å gjøre et kvalifisert valg av risikotilfeller. Det fremkommer også at kompetansen bak gode uttrekk av tilsynsobjekter oppleves mer å ligge i førstelinjen enn i de instruksjoner som kommer fra ledelsen.

Det kan derfor synes noe paradoksalt at respondentene i Mattilsynet allikevel i overveiende grad stiller seg avvisende til påstanden om at dagens system for valg av tilsynsobjekter fremmer dyrevelferden på best mulig måte. En mulig tolkning av dette kan være at oppfølging av bekymringsmeldinger er ressurskrevende, samtidig som mange inspektører opplever at man får lite igjen for ressursbruken i form av å avdekke alvorlige regelbrudd. Oppdagelsesrisikoen synes heller ikke å virke tilstrekkelig avskrekkende. Dette kan også være med på å svekke troen respondentene i Mattilsynet har på risikobasert tilsyn som en egnet strategi for å sikre overholdelse av regelverket.

Fase 2. Dialog og inspeksjon

Etter valg av tilsynsobjekt skal inspektørene samle informasjon om situasjonen, og det skal etableres dialog med tilsynsobjektet rundt det som oppleves som problematisk. Sentralt her står inspeksjon hos den tilsynet retter seg mot. Videre skal informasjon og hendelser forklares og tolkes gjennom dialog og samhandling. I denne fasen står inspektørene i en del tilfeller uten reell oversikt over hvilke motiver eller omstendigheter som ligger til grunn for et eventuelt avvik. Dette gjelder kanskje særlig i tilfeller der partene ikke kjenner hverandre fra før. Dyreholder har heller ikke

nødvendigvis oversikt over hvordan informasjon og situasjoner oppfattes og fortolkes av inspektøren. I tilfeller med gjengangere er det imidlertid rimelig at partene kjenner hverandres forventninger i større grad. Dette vil kunne gi dialogen en annen form.

En grunnleggende ferdighet hos inspektørene i denne fasen, er evnen å ha en dialog. Blant ansatte i Mattilsynet sier en av fire seg helt enige i en påstand om at de er flinke til å kommunisere når det kommer til tilsynsvirksomheten, 46 prosent oppgir å være nesten helt enige, og ingen sier seg helt uenige i denne påstanden. Ved hjelp av regresjonsanalyser finner vi at de yngste, alder 20 til 30 år, i mindre grad ser på seg selv som flinke til å kommunisere enn ansatte i Mattilsynet i alderen 30 til 50 år. Sammenhengen er signifikant. Dette kan antyde at erfaring er sentralt for egen opplevelse av det å kommunisere. Også inspektører med veterinærutdannelse fra Norge ser vi opplever seg signifikant flinkere til å kommunisere enn inspektører med veterinærutdannelse fra utlandet eller inspektører med annen fagbakgrunn enn veterinær. Klinisk erfaring som går ut over to år viser imidlertid en signifikant negativ effekt på egenopplevde kommunikasjonsevner. Dette kan kanskje ha sammenheng med at man der sosialiseres inn i en annen måte å kommunisere på enn den som kommer til anvendelse i tilsynet. Dette kan kanskje bidra til å redusere egenopplevde evner til å kommunisere de forventninger som ligger i tilsynet.

I sum tegner dette et bilde der det er de yngre voksne / middelaldrende veterinærene, utdannet i Norge, som har gått inn i inspektørrollen uten for lang tid i klinisk arbeid, som opplever seg som best til å kommunisere.

Vi må anta at det i mange situasjoner kan komme til uenigheter under tilsynet. Her kan evne til konflikthåndtering være en verdifull egenskap. I en påstand til de ansatte i Mattilsynet om hvorvidt de er gode til å håndtere konflikter, svarer 35 prosent at de er helt eller nær helt enig i dette, mens 34 prosent vurderer seg som middels enige.

Et godt tilsyn, i betydning en konstruktiv dialog- og inspeksjonsfase, må vi anta er kunnskapsbasert. Vel 70 prosent blant de ansatte i Mattilsynet sier seg da også helt enig eller nesten helt enig i at de har gode kunnskaper om tilsynsvirksomhet. Svært få sier seg helt eller nesten helt uenig i dette. Vi finner, gjennom bruk av regresjonsanalyser, at når det gjelder vurdering av egne kunnskaper om tilsynsvirksomhet er det

liten grad av systematiske variasjoner inspektørene imellom avhengig av kjønn og alder. Det som ser ut til å ha betydning, er hvor lang tid det er siden den enkelte ble utdannet. Det er særlig de som ble utdannet for tre til ti år siden som selv opplever at de har gode kunnskaper om tilsyn, sammenliknet med de nyutdannede og de som ble utdannet for mer enn ti år siden.

De ansatte i Mattilsynet har også høy selvtilitt når det kommer til forståelse for Mattilsynets rolle i tilsynsarbeidet. Nær 90 prosent av respondentene er helt eller nesten helt enige i en påstand om at de har god forståelse for Mattilsynets rolle i tilsynsarbeidet.

Mattilsynets ansatte synes med dette å ha en egenopplevelse av høy kompetanse på tilsynsvirksomhet, god evne til å kommunisere og i noen grad til konflikthåndtering. Spørsmålet er da hvordan selve tilsynssituasjonen oppleves. Dette får vi et inntrykk av gjennom tabell 3, målt ved grad av enighet med seks påstander knyttet til spørsmål om konflikt, dialog og respekt.

Tabell 3. Opplevelse av tilsynssituasjonen. Grad av enighet blant de ansatte i Mattilsynet med seks påstander knyttet til konflikt, dialog og respekt i tilsynssituasjonen. Prosentvise fordelinger

	Helt uenig 1	2	3	4	5	Helt enig 6	Sum	Std. av.
Opplevelse av konflikt								
- Effektivt tilsynsarbeid fører nødvendigvis til konflikter	30,0	27,2	17,0	15,8	7,1	2,8	100	1,39
- Konflikter med dyreholdere er til hinder for forbedring av dyrevelferd	7,5	1,6	17,8	26,5	19,9	13,7	100	1,46
Opplevelse av dialog								
- God dialog er en forutsetning for godt tilsynsarbeid	0,6	1,9	2,5	13,4	25,3	56,3	100	0,99
Opplevelse av respekt								
- Inspektørene blir respektert på grunn av sanksjonsmulighetene som Mattilsynet har	5,0	17,4	24,0	32,4	17,4	3,7	100	1,22
- Inspektørene blir respektert på grunn av fagkunnskapen de har og veiledningen de gir	0,3	3,1	10,2	23,5	41,2	21,7	100	1,04
- Inspektørene blir respektert på grunn av innsikten de har i de enkelte produksjonsprosessene	0,6	8,4	18,1	28,7	30,5	13,7	100	1,18

De aller fleste, vel 80 prosent blant respondentene i Mattilsynet, ser god dialog som en forutsetning for godt tilsynsarbeid, samtidig som et flertall i begrenset grad opplever at effektivt tilsynsarbeid nødvendigvis fører til konflikter. Allikevel sier en av tre seg enige i at konflikter med dyreholdere er til hinder for forbedring av dyrevelferden. Dette kan kanskje tolkes dit hen at det ligger en del konflikter i samhandlingen med dyreholdere når en skal arbeide frem løsninger som skal fremme dyrevelferden. Av disse kan noen konflikter oppleves som nødvendige, mens andre oppleves unødvendige. Ser vi på standardavviket, finner vi imidlertid at det er langt mer begrenset spredning i de ansattes holdninger til dialog enn til potensialet for konflikt. Dette innebærer med andre ord at holdningene varierer langt mer til spørsmålene om konflikt sammenliknet med spørsmålet om dialog.

De ansatte i Mattilsynet opplever videre at inspektørene gjennomgående nyter en viss respekt. Denne respekten synes særlig å springe ut av fagkunnskapen de besitter og veiledningen de gir, og i begrenset grad av sanksjonsmulighetene Mattilsynet har. Innsikt i produksjonsprosessene gir også en viss respekt. Dette fremkommer også i produsentensurveyen, gjennomført i regi av dette prosjektet og drøftet i kapittel 11. Der fremkommer det dessuten at produsentene langt på vei deler denne positive opplevelsen av tilsynet. Blant produsentene svarer 3 av 5 at de ikke opplever at Mattilsynet er ute etter å ta dem når de kommer på besøk, samtidig som vel 15 prosent deler denne opplevelsen. De resterende har ingen klar oppfatning av dette. Dette kan indikere at det foreligger et visst konfliktnivå under tilsynet i enkelte tilfeller, mellom inspektører og tilsynsobjekt, slik sistnevnte opplever det.

En av informantene blant Mattilsynets inspektører peker også i intervju på at det aldri kan bli gjort like vurderinger ved tilsyn. Inspektøren uttrykker det slik:

Vi jobber jo mot enhetlighet og helhetlighet i alt vi gjør. Vi skal prøve å gjøre de samme vurderingene, bedømme likt. Men ... helt likt ... blir det jo aldri ... inspektørene er forskjellige, vi har forskjellige innfallsvinkler til inspeksjonene våre, brukerne er jo selvfølgelig ulike. Det er så veldig stor forskjell om du har en helt ny driftsbygning og et nytt opplegg, eller du har eldgamle driftsbygninger som det skal flikkes og ordnes på ... noen kan du da mer veilede ... eller påpeke en plikt, og andre må du gi et pålegg, ellers så skjer det ingen ting.

Denne opplevelsen ligger tett på kjernen i en *responsiv regulation*-tilnærming til tilsyn. Slik inspektørene opplever dette, har dyreholdere ulike forutsetninger for å tilpasse seg regelverket, blant annet avhengig av infrastrukturen på gården og økonomisk evne til å gjøre store tilpasninger i denne.

Blant inspektørene henger opplevelsen av at et effektivt tilsynsarbeid fører til konflikter i liten grad sammen med egenskaper som kjønn, ansiennitet, regional tilhørighet, veterinærutdanning, klinisk praksis og arbeidserfaring fra husdyrproduksjonen. Dette fremkommer ved bruk av regresjonsteknikker. Mannlige inspektører er dog noe mer tilbøyelige til å se konflikter som en del av tilsynsarbeidet enn kvinner, men denne effekten er ikke signifikant sterk. Regresjonsanalysen viser imidlertid at det for øvrig er få systematiske variasjoner avhengig av hvilken region inspektøren jobber i, inspektørens kjønn, erfaring, alder og utdanning på den ene siden og opplevelsen av hvorvidt konflikter med dyreholdere er til hinder for forbedring av dyrevelferden på den andre siden.

Opplevelsen av god dialog som en forutsetning for godt tilsynsarbeid er imidlertid særlig stor blant de som var ferdig utdannet for inntil 3 år siden. Samtidig finner vi at ansatte i Mattilsynet med klinisk praksis i inntil to år i mindre grad opplever dette. Med andre ord: Nyutdannede som går inn i Mattilsynet uten å ha en kortere klinisk praksis ser i større grad dialog som en forutsetning for godt tilsynsarbeid. Et interessant funn her er at vekt på dialog i tilsyn henger signifikant positivt sammen med å ha erfaring fra husdyrproduksjon. Ansatte i Mattilsynet med erfaring fra husdyrproduksjon synes med dette mer oppmerksomme på betydningen av dialog i tilsynsarbeidet enn de ansatte som ikke har denne erfaringen. Dette kan ha sammenheng med at ansatte med denne erfaringen har opplevd risikobasert tilsyn også fra produsentsiden, og har erfaring med hvor viktig dialog er for å etablere en gjensidig tillit.

Inspektørene synes med dette å både ha en opplevelse av god kompetanse på tilsynsfeltet, god evne til å kommunisere og til en viss grad også gode evner til konflikthåndtering. Dette synes som viktige forutsetninger for implementering av et responderende tilsyn der valget av tilsynsobjekter er risikobasert. Kunnskap og erfaring hos inspektørene kan også antas å gi tilsynet legitimitet. Dette fremkommer også av produsentsurveyen,

jamfør kapittel 11. Det fremstår samtidig som om tilsynssituasjonen har et visst konfliktpotensial ved seg i selve dialog- og inspeksjonsfasen, hvor det en av tre inspektører er enige i at konflikter med dyreholdere er til hinder for forbedring av dyrevelferden.

Konfliktpotensialet i dialog- og inspeksjonsfasen gjenfinner vi blant produsentene, der mellom 10 til 15 prosent sier seg uenige i at de har gode erfaringer med tilsyn fra Mattilsynet og er enige i at de opplever at Mattilsynet er ute etter å ta dem når de kommer på tilsyn.

Gitt at viljen til å følge regelverket, ifølge våre respondenter blant inspektørene, ikke oppleves å være til stede for en del av de en fører tilsyn med, i tillegg til forekomsten av uakseptable holdninger til dyr, kan en kanskje hevde at man gjennom utvelgelsesprosessen et stykke på vei treffer målgruppen for tilsynet. Dette gir legitimitet til utvelgelsesprosessen utad.

Bakgrunnen for bruddene på regelverket legger også føringer på hvilke oppfølgingsstrategier som kan antas å være formålstjenlige. Ideelt sett kan en anta at potensialet er størst for adferdsforbedring der det er snakk om manglende kunnskap, og ikke holdninger. Dette skal vi følge opp i neste avsnitt.

Fase 3. Oppfølging

I denne fasen er inspektørenes oppfølging av regelovertrедelsen det sentrale. Mattilsynet kan her bruke påpekning av plikt både muntlig og skriftlig. Muntlig påpekning av plikt er Mattilsynets mildeste reaksjonsform. Dette innebærer at dyreholder orienteres om hva som står i regelverket og at alle som driver med dyr har plikt til å følge disse reglene. Ifølge en av våre informanter i Mattilsynet tas denne formen for oppfølging i bruk ved bagatellmessige overtredelser av klare regler samt ved første-gangs regelbrudd. Fortsetter dyreholder å bryte regelen, vil dette – ifølge samme informant – bli fulgt opp av et formelt vedtak med pålegg om å etterleve regelverket, jamfør Mattilsynets instruks for virkemiddelbruk.

Det synes allikevel som om det er relativt stor grad av automatikk i form av opptrapping til sterkere virkemidler ved gjentatte overtredelser av regelverket. Dette fremkommer i tabell 4 nedenfor, hvor hele 45 prosent

av inspektørene svarer at de alltid eller nesten alltid (svaralternativ 5 og 6) automatisk trapper opp til sterkere virkemidler ved gjentatte overtredelser av regelverket om dyrevelferd. Nesten 75 prosent svarer her alternativ 4 eller høyere, det vil si at de er mer tilbøyelig enn ikke til å handle automatisk ved gjentatte overtredelser av regelverket. Dette synes veldig høyt tatt i betraktning viktigheten av skjønn ved utøvelse av forholdsmessighetsprinsippet i lovhåndhevelse, jamfør kapittel 7.

Dette inntrykket modifieres imidlertid i de øvrige funnene i tabell 4. Her svarer for det første 85 prosent at ved gjentatte overtredelser av regelverket om dyrevelferd, vurderer de alltid eller nesten alltid hvor alvorlig overtredelsen er før de bestemmer virkemiddelbruk. Her er det også relativt begrenset spredning i inspektørenes svar, med et standardavvik på 0,99. For det andre sier vel 65 prosent at de alltid eller nesten alltid vurderer sannsynligheten for at overtredelsen fortsetter før de bestemmer regelbruk. Her er det imidlertid et større spenn i inspektørenes vurderinger. Spørsmålene dekker på den annen side ikke alle aspektene ved skjønn, slik som årsakene til eller omstendighetene rundt overtredelsen. Derfor kan opptrapping inneholde betydelige elementer av automatikk, selv om alvorlighetsgrad og gjentakelsesfare vurderes.

Tabell 4. Inspektørenes oppfølging av gjentatte overtredelser av regelverket om dyrevelferd. Prosentvise fordelinger. N = 262

	Hvordan pleier du å følge opp gjentatt overtredelse av regelverket om dyrevelferd?						Sum	Std. av
	1 Aldri	2	3	4	5	6 Alltid		
Jeg trapper automatisk opp til sterkere virkemidler	3,4	9,2	13,4	28,6	32,4	13,0	100	1,28
Jeg vurderer hvor alvorlig overtredelsen er når jeg bestemmer virkemiddelbruk	1,1	1,9	1,9	9,2	29,0	56,9	100	0,99
Jeg vurderer sannsynligheten for at overtredelsen vil fortsette før jeg bestemmer virkemiddelbruk	4,6	5,0	5,3	17,6	35,9	31,7	100	1,34

At vi her møter en tendens til begrenset responderende tilsyn finner vi også et uttrykk for om vi går til produsentenes opplevelse av inspektørene i Mattilsynet, der under halvparten av respondentene, 37,9 prosent, sier

seg helt eller delvis enige i at inspektørene reagerer likt på overtredelser uavhengig av hvem som kommer på inspeksjon, mens 19,1 prosent er delvis eller helt uenige i påstanden. Likeledes finner vi at under halvparten av produsentene, 46,6 prosent, opplever at inspektørene i Mattilsynet tolker reglene likt uavhengig av hvem som kommer på inspeksjon. Her er 18,1 prosent delvis eller helt uenige, og de resterende 35,3 prosent er verken enige eller uenige.

Ved hjelp av en regresjonsmodell der kjønn, ansiennitet, regional tilhørighet, veterinærutdanning, klinisk praksis og arbeidserfaring fra husdyrproduksjonen inngår som uavhengige variable, finner vi at særlig kvinnelige inspektører har en signifikant større tilbøyelighet til å vurdere alvorlighetsgrad før de bestemmer seg for virkemidler. Kvinnelige inspektører er også signifikant mer tilbøyelige til alltid eller nesten alltid å vurdere sannsynligheten for at overtredelsen vil fortsette, før de bestemmer virkemiddelbruk. At det er variasjoner mellom kvinnelige og mannlige inspektører når det kommer til vurdering av alvorlighetsgrad før en tar stilling til virkemiddelbruk, kan rokke ved sentrale forutsetninger for målet om en helhetlig og enhetlig tilsynsstrategi.

Tilsynsmetodikken i et risikobasert tilsyn strekker seg fra dialog og veiledning til sanksjoner. Særlig opplever respondentene i Mattilsynet dialog med tilsynsobjektet som et viktig virkemiddel for overholdelse av regelverket om dyrevelferd. Dette viser tilbake til dialog- og inspeksjonsfasen og indikerer at noen tilsynsprosesser avsluttes med selve dialogen, jamfør tabell 5 nedenfor. Her er det også begrenset spredning i inspektørenes holdninger. Dialog brukes imidlertid i stor grad i kombinasjon med andre tiltak, hvilket kan indikere at dialog er viktig der manglende aksept for regelverket også er en del av problemet. Mange i Mattilsynet er også positive til en økonomisk reaksjon som tap av produksjonstilskudd eller aktivitetsnekt, hvor over 70 prosent ser dette som viktige virkemidler for å sikre regeloverholdelse.

Blant reaksjonene er det særlig aktivitetsnekt som særlig synes viktig for overholdelse av dyrevelferdsregelverket, slik ansatte i Mattilsynet opplever det, selv om det her er en viss spredning i svarene. Skriftlig saksbehandling praktiseres gjennomgående uansett. Interessant nok opplevs ikke den skriftlige saksbehandlingen helt nøytralt blant ansatte i

Tabell 5. Vurdering blant inspektører og andre som jobber med dyrevelferd regionalt og sentralt i Mattilsynet, når det gjelder spørsmålet om hvor viktig eller uviktig de mener ulike virkemidler er for overholdelse av dyrevelferdsregelverket. Prosentvise fordelinger

Hvor viktig eller uviktig mener du at følgende faktorer er for overholdelse av dyrevelferdsregelverket?									
	1 Svært lite viktig	2	3	4	5	6 Svært viktig	Sum	Std. av	N
Dialog									
Oppdagelsesrisiko	0,6	6,5	10,3	27,7	28,3	26,5	100	1,21	321
Dialog med tilsynsobjektet som skaper felles forståelse om at regelverket er overtrådt	0,3	1,6	3,1	15,9	30,2	48,9	100	0,96	321
Veiledning									
Muntlig veiledning	0,3	1,9	14,5	31,2	27,2	24,7	100	1,09	324
Skriftlighet									
Skriftlig saksbehandling	0,3	3,4	15,5	3,1	33,7	13,9	100	1,03	323
Forvaltningssanksjoner									
Kommunalt vedtak om å miste produksjonstilskudd	1,3	3,4	4,7	12,2	34,7	43,8	100	1,12	320
Overtredelsesgebyr	1,2	4,6	9,6	19,8	36,2	28,5	100	1,18	323
Aktivitetsnekt	1,5	4,3	6,2	16,0	30,6	41,4	100	1,21	324
Straffesanksjoner									
Bot i straffesak	1,6	8,4	13,0	26,4	22,7	28,0	100	1,33	322
Fengsel i straffesak	3,1	8,7	11,8	22,7	23,7	29,9	100	1,41	321

Mattilsynet i prosjektet, men snarere som konflikt drivende. I dette ligger det sannsynligvis inne en reaksjon på den formalisering av et avvik som ligger i skriftliggjøring.

Spør vi produsentene om hvilke situasjoner de har befunnet seg i når det kommer til ulike reaksjoner som følge av regelbrudd, er det – som vi også finner i kapittel 11, basert på produsentsurveyen – de færreste som har opplevd å få vedtak om aktivitetsnekt, bot eller fengselsstraff mot seg de siste fem årene. Det samme gjelder kommunalt vedtak om redusert produksjonstilskudd. Knappe 20 prosent har imidlertid opplevd å få brev fra Mattilsynet om regelbrudd og muntlig informasjon om dette, mens vel 30 prosent hadde fått muntlig veiledning om praktiske løsninger fra Mattilsynets inspektører. Sanksjonsmulighetene Mattilsynet har synes derfor i begrenset grad å benyttes, slik det fremkommer i surveyen til

produsentene. Når så vidt mange av de ansatte i Mattilsynet allikevel opplever både forvaltnings- og straffesanksjonene som viktige for regeloverholdelse, kan resultatene fra produsentsurveyen kanskje tolkes som om det her mest av alt er en allmennpreventiv effekt av disse virkemidlene inspektørene opplever, mer enn de kommer til faktisk anvendelse.

Det er imidlertid visse variasjoner innad i Mattilsynet når det kommer til å fremheve viktigheten av de ulike virkemidlene. Dette finner vi i tilfellet med dialog gjennom bruk av regresjonsteknikker der kjønn, ansiennitet, regional tilhørighet, veterinærutdanning, klinisk praksis og arbeidserfaring fra husdyrproduksjonen inngår som uavhengige variable og holdning til dialog med tilsynsobjektet som avhengig. Særlig viser troen på dialog seg sterk blant de som har arbeidet i Mattilsynet i mer enn ti år. Dette kan kanskje indikere at troen på dialog bygger seg opp med erfaring. Menn ser også ut til å være mer tilbøyelige til å se dialog som et svært viktig virkemiddel enn kvinner.

Ser vi, med samme sett av uavhengige variable, på variasjoner i respondentenes tro på aktivitetsnekt som virkemiddel for å sikre overholdelse av dyrevelferdsregelverket, finner vi en klart signifikant variasjon med kjønn, der kvinner i mindre grad enn menn ser aktivitetsnekt som et viktig virkemiddel for å overholde dyrevelferdsregelverket. Den samme klare sammenhengen mellom kjønn og virkemiddelbruk finner vi samtidig for kommunalt vedtak om å miste produksjonstilskudd, hvor kvinner også her i mindre grad enn menn ser dette som et viktig virkemiddel. Hvorvidt dette har en sammenheng med at kvinner gjennomgående er yngre enn de mannlige inspektørene, og med det har mindre tro på disse tvangsmessige virkemidlene, skal være usagt. Det er imidlertid interessant å merke seg at troen på aktivitetsnekt som virkemiddel avtar for inspektører over 50 år, sammenliknet med de som er yngre.

Disse systematiske variasjonene i inspektørenes tro på de ulike virkemidlene kan også implisere ulike bruk av dem. Dette utfordrer Mattilsynets målsettinger om helhet og enhet i tilsynet.

Er det da slik at de inspektørene som opplever dialog med tilsynsobjektet som svært viktig for å fremme overholdelse av dyrevelferdsregelverket også sier seg enig i en påstand om at *varslet tilsyn fremmer dyrevelferden mer effektivt enn uvarslet tilsyn*? Her er svaret nei. De som ser dialog som

et viktig virkemiddel ser samtidig i stor grad uvarslet tilsyn som mer hensiktsmessig. Over 70 prosent av respondentene er mer positive til uvarslet tilsyn enn de er til varslet. Av disse svarer nær 80 prosent at de ser dialog som et svært eller nær svært viktig virkemiddel for å sikre god dyrevelferd.

Tiltak overfor dyreholdere med personlige vansker av mer psykososial karakter

Avdekking av avvik fra regelverket for dyrevelferd kan i noen tilfeller lede frem til dyreholdere med personlige psykososiale vansker. De aller fleste blant inspektørene sier seg imidlertid uenige i en påstand om at Mattilsynet bør ta hensyn til at dyreholder har personlige/psykiske/psykososiale problemer når de treffer sine vedtak. Dette kan på den ene siden tolkes som en indikasjon på at inspektørene i Mattilsynet setter hensynet til dyrenes velferd foran dyreholders psykiske helse. På den andre siden kan det kanskje også tolkes som uttrykk for en klar ansvarsfordeling mellom Mattilsynet og helsevesenet, der deres samfunnsoppdrag er forskjellig. I intervjuer med inspektører i Mattilsynet finner vi dessuten at kommunelegen eller kommunehelsetjenesten gjerne varsles der Mattilsynet har mistanke om at det foreligger psykososiale problemer, eller der liv og helse kan være i fare. Mattilsynet tar slik dyrenes velferd videre, mens helsetjenesten tar ansvar for dyreholders helse.

Ved bruk av regresjonsteknikker finner vi at menn ser ut til å være mer tilbøyelige til å ta hensyn til dyreholders helse enn kvinner. Ut over dette er det ingen systematiske variasjoner informantene imellom når det kommer til å sette dyrenes velferd foran hensynet til dyreholders psykiske helse.

Generelt er tiltak i tilsynet delt mellom de mer pedagogiske virkemidlene på den ene siden, som dialog og veiledning, og strengere reaksjoner. Dette må vi anta speiler todelingen vi ser når det kommer til årsaker til regelbrudd, mellom holdninger og kunnskap. Et interessant og viktig funn er at ansatte i Mattilsynet gjennomgående ser de sanksjonsbaserte virkemidlene som viktige for å sikre regeloverholdelse, samtidig som produsentene i svært begrenset grad har opplevd å få sanksjonsvedtak mot seg.

Dialog, i form av muntlig informasjon og veiledning om praktiske løsninger, synes å utgjøre mye av essensen i oppfølgingsfasen innenfor det risikobaserte tilsynet, slik vi møter det her. Den store vekten på dialog kan indikere at inspektørene i Mattilsynet er tilbakeholdne med å overdimensjonere virkemiddelbruken. Dialog kan være et viktig virkemiddel for å bygge aksept for regelverket.

Inspektørene synes imidlertid i stor grad å være tilbøyelige til å trappe opp virkemiddelbruken automatisk ved gjentatte overtredelser av regelverket om dyrevelferd. Dette kan undergrave forholdsmessighetsprinsippet i lovhåndhevelsen, noe det også argumenteres for i kapittel 9. Det store flertallet gir på den annen side uttrykk for at de alltid eller nesten alltid vurderer hvor alvorlig overtredelsen er før de bestemmer virkemiddelbruk. Dette gir et noe uklart inntrykk av hvor responderende tilsynet egentlig er i denne fasen, der det er snakk opp gjentatte overtredelser. Dette forsterkes av tendensene til at særlig kjønn og ansiennitet ser ut til å ha en signifikant effekt på holdninger til bruk av opptrappende virkemidler. Dette utfordrer samtidig idealet om helhet og enhet i tilsynet, hvor realitetene er at inspektørene i en del tilfeller vurderer virkemidlene i oppfølgingsfasen forskjellig. Dette støttes i produsent-surveyen, hvor produsentene i relativt høy grad opplever at reaksjonene på overtredelser og regeltolkninger varierer avhengig av hvem som foretar tilsynet.

Risikobasert tilsyn versus tilsynskampanjer og randomisert tilsyn

Mattilsynets risikobaserte tilsynsstrategi på dyrevelferdens område byr med dette på noen viktige dilemmaer. Spørsmålet er hvordan strategien står seg versus andre strategier for å øke graden av regeloverholdelse på dyrevelferdens område.

En supplerende strategi Mattilsynet praktiserer fra tid til annen er ulike former for tilsynskampanjer, der eksempelvis en hel næring utsettes for tilsyn. At også dette kan oppleves som stigmatiserende kommer til uttrykk i et oppslag i media der Mattilsynets tilsyn med svinenæringen omtales.

Jeg føler det har blitt mye nå og vi blir stigmatisert. Det begynner å gå folk på nervene. De begynner å bli lei av dette, sier svinebonde og leder av Time svineavlslag (lokallag under Norsvin), Sem Garborg til NRK. (Akhtar, 2021)

Oppslaget går i rette med Mattilsynets landsdekkende kampanje mot svinenæringen, der 600 besetninger skal gjennomgås og bønder over hele landet skal få uanmeldte besøk fra Mattilsynet.

Det siste året er det 100 slaktegrisprodusenter som har sluttet og de siste årene er det 200. Økonomien har spilt en rolle, men også stigmatiseringen og angsten for Mattilsynet, sier Garborg. (Akhtar, 2021)

Dette illustrerer at også tilsynskampanjer kan oppleves stigmatiserende og som et uttrykk for mistillit, i dette tilfellet overfor en hel næring. Dette er imidlertid ikke analysert systematisk i vår studie. Dette understreker legitim utvelgelse som en helt grunnleggende forutsetning for dialog i dialogs- og inspeksjonsfasen. Dette kan sies å bli forsterket i den grad inspektørene tilskrives en rolle som agenter for staten (jf. Maynard-Moddy & Musheno, 2020).

At inspektørene også er bevisst at tilsynsbesøk kan virke stigmatiserende, kommer til uttrykk i et intervju med en av de som i Mattilsynet jobber med tilsyn på dyrevelferdens område: «Det skal ikke være en skam å få besøk av Mattilsynet. Og hvis vi skal vite noe om hvordan det er der ute, så må vi også gå på randomiserte – altså tilfeldige ting.»

Det er her vedkommende snakker frem viktigheten av et mer standardisert sjekkpunkttilsyn:

Hvis du ser på regelverket for hvordan dyr skal ha det, så er det veldig, veldig mange ting. Og hvis du skal måle båsbredder og sånn ... se på alt melkeromsutstyret og det er egne forskrifter for det ... vi kan ikke se på alt, men vi kan plukke ut noen ting og si at vi sjekker det, og hvis det er i orden, så er det stor sjanse for at her er det orden på butikken ... men hvis det er – vi ser åpenbare ting, så må vi jo gripe fatt i det.

I oppfølgingsfasen er det kritisk å velge en handlingsstrategi som oppleves som legitim av tilsynsobjektet. Dette innebærer å stå i et rimelig forhold til de avvik som avdekket, slik at eventuelle tiltak fremmer et godt samarbeidsklima og aksept for regelverket. Vi har ovenfor skissert

bredden i den oppfølging Mattilsynet kan tilby og de vedtak som kan fattes. Et kritisk punkt her er å ikke overdramatisere situasjonen og skape unødvendig konflikt. Å treffe dette punktet kan være krevende.

Uvarslet tilsyn oppleves allikevel av de ansatte i Mattilsynet som mer effektivt for å fremme dyrevelferden enn varslet hensyn. En av to sier seg helt eller nesten helt uenig i en påstand om at varslet tilsyn fremmer dyrevelferden mer effektivt enn uvarslet tilsyn, mens under 10 prosent er helt eller nesten helt enige i påstanden.

Flere inspektører i Mattilsynet viser også til i intervju til koblingen mellom ressurser og tilsynsstrategi, slik Paul (2016) også er inne på i sin artikkel. I en situasjon med stadig strammere budsjettammer og ressurser til å bruke på tilsyn, vil det tvinge seg frem at tilsyn primært gjøres der det foreligger størst kjent risiko for avvik fra regelverket. En informant kaller det å utføre «MÅ-oppgavene», oppgaver som må prioriteres i en situasjon med knappe ressurser.

Randomisert utvalg eller punkttilsyn innebærer at det utføres et tilsyn ut fra et tilfeldig utvalg, slik at alle i utgangspunktet har like muligheter til å velges ut. Et randomisert punkttilsyn i kombinasjon med et risikobasert kan imidlertid antas å bidra til å dempe det stigmatiserende ved å få et tilsyn på sin virksomhet. Dette kan bidra positivt til å fremme dialog mellom inspektør og dyreholder. Dette kan i seg selv antas å redusere gapet mellom idealet til grunn for dyrevelferdslovgivningen og praksis, selv om antallet risikoprodusenter man avdekker ved randomisert utvelgelse vil kunne være mer begrenset.

De ansatte i Mattilsynet på dyrevelferdens område har større tiltro til at randomisert punkttilsyn fremmer dyrevelferden mer effektivt enn tilsyn med hele virksomheter, selv om de fleste også uttrykker skepsis til randomisert punkttilsyn. Randomisert tilsyn kan også antas i større grad å ha en allmennpreventiv effekt, gitt at alle produsenter vil ha en sannsynlighet for å få tilsyn på sin virksomhet. På spørsmål om dette fremmer dyrevelferden mer effektivt enn tilsyn med hele virksomheter, på en skala fra 1 til 6, finner vi at de fleste blant Mattilsynets ansatte, 55 prosent, plasserer seg på de midterste alternativene, 3 og 4. Flere synes også mer positive til randomisert punkttilsyn sammenliknet med varslet tilsyn.

Er enhetlig og helhetlig tilsyn sikret med utgangspunkt i risikovurderinger?

Innenfor det risikobaserte tilsynet må inspektørene balansere mellom dels å veilede om regelverket og dels å kontrollere at regelverket overholdes. Målet er å redusere risikoen for avvik fra gjeldende regelverk og redusere gapet mellom de idealer om dyrevelferd som kommer til uttrykk i regelverket og de faktiske realiteter. Dette er det førende hensynet innenfor tilsynsdesignet. Slik vi har definert dette designet i dette kapitlet, ligger dagens risikobaserte tilsyn tett på det man i litteraturen har kalt et *responsivt tilsyn* (Ayles & Braithwaite, 1992), hvor det sentrale er å vurdere avvik og reaksjon opp mot hverandre. Dette innebærer at man gjennom tilsynet bygger dialog med tilsynsobjektene for slik å sikre aksept og regeloverholdelse. Spørsmålet er: I hvilken grad bidrar det risikobaserte tilsynet innenfor dyrevelferdsregimet til å fremme intensjonene i dyrevelferdslovgivningen? Lykkes man i å vurdere avvik og reaksjon opp mot hverandre, slik forventningene er innenfor et responsivt tilsyn (Ayles & Braithwaite, 1992)? Og i forlengelsen av det; hvilke adferdsendringer kan vi ut fra denne analysen forvente som følge av det risikobaserte tilsynet Mattilsynet utfører på dyrevelferdsområdet?

En viktig forutsetning er at tilsynet utføres der risikoen for avvik er størst. Her synes Mattilsynet i stor grad å basere seg på tre kilder: bekymringsmeldinger, registreringer i det interne saksbehandlingssystemet MATS og intern informasjonsutveksling. Særlig de to siste kildene kan i stor grad antas å fange opp mange av de som tidligere har vært registrert med avvik, slik det fremstår i surveyen til ansatte i Mattilsynet. Her er det særlig de som håndhever tilsynet i førstelinjen som mest effektivt synes å kunne ivareta lovens intensjon. Utfordringen synes å være å fange opp de akutte vanskjøtselene, selv om noen av disse kan fanges opp gjennom bekymringsmeldinger.

Når tilsynet er kommet i stand fremstår dialog å være en forutsetning for godt tilsynsarbeid, slik inspektørene opplever det. Analysen viser at Mattilsynets ansatte her opplever sin kompetanse innenfor tilsynsvirksomhet som god. Det samme gjelder egen evne til å kommunisere med produsentene. Disse gode erfaringene deles av et stort flertall av

produsentene, slik det fremkommer i produsentsurveyen som diskuteres i kapittel 11. Samtidig opplever rundt 10 til 15 prosent av produsentene at Mattilsynet er ute etter å ta dem når de kommer på tilsyn. Det er rimelig å anta at det er overfor denne gruppen dialog og kommunikasjon særlig kan være krevende å etablere. Overfor denne gruppen ville sannsynligvis et randomisert punkthensyn bedret mulighetene for dialog, ved å redusere opplevelsen av å være spesielt utvalgt med bakgrunn i hendelser.

Potensialet for konflikter synes særlig å ligge i oppfølgingsfasen, slik tilsynsprosessen er delt inn i denne analysen. Her ligger det også inne et betydelig skjønn fra inspektørens side når oppfølgingstiltak skal velges og implementeres, med tilhørende potensiale for ulikebehandling. Slik det fremkommer i denne analysen, er det først og fremst i denne fasen vi finner de største utfordringene når det kommer til å etablere et helhetlig og enhetlig tilsyn. Utfordringene ligger dels i den relativt høye andelen som svarer at de automatisk trapper opp virkemiddelbruken til sterkere virkemidler ved gjentatte overtredelser av regelverket, jamfør tabell 4 ovenfor, noe som bryter forutsetningen om at skjønnsutøvelsen skal ivareta forholdsmessighetsprinsippet. Dernest synes det også som en utfordring for idealet om et helhetlig tilsyn at kjønn korrelerer så vidt sterkt med foretrukket virkemiddelbruk, særlig tilbøyeligheten til å se aktivitetsnekt som et viktig virkemiddel for å overholde dyrevelferdsregelverket. Den samme klare effekten ser vi av kjønn for et virkemiddel som å miste produksjonstilskuddet, hvor kvinnelige inspektører i begge tilfellene er mindre tilbøyelige til å se disse virkemidlene som viktige sammenliknet med mannlige inspektører.

Dette viser at i den tredje fasen av tilsynsprosessen, som vi i dette kapitlet har definert som oppfølgingsfasen, kommer det inn systematiske variasjoner i vurderingene av tilgjengelige oppfølgingstiltak. I den grad dette også gir ulike praksis, kan det åpne for ulikebehandling ved regelbrudd. Dette funnet støtter opp under funn gjort av KPMG i deres granskning av Mattilsynet i 2019, der de påpeker viktigheten av enhetlig regelverksfortolkning i Mattilsynet. KPMGs anbefaling er blant annet mer oppdaterte og enhetlige veiledere og retningslinjer, samt mer enhetlig og forutsigbart tilsyn (KPMG, 2019, s. iv).

Hvorvidt det er opplevelse av ulikebehandling som ligger bak når et flertall blant de ansatte i Mattilsynet med dyrevelferd som arbeidsfelt gir uttrykk for at konflikter med dyreholdere er til hinder for forbedring av dyrevelferden, kan vi ikke si ut fra denne analysen. Det er uansett viktig å ta i betraktning at man fra Mattilsynets side opplever en respekt når man er ute på tilsyn, med grunnlag i fagkunnskap og innsikt i produksjonsprosessene. Et flertall av inspektørene gir også uttrykk for at de vurderer sannsynligheten for at overtredelse vil fortsette, før de bestemmer virkemiddelbruk. Dette gir et inntrykk av at det kanskje særlig er i forhold til dyreholdere med gjentatte avvik tilsynsdialogen kan være krevende. Et flertall av våre respondenter, både fra Mattilsynet og produsentene, kobler imidlertid ikke tilsynsarbeid opp mot konflikter, hvilket bærer bud om høy grad av respekt partene imellom. I et instrumentelt perspektiv synes det samtidig ikke tilstrekkelig bare å informere om regelverket, man må også bygge aksept og forståelse for viktigheten av det.

Referanser

- Akhtar, S. A. S. (2021, 22. februar). *Svinebonde ut mot ny kampanje fra Mattilsynet: – Stigmatisering*. NRK. <https://www.nrk.no/rogaland/svinebonde-sem-garborg-ut-mot-ny-kampanje-fra-mattilsynet-1.15386267>
- Ayres, I. & Braithwaite, J. (1992). *Responsive regulation: Transcending the deregulation debate*. Oxford University Press.
- Baldwin, R., Cave, M. & Lodge, M. (2011). *Understanding regulation, theory, strategy and practice*. Oxford Scholarship online. <https://doi.org/10.1093/acprof:osobl/9780199576081.001.0001>
- Black, J. & Baldwin, R. (2010). Really responsive risk-based regulation. *Law & Policy*, 32(2), 181–213. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9930.2010.00318.x>
- Braithwaite, J. (2001). *Restorative justice and responsive regulation*. Oxford University Press.
- Braithwaite, J. (2011). The essence of responsive regulation. *UBC Law Review*, 44, 475–520.
- Döhler, M. & Wegrich, K. (2010). Regulierung als Konzept und Instrument moderner Staatstätigkeit. *Der moderne staat – dms: Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 3(1), 31–52. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-413677>
- Ellefsen, R. (2009). *Ny dyrevelferdslov: Beskyttes dyr eller næring? Interessekonflikt og motstridende syn på dyrs status i lovprosessen forut for dyrevelferdsloven*

- [Masteroppgave, Universitetet i Oslo]. DUO vitenarkiv. <http://urn.nb.no/URN:NBN:no-22231>
- Ellefsen, R. (2013). Å fylle «dyrevelferd» med mening: Skillelinjene i dyrevelferdsdebatten. *Sosiologi i dag*, 43(2).
- Europaparlaments- og rådsforordning nr. 2017/625. (2017, 15. mars). *Europaparlaments- og rådsforordning (EU) 2017/625 om offentlig kontroll for å sikre anvendelsen av næringsmiddel- og fôrvareregelverket samt regler for dyrs helse og velferd, plantehelse og plantevernmidler*. Lovdata.
- Gezelius, S. S. (2019). 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>
- Gunningham, N. (2010). Enforcement and compliance strategies. I R. Baldwin, M. Cave & M. Lodge (Red.), *The Oxford handbook of regulation* (s. 131–135). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199560219.003.0007>
- 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
- Kringen, J. (2012). *Regulering og tilsyn som kunnskapsområde og forskningstema*. I P. H. Lindøe, J. Kringen & G. S. Braut (Red.), *Risiko og tilsyn* (s. 101–122). Universitetsforlaget.
- Landbruks- og matdepartementet. (2016). *Statsbudsjettet 2020. Landbruksdepartementets tildelingsbrev til Mattilsynet 2016*. <https://www.regjeringen.no/contentassets/f3630965333e4af2a5f1007dbdcobad9/tildelingsbrev-mattilsynet-2020.pdf>
- Lipsky, M. (2010). *Street level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*. Russel Sage Foundation.
- Lloyd-Bostock, S. M. & Hutter, B. M. (2008). Reforming regulation of the medical profession. The risk of risk-based approaches. *Health, Risk & Society*, 10(1), 69–83. <https://doi.org/10.1080/13698570701782460>
- Mattilsynet. (2020). *Årsrapport 2020*. https://www.mattilsynet.no/om_mattilsynet/aarsrapporter_fra_mattilsynet.775
- Maynard-Moody, S. & Musheno, M. (2000). State agent or citizen agent: Two narratives of discretion. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2), 329–358. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a024272>
- Paul, R. (2016). Entgegen aller Wahrscheinlichkeiten? Erklärungsansätze für die Diffusion risikobasierter Regulierung im föderalen System Deutschlands. *Dms – der moderne staat: Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 9(2), 325–252. <https://doi.org/10.3224/dms.v9i2.26348>

- Riksrevisjonen. (2019). *Revisjonsrapport om myndighetenes innsats mot alvorlige brudd på dyrevelferdsloven i landbruket*. <https://www.riksrevisjonen.no/rapporter-mappe/no-2019-2020/myndighetenes-innsats-mot-alvorlige-brudd-pa-dyrevelferdsloven-i-landbruket/>
- Schaefer, C. (2015). *Tilsynets strategi og praksis for å få til endring og forbedring i helsetjenesten – en komparativ casestudie av to fylkesmenn* [Masteroppgave, Universitetet i Stavanger]. <http://hdl.handle.net/11250/2385204>
- St.prp.nr. 1 (2002–2003). *Den kongelige proposisjonen om statsbudsjettet medregnet folketrygden for budsjetterminen 1. januar–31. desember 2003*. Finansdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stprp-nr-1-2002-2003--2/id419105/>
- Van de Walle, S. & Raaphorst, N. (2019). Introduction: The social dynamics of daily inspection work. I Van de Walle, S. & Raaphorst, N. (Red.), *Inspectors and enforcement at the front line of government* (kap. 1). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-030-04058-1_1
- Walshe, K. (1999). Improvement through inspection? The development of the Commission for Health Improvement in England and Wales. *Quality in Health Care*, 8(3), 191–196. <https://doi.org/10.1136/qshc.8.3.191>

«Alt handler om skjønn»: Rettslige rammer for skjønnsutøvelse møter skjønnsutøvelse på bakkeplanet

Sigrid Stokstad*

By- og regionforskningsinstituttet NIBR ved OsloMet –
storbyuniversitetet

Sammendrag: Alle som har ansvar for produksjonsdyrs velferd må bruke skjønn i arbeidet sitt. For å forstå samspeillet mellom lovgivningen, produsentene og Mattilsynet, er det viktig å vite hvordan skjønnsutøvelsen fungerer. I dette kapitlet tar vi utgangspunkt i de rettslige rammene for skjønnsutøvelse i arbeidet med dyrevelferd og undersøker hvordan produsenter og inspektører oppfatter og anvender dem. Det er en avstand mellom de formelle rammene for bruk av skjønn i dyrevelferdsarbeidet og aktørenes oppfatninger om dem. Både produsenter og inspektører har forventninger om at inspektørene skal fylle dette rommet gjennom dialog under tilsynet. Rollen som mellomledd mellom lovgivning og praksis er krevende, men viktig. Formelle styringsmidler som lovgivning og instruksjoner spiller en vesentlig rolle, men det er samtidig god grunn til å være oppmerksom på og prioritere det relasjonelle i tilsynsarbeidet. Dialog mellom inspektør og produsent forutsetter en relasjon som legger til rette for læring. Vi ser også at relasjonelle forhold internt på arbeidsplassen i Mattilsynet har betydning for normutviklingen hos den enkelte inspektøren.

Nøkkelord: forvaltningsrett, skjønnsutøvelse, etterlevelse, tilsyn, normativitet

Abstract: All those who are responsible for the welfare of food production animals must use discretion in their work. To understand the interrelationship between legislation, food producers and the Norwegian Food Safety Authority, it is important

* Sigrid Stokstad er nå ansatt ved Institutt for offentlig rett, Universitetet i Oslo.

to know how the exercise of discretion works. In this chapter, we take as our starting point the legal framework for exercising discretion in working with animal welfare and examine how producers and inspectors perceive and apply it. There is a distance between the formal framework for the use of discretion in animal welfare work and the actors' perceptions of it. Producers as well as inspectors expect that the inspectors will fill this gap through dialogue. The role of intermediary between legislation and practice is demanding, but important. Formal instruments such as legislation and instructions play a significant role, but there is also reason to be aware of and prioritize the relational aspects of the supervisory activities. Dialogue between inspector and producer presupposes a relationship that facilitates learning. We also see that relational conditions within the workplace in the Norwegian Food Safety Authority are important for norm development among the individual inspectors.

Keywords: administrative law, discretion, compliance, supervision, normativity

Innledning

Hvordan kan offentlige styringsmidler utformes og brukes slik at de fremmer dyrevelferdslovens formål på en mest mulig effektiv måte? Dyrevelferdslovgivningen og Mattilsynet som organisasjon med tilsynsmyndighet utgjør sammen hovedstrukturen for myndighetenes ivaretagelse av dyrevelferd. Samtidig skjer det løpende arbeidet med dyrevelferd for matproduksjonsdyr på land først og fremst hos bønder, dyretransportører og slakteritilsatte. De sentrale spørsmålene blir da hvordan produsenter responderer på offentlige styringsmidler, og hvordan Mattilsynet kan bruke styringsmidlene sine på mest mulig effektiv måte. Disse to spørsmålene henger sammen. Vi står overfor et samspill mellom lovgivning og produsenter med Mattilsynet som et mellomledd.

Alle som har ansvar for produksjonsdyrs velferd, enten det gjelder som produsent, transportør, slakter eller ansatt i Mattilsynet, må bruke skjønn i arbeidet sitt. For å forstå samspillet mellom lovgivningen, matprodusentene og Mattilsynet, er det viktig å forstå hvordan skjønnsutøvelsen fungerer. I dette kapitlet tar vi utgangspunkt i de rettslige rammene for Mattilsynets tilsyn med dyrevelferd og undersøker hvordan produsenter og inspektører oppfatter dem. Det selvsagte utgangspunktet er at loven gjelder for alle. Samtidig utvikles oppfatninger om rettslige rammer i ulike fora. Hva som er gjeldende rett utvikles først og fremst i et samspill mellom lovgiver og rettspraksis. Stortinget har vedtatt dyrevelferdsloven, men mye av regelverksutviklingen de siste årene har skjedd i regi av EU/

EØS, og på nasjonalt nivå har det vært aktiv bruk av forskriftsmyndighet. Hvilke oppfatninger produsenter og inspektører har om dyrevelferd og tilsynsvirksomhet utvikles gjerne innenfor deres sosiale arenaer. Det er derfor grunn til å undersøke nærmere hvordan forholdet er mellom de rettslige rammene og praksis på bakkeplanet.

Dette kapitlet tar utgangspunkt i den rettslige reguleringen av dyrevelferd for produksjonsdyr på land og Mattilsynets myndighet som tilsynsorgan. Målet er belyse noen elementer som kan påvirke realiseringen av dyrevelferdslovens formål. Kapitlet skal vise elementer av samspillet mellom de rettslige rammene og praksis på bakkeplanet. Dette skal vi gjøre ved å undersøke skjønnsutøvelse i tilsynsarbeidet. Hvilket skjønnsrom åpner lovgivningen for, og hvilke oppfatninger har inspektørene og produsentene om skjønnsrommet og skjønnsutøvelsen? I hvilken grad inngår de rettslige rammene for skjønnsutøvelsen i aktørenes rettsoppfatning?

Metode

Normative påvirkningsmidler i form av forbud og påbud er ett av flere virkemidler for å framtvinge ønskede handlemåter, og dyrevelferdslovgivningen er et eksempel på slik bruk av normative påvirkningsmidler. I boka *Statens styringsmuligheter* problematiserte juristen Torstein Eckhoff hvilke muligheter staten har for å påvirke menneskers handlemåte. Han konstaterte allerede innledningsvis at statens muligheter for å øve innflytelse på menneskers atferd er begrenset (Eckhoff, 1983, s. 26), og at mange mennesker har overdrevne forestillinger om hva som kan oppnås ved hjelp av lovgivning (Eckhoff, 1983, s. 35). Den første betingelsen for at lovregler skal kunne påvirke folks handlemåte, er ifølge Eckhoff at de får kjennskap til hva reglene går ut på. Hvor godt kommunikasjonsprosessen fungerer, avhenger både av avsender og mottakere (Eckhoff, 1983, s. 36). Han påpeker at blant annet forvaltningsorganer kan spille en betydelig rolle som mellomledd mellom lovgiver og dem lovene gjelder (Eckhoff, 1983, s. 39).

Denne undersøkelsen tar utgangspunkt i en retts sosiologisk tradisjon der rettsbegrepet er empirisk basert (Banakar, 2013, s. 55). Erkjennelsen av at det ikke nødvendigvis er sammenfall mellom hva lovgivningen sier og hvilke oppfatninger folk har om sine rettigheter og plikter gir grunnlag

for å skille mellom «law in books and law in action», der det er en avstand mellom regulering og etterlevelse. Dette gjør seg ikke bare gjeldende i forholdet mellom lovgiver og private som er bundet av loven, det kan også gjelde for styring innenfor en forvaltningsorganisasjon, der ledelsen gir styringssignaler til dem som arbeider i førstelinjen. Inspektørene i Mattilsynet skal handle innenfor rammer i lovgivningen og i organinterne instruksjoner. Ruthanne Huising og Susan Silbey har vist at etterlevelse av organinterne regler beror på gjensidig relasjonell avhengighet heller enn ledelsessystem i seg selv (Huising & Silbey, 2011, s. 14).

Førstelinjetjenesten i byråkratiet, som inspektørene i Mattilsynet er, må håndtere avstanden mellom lovgivningen og produsentene som de fører tilsyn med, så vel som avstanden mellom lovgivningen, sentralnivået i Mattilsynet og førstelinjen selv. De må etablere kontakt og skape kommunikasjon. Avstanden som oppstår skal ikke ses som et vakuum, men som et rom som fylles opp av de ulike aktørene. Lipsky har beskrevet *street-level bureaucracy* og de særlige utfordringene som reises i møter mellom førstelinjetjenesten og folk, der han har påpekt at bakkebyråkrata bruker skjønn i den daglige interaksjonen med publikum (Lipsky, 2010).

For å få bedre innsikt i forholdet mellom rettslige rammer og folks rettsoppfatninger, kan det være hensiktsmessig å bruke Petrazyckis skille mellom den intuitive og den offisielle retten. Retten beskrives som en interaksjon mellom to slags etiske erfaringer, den ene er en del av individets persepsjon, mens den andre stammer fra omverdenen (Banakar, 2013, s. 62). Overført til møtet mellom inspektør og produsent i tilsyn med dyrevelferd gir dette oss grunn til å ha som utgangspunkt at både inspektøren og produsenten stiller med disse to typene etiske erfaringer når de skal tolke og anvende lovgivningen. Som redskaper for staten er det grunn til å tro at inspektørene ligger nært opp til den offisielle retten, men de har også sine intuitive oppfatninger, som de også har med seg i det daglige tilsynsarbeidet.

Ved siden av de individuelle erfaringene møter lovgivningen også normer som utvikles i sterkt integrerte sosiale grupper. Med henvisning til Eugen Ehrlich og David Nelken viser Banakar at lovgiverne aldri står overfor et normativt vakuum, og at «den levende retten» utvikles i møtet

med ulike sammenslutninger (Banakar, 2013, s. 70). Det er grunn til å tro at både inspektører og produsenter er med i ulike fellesskap som kan påvirke deres oppfatninger om retten. Dels kan de være med i de samme fellesskapene, dels kan de høre til ulike fellesskap. Samtidig er den positive retten i seg selv et sterkt fellesskap som både inspektører og produsenter tar del i. Som styringsmiddel har den positive retten en særstilling, der lovgiverne kan forme menneskers rettsbevissthet og påvirke sosiale grupper etos. Dette er beskrevet som en form for sosial ingeniørkunst via retten (Banakar, 2013, s. 63). Poenget er altså ikke at den positive retten mangler betydning, men at det eksisterer både formelle og uformelle normer. Dersom den positive retten – slik den framkommer gjennom lovgivning, domspraksis mv. – skal være et effektivt styringsmiddel, bør den også være i aktiv bruk i den daglige tilsynspraksisen. Gjennom klagesaker og domstolsbehandling får vi kunnskap om hvordan Mattilsynet og produsentene forholder seg til den positive retten, men det er en relativt liten andel av alle tilsyn som blir underlagt slik prøving, og det er en utfordring å skaffe kunnskap om hva som skjer i praksis.

Redegjørelsen for de rettslige rammene for skjønnsutøvelsen i dyrevelferdsarbeidet bygger på juridisk metode, men er ikke i seg selv ment å gi ny kunnskap om gjeldende rett. Undersøkelsen av oppfatninger om skjønnsrom og skjønnsutøvelse blant inspektører og produsenter bygger på samfunnsvitenskapelig metode. Datamaterialet er spørreundersøkelser til ansatte i Mattilsynet som arbeider med dyrevelferd og til produsenter, samt kvalitative intervjuer med ansatte i Mattilsynet, ansatte i slakteribedrifter, dyretransportører og produsenter. I den grad det er brukt navn i henvisningene til intervjuene, er de anonymiserte. Det er redegjort nærmere for innretningene på denne datainnsamlingen i kapittel 1.

Aktører, begreper og prosesser

Forvaltningens virksomhet er lovbundet. Mattilsynet er et forvaltningsorgan som er tildelt myndighet og ansvar gjennom lov. Selve tildelingen av myndighet til Mattilsynet på dyrevelferdsområdet skjer gjennom dyrevelferdsloven, men lovgivningen setter også rammer for hvordan

myndigheten kan brukes. Slike skranker finner vi ikke bare i dyrevelferdsloven med forskrifter, men også i annen lovgivning som for eksempel forvaltningsloven, Grunnloven og lovgivning som implementerer internasjonale forpliktelser, som den europeiske menneskerettighetskonvensjonen og EØS-avtalen, herunder alle EØS-reglene om dyrevelferd.

Hvis Mattilsynets ansatte gjør inngrep overfor enkeltpersoner eller virksomheter som lovgivningen ikke åpner for, er det i strid med legalitetsprinsippet som er uttrykt i Grunnloven § 113. Myndighetsutøvelsen vil da være ulovlig, og vedtak vil være ugyldige. Hvis en ansatt i Mattilsynet lar være å utføre en plikt som er pålagt i medhold av organisasjons- og instruksjonsmyndigheten, kan det få konsekvenser i form av oppsigelse, disiplinærreaksjon eller avskjed, se statsansatteloven (2017) §§ 20, 25 og 26. Ved grovere pliktbrudd kan det også bli tale om straffansvar, se straffeloven (2005) §§ 171–173 (Skoghøy, 2018, s. 103).

Regelverket om dyrevelferd åpner i betydelig grad for bruk av skjønn. Blant inspektører, produsenter, ledelse i Mattilsynet, klagesaksbehandlere og domstoler kan vi finne ganske ulike oppfatninger om skjønnsrom og skjønnsutøvelse. Vi møter synspunkter som at inspektørene bør se bort fra krav i regelverket når det er «høl i huet» eller upraktisk, mens jurister først og fremst er opptatt av skillet mellom rettsanvendelsesskjønn og forvaltningsskjønn. Mange er opptatt av skjønn, men det framgår ofte ikke helt klart hva som ligger i dette begrepet når det brukes, og ulike aktører kan gi det litt ulikt innhold.¹

En måte å strukturere dette stoffet på, er å skille mellom ulike former for skjønn. Det vil være en sterk forventning om at tilsyn med dyrevelferd bygger på skjønnsutøvelse som er dyrevelferdsfaglig fundert. Ved siden av det dyrevelferdsfaglige skjønnen har vi produksjonsfaglig skjønn. Hold av dyr for matproduksjon bygger på faglige vurderinger om hvordan produksjonen bør innrettes for at produksjonen skal være god. Det kan være

¹ I dette kapitlet er perspektivet avgrenset til å gjelde dem som deltar i husdyrproduksjonen og ansatte i Mattilsynet. Andre kan også ha forventninger til inspektørenes skjønnsutøvelse, for eksempel har Rune Ellefsen identifisert to grupper som ikke nødvendigvis arbeider direkte med tilsynsarbeid eller husdyrproduksjon, nemlig de som er engasjert i grunnleggende prinsipielle spørsmål om dyrs status i samfunnet og gjeldende lovverk og de som problematiserer legitimiteten i dagens husdyrhold (Ellefsen, 2013).

sammenfall mellom hva som er dyrevelferdsfaglig og produksjonsfaglig godt, men det produksjonsfaglige skjønnnet tar i tillegg hensyn til hva som gir lønnsomhet i virksomheten og hva som er mulig i praksis innenfor den produksjonsformen som gjelder. En inspektør i Mattilsynet forventes også å gjøre gode vurderinger med hensyn til samhandling med enkeltpersoner under tilsynet. Dette gjelder kommunikasjon og samarbeid under selve tilsynet med sikte på å få riktig forståelse av dyrevelferden på stedet, men også valg av virkemidler for oppfølging dersom det avdekkes brudd på regelverket. Et sentralt spørsmål er hvilke tiltak som kan bidra til at nettopp denne produsenten skal følge regelverket.

En siste form for skjønnsutøvelse som det forventes at inspektørene skal utøve, er rettslig bundet skjønn. Rettslig bundet skjønnsutøvelse prøves fullt ut av domstolene og må holdes innenfor rammen av rettskildelæren, der det er egne normer for hva som anses som relevant og hvilken vekt de ulike rettskildedefaktorene skal ha. Fastleggelsen av hvilket innhold regelverket har skjer gjennom juridisk metode, der utgangspunktet er lovens eller forskriftens ordlyd. I tillegg kommer rettspraksis, lovforarbeider, reelle hensyn, forvaltningspraksis og andre rettskildedefaktorer. Disse gis vekt etter gjeldende rettskildeprinsipper (Eckhoff & Helgesen, 2001, s. 27–28). Innholdet i den enkelte bestemmelsen må også vurderes opp mot rammer som følger av andre normer som gjelder på det aktuelle området, for eksempel grunnlovsbestemmelser, folkerettslige forpliktelser, annen lov og ulovfestet rett. Regelverk som bygger på folkerettslige forpliktelser må tolkes i henhold til folkerettslig metode. Jurister har opplæring i denne måten å tolke lovgivning på, men alle som arbeider med myndighetsutøvelse forventes å holde seg innenfor de rettslige rammene som gjelder for myndighetsområdet deres, og personer som er pålagt plikter i lovgivningen forventes å holde seg innenfor rammene av gjeldende rett slik de framkommer gjennom tolkning av loven etter gjeldende rettskildeprinsipper.

Ulike typer skjønn brukes ofte i kombinasjon. De fleste aktørene er oppatt av å følge lovgivningen, slik at utøvelse av produksjonsfaglig skjønn, dyrevelferdsfaglig skjønn og bruk av annen erfaringsbasert kunnskap ikke skjer uavhengig av hva som følger av lov eller forskrift. Og utformingen av lovgivningen bygger på sin side i stor grad på at forvaltningen

har ulike former for fagkunnskap. Skillene mellom ulike skjønnsstyper er likevel egnet til å illustrere hvilke forventninger som gjelder til skjønnsutøvelsen. De fleste aktørene vil sikkert kombinere alle typer skjønn, der de tar hensyn til så vel tradisjon for dyreholdet, bransjeinteresser og fagkunnskap om dyrevelferd. Vektingen mellom ulike hensyn kan likevel være forskjellig, og det er grunn til å tro at ulike personer kan mene ulike ting når de bruker ordet «skjønn» og at de kan ha ulike forventninger til inspektørenes skjønnsutøvelse i dyrevelferdsarbeidet.

I en spissformulering om produsentenes forventninger til inspektørenes skjønnsutøvelse sier en ansatt på Mattilsynets hovedkontor at produsentene vil at inspektøren skal ta på samme briller som de selv har, «de skal bruke skjønn sånn som meg» (intervju 4, hovedkontoret [heretter HK]). En slik forventning kan imidlertid ikke inspektøren alltid oppfylle. I og med at Mattilsynets forvaltning er lovbundet, er det også et rettslig svar på spørsmålet om hvilken vurderingsfrihet loven åpner for. Lovgivningen åpner i stor grad for bruk av skjønn i tilsynsarbeidet. Store deler av denne skjønnsutøvelsen er rettslig styrt, slik at fastleggningen av innholdet i loven skal følge rettskildeprinsippene.

Regelverket åpner i ganske stor grad for at dyrevelferdsfaglig skjønn, produksjonsfaglig skjønn og annen erfaringsbasert kunnskap anvendes, og forutsetter det også, men omfanget varierer mellom ulike situasjoner. Utgangspunktet for rammen er loven selv, der for eksempel ordet «for-svarlig» angir at Mattilsynet har en viss vurderingsfrihet. Men en kan ikke alltid lese klart av lovteksten om innholdet i slike skjønnsmessige ord skal bero på en rettslig bundet vurdering. Loven må tolkes også på dette punktet, og i tolkningen er det altså rettskildeprinsippene som skal følges.

Når forvaltningen er gitt en valgfrihet med hensyn til om myndigheten skal brukes eller ikke, er vi innenfor området for forvaltningsskjønn. «Kan-skjønn» er den formen for forvaltningsskjønn der forvaltningen er gitt myndighet i loven som den kan velge å bruke eller ikke. Dette er ofte markert med ordet «kan» i regelverket, men også slike formuleringer må tolkes for å fastsette om det stiller forvaltningen fritt med hensyn til om myndigheten skal brukes eller ikke (Eckhoff & Smith, 2018, s. 378). Slike kompetansetildelinger følges oftest av betingelser for bruk av myndigheten i regelverket.

Grensene for hva som skal anses som rettslig bundet skjønnsutøvelse er utviklet i domstolene. Skillet mellom rettslig styrt skjønnsutøvelse og forvaltningsskjønn avgjør om domstolene kan overprøve skjønnsutøvelsen eller ikke. Domstolene kan som utgangspunkt bare ta stilling til rettsspørsmål, slik at de prøver rettslig styrt skjønnsutøvelse, men ikke forvaltningsskjønnet. I tillegg til at det er utviklet noen skranker for domstolskontrollen, finner vi også saker der domstolen formelt sett har prøvingsadgang, men der den likevel utviser tilbakeholdenhet med å prøve forvaltningens skjønnsutøvelse, særlig der vurderingene er av faglig art.

Også i tilfeller der en lovtolkning innebærer at Mattilsynet utøver forvaltningsskjønn, finner vi rettslige skranker som begrenser skjønnsfriheten. Som en generell skranke for vedtak etter dyrevelferdsloven gjelder det at de må være forholdsmessige og ikke mer inngripende enn det som er nødvendig for å ivareta lovens formål (Ot.prp. nr. 15 (2008–2009), s. 115). Sammen med kravet om forholdsmessighet gjelder det også andre ulovfestede skjønnskranke som er utviklet gjennom rettspraksis. Vedtak skal som utgangspunkt ikke bygge på hensyn som ligger utenfor lovens formål, de skal ikke være vilkårlige, de skal ikke være sterkt urimelige og ikke innebære usaklig forskjellsbehandling (Eckhoff & Smith, 2018, s. 388–393, 401–407). Egne nødvendighetsvilkår i lover eller krav om forholdsmessighet som nevnt over fanger til en viss grad opp de vurderingene som må gjøres etter de ulovfestede skrankene for skjønnsutøvelsen.

Begrepet fritt skjønn har vært brukt i lovgivning, rettspraksis og juridisk teori, men er etter hvert blitt erstattet av begreper som forvaltningsskjønn, diskresjonært skjønn og hensiktsmessighetsskjønn. En nærmere redegjørelse for skjønnsbegrepet er gitt av Olav Haugen Moen i *Forvaltningsskjønn og domstolskontroll* (Moen, 2019). Her er ikke formålet å utvikle begrepsbruken videre, men vi har valgt å bruke begrepet forvaltningsskjønn, slik det også er gjort i NOU 2019: 5 *Ny forvaltningslov*, se punkt 3.6.

Den viktigste formelle rammen rundt inspektørenes skjønnsfrihet er regelverket og ulovfestede skranker for skjønnsutøvelsen. I forvaltningen kan imidlertid bruk av skjønnsfrihet også avgrenses gjennom instruks (Eckhoff & Smith, 2018, s. 376). I det statlige forvaltningshierarkiet er Kongen i statsråd på toppen, jf. Grunnloven § 3 og §§ 27 flg. Fra regjeringen

kan instruksjer gis utover i forvaltningsorganisasjonen. Mattilsynet ligger i denne styringslinjen og er selv en hierarkisk styrt organisasjon med hovedkontoret på toppen som styrer regionene med sine avdelinger, og ytterst i styringskjeden er den enkelte inspektøren. I forvaltningshierarkiet kan det gis instruksjer. I tillegg kan statsansatte også instrueres med grunnlag i arbeidsgivers styringsrett (Eckhoff & Smith, 2018, s. 151).

Et eksempel på en instruks til Mattilsynet er tildelingsbrevet for 2020, som blant annet bestemmer at Mattilsynet skal ha særskilt oppmerksomhet på velferd hos gris dette året (Landbruks- og matdepartementet, 2020, s. 5). Mattilsynet styrer virksomheten gjennom rammebudsjettet med mål for hva som skal oppnås og krav til hva som skal gjøres. Det gis også styringssignaler i *Flerårig nasjonal kontrollplan* (Mattilsynet, 2022). I tillegg gis det føringer for utøvelse av tilsyn i retningslinjer og veiledere.

For å belyse Mattilsynets skjønnsfrihet under tilsyn med dyrevelferd er det hensiktsmessig å skille mellom de ulike elementene i en tilsynsprosess. Her deler vi inn tilsynsprosessen i tre faser. Så viser vi hva slags skjønnsfrihet regelverket gir Mattilsynet på de ulike stadiene.



Figur 1. Ulike faser i tilsynsprosessen

Figuren over viser at tilsynsprosessen starter med at Mattilsynet velger hvem de skal ha tilsyn hos og hvordan tilsynet skal innrettes, blant annet tar de stilling til hva tilsynet skal omfatte og om tilsynet skal være varslet eller uvarslet. I neste fase er inspektøren på stedet og skal undersøke om dyrevelferdsregelverket er fulgt eller ikke. I en slik vurdering må inspektøren finne fram til den relevante lovgivningen og tolke den, klarlegge hva som faktisk har skjedd og ta stilling til om det konkrete tilfellet han

står overfor faller inn under regelen han skal anvende. Hvis inspektøren kommer til at det har skjedd brudd på regelverket om dyrevelferd, tar han stilling til hvordan regelbruddet skal følges opp. Mattilsynet har flere ulike virkemidler til rådighet. I første omgang må inspektøren velge om muntlig veiledning er tilstrekkelig eller om skriftlig saksbehandling må til. Blant virkemidlene finner vi ellers blant annet påpeking av plikt, pålegg om retting, overtredelsesgebyr og avvikling av dyreholdet. De tre fasene setter ulike krav til inspektørens skjønnsutøvelse. Inndelingen i faser illustrerer tankeprosesser heller enn tidsrom, og ofte vil for eksempel vurderingene i fase to og fase tre komme svært tett på hverandre.

Valg av tilsynsobjekt og innretning på tilsynet

Rettslige rammer

Det følger av dyrevelferdsloven (2009) § 30 at Mattilsynet «fører tilsyn», men denne loven sier ikke noe om hvem det skal føres tilsyn hos. Unntaket fra dette er krav som gjelder for dyretransport og avlving, der inspektører er til stede på slakterier og fører tilsyn, jf. kontrollforordningen (2017) art. 18, som gjelder som forskrift, jf. forskrift om offentlig kontroll på matområdet (2020) § 2. Når inspeksjon skal skje hos dyreholdere, innledes tilsynsprosessen ved at Mattilsynet velger hvem det skal føres tilsyn hos. Mattilsynets prioriteringer med hensyn til hvem det skal føres tilsyn med og hvordan tilsynet skal innrettes er av stor betydning for om tilsynet lykkes i å avdekke hvor dyr lider og drive effektivt tilsyn.

Det første stadiet i tilsynsprosessen er ikke regulert i dyrevelferdsloven, men vi finner krav om at kontrollarbeidet skal være risikobasert i kontrollforordningen (2017) art. 9 nr. 1 som gjelder som forskrift jf. forskrift om offentlig kontroll på matområdet (2020) § 2. Bestemmelsen fastsetter at kontroll av alle «operatører» skal skje regelmessig ut fra en risikovurdering og med passende hyppighet. Med dette som utgangspunkt har likevel Mattilsynet betydelig skjønnsfrihet når det gjelder valg av tilsynsobjekter.

Mattilsynet kan også velge hvordan tilsynet hos den enkelte dyreholderen skal innrettes, for eksempel om det skal gjennomføres et helhetlig tilsyn der alle forhold på stedet tas i betraktning eller om det skal

gjennomføres et såkalt punkttilsyn, der inspektøren kontrollerer enkelte særskilt fastsatte forhold, for eksempel brannvarslingsutstyr. Etter kontrollforordningen (2017) art. 9 nr. 4 skal kontrollen gjennomføres uten forhåndsvarsel, unntatt dersom et forhåndsvarsel er nødvendig for at den offentlige kontrollen skal kunne gjennomføres, og det er «behørig begrunnet».

Den enkelte inspektøren har en viss handlefrihet når det gjelder valg av tilsynsobjekter og innretningen på tilsynet, men denne fasen er også styrt av instruks fra sentralt hold i Mattilsynet. Regionene er pålagt å drive risikobasert planlegging av tilsynet i Mattilsynets flerårige kontrollplan (Mattilsynet, 2022, punkt 5.1.) Når det gjelder valg av tilsynsobjekter, styrer Mattilsynet inspektørens handlefrihet blant annet gjennom ulike tilsynsprosjekter, tilsynskampanjer og gjennom krav om å prioritere behandling av bekymringsmeldinger. Samtidig gjenstår et rom for skjønn. Det gjelder for eksempel i oppfølgingen av bekymringsmeldinger, men også når det gjelder hvilke øvrige produsenter som skal prioriteres for tilsyn.

Spørsmålet om tilsyn skal være varslet eller uvarslet åpner også for bruk av skjønn, selv om utgangspunktet i regelverket er at forhåndsvarsel ikke skal gis. Spørsmålet er når forhåndsvarsel er nødvendig for at den offentlige kontrollen skal kunne gjennomføres, og hva som skal til for å kunne konstatere at det er «behørig begrunnet» at varslet er nødvendig. Også på dette området er inspektørene underlagt instruks; det framgår av Mattilsynets flerårige kontrollplan at hovedregelen er at tilsyn er uanmeldt (Mattilsynet, 2022, punkt 5.1.2) Dette gir signaler om hvordan praksis skal være, men det overlater likevel et visst skjønnsrom til dem som gjennomfører det enkelte tilsynet. Det må utvises skjønn med hensyn til om vilkårene for å varsle etter kontrollforordningen (2017) art. 9 nr. 4 er oppfylt.

Aktørens oppfatninger

Produsentene opplever risikobasert tilsyn som stigmatiserende, og uvarslet tilsyn som upraktisk og også på andre måter vanskelig å håndtere. Begge deler kan skape dårlig dialog mellom produsent og inspektør. Dette er nærmere omtalt i kapittel 6 og 11.

Fra Mattilsynet har vi mer materiale om denne innledende fasen i tilsynsarbeidet. Inspektørene opplever å ha en viss skjønnsfrihet når det gjelder hvem det skal føres tilsyn med og tema for tilsynet. På en skala fra en til seks fra helt uenig til helt enig ligger svarene rett i underkant av fire på påstandene «Jeg kan velge hvem jeg skal føre tilsyn med» og «Jeg kan velge tema for tilsynet». Det betyr at de opplever at utvelgelsen av tilsynsobjekter og tema for tilsynet ikke helt ut er styrt av regelverk eller instruks.

Når det gjelder selve innholdet i risikovurderingen som må gjøres, er det tydelig at de ansatte opplever at mye er overlatt til inspektørene. En fagrådgiver i Mattilsynet uttalte at det ikke er noen som har greid å sette opp kriterier for å risikobasere dyrevelferd, selv om det var gjort mange forsøk. Det mangler å få det ned på et praktisk plan (Mattilsynet C, fagrådgiver). I et åpent felt i spørreundersøkelsen til ansatte i Mattilsynet er det en uttalelse viser dette enda tydeligere:

Vi har i realiteten ingen systemer eller rutiner som hjelper oss med å velge ut risikodyrehold, eller å bruke kjent kunnskap om dyrehold. Innsatsen til inspektørene er gode, og de gjør det de kan, men det er svært liten bevissthet rundt å velge riktige virksomheter i forhold til hvor vi kan oppnå mest for dyrevelferden. Jeg tror mange mener de har kontroll, men i praksis så er det et magefølelses-tilsyn hvor den enkelte gjennomfører tilsynet slik det passer seg.

Sett fra en slik synsvinkel er det fare for at det objektive og faglige i en risikovurdering kommer i bakgrunnen. En kunne tenke seg at mer føringer for risikovurderingen fra sentralt hold i Mattilsynet ville forbedre en slik situasjon. Denne informanten viser imidlertid til at føringer fra hovedkontoret ikke har en slik effekt: «Det de faktisk gjør er å lage uforståelige lister med føringer for hva inspektørene skal se på, disse er så omfattende at inspektørene ikke følger de.»

På tross av konkrete føringer, kan det i henhold til dette være inspektørenes skjønn som avgjør hvem som får tilsyn. Informanten kobler dette opp mot at det finnes inspektører som «ikke tør å bruke virkemidler og som kun veileder», og påpeker at disse inspektørene nok også i stor grad unngår å ta fatt på verstingene overhodet. Inspektørenes holdninger til konfliktnivå i tilsynet kan altså også påvirke utvelgelsen av tilsynsobjekter.

Samtidig kommer det også fram at mulighetene til å gjøre helhetsvurderinger og bruke faglig skjønn i utvelgelsen av tilsynsobjekter oppleves som viktig for å fange opp hvor det er behov for tilsyn. Hvis inspektørene bare drilles i å være flinke til å gjennomføre budsjett disponeringskrivet fra Mattilsynet, står tilsynet i fare for å miste viktige elementer (åpent felt i spørreundersøkelse til Mattilsynet).

Mattilsynet sentralt arbeider for å forbedre systemer og rutiner for å støtte opp om risikovurderingene. Samtidig er det en klar erkjennelse av at Mattilsynets sentrale prioriteringer skal operasjonaliseres lokalt (intervju 3, HK). En inspektør beskriver også grundige og kunnskapsbaserte vurderinger av valg av tilsynsobjekter som foretas av inspektørene selv og i samarbeid med andre lokalt, blant annet om hvilke bekymringsmeldinger som skal prioriteres (Mattilsynet D). Det er likevel grunn til å merke seg at inspektørenes gjennomføring av regelverkets krav om risikobasert tilsyn ikke nødvendigvis går av seg selv. I praksis oppleves ikke kravet som enkelt å operasjonalisere.

Når det gjelder kravet om uvarslet tilsyn, ser vi også at gjennomføring i praksis oppleves som utfordrende, og at aktører i Mattilsynet vurderer uvarslet tilsyn som lite hensiktsmessig i en del sammenhenger. En av inspektørene i Mattilsynet formulerer kravet om uvarslet tilsyn slik at EUs kontrollforordning stiller krav om uvarslet tilsyn «med mindre det er grunn til noe annet» (inf. 8, Geir). Vi kjenner ikke til hva han ellers legger i dette, men denne inspektøren oppfatter altså muligheten til å gi forhåndsvarsel som ganske åpen, og knytter det ikke direkte til formuleringene i kontrollforordningen.

I intervju med Mattilsynet sentralt kommer det fram at kravet om at tilsyn skal være uvarslet oppfattes som politisk bestemt. Det er de politiske føringene som framheves, og de rettslige føringene om uvarslet tilsyn er ikke nærmere omtalt. Det kommer også fram at uvarslet tilsyn er «veldig ressurskrevende i seg selv» (intervju 3, HK). Ett element som gjør uvarslet tilsyn ressurskrevende, er at det kan være vanskelig å treffe noen hjemme hos produsenten, blant annet fordi det er mange som har andre jobber ved siden av. Hvis da reiseavstanden er stor, kan mye inspektør-tid gå med uten at tilsynet blir gjennomført. Informanten uttrykker en skeptisk holdning til uvarslet tilsyn, og viser til at det kanskje ikke er så lurt

sett i lys av at veiledningssporet styrkes i tilsynet. Noe kan ordnes opp i før tilsynet dersom det varsles, men verstingene vil uansett kunne plukkes ut selv om forhåndsvarsel blir gitt. Erfaringer fra tilsynskampanjer der informasjon og varsling er gitt i forkant nevnes som et element for å øke produsentenes kompetanse og forståelse for regelverket og gjøre det lettere for dem å etterleve det. På lengre sikt kan det styrke etterlevelsen av dyrevelferdsregelverket at produsentene blir mer opptatt av å «gjøre det riktig».

Rettslige rammer og aktørenes oppfatninger

Lovgivningens krav om at tilsyn skal være risikobasert angir en retning for Mattilsynets prioriteringer, men hva som ligger i å være risikobasert, beror på skjønn. Vi ser at vurderingene av hvem som skal ha tilsyn er krevende for Mattilsynet. Sentralt nivå kan bruke styringsmidler innad i organisasjonen, men retningslinjer og systemer for risikovurderinger blir ikke nødvendigvis integrert i den enkelte inspektørens praksis. Samtidig er det anerkjent at gjennomføringen må skje lokalt, og at prioriteringer til en viss grad må bero på lokale forhold.

Når det gjelder kravet om uvarslet tilsyn, ser vi på samme måte at gjennomføring i praksis møter utfordringer. Regelen har åpning for unntak, og det ser ut til å være et potensial for å klargjøre hvor langt unntaket rekker. Mattilsynet sentralt og lokalt ser at uvarslet tilsyn kan være viktig for å avdekke brudd på regelverket om dyrevelferd, men opplever også at det kan innebære lite effektiv bruk av ressurser og vanskeliggjøre målet om at produsentene skal lære av inspektørene for i neste omgang å oppfylle lovgivningens krav til dyrevelferd av seg selv. En konsekvens av dette er antakelig at uvarslet tilsyn påvirker inspektørenes rolle som mellomledd mellom lovgivningen og produsentene på ulike måter. I de grove tilfellene der dialog og veiledning ikke vil føre fram, kan det være hensiktsmessig, men i andre tilfeller kan det virke kontraproduktivt. Dersom uvarslet tilsyn skal brukes mer, er det viktig å ta høyde for motforestillingene som gjør seg gjeldende i arbeidet med å gjennomføre endringen.

Er kravene til dyrevelferd i regelverket oppfylt?

Rettslige rammer

Når inspektøren ser dyra og omgivelsene de befinner seg i, må han ta stilling til om regelverket er fulgt. Dette er som utgangspunkt rettslig bundet skjønnstøvelse der inspektøren må ta stilling til hvilke krav til dyrevelferd regelverket helt konkret stiller, og om de faktiske forholdene som er avdekket faller inn under regelen. Noen ganger kan det være tvilsomt om det har skjedd et regelbrudd, i andre situasjoner kan det være ganske greit å fastslå. Vi ser at inspektører og produsenter kan ha ulike oppfatninger om hva som ligger i skjønnsmessige ord og uttrykk i regelverket, for eksempel hva som i et konkret tilfelle er «forsvarlig» eller «nødvendig». Men dette kan også handle om å finne innholdet i mer konkrete ord og uttrykk, som for eksempel «i laktasjon», «halt» og «holdes rene». I mange tilfeller kan det imidlertid også være ulike oppfatninger om eller uklart hva som faktisk har skjedd. Hvor stor var melkeproduksjonen, hvor halt var dyret, og hvor møkkete var dyret? Det er viktig både for å få et riktig resultat og en god prosess at det blir etablert en riktig forståelse av faktum. Til slutt må inspektøren ta stilling til om den faktiske situasjonen han står overfor faller inn under regelen. I rettsanvendelsen er det vanlig å skille mellom lovtolkning, klarlegging av faktum og anvendelse av regelen på det konkrete tilfellet. Inspektøren må gjennom alle disse tre elementene når han tar stilling til om regelverket er fulgt eller ikke.

Tolking av regelverket er en rettslig styrt prosess. Dyrevelferdsloven er en ganske kort lov med overordnet innretning, som i stor grad bruker vage ord og uttrykk for å angi hvilke plikter som gjelder for dyreholdere. For eksempel forekommer ordet «forsvarlig» 13 ganger. Noe mer spesifikt finner vi uttrykket «dyrevelferdsmessig forsvarlig» fem ganger. Slik funksjonsbasert utforming av regelverket er resultatet av et bevisst valg. Den tidligere dyrevernloven fra 1974 var fragmentarisk og til dels svært detaljert. Målsettingen for arbeidet med den nye dyrevelferdsloven var blant annet i større grad å gi overordnede rammer for god dyrevelferd (Ot. prp. nr.15 (2008–2009), s. 9). Lovens rammer skulle ikke bare gjenspeile standarden for god dyrevelferd på vedtakstidspunktet, men også gi en

viss fleksibilitet med tanke på endrede etiske normer i framtiden. I innledningen til proposisjonen om dyrevelferdsloven heter det: «Samtidig som lovforslaget angir standarder som legger til rette for god dyrevelferd i dag, skal den kunne tolkes i lys av samfunnets til enhver tid gjeldende etiske normer» (Ot.prp. nr. 15 (2008–2009), s. 7).

Dyrevelferdsloven er en typisk fullmaktslov som delegerer til Kongen å gi nærmere utfyllende regler gjennom forskrifter. I praksis er forskriftsbestemmelsene svært viktige, og noen ganger mer sentrale som rettskilde enn loven selv (Bahus, 2019, s. 14).

I tolkningsprosessen må inspektøren finne fram til hvilke rettskilder som er relevante. Her vil lovens eller forskriftens ordlyd stå sentralt, men også dommer, forarbeider, forvaltningspraksis og andre rettskilder kan være relevante. Så må inspektøren vite hvilke slutninger som kan trekkes ut fra de ulike kildene. Ikke sjelden i en tolkningsprosess kan kildene trekke i forskjellig retning. Da må inspektøren gjøre en avveining. Hvor stor vekt skal det for eksempel legges på en høyesterettsdom i forhold til lovens ordlyd? Kan han legge avgjørende vekt på forvaltningspraksis hvis forarbeidene til bestemmelsen trekker klart i en annen retning? Også denne avveiningen er rettslig styrt og skal følge juridisk metode. Innenfor de rettslige rammene må inspektøren også bruke faglig skjønn.

Så må inspektøren klarlegge faktum. Dette innebærer også skjønnsutøvelse, men denne skjønnsutøvelsen er ikke rettslig styrt. (Vi holder regler om bevis utenfor her.) Det å få en riktig virkelighetsforståelse på plass kan høres elementært ut, men i praksis kan det være utfordrende. Var for eksempel dyra magre? Hvor dypt var såret? Erfaringsmessig handler ofte konflikter mellom tilsynsobjekt og inspektør om forståelsen av hva som faktisk har skjedd. Ofte kan det være nødvendig å bruke litt tid og få nærmere opplysninger fra dyreholderen for å klarlegge faktum.

Rettsanvendelsesprosessen avsluttes med subsumsjonen, altså at inspektøren anvender rettsregelen på det konkrete tilfellet. Utgangspunktet er at subsumsjonen er en logisk slutning som ikke er rettslig styrt, slik at tolking og subsumsjon styres av forskjellige normer (Stub, 2011, s. 86). Selv om lovtolking og subsumsjon er to ulike prosesser, kan

de to elementene være vanskelige å holde fra hverandre for den som står i situasjonen og raskt skal ta stilling til om regelverket er brutt under en inspeksjon. Det er også anerkjent at det skjer et samspill mellom tolkningsstadiet og subsumsjonsstadiet i høyesterettspraksis (Bekkedal & Farsethås, 2018).

Dyrevelferdslovgivningens bruk av vage og skjønsmessige ord og uttrykk som for eksempel «unødig» og «tilstrekkelig», åpner ofte for, og forutsetter også, at Mattilsynet bruker både dyrevelferdsfaglig og produksjonsfaglig skjønn under subsumsjonen. Domstolene vil da gjerne være forsiktige i overprøvingen av subsumsjonen. En dom fra Hålogaland lagmannsrett kan illustrere dette (LH-2013-16358). Saken gjaldt gyldigheten av vedtak om avvikling av husdyrhold og forbud mot å holde produksjonsdyr. Lagmannsretten la til grunn at både Mattilsynets generelle lovtolkning og konkrete subsumsjon kunne prøves av domstolen, samtidig som domstolen bør være tilbakeholden i overprøving av Mattilsynets dyrevernfaglige vurderinger. Faglige vurderinger kan imidlertid trekke i ulike retninger, og det er ikke gitt at Mattilsynets syn blir rådende. I en nyere sak om aktivitetsforbud fra Gulating lagmannsrett ser vi at lagmannsretten ikke fulgte Mattilsynets vurdering av hvor kritikkverdige forholdene var (LG-2019-87171). Retten la større vekt på det som kom fram i vitneførsel fra privatpraktiserende veterinærer, slakteri og andre fagpersoner og mente at Mattilsynet hadde vurdert de kritikkverdige forholdene for isolert, uten å se besetningen som helhet. Vedtaket var ugyldig fordi det gikk ut over det som framsto som nødvendig og forholdsmessig, og staten tapte saken.

Mattilsynet gir gjerne generelle føringer om innholdet i regelverket om krav til dyrevelferd i instruksjoner for Mattilsynets ansatte og i veiledningsmaterieell som skal være tilgjengelig for både dyreholdere og inspektører. For gris gjelder dette for eksempel veiledere til ulike deler av forskrift om hold av svin (2003): *Veileder om hold av svin* (Mattilsynet, 2020c) og *Veileder for tildeling av aktivitets- og rotemateriale for gris* (Mattilsynet, 2020b). Instruksjoner og veiledere anses ofte som et uttrykk for forvaltningspraksis, og kan dermed gis vekt som rettskilde i klagesaker og saker for domstolene. I mangel av andre rettskilder vil slike dokumenter kunne få betydelig vekt.

Aktørenes oppfatninger

I intervju med to produsenter kommer det fram at de oppfatter at Mattilsynet må bruke skjønn i tilsynsarbeidet. Lovgivningen er der, men «det er bestandig en skjønnsvurdering av en lov». De oppfatter ikke at loven innebærer klare rammer for skjønnsutøvelsen i praksis, og viser til at alle egentlig behandler en lov ulikt, og at du kan vri på saker og ting akkurat som du vil. I en slik situasjon er det viktig at inspektørene har «litt vett oppi skallen», noe disse informantene mener at inspektørene har (inf. 4, Dag og Dorthe). Også andre med erfaring som tilsynsobjekter mener at det er mye skjønn i tilsynsvirksomheten, og knytter det til manglende enhetlighet, både på regionnivå og fra kontor til kontor, og fra veterinær til veterinær. Igjen er det ikke regelverket som oppfattes som et problem, men praktiseringen. En transportør påpeker at det er vanskelig å avgjøre i enkelttilfeller om regelverket om transportdyktighet er brutt, og at privatpraktiserende veterinær og inspektør i Mattilsynet vurderer samme tilfelle ulikt (transportør A).

Det er vanskelig å gjenfinne synspunkter blant produsentene på hva som er rettslig bundet skjønnsutøvelse og hvilke rettskilder som er relevante. Heller ikke spørsmålet om hvilket faktum som skal legges til grunn, eller om det konkrete tilfellet faller inn under regelen, er særskilt berørt i datamaterialet.

Inspektører vi har intervjuet framhever at produsentene ofte er ukjente med hvilke krav som stilles i regelverket (Mattilsynet C, inspektør). Inspektøren kan gjøre dypdykket og finne hva som står i forarbeidene, men påpeker at det jo er den som driver som skal kjenne kravene som gjelder (Mattilsynet D, inspektør). De opplever at de har en viktig rolle når det gjelder å formidle innholdet i regelverket til produsentene. En av inspektørene la vekt på at bonden opplever regelverket som Mattilsynets regelverk, og ikke som sitt eget. Men det er jo ikke Mattilsynets regelverk, det er «regelverk for deg som driver med storfe». Inspektøren opplever at produsentene ikke tar eierskap til regelverket for sin egen produksjon (Mattilsynet B, slakteri).

Som ansatte i Mattilsynet forventes det at inspektørene utøver skjønn innenfor de rettslige rammene som gjelder. Dette er formulert på følgende måte fra en av de ansatte i Mattilsynet i et åpent felt i spørreundersøkelsen:

Når forskrifter åpner for skjønn gjennom å bruke ord som etter behov, tilstrekkelig, forsvarlig m.m. så er det ikke opp til inspektøren å bestemme skjønnsutøvelse. Den må tolkes i forhold til føringer i forarbeider, i forhold til forskriftens formål og øvrige bestemmelser, domsavgjørelser m.m., forvaltningspraksis (avgjørelser i klagesaker og retningslinjer m.m.) Når alt dette er ivarett skal inspektøren bruke sin faglige kompetanse.

Samtidig er det også ansatte i Mattilsynet som gir uttrykk for at heller ikke inspektørene bruker rettskildene aktivt. En fagrådgiver beskriver at inspektørene har «en enorm jobb» med å prøve å holde seg oppdatert på alle tolkninger som kommer fra sentralt hold. Han opplever at inspektørene «i veldig liten grad» leser forarbeider, og at de holder seg til teksten i loven eller forskriften og «havner da på en tolkning sånn ut fra sitt eget hode, uten at denne er kvalitetssikret» (Mattilsynet C, fagrådgiver). Denne informanten viser til at klagesaksbehandling kan bidra til kvalitetssikring, men påpeker også at det ikke kommer klager hvis Mattilsynet er «for snille» mot produsentene, og han framhever at det ikke er dyra som klager.

I spørreundersøkelsen til ansatte i Mattilsynet spurte vi dem som arbeider med inspeksjon om hva som påvirker deres bruk av skjønn i tilsynsarbeidet. Utformingen av regelverket kommer høyt opp på en skala fra ingen påvirkning til svært stor påvirkning, men det er grunn til å merke seg at kjennskap til andre saker og informasjon fra fagrådgiver kommer høyere, og at inspektørene angir at samtaler med kolleger har størst påvirkning på deres bruk av skjønn.

Et eksempel som nevnes på at det kan være utfordrende å anvende regelverket, er kravet til rotmateriale for gris og spørsmålet om hvor mye rotmateriale som er godt nok. En fagrådgiver uttalte at «det har vi ikke greid å definere». Vi ser også at det vektlegges at kravet er litt vanskelig for næringen å oppfylle, fordi de har gjødselsystemer som ikke tar unna så mye rotmateriale i bingene (Mattilsynet C, fagrådgiver). Mattilsynet sentralt ser at det kan være utfordrende for en inspektør å fastslå hva som er «godt nok» når regelverket åpner for å bruke skjønn. Bedre veiledning til inspektører og virksomheter framheves som et viktig virkemiddel (intervju 3, HK). Mange av informantene framhever at likebehandling er viktig, men at det samtidig må være rom for skjønn i inspektørenes

praktisering av regelverket. En inspektør viser til at det er individuelle forskjeller mellom inspektører, også helt lokalt, når det gjelder å «bruke skjønnnet». Noen tør å bruke skjønnnet, mens andre helst vil ha veiledninger og instruksjoner å støtte seg på (inf. 6, Alice).

Plikt til å ha brannvarslingsanlegg anses som et eksempel på krav i regelverket der det går greit å behandle to like saker likt, men i mer skjønnsmessige spørsmål som om sauene får nok fôr eller nok tilsyn i lamminga, kan det være vanskeligere å oppnå likebehandling. I slike tilfeller kan det være risiko for at en produsent som er «flink til å prate for seg» slipper lettere unna enn en produsent som oppfattes som lite samarbeidsvillig (inf. 8, Geir). Selv om inspektørene prøver å forholde seg objektivt til om regelbrudd har skjedd, kan en inspektør være tilbøyelig til å oppdage flere regelbrudd på en gård som framstår som rotete enn på et ryddig sted (inf. 10, Ivar).

Rettslige rammer og aktørenes oppfatninger

Det rettslige skillet mellom lovtolkning, faktum og subsumsjon er vanskelig å gjenfinne i aktørenes oppfatninger om skjønnnsrom og skjønnnutøvelse. Dataene vi har om produsentenes oppfatninger viser at de tar utgangspunkt i regelverket i spørsmålet om hvorvidt kravene til dyrevelferd er oppfylt, og at de mener at mye beror på skjønn. Den nærmere fastleggingen av hvilke rammer lovgivningen setter for skjønnnutøvelsen er ikke framtrædende. I en slik situasjon vil funksjonsbasert regelverk kunne åpne for ganske ulike oppfatninger om hvilke krav til dyrevelferd som gjelder.

De ansatte i Mattilsynet forholder seg mer aktivt til lovtolkningen og hvilke rettskilder som er relevante, men det er stor variasjon. Fagrådsgiverne har en viktig oppgave når det gjelder å formidle tolknings signaler fra sentralt hold til inspektørene, og veiledninger fra sentralt hold er også et satsingsområde som kan ha stor betydning for å legge til rette for praksis innenfor de gjeldende rettslige rammene. Samtidig ser det ut til at det noe variasjon blant inspektørene med hensyn til oppfatninger om hvor stort skjønnnsrommet er og hvordan skjønnnutøvelsen skal være. Inspektørene opplever at de har en viktig rolle når det gjelder å formidle hvilke krav som gjelder til produsentene, og datamaterialet

viser at kommunikasjonen mellom inspektører og produsenter kan ha stor betydning for samspillet mellom lovgivning og praksis.

Fastleggningen av innholdet i regelverket beror i stor utstrekning på dyrevelferdsfaglig skjønn og på produksjonsfaglig skjønn. Veiledningsmateriale fra Mattilsynet sentralt er et viktig virkemiddel for å påvirke skjønnstøvelsen blant inspektører og produsenter, samtidig som aktørene understreker at det må være et visst skjønnssrom igjen i tilsynsarbeidet.

Oppfølging av regelbrudd

Rettslige rammer

Når inspektøren er ute på tilsyn og har kommet til at regelverket er brutt, må han ta stilling til hvordan saken skal følges opp videre. Det første spørsmålet er om regelbruddet i det hele tatt skal følges opp, eller om inspektøren skal beslutte å la det være. Som utgangspunkt skal regelbrudd følges opp, men inspektøren kan ha et visst skjønnssrom dersom det avdekkes flere regelbrudd og det kan være grunn til å prioritere noen og ikke ta med alle i videre oppfølging.

Når inspektøren har avdekket et regelbrudd, må han ta stilling til om han skal gi muntlig veiledning uten å gå videre med skriftlig saksbehandling, eller om en formell prosess skal settes i gang. Dette er ikke klart regulert i loven. Utgangspunktet er dyrevelferdsloven (2009) § 30 første ledd, som sier at Mattilsynet kan fatte nødvendige enkeltvedtak for å oppnå etterlevelse av bestemmelser gitt i eller i medhold av loven. Etter ordlydens kan-formulering framstår det som valgfritt om det skal treffes enkeltvedtak. I forarbeidene til bestemmelsen er det imidlertid uttalt at det som hovedregel skal fattes enkeltvedtak når det foreligger brudd på regelverket. Det er imidlertid en åpning for at det ikke alltid må skje:

Et målrettet og effektivt tilsyn vil kunne tilsi at enkeltstående observasjoner av mindre alvorlig karakter i første omgang kun påpekes overfor parten, til fordel for økt innsats og oppmerksomhet mot oppfølging av generelle systemfeil eller mer alvorlige brudd på regelverket. En påpeking av plikten til å følge regelverket anses rettslig kun som veiledning og ikke som et enkeltvedtak. (Ot.prp.nr. 15 (2008–2009) s. 115)

Når regelbruddet gjelder forhold av mindre alvorlig karakter, kan altså inspektøren velge å påpeke plikt, og trenger ikke å fatte enkeltvedtak. Ellers må inspektøren treffe enkeltvedtak.

Så lenge inspektøren driver veiledning, er det opp til Mattilsynet selv om den skal gis skriftlig eller muntlig, jf. forvaltningslovforskriften (2006) § 2. Saksbehandling av enkeltvedtak skal etter forvaltningsloven være skriftlig. Når det gjelder påpeking av plikt uten at det treffes enkeltvedtak, er det ikke gitt klare lovkrav om skriftlighet. Samtidig er saksbehandlingen i offentlig forvaltning som utgangspunkt skriftlig. Dette er vanlig praksis, men framgår ikke av noen alminnelig bestemmelse i forvaltningsloven (NOU 2019: 5, punkt 13.4). Dersom inspektøren har oppdaget et regelbrudd og skal påpeke en plikt, tilsier hensynet til å sikre dokumentasjon at det skjer skriftlig. Skriftlighet kan være viktig for videre oppfølging av saken, og ikke minst for å kunne kontrollere Mattilsynets tilsynsarbeid. I forslag til ny forvaltningslov er det foreslått å lovfeste et skriftlighetskrav for forvaltningen (NOU 2019: 5, forslag til § 10).

Når det gjelder enkeltvedtak, må saksbehandlingen følge bestemmelsene i forvaltningsloven, og hovedregelen om at enkeltvedtak skal være skriftlige gjelder, jf. forvaltningsloven (1967) § 23. Enkeltvedtak vil være utformet som pålegg om retting. Da gjelder alle bestemmelsene om saksforberedelse i forvaltningsloven kapittel IV, blant annet krav om forhåndsvarsling, begrunnelse for vedtaket og partens rett til innsyn i dokumenter. Når det treffes enkeltvedtak, har også parten klagerett. Av særlig betydning her er adgangen til å treffe hastevedtak uten forhåndsvarsling. Det er gitt unntak fra plikten til forhåndsvarsling på nærmere vilkår i forvaltningsloven (1967) § 16 tredje ledd.

I forbindelse med at Mattilsynet gjør vedtak om pålegg om retting, vil det ofte være kombinert med at det settes en frist for rettingen. Fristens lengde og eventuell fornyelse er ikke lovregulert, slik at dette er overlatt til forvaltningsskjønnet. Samtidig innebærer de ulovfestede skrankene for skjønnsutøvelsen at fristen må stå i forhold til sakens karakter. Gjelder regelbruddet noe som krever umiddelbar endring, som for eksempel vanntilførsel, kan det være nødvendig med strakstiltak, mens det kan være naturlig å sette en frist når det gjelder båsmatter i et fjøs (lovkommentar til dyrevernloven (2009) § 30, i Stenevik & Mejdell, 2020).

Når det gjelder innholdet i påleggene om retting, vil de dreie seg om hva produsenten må endre på – for eksempel at et gjerde må fjernes, eller at dyra må få vann. Slike vurderinger er av faglig karakter, og domstolene vil være forsiktige med å overprøve innholdet i Mattilsynets vurderinger på dette punktet. Men også slike pålegg må holde seg innenfor lovens ramme og de alminnelige skrankene for forvaltningsskjønnet. Her står blant annet forholdsmessighetsprinsippet sentralt: Påleggene skal ikke være mer inngripende enn det som er nødvendig for å oppnå formålet.

I tillegg til å påpeke plikt og gi pålegg om retting, har Mattilsynet en rekke virkemidler til rådighet for å sikre at dyrevelferdsregelverket etterleves. Dyrevelferdsloven (2009) § 35 åpner for å ilegge tvangsmulkt til den som unnlater å etterkomme et enkeltvedtak innen fastsatt frist. Mattilsynet kan også bestemme at dyreholdet skal avvikles, eventuelt at dyra skal avlives eller tas i midlertidig forvaring jf. dyrevelferdsloven (2009) § 32, og det kan også ilegges aktivitetsforbud jf. dyrevelferdsloven (2009) § 33. Videre har Mattilsynet myndighet til å ilegge overtredelsesgebyr jf. dyrevelferdsloven (2009) § 34 og tilhørende forskrift. I tillegg er det gitt straffebestemmelser for overtredelse av dyrevelferdsloven med forskrifter, og Mattilsynet kan anmelde saker om regelbrudd til politiet.

Felles for reguleringen av de ulike virkemidlene er at de gir Mattilsynet myndighet til å utøve myndighet, kombinert med vilkår for å bruke kompetansen. Dersom vilkårene er oppfylt i det enkelte tilfellet, er det opp til Mattilsynet om de skal bruke kompetansen eller ikke. Dette er markert med ordet «kan» i lovgivningen. Slik regulering markerer at det som utgangspunkt er opp til Mattilsynets utøvelse av forvaltningsskjønn om de vil bruke myndigheten eller ikke.

Det er altså ingen automatikk i at sanksjonene skal tas i bruk, dette beror på et skjønn, se for eksempel omtalen av bestemmelsen om overtredelsesgebyr:

[Overtredelsesgebyr] er ikke obligatorisk ved brudd på regelverket. Bestemmelsen er såkalt fakultativ (valgfri), jf. ordlyden «kan». Tilsynsmyndigheten har selv kompetanse til å ta stilling til om slikt gebyr skal ilegges eller ikke, forutsatt at vilkårene om lovbrudd og utvist skyld er oppfylt. (Stenevik & Mejdell, 2020, kommentar til § 34)

Som et supplement til dette er det imidlertid gitt nærmere føringer for hva det skal legges vekt på i avgjørelsen om en virksomhet skal ilegges overtredelsesgebyr i forskriften om overtredelsesgebyr (2014) § 5 andre ledd.

Kravet om at vedtak skal være forholdsmessige gjør seg sterkt gjeldende som ramme for Mattilsynets skjønnsfrihet i valg av virkemidler for oppfølging av regelbrudd. I forarbeidenes omtale av bestemmelsen om avvikling av dyrehold jf. dyrevelferdsloven § 33 er dette kommet særlig klart fram:

Mattilsynet kan bare treffe slike vedtak der de anser det som nødvendig for å hindre fremtidige lovbrudd. Vedtak skal være forholdsmessige og skal ikke være mer omfattende, verken i varighet eller omfang, enn det som anses nødvendig. Hensynet til den enkelte tilsier at Mattilsynet bør utøve skjønnsomhet i forbindelse med denne type vedtak. (Ot.prp. nr. 15 (2008–2009), s. 116)

Forholdsmessigheten skal altså vurderes konkret, og det skal legges vekt på hensynet til «den enkelte». Dette innebærer at bruk av slike virkemidler ikke skal skje automatisk, de skal bero på en konkret vurdering.

Samtidig som Mattilsynet skal gjøre konkrete vurderinger, skal de også ta i bruk de virkemidlene som er til rådighet når det er «nødvendig». Ved flere anledninger har det vært tatt opp at Mattilsynet har unnlatt å gripe inn, for eksempel med avviklingsvedtak, med alvorlige dyrevelferdsmessige konsekvenser. Dette er problematisert i Riksrevisjonens rapport om myndighetens innsats mot alvorlige brudd på dyrevelferdsloven i landbruket (Riksrevisjonen, 2019, s. 55).

På EØS-avtalens område gjør særlige hensyn og skranker seg gjeldende. Norske lover og forskrifter som sikter mot å gjennomføre EU-retten slik den er del av EØS-avtalen, må skje på bakgrunn av EU-domstolens tolkning av de tilsvarende EU-rettslige reglene, se homogenitetskravene i EØS-avtalen art. 6 og ODA art. 3 (Graver, 2019, s. 87). Når norske myndigheter håndhever EU/EØS-regelverk om plikter som påhviler private parter, følger det av det EU-rettslige lojalitetsprinsippet at de også skal sørge for effektive og avskrekkende sanksjoner, men både EU-domstolen og EFTA-domstolen har presisert at sanksjonene samtidig må være forholdsmessige (Eriksen & Fredriksen, 2019, s. 79–80). På

dyrevelferdsområdet innebærer dette at Mattilsynet også må forholde seg til de skrankene som følger av forholdsmessighetskravet slik det utvikles i EU-domstolen og EFTA-domstolen når det gjelder blant annet dyretransport og slakteri, se forskrift om næringsmessig transport av dyr (2012) § 4 om gjennomføring av transportforordningen (EF) nr. 2005, forskrift om avlaving av dyr (2013) § 3 om gjennomføring av avlivingsforordningen (EF) nr. 1099/2009 og forskrift om velferd for produksjonsdyr (2006).

Et virkemiddel som strengt tatt ikke ligger til Mattilsynet, men som kan ha stor betydning for å sikre etterlevelse av regelverket, er adgangen til å gi informasjon til landbruksmyndighetene om saker som kan ha betydning for avkorting av produksjonstilskudd. Dette kan ha vesentlig økonomisk betydning for dyreholdere. Utvekslingen av informasjon med landbruksmyndighetene er regulert i en avtale mellom Mattilsynet og Landbruksdirektoratet fra 2014. Partene har utarbeidet rutiner for når og hvordan informasjon skal gis, og rutinene er også utformet som instruks for Mattilsynet (Mattilsynet, 2020a).

Når det gjelder bruk av opptrappende virkemidler, er det særlig gitt instruks om samarbeid med politiet i saker om dyrevelferd, det såkalte dyrepolitiet som etableres i politidistriktene. I tillegg har Mattilsynet utarbeidet en egen intern instruks om virkemiddelbruk. Dette innebærer at den enkelte inspektørens skjønnsfrihet er underlagt flere begrensninger, men det er samtidig grunn til å understreke at Mattilsynet ofte har en plikt til å sikre at det faktisk utøves skjønn i hver enkelt sak.

Overtredelsesgebyr etter dyrevelferdsloven er å regne som en forvaltningssanksjon jf. forvaltningsloven (1967) § 43. Et vedtak om overtredelsesgebyr er omfattet av kravet om rettferdig rettergang i Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen Art. 6., samtidig som det ikke regnes som straff i nasjonal rett. Det er gitt særskilt regulering av denne typen sanksjoner i forvaltningsloven (1967) kapittel IX. Et særtrekk ved disse sanksjonene er at domstolene også kan prøve utøvelsen av «kan-skjønnet», jf. forvaltningsloven (1967) § 50. Samtidig presiserer forarbeidene at det ofte vil være grunn for domstolene til å vise tilbakeholdenhet i prøvingen, og at det sentrale spørsmålet vil kunne bli om forvaltningen har «oppfylt visse minstekrav til likebehandling og forholdsmessighet» (Prop. 62 L (2015–2016), s. 204).

Brudd på dyrevelferdsloven kan være straffbare, se regulering i dyrevelferdsloven (2009) § 37. Det er opp til Mattilsynets forvaltningsskjønn om de vil anmelde brudd på dyrevelferdsregelverket til politiet.

Aktørenes oppfatninger

Spørreundersøkelsen som ble sendt til produsenter viste at 86 prosent har hatt tilsyn og 24 prosent har fått påpekt brudd på regelverket. Dette datamaterialet viser at de ikke har klare oppfatninger om de formelle rammene for Mattilsynets virkemiddelbruk. Blant dem som har fått vedtak, og særlig der også andre virkemidler er tatt i bruk, er oppfatningene sterkere. Erfaringene fra da overtredelsesgebyr ble tatt i bruk overfor transportører viser at tilsynsobjektene uttrykte sterk motstand mot valget av virkemiddel, hvem vedtakene ble rettet mot og størrelsen på gebyrer.

Tilsynsobjektene formidler at dialogen med inspektøren under tilsynet er viktig, og de har forventninger om at inspektøren skal ha god kjennskap til produksjonsformen deres og drive aktiv veiledning. Skiftet til en mindre konstruktiv kommunikasjon kan skje allerede idet Mattilsynet tar i bruk skriftlig saksbehandling. Inspektører som gir muntlig tilbakemelding om regelbrudd, legger bedre til rette for dialog og læring (intervju, transport B).

Ansatte i Mattilsynet problematiserer i større grad fasen for oppfølging av regelbrudd. Flere går inn på spørsmålet om regelbrudd i det hele tatt blir fulgt opp, betydningen av veiledning og kommunikasjon med produsent under tilsynet og videre til spørsmålet om Mattilsynet er for tilbakeholdne når det gjelder virkemiddelbruk.

Inspektører opplever at det sjelden er bare ett regelbrudd som avdekkes ved oppfølging av bekymringsmelding eller annet risikobasert tilsyn. Når det avdekkes flere regelbrudd, må inspektøren ofte velge hvilke som er viktigst for videre oppfølging. I slike tilfeller fokuserer de på det som er de viktigste basisbehovene for at dyra skal ha det godt (Mattilsynet D, inspektør).

Kommunikasjonen med produsenten på stedet under tilsynet oppleves som svært viktig for inspektøren. Veiledningen som skjer da anses som

nyttig for dyrevelferden. Målet med dialogen er å få eier med i inspektørens tankegang. Hvis signalene fra inspektøren bare handler om å påpeke feil, er dette målet vanskelig å nå. En inspektør uttrykker at kommunikasjonen under tilsynet er «det vanskeligste jeg gjør», og at de formelle rammene for tilsynet bare hjelper et stykke på vei:

Jeg kan lese forvaltningsloven og forvaltningsrettreglene og virkemiddelveilederen, og jeg kan vite hva som på papiret skal fungere, men jeg har et case – jeg har en person som er sånn, og jeg har et dyrehold som er SÅNN, og jeg må prøve å angripe det for at DYRA skal få det bedre i enden. (Mattilsynet D, inspektør)

Dette viser at inspektørene opplever at de har en rolle som mellomledd mellom lovgivningen og produsenten, og vi ser at arbeidet på bakkeplanet krever noe mer enn kjennskap til de rettslige rammene.

Kollegasamarbeid med andre veterinærer og jurist nevnes som viktig for å sikre enhetlighet og forholdsmessighet i tilsynet. I praksis er det ikke alltid like lett for inspektører å håndtere dem som trakasserer på lik linje med dem som er hyggelige, og kollegastøtte kan være viktig for å opptre profesjonelt og skille sak og person (Mattilsynet D, inspektør).

Inspektører kan oppleve opptrapping av virkemiddelbruk i henhold til instruks fra Mattilsynet som vanskelig overfor dyreeiere, blant annet fordi dyreeierne er ukjente med hvilke krav som stilles og det er mye følelser involvert. Resultatet kan bli at virkemiddelinstruksen ikke følges.

Når det gjelder bruk av sanksjoner, er det særlig overtredelsesgebyr som nevnes. Dette er et relativt nytt virkemiddel, og en fagrådgiver påpekte at mange inspektører var veldig tilbakeholdne med å bruke det, blant annet fordi føringene fra hovedkontoret la gebyrene på et høyt nivå. Selv var denne informanten positiv til bruk av dette virkemiddelet, men påpekte at noen nok like gjerne ville la det være (Mattilsynet C, fagrådgiver). Fra hovedkontoret kom det synspunkter om at ulik praksis først og fremst gjelder der det ikke blir fattet vedtak, men at det er for lite kunnskap om dette elementet (intervju 4, HK).

I spørreundersøkelsen til inspektører i Mattilsynet spurte vi i hvilken grad de opplever at de har frihet til å bruke eget skjønn i tilsynsarbeidet. Svarene viste at de opplever størst skjønnfrihet når det gjelder å fastslå

at regelbrudd har skjedd. Også når det gjelder å fastsette frist for retting, var den opplevde skjønnsfriheten stor. Den enkelte inspektøren opplever også å ha betydelig skjønnsfrihet når det gjelder å velge om det skal ilegges en forvaltningsmessig sanksjon. Funnene samsvarer godt med at regelverket i stor grad åpner for slik bruk av skjønn, samtidig som de kan utfordre idealene om likebehandling og enhetlig forvaltning.

En stor andel av inspektørene sier at kjennskap til praksis i andre saker påvirker deres skjønnsutøvelse. Dette har vi spurt nærmere om i spørreundersøkelsen. Det er som forventet at de har god kjennskap til resultatet av klagebehandling i egne saker, men når det gjelder relevante klagesaker fra egen region og fra andre regioner, ser det ut til å være potensial for bedre utnyttelse av dette materialet med sikte på mer enhetlig skjønnsutøvelse. Det samme gjelder for saker som har vært oppe for domstolene. Det ser ut til å være et læringspotensial for inspektørene når det gjelder kunnskap om andre saker enn deres egne.

Rettslige rammer og aktørenes oppfatninger

Vi har omfattende regulering av fasen der brudd på regelverket om dyrevelferd følges opp av Mattilsynet. Samtidig legger regelverket opp til mye bruk av skjønn. Dette er den mest inngripende fasen i tilsynsarbeidet, og den får mye oppmerksomhet blant aktørene. Inntrykket er at produsentene forholder seg til de rettslige rammene for oppfølging av regelbrudd i ganske liten grad, med unntak for dem som har fått pålegg eller sanksjoner og går videre med formelle prosesser.

Skriftlighet oppleves i seg selv som et problem for tilsynsobjekter som har uttalt seg om fasen der regelbrudd skal følges opp. Skriftlig saksbehandling er en viktig rettssikkerhetsgaranti, og det er interessant at et tiltak som skal gi rettssikkerhet ikke oppleves slik i praksis.

Inspektørene har en svært viktig formidlingsrolle overfor produsentene i denne fasen. Veiledning på stedet kan gjøre videre oppfølging overflødig eller mindre omfattende, og inspektørens rolle som veileder må framheves som viktig. Når det gjelder oppfølging av styringssignaler om strengere bruk av virkemidler, som instruks om opptrapping av virkemidler og innføring av overtredelsesgebyr, ser vi at den møter noen

hindringer i praksis, og at de som er i direkte kontakt med produsentene kan være tilbakeholdne med å bruke virkemidlene. Både de individuelle produsentene og sammenslutninger de inngår i kan engasjere seg sterkt overfor Mattilsynet i slike situasjoner. Inspektører nevner selv kollegastøtte som svært viktig i saker der det oppstår konflikt om virkemiddelbruk. I tillegg kan det være grunn til å rette fokus mot den lokale ledelsen i Mattilsynet. Dette nivået i organisasjonen er særlig omtalt i kapittel 4 om organisering av Mattilsynet.

Sammenfatning

Denne undersøkelsen har vist at lovgivningen om dyrevelferd og tilsyn med dyrevelferd åpner for mye bruk av skjønn. Den rettslige reguleringen av rammene for skjønn varierer. Rammene åpner for og forutsetter at produsenter og inspektører bruker ulike typer faglig skjønn og erfaringer. Fastleggelsen av de rettslige rammene for skjønnsutøvelsen kan være komplisert, men vi gjenfinner lite av de relevante juridiske problemstillingene i aktørenes oppfatninger om skjønnssrom og skjønnsutøvelse. Bruk av andre rettskilder enn lov- og forskriftstekst er lite framtreddende i praktiseringen på bakkeplanet. Veiledninger og retningslinjer utarbeidet av Mattilsynet sentralt til inspektører og produsenter kan bidra til å formidle gjeldende rett slik den utvikles i dommer, forarbeider og andre rettskilder. Likevel viser dette materialet at det er en avstand mellom den rettslige sfæren og hva som skjer i praksis. I så måte har Petrazyckis skille mellom den intuitive og den offisielle retten relevans for beskrivelsen av møtet mellom de rettslige rammene for skjønnsutøvelse og skjønnsutøvelsen som skjer på bakkeplanet i dyrevelferdsarbeidet.

I møtet mellom inspektør og produsent bruker begge partene sine individuelle erfaringer og de formelle rettslige rammene, og i noen situasjoner kommer de rettslige rammene i bakgrunnen. Dersom lovgivningen skal være et effektivt redskap for å sikre god dyrevelferd, er det viktig at den fungerer etter hensikten også på bakkeplanet. Ideelt sett skal produsentene etterleve lovgivningen uten at tilsynsmyndigheten er inne i bildet. Dersom produsentene ikke forholder seg til lovgivningen og

inspektørene ikke greier å opparbeide aksept for den gjennom tilsynsarbeidet, vil lovgivningen ikke virke etter hensikten.

Dette betyr ikke at lovgivning ikke bør brukes som styringsredskap, og det betyr heller ikke at virkemidler for etterlevelse ikke bør tas i bruk. Men dynamikken på bakkeplanet, både hos produsentene og inspektørene og i møtet mellom dem, må tas i betraktning ved regulering av produsentenes plikter og Mattilsynets bruk av virkemidler. Det betyr blant annet at inspektørens rolle som mellomledd mellom regelverket om dyrevelferd og det som skjer med dyr i praksis bør prioriteres. Dialogen med produsenter under tilsyn er en svært viktig del av inspektørens arbeid. Den oppleves som utfordrende, og inspektørene bør få nødvendig støtte til å utvikle relasjonelle ferdigheter så vel som trygghet på de rettslige rammene og virkemiddelbruk.

Tilsyn med dyrevelferd handler i stor grad om styring og organisering innad i Mattilsynet. Vi har sett at interne instruksjer, veiledning, rådgivning og kollegasamarbeid har betydning for inspektørens tilsynsarbeid. Når lovgivningen møter en virkelighet som hindrer direkte gjennomføring på bakkeplanet, kan også det samme skje med instruksjer som brukes internt i organisasjonen. I denne undersøkelsen ser vi at formelle styringsmidler fra Mattilsynet sentralt ikke nødvendigvis iverksettes i praksis, for eksempel når det gjelder plikt til å gjennomføre uvarslet tilsyn og instruks for bruk av opptrappende virkemidler. Inspektørene framhever kollegasamarbeid, fagrådgivning og ellers de nærmeste i arbeidshverdagen som viktige faktorer for skjønnet som de utøver. Her gjenfinner vi funnene til Huisling og Silbey, som viser at det relasjonelle har stor betydning for etterlevelse av organinterne regler. Det kan være grunn for Mattilsynet til å vektlegge de relasjonelle faktorene rundt den enkelte inspektøren også internt i organisasjonen. I dette arbeidet bør særlig lokal ledelse og de nærmeste kollegene trekkes med.

Referanser

- Bahus, V. B. (2019). *Dyrevelferdsrett*. Fagbokforlaget.
- Banakar, R. (2013). Klassisk retts sosiologi – og dens relevans for nutidig forskning. I O. Hammerslev & M. R. Madsen (Red.), *Retts sosiologi. Klassiske og moderne perspektiver* (s. 55–82). Hans Reitzels Forlag.

- Bekkedal, T. & Farsethås, H. C. (2018). Om subsumsjon. *Jussens Venner*, 53(1), 1–32. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-3126-2018-01-01>
- Dyrevelferdsloven. (2009). *Lov om dyrevelferd* (LOV-2009-06-19-97). Lovdata. <https://lovdata.no/lov/2009-06-19-97>
- Eckhoff, T. (1983). *Statens styringsmuligheter*. Tanum-Norli.
- Eckhoff, T. & Smith, E. (2018). *Forvaltningsrett* (11. utg.). Universitetsforlaget.
- Eckhoff, T. & Helgesen, J. E. (2001). *Rettskildelære* (5. utg.). Universitetsforlaget.
- Ellefsen, R. (2013). Å fylle «dyrevelferd» med mening: Skillelinjene i dyrevelferdsdebatten. *Sosiologi i dag*, 43(2), 84–112.
- Eriksen, C. C. & Fredriksen, H. H. (2019). *Norges europeiske forvaltningsrett. EØS-avtalens krav til norske forvaltningsorganers organisering og saksbehandling*. Universitetsforlaget.
- Forskrift om avlaving av dyr. (2013). *Forskrift om avlaving av dyr* (FOR-2013-01-13-60). Lovdata. <https://lovdata.no/forskrift/2013-01-13-60>
- Forskrift om gebyr etter dyrevelferdsloven. (2014). *Forskrift om overtredelsesgebyr etter dyrevelferdsloven* (FOR-2014-06-30-925). Lovdata. <https://lovdata.no/forskrift/2014-06-30-925>
- Forskrift om hold av svin. (2003). *Forskrift om hold av svin* (FOR-2003-02-18-175). Lovdata. <https://lovdata.no/forskrift/2003-02-18-175>
- Forskrift om næringsmessig transport av dyr. (2012). *Forskrift om næringsmessig transport av dyr* (FOR-2012-02-08-139). Lovdata. <https://lovdata.no/forskrift/2012-02-08-139>
- Forskrift om offentlig kontroll på matområdet. (2020). *Forskrift om offentlig kontroll for å sikre etterlevelse av regelverket for mat, fôr, plantevernmidler, dyrehelse og dyrevelferd* (FOR-2020-03-03-704). Lovdata. <https://lovdata.no/forskrift/2020-03-03-704>
- Forskrift om velferd for produksjonsdyr. (2006). *Forskrift om velferd for produksjonsdyr* (FOR-2006-07-03-885). Lovdata. <https://lovdata.no/forskrift/2006-07-03-885>
- Forvaltningsloven. (1967). *Lov om behandlingssåten i forvaltningssaker* (LOV-1967-02-10). Lovdata. <https://lovdata.no/lov/1967-02-10>
- Forvaltningslovsforskriften. (2006). *Forskrift til forvaltningsloven* (FOR-2006-12-15-1456). Lovdata. <https://lovdata.no/forskrift/2006-12-15-1456>
- Huising, R. & Silbey, S. S. (2011). Governing the gap: Forging safe science through relational regulation. *Regulation & Governance*, 5(1), 14–42. <https://doi.org/10.1111/j.1748-5991.2010.01100.x>
- Graver, H. P. (2019). *Alminnelig forvaltningsrett*. Universitetsforlaget.
- Grunnloven. (1814). *Kongeriket Norges Grunnlov* (LOV-1814-05-17). Lovdata. <https://lovdata.no/lov/1814-05-17>
- Landbruks- og matdepartementet. (2020). *Statsbudsjettet 2020 – tildelingsbrev til Mattilsynet*. <https://www.regjeringen.no/contentassets/f3630965333e4af2a5f1007dbdcbad9/tildelingsbrev-mattilsynet-2020.pdf>

- LH-2013-16358. (2014). Lovdata. <https://lovdata.no/avgjorelse/lh-2013-16358>
- LG-2019-87171. (2020). Lovdata. <https://lovdata.no/avgjorelse/lg-2019-87171>
- Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy. Dilemmaes of the individual in public services*. Russell Sage Foundation.
- Mattilsynet. (2020a). «*Enkelt saker 2019*» [Notat]. https://www.mattilsynet.no/om_mattilsynet/oppsummering__intern_undersokelse_enkelt_saker_2019.39450/binary/Oppsummering%20-%20Intern%20unders%C3%B8kelse%20enkelt_saker%202019
- Mattilsynet. (2020b). *Veileder for tildeling av aktivitets- og rotmateriale for gris*. https://www.mattilsynet.no/om_mattilsynet/gjeldende_regelverk/veiledere/veileder_om_tildeling_av_aktivitets_og_rotmateriale_til_gris.38689/binary/Veileder%20om%20tildeling%20av%20aktivitets-%20og%20rotmateriale%20til%20gris
- Mattilsynet. (2020c). *Veileder om hold av svin*. https://www.mattilsynet.no/om_mattilsynet/gjeldende_regelverk/veiledere/veileder_om_hold_av_svin.39951/binary/Veileder%20om%20hold%20av%20svin
- Mattilsynet. (2022). *Flerårig nasjonal kontrollplan (MANCP)*. https://www.mattilsynet.no/om_mattilsynet/fleraarig_nasjonal_kontrollplan.23951-5
- Moen, O. H. (2019). *Forvaltningskjønn og domstolskontroll*. Gyldendal.
- NOU 2019: 5. (2019). *Ny forvaltningslov*. Justis- og beredskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2019-5/id2632006/>
- Ot.prp. nr.15 (2008–2009). *Om lov om dyrevelferd*. Landbruks- og matdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/otprp-nr-15-2008-2009-/id537570/?ch=1>
- Prop. 62 L (2015–2016). *Endringer i forvaltningsloven mv. (administrative sanksjoner mv.)*. Justis- og beredskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-62-l-20152016/id2476333/>
- Riksrevisjonen. (2019). *Revisjonsrapport om myndighetenes innsats mot alvorlige brudd på dyrevelferdsloven i landbruket*. <https://www.riksrevisjonen.no/globalassets/rapporter/no-2019-2020/dyrevelferd.pdf>
- Skoghøy, J. E. A. (2018). *Rett og rettsanvendelse*. Universitetsforlaget.
- Statsansatteloven. (2017). *Lov om statens ansatte mv. (LOV-2017-06-16-67)*. Lovdata. <https://lovdata.no/lov/2017-06-16-67>
- Stenevik, I. H. & Mejdell, C. M. (2020). *Dyrevelferdsloven. Lovkommentar*. Juridika.
- Straffeloven. (2005). *Lov om straff (LOV-2005-05-20-28)*. Lovdata. <https://lovdata.no/lov/2005-05-20-28>
- Stub, M. (2011). *Tilsynsforvaltningens kontrollvirksomhet*. Universitetsforlaget.

KAPITTEL 8

Forvaltning av dyrevelferd i Norge og Sverige

Frida Lundmark Hedman

Sveriges Lantbruksuniversitet

Frode Veggeland

Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO) og Universitetet i Oslo

Ivar Vågsholm

Sveriges Lantbruksuniversitet

Charlotte Berg

Sveriges Lantbruksuniversitet¹

Sammendrag: I dette kapittelet sammenlikner vi organisatoriske utfordringer knyttet til norsk og svensk forvaltning av dyrevelferd. Norge og Sverige prioriterer begge dyrevelferd, har omfattende dyrevelferdslovgivning på plass og er underlagt de samme EU-forpliktelsene på dyrevelferdsområdet (Sverige som EU-medlem, Norge som del av EØS). I Norge er ansvaret for dyrevelferd plassert i ett statlig tilsyn – Mattilsynet. Dette tilsynet har ansvar for inspeksjoner over hele landet, både i slakterier og hos dyreholdere, og har videre ansvar for å utarbeide og komme med forslag om nytt regelverk. Sverige har en forvaltningstradisjon med større autonomi lagt til fagmyndighetene. Ansvaret for dyrevelferd er fordelt på to sentrale statlige fagmyndigheter – Livsmedelsverket og Jordbruksverket – og på 21 regionale

1 Alle forfatterne har bidratt i utvikling av konseptualiseringen og metodikken som ligger til grunn for kapittelet. Frida Lundmark Hedman og Frode Veggeland har hatt hovedansvaret for bearbeiding av data og den empiriske og teoretiske analysen. De har også hatt ansvar for utarbeidelsen av førsteutkastet. Charlotte Berg og Ivar Vågsholm har bidratt med supplerende tekst og kommentarer og innspill til revisjon. Alle forfattere har godkjent publisering av manuskriptet.

statlige myndigheter (*länsstyrelser*). I dette kapitlet viser vi hvordan slike forskjeller i organisering kan få konsekvenser for en koordinert og konsistent forvaltning av dyrevelferdslovgivningen.

Nøkkelord: Sverige, Norge, dyrevelferdsforvaltning, EU, EØS

Abstract: In this chapter we compare the organizational challenges related to animal welfare control in Norway and Sweden. Both Norway and Sweden have implemented comprehensive animal welfare legislation and comply with the EU's animal welfare legislation – Sweden as an EU member, Norway as part of the European Economic Area (EEA). Both countries prioritize animal welfare. Norway has a more coordinated management model for animal welfare than Sweden, where the operative responsibility lies with a single state supervisory authority: the Norwegian Food Safety Authority (NFSA). The remit of NFSA includes inspections and control of animal welfare both in slaughterhouses and animal keepers' facilities. Moreover, the NFSA is responsible for proposing new regulations. Sweden has an administrative tradition in which the competent authorities have had greater autonomy; responsibility for animal welfare is vested in the Swedish Board of Agriculture, the National Food Administration, and 21 regional state authorities (county administrative boards). In this chapter we show how such organizational differences have consequences for the aim of achieving coordinated and consistent management of animal welfare.

Keywords: Sweden, Norway, animal welfare administration, EU, EEA

Innledning

Både norsk og svensk dyrevelferdslovgivning har som formål å fremme god dyrevelferd og respekt for dyr. Lovgivningen fremmer ikke nødvendigvis den beste mulige dyrevelferden, men den fastsetter minimumskrav som skal kunne garantere at dyr behandles godt og beskyttes mot unødige påkjenninger og lidelse. Det er dette minstenivået for dyrevelferd inspektørene i Norge og Sverige skal kontrollere ved tilsyn. I dette kapitlet sammenlikner vi den offentlige kontrollen av dyrevelferd i Norge og Sverige. Et viktig formål er å øke kunnskapen om hvordan ulike måter å organisere og koordinere dyrevelferdsarbeidet på, kan påvirke evnen til å realisere lovens målsetting om god dyrevelferd.

Dyrevelferd har i senere år fått økende oppmerksomhet fra forbrukere, bønder, matindustri, forskning og politiske beslutningstakere, så vel som fra allmenheten for øvrig (Bayvel et al., 2005; Bennett, 1997; Blokhuis et al., 2008; Higgins & Lawrence, 2005; Horgan & Gavinelli,

2006; Ingenbleek et al., 2012; Lundmark et al., 2014; Miele et al., 2005; Miele & Lever, 2014). At kontrollen av dyrevelferd er kompleks og ofte omstridt, gjør gjennomføring og koordinering av dyrevelferdsarbeidet utfordrende. Dette er bakgrunnen for vår sammenlikning av forvaltning av dyrevelferd i Norge og Sverige. Vi retter oppmerksomheten mot hvordan dyrevelferdsarbeidet i Norge og Sverige er formelt organisert og koordinert, mellom styrings- og forvaltningsnivåer og mellom ulike fagmyndigheter, og hvordan type organisering kan påvirke mulighetene for en konsistent og enhetlig gjennomføring av dyrevelferdslovgivningen. Vår grunnleggende problemstilling i dette kapitlet er dermed: Hvordan organiseres og koordineres dyrevelferdsarbeidet i norsk og svensk forvaltning, og hvilke organisatoriske utfordringer har de to landene når det gjelder å realisere lovgivningens målsetting om god dyrevelferd?

I dette kapitlet tar vi utgangspunkt i eksisterende dyrevelferdslovgivning og hvordan denne blir iverksatt og praktisert. Det betyr at enkelte prinsipielle spørsmål som står sentralt i deler av dyrevelferdsforskningen, faller utenfor rammen av kapitlet. Eksempler på slike spørsmål er hva slags lovverk eller privat regelverk som er best egnet for å oppnå god dyrevelferd, lovgivernes begrunnelser for lovverket og hvorvidt det er etisk forsvarlig at mennesker bruker dyr til matproduksjon, selskap og underholdning. For en oversikt over diskusjoner om slike spørsmål, kan vi for eksempel vise til Lundmark et al. (2014) og Wahlberg (2021).

Forvaltning av dyrevelferd involverer hele styringssystemet for matproduksjon, herunder forskjellige offentlige etater, sentrale, regionale og lokale myndighetsnivåer, næringsorganisasjoner, landbrukssamvirket, gårder, slakterier, transportsystemer og frivillige organisasjoner. Erfaringene fra de seneste årene tyder på at den offentlige styringen og kontrollen av dyrevelferd har utfordringer knyttet til både etiske aspekter og valg av håndhevingsmekanismer, samt målsettingen om å oppnå en koordinert og enhetlighet forvaltning (Appleby et al., 2008; Berg & Hammarstrøm, 2006; Lundmark, 2016; Lundmark et al., 2018; Marsden & Morley, 2014; Miele et al., 2005; van Kleef et al., 2017; Veissier et al., 2008). Norge og Sverige er gjennom hhv. EØS-avtalen og EU-medlemskap forpliktet av samme EU-lovgivning for dyrevelferd. EUs regler for

kontroll av dyrevelferd – artikkel 4 nr. 2 a. i forordning (EU) nr. 2017/625 – krever effektiv samordning og samarbeid mellom alle involverte kontrollmyndigheter og et enhetlig kontrollarbeid.

Vi vil videre i dette kapitlet presentere det analytiske rammeverket for sammenlikningen av Norge og Sverige, der utgangspunktet er spørsmålet om hvordan ulike organiseringsformer kan påvirke hvorvidt man oppnår en koordinert og konsistent iverksetting og praktisering av lovverket. Deretter presenterer vi de norske og svenske modellene for offentlig forvaltning av dyrevelferd. Fokus er på de formelle organisatoriske rammene for forvaltning av dyrevelferdsarbeidet og hvorvidt disse er tett koordinert, både mellom ulike styrings- og forvaltningsnivåer og mellom ulike ansvarlige myndigheter. En grunnleggende antakelse for studien er at måten man organiserer på har betydning for hvorvidt man oppnår dyrevelferdslovgivningens formål, og at organisatorisk koordinerte forvaltningssystemer vil fremme enhetlig og helhetlig forvaltning av dyrevelferdsarbeidet (Jordan & Schout, 2006; Peters, 1998, 2015; Scharpf, 1994). For å illustrere de praktiske implikasjonene av forskjellene mellom forvaltningssystemene i Norge og Sverige, inkluderer vi en casestudie av hvordan Norge og Sverige forvalter og kontrollerer dyrevelferd for dyr under transport fra produsent/bonde til slakteri. Kapitlet avsluttes med en sammenlikning av forvaltningssystemene i Norge og Sverige, der spørsmålet er hvordan utformingen av forvaltningssystemet påvirker muligheten for konsistent og enhetlig forvaltning av dyrevelferdslovgivningen. Sammenlikningen av Norge og Sverige kan betegnes som en «desktop study» (Czarniawska, 2014) innenfor komparativ administrasjon (Kuhlmann & Wollmann, 2014), og bygger på en analyse av primært offentlige dokumenter, rapporter, veiledninger, lovverk og relevant litteratur. I tillegg er funn fra andre studier om dyrevelferd i Norge (Forsberg, 2011; Skarstad et al., 2007) og Sverige (Berg & Hammarstrøm, 2006; Lundmark, 2016; Lundmark et al., 2016, 2018) benyttet. Kapitlet drar også nytte av funn og analyser fra de andre kapitlene i boka, ikke minst kapittel 4. Problemstillinger og tematisk fokus er utviklet på grunnlag av den omfattende datainnsamlingen som er gjennomført innenfor rammen av Aniwel-prosjektet (om metoder og datainnsamling i Aniwel – se kapittel 1).

Analytisk ramme: mekanismer for koordinert forvaltning

Det analytiske rammeverket for kapittelet er inspirert av forvaltningsstudier basert på organisasjonsteori, særlig da om betydningen av koordinering (Christensen & Læg Reid, 2007, 2008; Jordan & Schout, 2006; Kjekshus & Veggeland, 2011; Metcalfe, 1994; Peters, 2015; Scharpf, 1994). To begreper står sentralt: sentralisering og koordinering. Sentralisering viser til hvordan ansvar og myndighet er fordelt mellom ulike styrings- og forvaltningsnivåer. For eksempel vil plassering av alt ansvar og all myndighet på det statlige styringsnivået (jf. Mattilsynet og matkontrollen i Norge fra og med 2004) kunne betegnes som en sentralisert struktur, mens plassering av ansvar og myndighet på lavere styringsnivåer (som i kommuner) vil kunne betegnes som en mer desentralisert struktur. Når ansvar og myndighet er fordelt på flere ulike styrings- og forvaltningsnivåer, er det behov for koordinering for å oppnå en enhetlig politikk.

To grunnleggende aspekter ved koordinering er relevant her. Det ene koordineringsaspektet viser til de formelle organisatoriske strukturene, dvs. hvordan ansvar og myndighet for et forvaltningsområde er fordelt. For eksempel vil plassering av alt ansvar og all myndighet for dyrevelferd i ett departement (som i Sverige) kunne betegnes som en sterkere horisontal koordinering enn hvis ansvaret var fordelt på flere departement (som i Norge). Videre vil plassering av alt ansvar på sentralisert hold kunne betegnes som mer vertikalt koordinert enn hvis ansvaret var fordelt mellom kommuner og stat. Det andre koordineringsaspektet går på koordinering av forvaltningspraksis. En koordinert forvaltningspraksis innebærer at det er konsistens mellom de tiltak og handlinger ulike deler av forvaltningen utfører. Begge aspektene ved koordinering kan ses i sammenheng med målet om enhetlig og helhetlig forvaltning av dyrevelferden, som var en viktig begrunnelse for etableringen av Mattilsynet i Norge i 2004 (se også kapittel 4 i denne boka). I dette kapittelet er fokus på det første koordineringsaspektet – de formelle organisatoriske strukturene. Vi sammenlikner de norske og svenske forvaltningsmodellene på dyrevelferdsområdet med hensyn

til hvordan ansvar og myndighet er fordelt mellom ulike styringsnivåer (stat, regioner, kommune) og forvaltningsnivåer (hovedkontor og regionskontor), og på den andre siden hvordan ansvar og myndighet er fordelt mellom ulike forvaltningsenheter på samme nivå (mellom departementer eller fagmyndigheter).

Norges forvaltningsmodell for dyrevelferd

Organisering av dyrevelferd i forvaltningen

Siden 2004 er alt ansvar for inspeksjon og kontroll av dyrevelferd plassert i Mattilsynet. Før dette var ansvaret fordelt mellom både stat og kommuner og mellom ulike forvaltningsorganer (se også kapittel 4 i denne boka). Stortinget har ansvaret for å vedta dyrevelferdslovgivningen, mens regjeringen, gjennom Landbruks- og matdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet, har ansvar for å styre Mattilsynet, basert på lov om dyrevelferd og forskrifter gitt med hjemmel i denne loven.² Landbruks- og matdepartementet er øverste ansvarlig departement for dyrevelferdsloven og har det administrative ansvaret for Mattilsynet. Departementet har videre det overordnede ansvaret for forvaltning av dyrevelferd for landdyr og styrer Mattilsynet på dette fagområdet. Nærings- og fiskeridepartementet har på sin side det overordnede ansvaret for forvaltning av dyrevelferd for fisk og andre akvatiske dyr, og styrer dermed Mattilsynet på dette fagområdet. Dette innebærer med andre ord at Mattilsynet forholder seg til to ulike departementer når det gjelder forvaltning av dyrevelferden. I tillegg må Norge, og dermed også Mattilsynet, forholde seg til EU-lovgivningen gjennom de forpliktelser på dyrevelferdsområdet som følger av EØS-avtalen. Det kan dermed identifiseres to relevante styringsnivåer for dyrevelferdsområdet i Norge: europeisk nivå (EU/EØS) og statlig nivå (to departementer + Mattilsynet). Videre består Mattilsynet pr. 2021 av to ulike administrative nivåer: et sentralt nivå (hovedkontoret) og et regionalt nivå (fem regionskontorer med delegert beslutningsmyndighet).

² Helse- og omsorgsdepartementet er det tredje departementet som har faglig instruksjonsrett overfor Mattilsynet innenfor sitt område, men dette omfatter ikke dyrevelferd.

Sentralisering og koordinering i dyrevelferdsforvaltningen

Som tidligere nevnt deler to sektordepartementer ansvar for dyrevelferd i Norge: Landbruks- og matdepartementet har ansvar for landdyrenes dyrevelferd, og Nærings- og fiskeridepartementet har ansvar for dyrevelferden til akvatiske dyr (EFTA Surveillance Authority [ESA], 2014; Lundmark Hedman et al., 2021a). Konsekvensen er et koordineringsbehov mellom departementene som Mattilsynet skal forholde seg til. Når Mattilsynet arbeider med tiltak for å bedre dyrevelferden, for å utvikle regelverket eller gi innspill til departementene, benyttes råd og risikovurderinger fra ekspertpanelet for dyrehelse og dyrevelferd i Vitenskapskomiten for mat og miljø (VKM), og fra andre relevante faginstanser som Veterinærinstituttet og Veterinærhøgskolen. Mattilsynet kan også benytte råd og risikovurderinger fra European Food Safety Authority (EFSA), som har et eget ekspertpanel for dyrehelse og dyrevelferd.

Mattilsynet har alt utøvende ansvar for forvaltningen av dyrevelferd i Norge. Man unngår dermed behovet for å koordinere mellom ulike myndighetsorganer, slik situasjonen er i Sverige. Likevel har Mattilsynet noen interne koordineringsutfordringer, der spørsmålet er hvordan det kan være mulig å oppnå en enhetlig forvaltningspraksis på tvers av regioner og på tvers av inspeksjonskontorene innenfor hver region. Et konkret eksempel på utfordringer knyttet til intern koordinering er brudd på dyrevelferdslovgivningen som oppdages på dyr som ankommer slakteri fra en annen region. I dette tilfellet vil det være viktig å fastslå hvor ansvaret for regelbruddet skal ligge (transportør, dyreholder eller begge), hvem som skal følge opp regelbruddet (tilsyn ved slakteri, tilsyn i regionen dyreholder tilhører eller begge), og å kommunisere nødvendig informasjon til de som skal involveres. Alle disse elementene krever koordinering internt mellom ulike enheter i Mattilsynet (se også kapittel 4 i denne boka).

Mattilsynets interne koordinering av dyrevelferd skjer hovedsakelig gjennom ulike former for «myk koordinering», dvs. gjennom veiledere og ulike former for informasjonsutveksling. Mattilsynet har utarbeidet en rekke veiledninger, retningslinjer og andre tiltak med tanke på å oppnå enhetlig og konsistent forvaltningspraksis i forbindelse

med håndhevelse av dyrevelferdsregelverket, både mellom og innenfor ulike regioner. Ett av tiltakene er jevnlig koordineringsmøter mellom regiondirektørene. Mattilsynet arrangerer også konferanser, der medarbeidere fra regionene med ansvar for dyrevelferd møtes for å kalibrere forvaltningspraksis, både når det gjelder håndhevelse av regelverket, inspeksjoner, bruk av virkemidler og sanksjoner (jf. inter-regionalt forum – IRF). I hver region er det fagrådgivere for dyrevelferd som skal oppdatere kunnskap og gi råd om dyrevelferd innenfor sin region.

Håndheving av dyrevelferdsregelverk

Som en konsekvens av EØS-avtalen følger Norge i likhet med Sverige EUs veterinære regelverk, inkludert EUs dyrevelferdsregler. I motsetning til Sverige er imidlertid ikke Norge del av EUs felles landbrukspolitikk, dvs. EUs felles regulering av produksjon og priser i landbruket. Når det gjelder EUs felles dyrevelferdsregler er tre forordninger av særlig betydning: rådsforordning (EF) nr. 1099/2009 2017/EØS/4/06 av 24. september 2009 om vern av dyr på tidspunktet for avliving, rådsforordning (EF) nr. 1/2005 2008/EØS/62/04 av 22. desember 2004 om vern av dyr under transport og tilknyttet virksomhet, og Europaparlaments- og rådsforordning (EU) 2017/625 2020/EØS/78/15 av 15. mars 2017 om offentlig kontroll og annen offentlig virksomhet som gjennomføres for å sikre anvendelsen av næringsmiddel- og fôrvareregelverket, samt regler for dyrs helse og velferd, plantehelse og plantevernmidler. Alle disse forordningene er innarbeidet i norsk lovgivning og inngår som del av Norges EØS-forpliktelser (ESA, 2018). Mattilsynet bygger sin forvaltning av dyrevelferden på lov om dyrevelferd fra 2009, supplert med underliggende forskrifter gitt med hjemmel i denne loven (Dyrevelferdsloven, 2009; ESA, 2014, 2018). Basert på disse generelle bestemmelsene har Mattilsynet utarbeidet retningslinjer for virkemiddelbruk når det gjelder både håndhevelsen av dyrevelferdsregler og bruk av reaksjonsformer/sanksjoner/straff ved brudd på regelverket (ESA, 2014, 2018; Mattilsynet, 2014, 2019). Mattilsynet gjennomfører ulike typer inspeksjoner for å oppdage regelverksbrudd: risikobaserte inspeksjoner, tilfeldige ad-hoc-inspeksjoner og akutte inspeksjoner basert på klager og meldinger (Mattilsynet, 2018;

se også kapittel 6 i denne boka). Mattilsynets inspektører er i hovedsak veterinærer og vil ofte ha ansvar for å gjennomføre inspeksjoner også på andre områder enn dyrevelferd, som for eksempel på mattrygghets- og hygieneområdet. I 2018 fant Mattilsynet brudd på dyrevelferdsregelverket i 3 063 besetninger (dvs. 39 prosent av de 7 857 inspiserte dyrebesetningene) (Mattilsynet, 2018). Inspeksjonene avslørte alvorlig omsorgssvikt i 63 besetninger (dvs. tilfeller der dyr er døde eller måtte avlives på grunn av omsorgssvikt). Omtrent halvparten av de alvorlige sakene dreide seg om kjæledyr. Mattilsynet benytter ulike virkemidler både for å hindre og for å følge opp regelbrudd. Virkemiddelbruken i Mattilsynet følger en opptrappingslogikk, dvs. at inspektørene bør starte med «myke uformelle virkemidler» (som dialog), og deretter trappe opp til «hardere formelle virkemidler» (som bot) om ikke tilsynsobjektet retter opp avvik fra regelverket (ESA, 2014; Mattilsynet, 2014, 2019):

«Uformelle» virkemidler

- Dialog – gi råd

Formelle virkemidler

- Formelt varsel – påpeking av plikt
- Vedtak
- Vedtak knyttet til tvangsmulkt
- Administrativ bot/overtredsgebyr
- Trekk i tilskudd (Mattilsynet varsler landbruksmyndighetene om avvik)
- Stengning av virksomhet / ta dyr i varetekt / forby personer å holde dyr
- Anmeldelse til politiet

Påtalemyndigheten

- Tiltalebeslutning – straff

Gjennom EØS-avtalen er deler av det norske dyrevelferdsregelverket basert på EU-regelverk. Dette innebærer at norske myndigheter må sørge

for at EØS-forpliktelsene er oppfylt på dyrevelferdsområdet. Eventuelle avvik fra EØS-regelverket følges opp av EFTAs overvåkningsorgan (ESA), som jevnlig er på inspeksjoner i Norge, og som i siste instans kan bringe saker inn for EFTA-domstolen.

Klagebehandling – domstolskontroll

I Norge vil en klage på et regionalt vedtak i Mattilsynet behandles ved Mattilsynets hovedkontor som fatter endelige vedtak (se også kapitlene 4 og 7 i denne boka). I alvorlige dyrevelferdssaker bistås Mattilsynets regionskontorer av regionale dyrevernnemnder. Dyrevernnemndene skal bidra med lekmannsskjønn i alvorlige saker. Mattilsynet har i en intern undersøkelse selv påpekt problemer med bruk av dyrevernnemndene, knyttet til blant annet uklar rollefordeling mellom inspektører og nemndmedlemmer og manglende opplæring av nemndmedlemmer i krav til god forvaltning (KPMG, 2019, s. 35–36). Det er samtidig Mattilsynets hovedkontor som skal styre regionene og gjøre nødvendige faglige avklaringer. Dette reiser spørsmålet om dyreeierne har tillit til en upartisk klagebehandling ettersom klagebehandling gjøres av samme organ som fatter vedtak (se også kapitlene 4 og 7 i denne boka).

Det er også mulig å bringe saken inn for domstolene. Domstolenes oppgave i forvaltningssaker er å kontrollere om forvaltningens vedtak har lov- hjemmel, om saksbehandlingsreglene er fulgt, at avgjørelsene er truffet i samsvar med sakens faktiske grunnlag, og at avgjørelsene ikke er uforenlige med rettskilder på høyere trinnhøyde – Grunnloven eller EØS-regler (NOU 2020: 11) (se også kapitlene 4 og 7 i denne boka). Hovedgrunner til at det kan bli dyrt å føre en sak for domstolene i Norge er at dyreeier må regne med å bruke advokat, og at rettsforhandlingene er muntlige. Det er derfor mer ressurskrevende enn i svenske forvaltningsdomstoler, der det er skriftlig rettsforhandling. En domstolsprøving kan medføre store utgifter for dyreeier knyttet til juridisk bistand, rettsgebyr og eventuelt også saksomkostninger for motparten. Domstolsprøving har derfor vært uvanlig i saker om dyrevelferd, men det kan virke som den har blitt mer brukt de siste årene. En alternativ mulighet som kan benyttes når alle juridiske klagemuligheter er uttømt, er å klage til Stortingets ombudsmann for forvaltningen (sivilombudsmannen).

Sveriges forvaltningsmodell for dyrevelferd

Organisering av dyrevelferd i forvaltningen

Før 2004 var det operative tilsynet på gårder et kommunalt ansvar i Sverige, mens sentral fagmyndighet var lagt til Jordbruksverket (Lundmark Hedman et al., 2021a). I 2004 ble ansvaret for dyrevelferd flyttet fra Jordbruksverket til den nyopprettede Djurskyddsmyndigheten. Årsaken til denne reformen var at Jordbruksverket ble ansett å ha en rollekonflikt gjennom både å arbeide for bedre lønnsomhet og å ivareta dyrevelferd i jordbruket (Lundmark Hedman et al., 2021a). I juli 2007 ble ansvaret for dyrevelferd ført tilbake til Jordbruksverket. I 2009 ble ansvaret for å gjennomføre dyrevelferdsinspeksjoner overført fra kommunene til *länsstyrelser* (tilsvarende statsforvaltere i Norge) for både husdyrbesetninger, transport og slakterier. Fra og med 2009 er det offentlige ansvaret for dyrevelferd dermed fordelt på fire nivåer. Det første nivået er EU-nivået. Sverige er pålagt å overholde EUs regler for dyrevelferd. Det andre nivået består av Riksdagen (det svenske parlamentet) og regjering. Riksdagen er ansvarlig for å vedta dyrevelferdslovgivning (Djurskyddslag, 2018), og regjeringen er ansvarlig for å gjennomføre loven, samt styre sentral fagmyndighet (Jordbruksverket) gjennom forordningen om dyrevelferd (Djurskyddsförordning, 2019). Jordbruksverket blir ifølge dyrevelferdsloven (*djurskyddslagen*) det tredje nivået, og skal veilede länsstyrelsene som utgjør det fjerde nivået (European Commission, 2015, 2016; Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd om offentlig djurskyddskontroll, 2019). Inspektører ansatt hos länsstyrelsen gjennomfører den operative kontrollen overfor dyreholdere, transportører og slakterier, og slakteriene kontrolleres også av Livsmedelsverket (Djurskyddslag, 2018).

Regjeringen styrer Jordbruksverket gjennom instruksjoner, oppdrag og årlige budsjettbrev (reguleringsbrev) som klargjør politiske prioriteringer og mål. Jordbruksverket er ansvarlig for detaljforskrifter og enkeltvedtak om dyrevelferd. Et politisk mål er å oppnå en enhetlig og likeverdig kontroll av dyrevelferden i hele Sverige. Som ledd i dette veileder Jordbruksverket gjennom å utarbeide sjekklister og retningslinjer for dyrevelferdsinspektørene i länsstyrelsene. Jordbruksverket har lagt fram en modell for

risikoklassifisering av dyrevelferd som skal brukes av länsstyrelsene for planlegging av kontrollfrekvens i forskjellige dyrehold (Jordbruksverket, 2013). Länsstyrelsene skal hvert år legge fram en plan for det kommende årets kontroll av dyrevelferd (Statens Jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd om offentlig djurskyddskontroll, 2019) og skal koordinere aktivitetene innenfor hvert län (jf. fylker i Norge) slik at de er i samsvar med nasjonal politikk.

Sentralisering og koordinering i dyrevelferdsforvaltningen

Jordbruksverket fungerer som sentral fagmyndighet med overordnet ansvar for koordinering og kontroll av dyrevelferd (Djurskyddsförordning, 2019; Djurskyddslag, 2018). Jordbruksverket innkaller til samlingsmøter om samordningen av kontrollen av dyrevelferd og har rollen som nasjonal kompetent myndighet opp mot Europakommisjonen. I Sverige er faglige funksjoner lagt til rådgivende fagorganer uten forskrifts- eller tilsynsmyndighet, som det nasjonale senter for dyrevelferd (SCAW) og det vitenskapelige rådet for dyrevelferd. SCAW er en del av Sveriges Lantbruksuniversitet (SLU) og fungerer som kontaktorgan for EU (særlig når det gjelder dyrevelferd ved slakt) (Djurskyddsförordning, 2019), lovgivere, universiteter, sentrale og regionale myndigheter, dyreholdere og publikum, samt bidrar med ekspertråd om dyrevelferd (SCAW, 2020). SCAW fokuserer hovedsakelig på husdyr, men får også spørsmål om dyrevelferd knyttet til forsøksdyr, kjæledyr, vilt og fisk. For å støtte forvaltningen av dyrevelferd samarbeider SCAW med Jordbruksverket og länsstyrelsene og arrangerer kurs og seminarer for dyrevelferdsinspektører, veterinærer, politi og påtalemyndigheter. Videre avgir SCAW sakkyndige betenkninger om dyrevelferd (Stéen, 2010). Den svenske regjeringen opprettet i 2017 et vitenskapelig råd for dyrevelferd plassert ved SLU, som på uavhengig basis skal arbeide med å innhente evidens for dyrs velferd. Rollen ligner den European Food Safety Authority (EFSA) har på dyrevelferd i EU, og som vitenskapskomiteen (VKN) har i Norge. Det forventes at rådet gjennomgår, analyserer og oppsummerer vitenskapelig litteratur om dyrevelferd med henblikk på å analysere risikofaktorer. Andre oppgaver er å utarbeide grunnlag for

oppdatering av lovverk og å støtte opp under dyrevelferdsmyndighetenes risikohåndtering. Rådet kan få spørsmål fra andre myndigheter, universiteter og frivillige organisasjoner (Berg, 2019).

I Sverige er det de 21 statlige länsstyrelsene som står for den operative kontrollen av dyrevelferden (Djurskyddslag, 2018; European Commission, 2016). I 2019 utgjorde omfanget av kontrollen 220,4 årsverk (Jordbruksverket, 2020). Hver länsstyrelse har et dyrevelferdsteam med en eller flere veterinærer og dyrevelferdsinspektører (Djurskyddslag, 2018). Inspektørene som er ansatt ved länsstyrelsen er spesialutdannet i kontroll av dyrevelferd. De har vanligvis universitetsutdanning som biologer, sivilagronomer, kandidater i etologi og dyrevelferd eller som miljø- og helseinspektører. Her skiller Sverige seg fra Norge, der hoveddelen av inspektørene har veterinærutdanning. Studiet i etologi og dyrevelferd ved Sveriges Lantbruksuniversitet (SLU) er treårig og inkluderer kurs i biologi, dyrs adferd, velferd og miljø, samspillet mellom dyr og mennesker, og kontroll av dyrevelferd.

På slakteriene er ansvaret for kontroll delt mellom Livsmedelsverket og länsstyrelsen. Livsmedelsverket har operativt (daglig) ansvar for tilsyn på slakterier, men inspektører fra länsstyrelsen gjør også kontrollbesøk på slakteriene (anbefalt minimum to besøk i året, men dette varierer i praksis). Veterinærer og veterinærsykepleiere har meldeplikt til länsstyrelsen hvis de mistenker brudd på dyrevelferdslovgivningen (Djurskyddslag, 2018, kapittel 8, § 18). Meldeplikten gjelder også Livsmedelsverkets veterinærer hvis de oppdager avvik og regelbrudd ved tilsyn på slakteriene. Det er länsstyrelsen som fatter vedtak overfor slakteriet etter inspeksjon og anmeldelse fra Livsmedelsverkets veterinærer. Hvis det kun er små avvik som oppdages, kan det holde med en påpekning av disse uten at det er behov for å melde saken til länsstyrelsen.

Praktiserende veterinærer er ikke med i den rutinemessige kontrollen av dyrevelferd på gårdsbruk. Det er imidlertid en hevdvunnen praksis i enkeltsaker at når dyr blir forsømt eller lider, så tar länsstyrelsen normalt kontakt med en praktiserende veterinær for en utredning om forholdene og muligheter til forbedring. I senere år har etologer blitt mer involvert i dyrevelferdssaker når dyrs mentale velferd skal vurderes. Det at 21 ulike länsstyrelser har ansvar for inspeksjon av dyrevelferd representerer et

desentraliserende trekk ved svensk dyrevelferdsforvaltning som samtidig skaper utfordringer med å oppnå en enhetlig og konsistent praksis på tvers av geografiske områder. Slike utfordringer blir enda tydeligere ved at det offentlige ansvaret for kontroll av dyrevelferd på gårdsnivå er skilt fra ansvaret for kontroll av dyrevelferd på slakterier. Den svenske modellen preges slik av en oppsplitting av ansvar som igjen skaper behov for (horisontal) koordinering mellom ulike myndighetsorganer: Jordbruksverket, Livsmedelsverket og 21 länsstyrelser. Ved brudd på dyrevelferdsregler i dyretransporter som ankommer slakteriene, skal Livsmedelsverkets veterinær informere länsstyrelsen, som vanligvis deretter vil gjøre en inspeksjon i opphavsbesetningen og eventuelt hos transportøren.

I Sverige er dermed ansvaret for kontroll av dyrevelferden fordelt på flere myndighetsorganer enn i Norge. For det første er ansvar for dyrevelferd på slakteri i Sverige fordelt mellom Livsmedelsverket og Jordbruksverket. For det andre er det et skille mellom fagmyndighetenes ansvar for dyrevelferd (Jordbruksverket) og operativt tilsynsansvar, som er lagt til de 21 länsstyrelsene når det gjelder inspeksjon av gårdsnivå og Livsmedelsverkets veterinærer når det gjelder daglig tilsyn på slakterier. Sverige har på denne måten på plass et komplisert system som skaper koordineringsutfordringer både vertikalt (departement-fagmyndigheter-länsstyrelser) og horisontalt (mellom Jordbruksverket og Livsmedelsverket og mellom 21 länsstyrelser). Slik skiller den svenske forvaltningsmodellen seg klart fra den norske, der alt ansvar er plassert i ett statlig organ – Mattilsynet.

Håndheving av dyrevelferdsregelverk

Länsstyrelsen kan håndtere brudd på dyrevelferdslovgivningen på flere måter, avhengig av alvorlighetsgraden og dyreholderens vilje til å gjøre endringer for å overholde lovgivningen (Djurskyddslag, 2018). Håndhevingen av regelverket følger i likhet med i Norge en opptrapningslogikk, dvs. at ansvarlig myndighet starter med «myke» virkemidler og går over til «hardere» virkemidler avhengig av hvorvidt problemene vedvarer. Denne tilnærmingen er i tråd med proporsjonalitetsprinsippet («forholdsmessighetsprinsippet») som forvaltningen skal følge, dvs. at reaksjonsform skal være forholdsmessig ut fra alvorlighetsgrad i de avvik

fra regelverket som oppdages. Inspektørene skriver alltid en inspeksjonsrapport etter et gårdsbesøk, uavhengig av om man har oppdaget regelbrudd eller ikke (Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd om offentlig djurskyddskontroll, 2019). Hvis dyreholder frivillig retter opp påpekte avvik fra regelverket, skrives dette i inspeksjonsrapporten. En inspeksjonsrapport er ikke i seg selv et vedtak, og kan derfor ikke påklages.

Hvis avvik fra regelverk er alvorlige, gjentatte, eller om dyreholderen nekter å rette seg etter påpekte avvik, kan länsstyrelsen gjøre bindende vedtak, eventuelt knyttet opp mot et krav om å betale en tvangsmulkt (på svensk: «vite») om ikke avvikene rettes opp. Koplingen til tvangsmulkt kan slik sett gi vedtaket ekstra tyngde. Ved gjentatte avvik og manglende oppfølging av vedtak (og eventuell manglende betaling av tvangsmulkten) vil neste skritt kunne være at länsstyrelsen kontakter forvaltningsdomstolen for å få sørget for at tvangsmulkten betales. Tvangsmulkt kan betraktes som et virkemiddel for å få dyreholderen til å følge vedtaket, men defineres ikke som en straffereaksjon i seg selv. Noe av logikken bak bruken av dette virkemiddelet er at det skal være billigere for dyreholderen å rette opp eventuelle avvik fra regelverket enn å måtte betale mulkten.

Länsstyrelsen kan også anvende mer inngripende tiltak. Den kan beslaglegge dyrene hvis dyrenes velferd er truet eller dyreholder ikke har gjort noe for å rette seg etter påpekte avvik fra regelverket (Djurskyddslag, 2018). Videre kan länsstyrelsen forby dyreholderen å holde og håndtere dyr, så vel som å forby dyreholderen å eie og ha ansvar for alle typer dyr, eventuelt begrense vedtaket til å gjelde en bestemt art eller dyretype (f.eks. forby dyreholderen å holde kyr, men la vedkommende få beholde hunden) (Djurskyddslag, 2018). En viktig del av beslutningsgrunnlaget i disse situasjonene er vurderingen av type avvik og regelbrudd og risikoen for nye regelbrudd i framtiden. Beslagleggelse av dyr og forbud mot dyrehold betraktes heller ikke som et strafferettslig tiltak, men som en metode for å forhindre nåværende og framtidige alvorlige dyrevelferdsproblemer og lidelser. Länsstyrelsen kan også anmelde en dyreholder til politiet for strafferettslig vurdering, og dermed overlate saken til påtalemyndigheten og domstolene. Straffen i Sverige ved brudd på dyrevelferdslovgivningen er bot eller fengsel i inntil to år.

Klagemuligheter – domstolskontroll

I Sverige vil en klage på et vedtak fra länsstyrelsen, Jordbruksverket eller Livsmedelsverket om dyrevelferd normalt gå til forvaltningsretten som er uavhengige forvaltningsdomstoler som kan avgjøre tvistemål mellom personer og myndigheter (Djurskyddslag, 2018, kapittel 11, § 2). I Sverige finnes det 12 “forvaltningsretter” spredt geografisk over hele landet. Saksbehandlingen er normalt skriftlig, og dyreholder og myndighet som fattet vedtak skal sende inn det skriftlige materiale som behøves for å belyse saken. Det kan også være muntlig forhandling. Dyreeieren kan, men behøver ikke, få juridisk bistand med klagen. Sakene avgjøres av en dommer som er jurist, eventuelt med hjelp av to meddommere som er lekmenn. Klageinstans for forvaltningsretten er Kammarretten, som det er fire av i Sverige. For at en klage skal behandles («provnings-tillstånd») kreves det bifall, noe som gis om det er behov for veiledende dommer («prejudikat»), alvorlige feil i saksbehandlingen, eller ved andre saklige begrunnelser. Saken avgjøres av tre juridiske dommere etter skriftlig saksbehandling. Normalt er Kammarretten siste instans, men saken kan påklages videre til Högsta Förvaltningsdomstolen om det er behov for veiledende dom. Det finnes også en mulighet til å klage til Riksdagens ombudsmann (Justitieombudsmannen – JO), som er en del av Riksdagens kontrollfunksjon for om myndigheter følger gjeldende lover. Justitieombudsmannen kan imidlertid ikke fatte bindende vedtak for de myndigheter som klages inn. Man kan også klage til justitiekansler (JK), som er regjeringens klageinstans for forvaltningen i spørsmål om rettssikkerhet, talefrihet, transparens i forvaltningen («offentlighet») og eventuelle systemfeil hos en myndighet, eventuelt krav om erstatning for misbruk av offentlig myndighet.

Casestudie: Dyrevelferd under dyretransport

Felles lovgrunnlag – forordning (EU) 1/2005

Norge og Sverige har begge implementert EUs rådsforordning 1/2005 om vern av dyr under transport og tilknyttet virksomhet. Denne lovgivningen gjelder bare for kommersielle dyretransporter. For ikke-kommersielle

dyretransporter gjelder nasjonal lovgivning. I henhold til forordningens vedlegg 1, kapittel 1 («Skikkethet til transport) skal ingen dyr «transporteres med mindre de er skikket til den påtenkte turen, og alle dyr skal transporteres under slike forhold at de ikke kommer til skade eller påføres unødig lidelse» (artikkel 1). Dette kan for eksempel dreie seg om at dyrene ikke kan bevege seg på egen hånd, dyr som har alvorlige sår eller prolaps, eller drektige dyr i slutten av drektighetsperioden. Imidlertid kan syke eller skadde dyr anses som egnede til transport hvis for eksempel dyret er lettere skadet eller om transport ikke vil påføre ytterligere lidelse. Både dyreholder og transportør har ansvar for å oppfylle kravet om at dyr skal være egnet for transport. Men når et uegnet dyr kommer til slakteriet, kan det oppstå uklarhet og diskusjon om hvem som har ansvaret. Som vist under kan forskjeller mellom forvaltningsmodellene for dyrevelferd i Norge og Sverige føre til ulik håndtering av problemer som oppstår i slike situasjoner.

Den norske tilnærmingen

Nasjonal lovgivning og nasjonale retningslinjer

De norske reglene for dyrevelferd under transport er nedfelt i dyrevelferdsloven av 2009, forskrift om næringsmessig transport av dyr (2012) og forskrift om overtredelsesgebyr etter dyrevelferdsloven (2014) (se også ESA, 2018). Norge er dessuten gjennom EØS-avtalen bundet av EUs regler for dyrevelferd under transport (jf. rådsforordning (EF) nr. 1/2005 og rådsforordning (EU) nr. 2017/625 (European Court of Auditors, 2018). I tillegg har Mattilsynet utviklet retningslinjer for transport av dyr, som inkluderer detaljert veiledning og eksempler på når dyr er egnet for transport, hvordan dyr med spesielle behov kan transporteres, og hvilke dyr som skal skilles ut under transport (Mattilsynet, 2017). Mattilsynets inspektører kan bruke ulike virkemidler for å sikre etterlevelse av reglene for dyrevelferd under transport, alt fra uformell dialog til påpekning av plikt og reaksjoner i form av for eksempel overtredelsesgebyr (Dyrevelferdsloven, 2009; ESA, 2018; Forskrift om gebyr etter dyrevelferdsloven, 2014; Mattilsynet, 2014). Saksgangen må

følge enten forvaltningssporet eller straffesporet – jf. Den europeiske menneskerettighetskonvensjonens (EMK) forbud mot dobbeltstraff. Om man velger straffesporet kan alvorlige overtredelser eventuelt rapporteres til politiet, samt eventuelt videresendes til domstol for strafferettslig påtale (Dyrevelferdsloven, 2009; ESA, 2018; Mattilsynet, 2014).

I 2012 gjennomførte EFTAs overvåkningsorgan en målrettet inspeksjon i Norge på temaet dyretransport (ESA, 2012). EFTAs overvåkningsorgan påpekte da flere problemer, herunder mangel på konkrete sanksjonsmidler ved brudd på bestemmelser om dyrevelferd ved transport og mangel på retningslinjer som forklarer hvilke typer sanksjoner som kan anvendes i hvilke tilfeller. Delvis som oppfølging av disse påpekningene innførte norske myndigheter i 2014 nye regler for bruk av sanksjoner ved regelbrudd (Forskrift om gebyr etter dyrevelferdsloven, 2014), og i 2017 en ny veileder for transport av dyr (Mattilsynet, 2017). Regelendringene bidro til økt bruk av overtredelsesgebyr for brudd på regelverket for transport av dyr, noe som igjen utløste klager fra dyretransportører. Et grunnleggende poeng i disse klagene var relatert til spørsmålet om hvem som skal være ansvarlig når avvik fra regelverket blir oppdaget på dyr som har blitt transportert. Er det transportør eller dyreholder som er ansvarlig? Er det rettferdig å ilegge høye gebyrer til transportør i situasjoner der skaden kan spores tilbake til dyreholder og der transportøren ikke kunne forventes å oppdage avviket ved transporten? Vi ser nærmere på denne problematikken i avsnittene under.

Rettslige vurderinger knyttet til spørsmålet om dyr som er uegnet for transport

Det er flere problemer knyttet til vurderingene av hvilke dyr som anses uegnet for transport og av hvem som skal være ansvarlig for brudd på regelverket. Både transportører og dyreholdere forutsettes å tilegne seg den nødvendige kunnskapen som skal til for å kunne vurdere om dyr kan transporteres (jf. rådsforordning (EF) nr. 1/2005, art. 3 andre ledd bokstav e). Transportørene skal sikre at dyr ikke blir skadet under transport, og skal også identifisere syke eller skadede dyr når dyrene lastes inn i lastebilen. Transportører hevder at det ved innlastning er vanskelig å oppdage alle dyr som kan være uegnet for transport, og at de derfor ofte

må stole på de vurderinger som er gjort av dyreholderne før innlasting (intervjuer med dyretransportører – se også kapittel 1). Ifølge § 4 i forskrift om næringsmessig transport av dyr (2012) skal ingen «transportere dyr eller la dem bli transportert på en slik måte at de kan komme til skade eller bli påført unødig lidelse». Dermed er både transportør og dyreholder ansvarlig for at dyrene er egnet for transport, og begge risikerer derfor reaksjoner/sanksjoner/straff ved regelverksbrudd. Problemet er imidlertid hvem som faktisk blir gjort ansvarlig i enkeltsaker. Spørsmålet er hvorvidt Mattilsynet har tilstrekkelig kapasitet til å få den nødvendige oversikt over hvilket ansvar henholdsvis transportøren og dyreholderens skal ha i en situasjon, der regelverksbruddet ble oppdaget da dyret ankom slakteriet. Dette problemet ble tatt opp under en ESA-inspeksjon i Norge i 2012 (ESA, 2012, s. 18):

There is not a systematic national approach ensuring official controls at all stages of transport of animals. Official controls concerning the welfare of animals during transport are almost exclusively carried out at arrival at slaughterhouses facilities missing controls at place of departure, on roads and on roll-on-roll-off ferries.

Selv om Mattilsynet har alt ansvar for å kontrollere hele prosessen knyttet til transport – fra dyreholder til slakteri – så gjenstår problemet med å koordinere kontrollvirksomheten internt, mellom regioner og mellom inspeksjonskontorer. Dette problemet kan blant annet knyttes til behov for informasjonsinnhenting og informasjonsdeling når både transportør og dyreholder skal følges opp. Ofte vil ansvaret i slike situasjoner være fordelt på ulike avdelinger og eventuelt regioner i Mattilsynet. Mattilsynet rapporterte til ESA i 2015 at det hadde oppdatert sine instruksjoner for å sikre at «non-compliances related to animal welfare, detected during checks on arrival at the slaughterhouse in connection with ante-mortem control, are communicated within or between local departments to allow follow-up in the farm of origin or place of departure» (ESA, 2018, s. 8). De nye koordineringstiltakene har imidlertid ikke berørt problemet knyttet til spørsmålet om hvorvidt håndhevelsen av regelverket er rettferdig og forholdsmessig, dvs. i hvilken grad Mattilsynets bruk av sanksjoner mot transportører kan anses som egnet og nødvendig for å oppnå lovens formål

om god dyrevelferd. Artikkelen 139 i rådsforordning (EU) nr. 625/2017 (kontrollforordningen)³ viser til at «Sanksjonene skal være virkningsfulle, stå i forhold til overtredelsen og virke avskrekkende» (vår kursivering).

Problemet er nettopp hva det vil si at sanksjonen «står i forhold til overtredelsen», dvs. hvorvidt det er forholdsmessighet mellom sanksjon og regelbrudd. Med andre ord – hva er en forholdsmessig og rettferdig sanksjon i ulike situasjoner? Videre vil det være viktig å avklare hvem som skal stilles til ansvar og dermed bli utsatt for sanksjonen. Bør det foreligge «strafferettslig skyld» i form av uaktsomhet eller overlegg? Er Mattilsynets sanksjoner på dyrevelferdsområdet i samsvar med allmenn rettsoppfatning? Slike spørsmål har vært oppe i klager fra transportørene på Mattilsynets forvaltningspraksis når det gjelder bruk av sanksjoner. Fram til januar 2021 fikk imidlertid ingen transportører medhold i sine klager, og ingen klagesaker var blitt brakt videre inn for domstolene. I tråd med det som ble påpekt av ESA i 2012 synes det som om Mattilsynet i større grad har holdt transportører framfor dyreholdere (produsenter) ansvarlige i saker der begge har vært involvert. Mattilsynet har opplyst at de i slike saker etter hvert har delt ansvaret i større grad mellom transportører og dyreholdere, dvs. at også dyreholdere er blitt pålagt overtredelsesgebyr ved regelverksbrudd. Samtidig viser funn fra Aniwell-prosjektet at praksis på dette området varierer lokalt i Norge (se også kapittel 10 i denne boka).

Spørsmål om fordeling av ansvar er del av en pågående debatt mellom norske dyretransportører, som kritiserer Mattilsynet for urettferdige og uforholdsmessige strenge sanksjoner, og Mattilsynet, som hevder at det å bruke overtredelsesgebyr har bidratt til mer effektiv etterlevelse av dyrevelferdsreglene. Spørsmålet er samtidig om dette spriket i virkelighetsoppfatninger mellom transportører og Mattilsynet svekker Mattilsynets legitimitet. Funn fra spørreundersøkelsen av transportørene, så vel som intervjuene, kan gi indikasjoner på nettopp dette (Gezelius, 2019).⁴

3 Rådsforordning (EU) nr. 625/2017 er inkorporert i sin helhet i § 2 i forskrift om offentlig kontroll for å sikre etterlevelse av regelverket for mat, fôr, plantevernmidler dyrehelse og dyrevelferd (FOR-2020-03-03-704).

4 Se også beskrivelse av datagrunnlaget for Aniwell-prosjektet i kapittel 1 i denne boka.

Den svenske tilnærmingen

Nasjonal lovgivning og nasjonale retningslinjer

I likhet med Norge har Sverige komplementert EU-forordningen med nasjonale forskrifter og generelle råd (Statens jordbruksverks forskrifter och allmänna råd om transport av levande djur, 2019), kontrollretningslinjer for transport av levende dyr generelt (Jordbruksverket, 2009) og spesifikt for slakterier (Jordbruksverket, 2016). De generelle rådene inneholder noen eksempler på når transport av et dyr er upassende, som for eksempel når dyret har pustevansker, er blindt, har vanskeligheter med å gå eller stå, eller nylig er blitt avhornet. Retningslinjene gir videre eksempler på når dyr er uegnet til transport (Jordbruksverket, 2016). Det er også klare retningslinjer for hvordan en skal vurdere skuldersår, gjen-grodde horn hos storfe, overvoksne klauver og haleskader hos griser. Når en offentlig veterinær (OV) på et slakteri oppdager et dyr som er uegnet til transport, skal OV rapportere dette til länsstyrelsen og ved alvorlige mangler anmelde til politi (Jordbruksverket, 2016). Retningslinjene inneholder også eksempler på når det er bonden eller transportøren som er ansvarlig for dyrene (Jordbruksverket, 2016). Både bonden og transportøren er ansvarlig for å sikre at dyrene er egnet til transport (Jordbruksverket, 2009). Bonden er ansvarlig for å forsikre seg om at dyrene er egnet til transport før lastning, mens både bonden og transportøren har felles ansvar under lastning (Jordbruksverket, 2016). Under transporten har transportøren ansvaret, under lossing har transportøren og slakteriet felles ansvar, og etter lossing er slakteriet ansvarlig for dyrenes velferd.

Rettslige avveininger om uegnede dyr som transporteres til slakterier i Sverige

Domstolene i Sverige vurderer sannsynlighet når de avgjør om det foreligger et lovbrudd og hvem som skal holdes ansvarlig for dyrenes situasjon. Hvis det er tydelig at dyrene har blitt påvirket under transporten, f.eks. skadet på transportinnredningen, eller død på grunn av manglende ventilasjon, er det transportøren som blir holdt ansvarlig (B 2695-14; B 4548-17; FJO 2963-15). Det samme resonnementet gjelder

hvis dyr blir skadet av transportøren under lasting, for eksempel gjennom bruk av elektrisk pådriver (B 1023-15). Hvis dyrets uegnede tilstand for transport har vært tydelig for både bonden og dyreieren før lasting, kan begge holdes ansvarlige (B 283-14; B 875-10; B 4184-10; B 3462-13; B 4766-15).

I Sverige varierer det fra sak til sak hvordan domstolen vurderer fordelingen av ansvar mellom bonde og transportør. Det finnes for eksempel saker der bonden har fått høyere bot enn transportøren (B 4766-15), og saker der bonden ble dømt for dyremishandling, mens transportøren ble dømt for brudd på dyrevelferdsloven (B 283-14; B 3462-13). I det siste eksempelet hadde bonden kjent til forholdene i lengre tid og burde ha handlet tidligere, mens transportøren kun observerte dyrene over en kort periode. Det er også saker der kun bonden ble tiltalt, ettersom det kan sannsynliggjøres at dyrene har lidd i lang tid før transporttidspunktet. Eksempler på dette er når offentlig veterinær på slakteriet oppdager syke og veldig tynne dyr (B 4922-15), griser med store pungbrokk (B 314-13; B 631-14), eller storfe med deformerte voksende horn (B 4076-14). Det er også tilfeller der transportører er blitt frifunnet av retten på grunn av dårlig utformede lastefasiliteter eller andre forhold på gården ved lastetidspunkt (f.eks. mørke, trange områder; for mange dyr), (B 1066-10; B 1990-17; B 2627-10).

I straffesaker hender det at Hovretten (tilsvarende Lagmannsretten) endrer Tingsrättens (tilsvarende Tingretten) dom. Noen ganger har Tingsrätten dømt at det er begått en straffbar handling (B 989-11; B 1852-17), mens Hovrätten har frifunnet den tiltalte etter anke (B 1990-17; B 3302-12). Noen ganger er det omvendt; Tingsrätten har frifunnet den tiltalte (B 1345-16; B 6292-15), mens Hovrätten har foretatt en annen vurdering og dømt personen (B 1799-16; B 4548-17). Hvis en overtredelse blir vurdert til å være et «mindre lovbrudd», skal det ikke ilegges straff (Djurskyddslag, 2018, kapittel 10). For å dømme noen for dyremishandling må handlingen ha forårsaket et dyr «lidelse», og personen må ha gjort det med «forsett» eller «uforsiktighet» (Brottsbalk, 1962, kapittel 16, § 13). Det er tilfeller hvor en person er frikjent på grunn av problemer med å bevise dyrs lidelse (B 522-17; B 3302-12), fordi en handling ikke har blitt ansett for

å oppfylle kravene til «forsett» eller «grov uforsiktighet» (B 1345-16), og fordi forbrytelsen er blitt vurdert til å være et «mindre lovbrudd» (B 1066-10; B 2627-10). Selv om bønder og transportører blir dømt for transport av uegnete dyr, er det også mange tilfeller der saken blir henlagt. Ifølge en rapport fra 2016 fra den svenske påtalemyndigheten ble 53 prosent av sakene henlagt. De fleste var om transport av dyr som var for syke, for sent i drektigheten eller skadet slik at dyrene var uskikkede for transport (Åklagarmyndigheten, 2016). De viktigste årsakene til å henlegge ser ut til å være vanskeligheter med å bevise om en bonde eller transportør hadde, eller burde ha, kjent til tilstanden til et dyr. En konklusjon er at det er vanskelig å bevise at handlingen har blitt gjort med «forsett» eller «forsømmelse / likegyldighet / uforsiktighet».

Gjennomgangen over illustrerer at dyrevelferdssaker relatert til transport i Sverige ender opp i domstolene i langt større grad enn i Norge. Dermed foreligger det i Sverige et atskillig bredere rettsgrunnlag som sier noe om vurdering av skyld og ansvar på dette området. I Norge har det vært vanlig med ileggelse av overtredelsesgebyr uten videre vurdering og prøving av saken. På denne måten gjøres det grundigere rettslige vurderinger fra sak til sak i Sverige sammenliknet med Norge.

Sammenlikning av Norge og Sverige

Organisatoriske forskjeller mellom dyrevelferdsforvaltningene i Norge og Sverige

Norge og Sverige implementerer den samme EU/EØS-lovgivningen, og begge land har nasjonal lovgivning som går lenger enn EUs krav. Begge land har som mål at forvaltningen skal kunne implementere og praktisere dyrevelferdsreglene effektivt, enhetlig og konsistent, samt at forvaltningen skal utøve risikobasert kontroll. Norge og Sverige har imidlertid valgt forskjellige veier for å oppnå dette. Tabell 1 viser hvilke reaksjonsformer som ble brukt mot dyreholdere ved avvik og brudd på reglene i Norge og Sverige i 2018, mens tabell 2 sammenlikner hvordan Norge og Sverige bruker opptrappende virkemidler ved regelbrudd.

Tabell 1. Oversikt over dyreverns-/dyrevelferdsinspeksjoner, samt reaksjoner på avvik, i Norge og Sverige (2018)⁵

	Norge	Sverige
Antall inspiserte besetninger	7 857	NK
Antall inspeksjoner	10 797	11 918
Andel besetninger som er inspisert^a	11 %	6 %
Sanksjon		
Vedtak	2 809 ^b	1163 ^b
Vedtak med trussel om tvangsmulkt	168 ^b	NK
Overtredsgebyr	61 ^c	NA
Tverrvilkår / trekk i tilskudd	73	268
Dyreforbude	159 ^c	198 ^b
Avvikling av dyrehold og midlertidig forvaring (Sverige: omhändertagande av djur)	178 ^b	895 ^b
Politianmeldelse	46 ^c	309 ^b

^aSverige rapporterer bare andel besetninger med landbruksdyr som inspiseres. Dette begrunnes i nasjonalt mål om å inspisere min. 10 % av besetningene hvert år. Norge inkl. også andre dyrehold som hester og kjøledyr.

^bAntall beslutninger

^cAntall besetninger

^dI Norge er dette basert på søknader om husdyrtilskudd som har fått utbetaling redusert på grunn av brudd på dyrevelferdslovgivningen. Mattilsynet er ansvarlig for å informere Landbruksdirektoratet om brudd på dyrevelferdslovgivningen og dermed om tverrvilkårene. I Sverige baseres dette på gjennomførte trekk i EU-støtten hvis EUs regelverk ikke følges opp.

^eI Norge skiller man mellom dyreforbud (78 kontrollobjekt) på den ene siden og vedtak om at dyreholdere skal avvikle sin virksomhet (81 kontrollobjekt) på den andre. Også i Sverige kan en dyreholder bli pålagt å avvikle dyreholdet, men dette vises ikke i statistikken.

Selv om dyrevelferdsforvaltningen i Sverige og Norge delvis tar i bruk samme type virkemidler for å sikre etterlevelse av dyrevelferdslovgivningen, er det også noen viktige forskjeller. Norge har innført overtredelsesgebyr / administrativt gebyr (sanksjonsavgifter), noe Sverige ikke har i dag. I 2021 la den svenske regjeringen fram forslag om å innføre sanksjonsavgifter (Prop. 2021/22:18). Forslaget ble godkjent av Riksdagen og iverksettes med virkning fra 1. juli 2022. Saksbehandlingen ved tverrvilkårene, dvs. trekk i jordbruksstøtte, er forskjellig. Sverige er medlem av EU og deltar i den felles jordbrukspolitikken (CAP). Trekk

5 Tabell 1 viser oversikt over risikobaserte tilsyn. Det betyr at her vises tilsyn i besetninger der man har størst sannsynlighet for å finne avvik. Oversikten inkluderer sportsdyr, kjøledyr og produksjonsdyr. I visse tilfeller ble flere vedtak fattet overfor den samme besetningen. Det er videre viktig å merke seg at Norge og Sverige har ulike metoder for innsamling av statistikk, noe som gjør at tallene ikke er fullt ut sammenliknbare. NA = ikke relevant, NK = ukjent

Tabell 2. Sammenlikning av «sanksjonstrappene» ved brudd på dyrevelferdslovgivningen i Norge og Sverige

Virkemidler	Norge	Sverige	Forskjell mellom Norge og Sverige?
Forebyggende			
Veiledning ^a	Ja	Ja	Nei
Administrative virkemidler (formelle)			
Påpekning av plikt	Ja	Ja	Nei
Vedtak	Ja	Ja	Nei
Vedtak med trussel om tvangsmulkt (sv.: vite)	Ja	Ja	Nei
Overtredelsesgebyr (sanksjonsavgift)	Ja	Nei ^b	Ja
Tverrvilkår/trekk i tilskudd	Ja	Ja	Ja ^c
Dyreforbud	Ja	Ja	Nei
Avvikling av dyrehold og midlertidig forvaring (Sverige: omhändertagande av djur)	Ja	Ja	Nei
Klagemuligheter			
Mulighet til å klage på vedtak	Ja	Ja	Nei
Domstolsprøving ^d	Ja (men uvanlig)	Ja	Ja (Norge: intern klagebehandling vanligst)
Strafferettslig forfølgelse			
Anmelde til politi	Ja	Ja	Nei
Tiltale	Ja	Ja	Nei
Bøter eller fengsel	Ja	Ja	Ja ^e

^aFormelt sett skal veiledning skje i forhold til lovkravene og ikke som praktiske råd om hvordan ting skal gjøres. Det er imidlertid mange eksempler på at inspektører går lenger enn dette i sin veiledning. Her skiller det mellom denne formen for uformell veiledning og påpekning av plikt, som er en mild reaksjonsform, der veiledningen inkluderer en påpekning av plikten til å følge reglene og mulige konsekvenser av å ikke gjøre det.

^bNylig vedtatt mulighet for å anvende sanksjonsavgifter i Sverige. Iverksettes 1. juli 2022.

^cTverrvilkår betyr redusert EU-jordbruksstøtte i Sverige og redusert nasjonal jordbruksstøtte i Norge

^dSverige har eget system av forvaltningsdomstoler

^eStraffeutmålingen er forskjellig i Sverige og Norge

i jordbruksstøtten som virkemiddel i dyrevelferdsforvaltningen «styres» dermed av EU-systemet. Norge har beholdt en nasjonal landbrukspolitikk, og eventuelle trekk i jordbruksstøtten er derfor et nasjonalt anliggende. Det er også forskjeller mellom landene når det gjelder mulighetene for klagebehandling i dyrevelferdsaker, og når det gjelder strafferettslige konsekvenser ved brudd på dyrevelferdsreglene. Dette innebærer at dyrevelferdssaker i Sverige langt oftere blir gjenstand for domstolsprøving av klager på tilsynsmyndighetenes vedtak, mens klagebehandlingen i Norge

primært håndteres innenfor ett og samme organ – Mattilsynet – som både gjør vedtakene og som behandler klager på vedtak.

Å samle ansvaret både for regelverksutvikling, tilsyn, tilsynsvedtak og klagebehandling i ett tilsynsorgan – Mattilsynet – kan føre til mer enhetlig og helhetlig forvaltning, men kan samtidig oppleves som en fare for rettsikkerheten. Dette var noe av bakgrunnen for anbefalingen som ble gjort i en granskningsrapport om Mattilsynet fra 2019 om å «flytte klagesaksbehandlingen ut av hovedkontoret og inn i en egen klageinstans» ettersom dette ble vurdert som å «gi styrket legitimitet og oppfattet habilitet i behandlingen og frigjøre fagressurser i hovedkontoret til blant annet rådgivning og regelverksfortolkning» (KPMG, 2019: v; se også kapittel 4 i denne boka). I Norge kan Mattilsynets vedtak prøves for domstolene. Så langt er denne muligheten imidlertid benyttet i liten grad, selv om det i senere år har vært en økende tendens til domstolsprøving av vedtak. I både Norge og Sverige håndteres det strafferettslige ansvaret ved brudd på dyrevelferdslovgivningen av de alminnelige domstoler. I Sverige straffes både brudd på dyrevelferdslovgivningen (Djurskyddslag, 2018) og dyreplageri (Brottsbalk, 1962) med bøter eller fengsel i inntil to år, mens i Norge straffes slike brudd med bøter eller fengsel i inntil ett år, eller inntil tre år ved grove brudd (Dyrevelferdsloven, 2009). I 2021 foreslo den svenske regjeringen å innføre en straff for «grovt djurplageri» som kan gi fengselsstraff på mellom seks måneder og fire år (Prop. 2021/22:18). Forslaget ble godkjent av Riksdagen og iverksettes fra 1. juli 2022.

Gjennom en rekke reformer siden 1990-tallet har Norge utviklet og formalisert sterke koordineringsstrukturer, både ved å statliggjøre og dermed sentralisere tilsynet, og ved å samle alle tilsynsoppgaver (mattrygghet, dyrehelse, plantehelse og dyrevelferd) i Mattilsynet. På den måten har myndighetene søkt å styrke koordineringen på tvers av både regioner og tilsynsområder. Målsettingen har vært at denne styrkede koordineringen skal bidra til en mer helhetlig og enhetlig forvaltning (se også kapittel 4 i denne boka). Likevel har dagens norske forvaltningsmodell for dyrevelferd fortsatt koordineringsutfordringer. For det første er det behov for intern koordinering i Mattilsynet mellom hovedkontor, regionskontorer og regionenes avdelinger. For det andre må Mattilsynet forholde seg til styringssignaler fra to ulike departement som

begge har ansvar for dyrevelferd. I Sverige er myndighet og ansvar fordelt mellom ett departement, to statlige etater (myndigheter eller verk) og 21 länsstyrelser. Organiseringen av den svenske dyrevelferdsforvaltningen preges derfor i større grad av utfordringer med å koordinere dyrevelferdsarbeidet på tvers av ulike myndighetsorganer med ulike oppgaver, funksjoner og forvaltningspraksiser. Den norske dyrevelferdsforvaltningen, der et samlet ansvar er lagt til Mattilsynet, har dermed større kapasitet for å koordinere virksomheten og dermed oppnå en enhetlig og konsistent forvaltningspraksis. Den svenske dyrevelferdsforvaltningen står overfor flere organisatoriske utfordringer – knyttet til ansvarsdelingen mellom Jordbruksverket og Livsmedelsverket, mellom de ulike länsstyrelsene, og mellom den svenske dyrevelferdsforvaltningen og EU-nivået på de områder som berører EUs felles jordbrukspolitikk.

Sammenlikning av forvaltning av reglene for dyrevelferd under transport

I Norge har Mattilsynet ansvar for tilsyn, tilsynsvedtak og klagebehandling når det gjelder dyreholder, transportør og slakteri. Dette enhetlige ansvaret legger til rette for at Mattilsynet selv kan velge de virkemidler som skal anvendes for både å sikre koordinert praksis mellom inspektører på slakteriet og avdelingen som har ansvar for å kontrollere dyreholderen, og for å sikre etterlevelse av regelverket langs hele produksjonskjeden – fra gårdsbruk via transport til slakteri. I Sverige er den formelle myndigheten for den samme produksjonskjeden fordelt på to forskjellige etater, Jordbruksverket og Livsmedelsverket, samt offentlige veterinærer (OV) ansatt av Livsmedelsverket som er ansvarlige for å kontrollere dyr på slakteriet, og de regionale länsstyrelsene som er ansvarlige for å kontrollere dyreholdet på gårdsbruk. Europakommisjonens inspeksjonsorgan (FVO – Food and Veterinary Office – i dag Health and Food Audits and Analysis) var på inspeksjon i Sverige i 2010 for å kontrollere den svenske dyrevelferdsforvaltningens arbeid rettet mot dyrevelferd på gårdsbruk og transport. FVO påpekte den gang flere uklarheter knyttet til ansvaret for dyrevelferdskontrollen, spesielt for små slakterier (Food and Veterinary Office, 2010).

Jordbruksverket og Livsmedelsverket har derfor med utgangspunkt i kritikken fra FVO utarbeidet felles retningslinjer for fordeling av ansvar både for tilsyn ved slakteriene (Jordbruksverket, 2016) og for tilsyn av transport av levende dyr (Jordbruksverket, 2009). Til tross for de nye retningslinjene er det likevel fortsatt påvist store forskjeller når det gjelder hvordan dyrevelferdskontrollen blir utført i forskjellige deler av Sverige (Jordbruksverket, 2020; Lundmark Hedman et al., 2021b; Lundmark et al., 2018; Viksten et al., 2016). I en nylig publisert studie framkommer det at transportører av griser i Sverige opplever ulik praksis blant inspektørene når det gjelder vurdering av regelbrudd, og at de derfor uroer seg for kontrollen som skjer ved ankomst til slakteriet, herunder for om de kan bli anmeldt til politiet eller ikke (Wilhelmsson et al., 2021).

Det at lovverket åpner for ulike tolkninger kan i denne sammenheng ytterligere undergrave enhetlig og konsistent forvaltningspraksis. Eksempler på uklarheter i lovgivningen er tvetydige formuleringer som for eksempel om dyret er «uegnet» eller «egnet» til transport – hvor går grensene for hva som er «uegnet» eller «egnet»? (Johansson, 2006; Rushen, 2011; Schindler, 2013; Viksten et al., 2016). Tilsvarende, hvor går grensene for hva som er «unødig smerte, lidelse, stress eller skade»? (jf. rådsforordning (EF) nr. 1099/2009; Bilchitz, 2012). Problemet med ulik forvaltningspraksis vil forsterkes ytterligere jo svakere koordinert dyrevelferdsforvaltningen er. I tråd med dette står Sverige overfor enda større utfordringer med å oppnå enhetlig forvaltningspraksis enn det Norge gjør.

Ulike forvaltningsmodeller for dyrevelferd – mulige implikasjoner

I hvilken grad kan organiseringen av den norske og svenske dyrevelferdsforvaltningen påvirke muligheten for å oppnå en enhetlig og helhetlig forvaltning av dyrevelferdsområdet? Sammenlikningen av de to landene illustrerer at særlig to relaterte problemområder skiller seg ut som viktige i denne sammenheng. For det første kan et flertydig regelverk gi ulike tolkningsmuligheter og dermed ulik forvaltningspraksis ved vurdering av og reaksjon på regelbrudd. For det andre vil god kapasitet for koordinering, både mellom styrings- og forvaltningsnivåer og mellom

ulike etater, kunne bidra til å styrke både en felles forståelse og lik praktisering av dyrevelferdsregelverket. Behov for koordinering vil dessuten være større jo mer tvetydig og uklart lovverket er. Selv om formell organisering kan skape barrierer mot koordinering (som særlig den svenske forvaltningsmodellen preges av gjennom oppsplitting av formelt ansvar), kan koordinering også oppnås gjennom «myke» koordineringsmekanismer, som samordningsmøter, veiledninger og informasjonsutveksling. Norge har sentralisert ansvaret for tilsynvirksomheten gjennom statliggjøring og sørget for en tett koordinert struktur gjennom samling av alt tilsynsansvaret i Mattilsynet. Koordinering mellom ulike forvaltningsnivåer ble ytterligere styrket da Mattilsynet reduserte antall administrative nivåer fra tre (hovedkontor, regionskontor og distriktskontor) til to (hovedkontor og regionskontor) og samtidig reduserte antall regioner (jf. kapittel 4 i denne boka). Mattilsynet har imidlertid fortsatt interne koordineringsutfordringer mellom regioner og avdelinger innenfor hver region, og eksterne koordineringsutfordringer gjennom behovet for å forholde seg til styringssignaler fra to ulike departementer. I Sverige er alt overordnet politisk ansvar for dyrevelferdsområdet lagt til ett departement. Denne sentraliserte strukturen modifiseres imidlertid både av den svenske tradisjonen for stor faglig autonomi lagt til fagmyndighetene, og gjennom ansvar og myndighet lagt til to forskjellige etater (Jordbruksverket og Livsmedelsverket) og 21 relativt selvstendige regionale statlige myndigheter – länsstyrelsene. Den svenske forvaltningsmodellen åpner på denne måten for utvikling av ulike forvaltningspraksiser i større grad enn den norske. I den svenske forvaltningsmodellen er det behov for koordineringsmekanismer som kan skape felles oppfatninger på tvers av ulike myndighetsorganer mht. hvordan lover og regler skal forstås og håndheves.

Forvaltning av regelverket for transport av dyr illustrerer noen viktige forskjeller mellom den norske og svenske forvaltningsmodellen på dyrevelferdsområdet. I Norge har Mattilsynet ansvar for inspeksjon av transport hele veien fra gårdsbruk via lasting og transport til og med avlastning på slakteriet. I Sverige er to forskjellige myndigheter involvert, med ansvar for tilsyn overfor henholdsvis primærproduksjon og slakt. Samtidig har Sverige et system for klagebehandling som i sin helhet er

lagt utenfor tilsynsmyndighetene gjennom domstolsprøving i forvaltningsdomstoler. I Norge er klagebehandlingen lagt til det samme organet som har ansvar for regelverksutvikling, tilsyn og tilsynsvedtak, nemlig Mattilsynet. Dette skaper en «bukken og havresekken»-problematikk i Norge ved at samme forvaltningsorgan forbereder regelverk, fører tilsyn med det samme regelverket, og dessuten selv behandler klager fra tilsynsobjektene på vedtak gjort med utgangspunkt i regelverket. Mattilsynet har dermed på den ene siden et klagebehandlingssystem som kan undergrave målet om upartisk saksbehandling og true rettssikkerheten. På den andre siden legger Mattilsynets forvaltningsmodell bedre til rette for koordinert handling og enhetlig og helhetlig praksis enn hva som er tilfelle for den svenske forvaltningsmodellen. Spissformulert kan vi beskrive dets slik: Norges utfordringer i forvaltning av dyrevelferd er primært relatert til Mattilsynet interne forhold, mens Sveriges utfordringer er relatert til forholdet mellom ulike fagmyndigheter.

Referanser

- Appleby, M. C., Cussen, V. A. & Garcés, L. (Red.). (2008). *Long distance transport and welfare of farm animals*. CABI.
- B 283-14. (2014). Göta Hovrätt, Avdelning 2, Rotel 23. Jönköping. Sverige.
- B 314-13. (2014). Ystads tingsrätt, Avdelning 2. Ystad. Sverige.
- B 522-17. (2017). Jönköpings tingsrätt, Rotel 3. Jönköping. Sweden.
- B 631-14. (2014). Hovrätten över Skåne och Blekinge, Avdelning 2, Rotel 23. Malmö. Sverige.
- B 875-10. (2010). Halmstads tingsrätt. Halmstad. Sverige.
- B 989-11. (2012). Ystads tingsrätt, Avdelning 2. Ystad. Sverige.
- B 1023-15. (2015). Kalmar tingsrätt, Målenhet 2. Kalmar. Sverige.
- B 1066-10. (2010). Eksjö Tingsrätt. Eksö. Sverige.
- B 1345-16. (2017). Halmstads tingsrätt, Enhet B. Halmstad. Sverige.
- B 1799-16. (2016). Svea Hovrätt, Avdelning 01, Rotel 0111. Stockholm. Sverige.
- B 1852-17. (2017). Örebro tingsrätt, Rotel 5. Örebro. Sverige.
- B 1990-17. (2017). Göta Hovrätt, Avdelning 3, Rotel 33. Jänköping. Sverige.
- B 2627-10. (2010). Göta Hovrätt, Avdelning 3, Rotel 35. Jänköping. Sverige.
- B 2695-14. (2015). Halmstads tingsrätt, Enhet B. Halmstad, Sverige.
- B 3302-12. (2013). Hovrätten över Skåne och Blekinge, Avdelning 2, Rotel 23. Malmö. Sverige.
- B 3462-13. (2013). Jönköpings tingsrätt, Rotel 6. Jönköping. Sverige.

- B 4076-14. (2015). Kalmar tingsrätt, Målenhet 1. Kalmar. Sverige.
- B 4184-10. (2011). Hovrätten för Västra Sverige, Avdelning 3, Rotel 33. Göteborg. Sverige.
- B 4548-17. (2018). Hovrätten för västra Sverige, Avdelning 3, Rotel 33. Göteborg. Sverige.
- B 4766-15. (2016). Lunds tingsrätt. Lund. Sverige.
- B 4922-15. (2016). Uppsala tingsrätt, Avdelning 1, Enhet 1. Uppsala. Sverige.
- B 6292-15. (2016). Uppsala tingsrätt, Avdelning 1, Enhet 1. Uppsala. Sverige.
- Bayvel, A. C. D., Rahman, S. A. & Gavinelli, A. (Red.). (2005). Animal welfare: Global issues, trends and challenges. *Scientific and Technical Review*, 24(2), 1–350. World Organisation for Animal Health (OIE).
- Bennett, R. M. (1997). Farm animal welfare and food policy. *Food Policy*, 22(4), 281–288. [https://doi.org/10.1016/S0306-9192\(97\)00019-5](https://doi.org/10.1016/S0306-9192(97)00019-5)
- Berg, C. (2019). *Ett vetenskapligt råd för djurskydd – analys*. JP Djurnet.
- Berg, C. & Hammarström, M. (2006). The process of building a new governmental authority based on public demands for improved animal welfare. *Livestock Science*, 103(3), 297–302. <https://doi.org/10.1016/j.livsci.2006.05.017>
- Bilchitz, D. (2012). When is animal suffering ‘necessary’? *Southern African Public Law*, 27(1), 3–27. <https://hdl.handle.net/10520/EJC153188>
- Blokhuis, H. J., Keeling, L. J., Gavinelli, A. & Serratos, J. (2008). Animal welfare’s impact on the food chain. *Trends in Food Science & Technology*, 19(1), S79–S87. <https://doi.org/10.1016/j.tifs.2008.09.007>
- Brottsbalk. (1962). SFS nr: 1962:700. https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/brottsbalk-1962700_sfs-1962-700
- Christensen, T. & Lægread, P. (Red.). (2007). *Transcending new public management: The transformation of public sector reforms*. Ashgate Publishing.
- Christensen, T. & Lægread, P. (2008). The challenge of coordination in central government organizations: The Norwegian case. *Public Organizational Review*, 8, 97–116. <https://doi.org/10.1007/s11115-008-0058-3>
- Czarniawska, B. (2014). *Social science research: From field to desk*. Sage.
- Djurskyddsförordning. (2019). SFS 2019:66. https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/djurskyddsforordning-201966_sfs-2019-66
- Djurskyddslag. (2018). SFS 2018:1192. https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/djurskyddslag-20181192_sfs-2018-1192
- Dyrevelferdsloven. (2009). *Lov om dyrevelferd* (LOV-2009-06-19-97). Lovdata. <https://lovdata.no/lov/2009-06-19-97>
- EFTA Surveillance Authority. (2012). *Final Report. EFTA Surveillance Authority’s mission to Norway from 17 to 24 April 2018 in order to evaluate animal welfare during transport and related operations*. EFTA Surveillance Authority Case No. 72079, Event No: 662585.

- EFTA Surveillance Authority. (2014, mars). *Country profile. Norway. Competent authority control systems in the areas of food and feed safety, animal health and animal welfare*. EFTA Surveillance Authority Case No. 73848, Event. No: 702558.
- EFTA Surveillance Authority. (2018, 10. juli). *Final report. EFTA Surveillance Authority's mission to Norway from 17 to 24 April 2018 in order to evaluate animal welfare during transport and related operations*. EFTA Surveillance Authority Case No.: 81384, Document No.: 923282.
- European Commission. (2015). *Final report of an audit. Carried out on Sweden from 26 October 2015 to 30 October 2015 in order to determine the effectiveness on animal welfare of activities promoting competence of animal handlers and keepers*. DG(Sante)/2015-7422 – MR.
- European Commission. (2016, november). *Sweden. Country profile. Organisation of official control*. DG(Sante)/2016-8841.
- European Court of Auditors. (2018). *Animal welfare in the EU: Closing the gap between ambitious goals and practical implementation. Special Report 31*.
- FJO 2963-15. (2015). *Förvaltningsrätten i Jönköping*.
- Food and Veterinary Office. (2010). *Final report of specific audit carried out in Sweden from 12 to 21 October 2010 in order to evaluate the implementation of controls for animal welfare on farms and during transport*. European Commission.
- Forsberg, E.-M. (2011). Inspiring respect for animals through the law? Current development in the Norwegian animal welfare legislation. *Journal of Agricultural Environmental Ethics*, 24, 351–366. <https://doi.org/10.1007/s10806-010-9263-5>
- Forskrift om næringsmessig transport av dyr. (2012). *Forskrift om næringsmessig transport av dyr* (FOR-2012-02-08-139). Lovdata. <https://lovdata.no/forskrift/2012-02-08-139>
- Forskrift om gebyr etter dyrevelferdsloven. (2014). *Forskrift om overtredelsesgebyr etter dyrevelferdsloven* (FOR-2014-06-30-925). Lovdata. <https://lovdata.no/forskrift/2014-06-30-925>
- Gezelius, S. S. (2019). Forvaltningen som lovhåndhever: Legitimitet, virkemiddelbruk og styringsevne. *Nordisk administrativt tidsskrift*, 96(3), 53–75.
- Higgins, V. & Lawrence, G. (Red.). (2005). *Agricultural governance: Globalization and the new politics of regulation*. Routledge.
- Horgan, R. & Gavinelli, A. (2006). The expanding role of animal welfare within EU legislation and beyond. *Livestock Science*, 103(3), 303–307. <https://doi.org/10.1016/j.livsci.2006.05.019>
- Ingenbleek, P. T. M., Immink, V. M., Spoolder, H. A. M., Bokma-Bakker, M. H. & Keeling, L. J. (2012). EU animal welfare policy: Developing a comprehensive policy framework. *Food Policy*, 37(6), 690–699. <https://doi.org/10.1016/j.foodpol.2012.07.001>
- Johansson, V. (2006). *Tilsyn och effektivitet*. Boréa Bokförlag.

- Jordan, A. & Schout, A. (2006). *The coordination of the European Union*. Oxford University Press.
- Jordbruksverket. (2009). *Vägledning för kontrollmyndigheter m.fl. – djurtransporter inklusive djurslagsspecifika bestämmelser*. Jordbruksverket.
- Jordbruksverket. (2013). *Återrapportering av uppdraget att implementera en modell för riskbaserad offentlig kontroll av djurskyddet i djurskyddskontrollregistret*. Jordbruksverket.
- Jordbruksverket. (2016). *Vägledning för kontrollmyndigheter m.fl. – djurskydds-kontroll på slakteri*. Jordbruksverket.
- Jordbruksverket. (2020). *Djurskyddskontrollen 2019 – en redovisning av länsstyrelsernas arbete*. <https://webbutiken.jordbruksverket.se/sv/artiklar/ovr552.html>
- Kjekshus, L. E. & Veggeland, F. (2011). State regulatory capacity: Experiences from public sector reforms in Norway. *Public Administration*, 89(4), 1568–1584. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2011.01943.x>
- KPMG. (2019, 10. desember). *Uavhengig granskning av Mattilsynet. Rapport til Landbruks- og matdepartementet*. https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/no/pdf/2019/12/uavhengig-granskning-av-mattilsynet_10.12.19.pdf
- Kuhlmann, S. & Wollmann, H. (2014). *Introduction to comparative public administration*. Edward Elgar.
- Lundmark, F. (2016). *Mind the gaps! From intentions to practice in animal welfare legislation and private standards* [Doktorgradsavhandling, Sveriges Lantbruksuniversitet]. <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:slu:epsilon-e-3669>
- Lundmark, F., Berg, C., Schmid, O., Behdadi, D. & Røcklinsberg, H. (2014). Intentions and values in animal welfare legislation and standards. *Journal of Agricultural and Environmental Ethics*, 27(6), 991–1017. <https://doi.org/10.1007/s10806-014-9512-0>
- Lundmark, F., Røcklinsberg, H., Wahlberg, B. & Berg, C. (2016). Content and structure of Swedish animal welfare legislation and private standards for dairy cattle. *Acta Agriculturae Scandinavica, Section A — Animal Science*, 66(1), 35–42. <https://doi.org/10.1080/09064702.2016.1198417>
- Lundmark, F., Berg, C. & Røcklinsberg, H. (2018). Private animal welfare standards – opportunities and risks. *Animals*, 8(1), 4. <https://doi.org/10.3390/ani8010004>
- Lundmark Hedman, F., Andersson, M., Kinch, V., Lindholm, A., Nordqvist, A. & Westin, R. (2021b). Cattle cleanliness from the view of Swedish farmers and official animal welfare inspectors. *Animals*, 11(4), 945. <https://doi.org/10.3390/ani11040945>
- Lundmark Hedman, F., Veggeland, F., Vågsholm, I. & Berg, C. (2021a). Managing animal welfare in food governance in Norway and Sweden: Challenges in implementation and coordination. *Animals*, 11(7), 1899. <https://doi.org/10.3390/ani11071899>

- Marsden, T. & Morley, A. (Red.). (2014). *Sustainable food systems. Building a new paradigm*. Routledge.
- Mattilsynet. (2014, 28. oktober). *Retningslinje for virkemiddelbruk ved tilsyn*. Mattilsynet.
- Mattilsynet. (2017, april). *Veileder om transportegnethet og skille mellom dyr under transport. Når kan dyr transporteres?* https://www.mattilsynet.no/om_mattilsynet/gjeldende_regelverk/veiledere/veileder_om_transportegnethet_og_skille_mellom_dyr_under_transport.26027/binary/Veileder%20om%20transportegnethet%20og%20skille%20mellom%20dyr%20under%20transport
- Mattilsynet. (2018). *Mattilsynets arbeid med dyrevelferd – årsrapport 2018*. https://www.mattilsynet.no/om_mattilsynet/aarsrapporter_fra_mattilsynet.775
- Mattilsynet. (2019). *Mattilsynets reaksjonsformer og virkemidler ved brudd på dyrevelferdsloven*. https://www.mattilsynet.no/dyr_og_dyrehold/dyrevelferd/mattilsynets_reaksjonsformer_og_virkemidler_ved_brudd_paa_dyrevelferdsloven.2533
- Metcalfe, L. (1994). International policy co-ordination and public management reform. *International Review of Administrative Sciences*, 60(2), 271–290. <https://doi.org/10.1177/002085239406000208>
- Miele, M., Murdoch, J. & Roe, E. (2005). Animals and ambivalence: Governing farm animal welfare in the European Food Sector. I V. Higgins & G. Lawrence (Red.), *Agricultural governance: Globalization and the new politics of regulation* (kap. 11). Routledge.
- Miele, M. & Lever, J. (2014). Improving animal welfare in Europe: Cases of comparative bio-sustainabilities. I T. Marsden & A. Morley (Red.), *Sustainable food systems. Building a new paradigm* (kap. 7). Routledge.
- NOU 2020: 11. (2020). *Den tredje statsmakt. Domstolene i endring*. Justis- og beredskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2020-11/id2766587/>
- Peters, B. G. (1998). Managing horizontal government: The politics of co-ordination. *Public Administration*, 76(2), 295–311. <https://doi.org/10.1111/1467-9299.00102>
- Peters, B. G. (2015). *Pursuing horizontal management. The politics of public sector coordination*. University Press of Kansas.
- Prop. 2021/22:18. *Regeringens proposition 2021/22:18 Brott mot djur – skärpta straff och ett mer effektivt sanktionssystem*. <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/proposition/2021/10/prop.-20212218/>
- Rushen, J., Butterworth, A. & Swanson, J. C. (2011). Animal behavior and well-being symposium: Farm animal welfare assurance: Science and application. *Journal of Animal Science*, 89(4), 1219–1228. <https://doi.org/10.2527/jas.2010-3589>
- SCAW (2020). *Årsredovisning 2020 Nationellt centrum för djurvälstånd (SCAW)*. <https://www.slu.se/centrumbildningar-och-projekt/nationellt-centrum-for-djurvalfard/om/arsredovisningar/>

- Scharpf, F. W. (1994). Games real actors could play. Positive and negative coordination in embedded negotiations. *Journal of Theoretical Politics*, 6(1), 27–54. <https://doi.org/10.1177/0951692894006001002>
- Schindler, S. (2013). The animal's dignity in Swiss animal welfare legislation – challenges and opportunities. *European Journal of Pharmaceutics and Biopharmaceutics*, 84(2), 251–254. <https://doi.org/10.1016/j.ejpb.2013.02.013>
- Skarstad, G., Terragni, L. & Torjusen, H. (2007). Animal welfare according to Norwegian consumers and producers: Definitions and implications. *International Journal of Sociology of Food and Agriculture*, 15(3), 74–90. <https://doi.org/10.48416/ijfsaf.v15i3.285>
- Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd om offentlig djurskydds-kontroll. (2019). SJVFS 2019:14. Saknr L44. <https://lagen.nu/sjvfs/2019:14>
- Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd om transport av levande djur. (2019). SJVFS 2019:7. Saknr L 5. <https://lagen.nu/sjvfs/2019:7>
- Stéen, M. (2010). Nationellt Centrum for Djurvålfärd (SCAW). *Svensk Veterinärtidning*, 1, 35–37.
- Wahlberg, B. (2021). Animal law and animal rights in particular. *Animal Law and Animal Rights in Scandinavian Studies in Law*, 67, 13–34.
- van Kleef, D., Steen, T. & Schott, C. (2017). Informal socialization in public organizations: Exploring the impact of informal socialization on enforcement behaviour of Dutch veterinary inspectors. *Public Administration*, 97(1), 81–96. <https://doi.org/10.1111/padm.12375>
- Veissier, I., Butterworth, A., Bock, B. & Roe, E. (2008). European approaches to ensure good animal welfare. *Applied Animal Behaviour Science*, 113(4), 279–297. <https://doi.org/10.1016/j.applanim.2008.01.008>
- Viksten, S. M., Visser, E. K. & Blokhuis, H. J. (2016). A comparative study of the application of two horse welfare assessment protocols. *Acta Agriculturae Scandinavica Section A – Animal Science*, 66(1), 55–65. <https://doi.org/10.1080/09064702.2016.1186726>
- Wilhelmsson, S., Andersson, A., Arvidsson, I., Dahlqvist, C., Hemsworth, P. H., Yngvesson, J. & Hultgren, J. (2021). Physical workload and psychosocial working conditions in Swedish pig transport drivers. *International Journal of Industrial Ergonomics*, 83, 103124. <https://doi.org/10.1016/j.ergon.2021.103124>
- Åklagarmyndigheten. (2016). *Brott mot djurskyddslagen* (Tilsynsrapport 2016:3). Åklagarmyndigheten, Utvecklingscentrum.

Det formålsorienterte tilsynet: Hvordan fremmer inspektører dyrevelferd?

Stig S. Gezelius

Universitetet i Sørøst-Norge

Sammendrag: Hva karakteriserer arbeidsmåten til inspektører som lykkes med å fremme lovens formål? Basert på kvalitative intervjuer, feltobservasjoner og gjennomgang av tidligere forskning, sammenfatter jeg et svar i begrepet om et *formålsorientert tilsyn*, det vil si et tilsyn der lovens formål styrer henholdsvis lovanvendelsen, virkemiddelbruken og kommunikasjonsformen. Dette tilsynet kjennetegnes av beslutninger basert på konsekvensanalyse. Begrepet inkluderer innsikter fra flere toneangivende teorier innen tilsynsforskning. Prinsippet om formålsorientering foreskriver en praktisk orientert tilnærming, og er i noen henseende ekvivalent med forholdsmessighetsprinsippet i forvaltningsretten. Det formålsorienterte tilsynet kontrasteres med et formalistisk tilsyn, som kjennetegnes av fokus på reglens formelle struktur fremfor reglens formål. Inspektører som driver et formålsorientert tilsyn, møter typisk større respekt og samarbeidsvilje i næringen enn de som driver et formalistisk tilsyn. Et formålsorientert tilsyn fordrer at inspektøren har tilgang til et bredt spekter av tilnæringsmåter, samt kompetanse til å velge hensiktsmessig tilnærming i hvert enkelt tilfelle.

Nøkkelord: lovhåndhevelse, tilsyn, lovlidighet, regulering, dyrevelferd

Abstract: What characterises the practices of inspectors who succeed in promoting the purpose of the law? Based on qualitative interviews, field observations and review of previous research, this chapter suggests an answer summarised in the notion of *purpose-oriented law enforcement*, meaning law enforcement where the purpose of the law governs the application of rules, choice of responses, and form of communication. Such law enforcement is characterised by decisions preceded by impact assessment. The concept includes lessons from several influential theories of regulatory enforcement. The principle of purpose orientation prescribes a practical approach and is equivalent to administrative law's principle of proportionality in some respects. Purpose-oriented law enforcement is contrasted with formalistic

law enforcement that focuses on the formal structure of rules rather than on their intended purpose. Inspectors who perform purpose-oriented law enforcement typically achieve a greater degree of cooperation than those with a formalistic approach. Purpose-oriented law enforcement requires that inspectors have access to a variety of approaches, and the competence to choose appropriately in each case.

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

Spørsmålet om tilsynets formål

Hva karakteriserer arbeidsmåten til inspektører som lykkes med å fremme lovens formål? I dette kapitlet forsøker jeg å besvare spørsmålet ved hjelp av dataene i Aniwel-prosjektet og annen tilsynsforskning.

Å fremme lovverkets formål er forvaltningens viktigste oppgave. Formålsorientering er derfor et sentralt prinsipp i offentlig styring: myndighetene skal oppnå noe med sin autoritetsbruk. Prinsippet gjelder også tilsyn (Meld. St. 17 (2002–2003), s. 22). Prinsippet om formålsorientering har resultert i utstrakt bruk av mål- og resultatstyringsverktøy i offentlig forvaltning, typisk i form av tallbaserte indikatorer som brukes til rapportering mellom ulike nivåer (Christensen et al., 2014). Mange mål – slik som god behandling av dyr – lar seg imidlertid ikke fullt ut tallfeste, og det samme gjelder midlene for måloppnåelse, slik som utøvelsen av tilsyn. Man kan argumentere for at myndighetenes måloppnåelse først og fremst avhenger deres evne til *kvalitativt god samhandling* med det regulerte samfunnet. Derfor ser jeg i dette kapitlet på formålsorientering som et spørsmål om kvaliteten på samhandlingen mellom tilsynet og de regulerte. Jeg forsøker altså å finne ut *hva som kjennetegner en formålstjenlig utøvelse av tilsynet*. Tilnærmingen min er samfunnsvitenskapelig fremfor rettsdogmatisk: Kapitlet handler om hvordan tilsynet fremmer lovens formål, ikke om hva som bør anses forvaltningsrettslig mest korrekt. Når det er sagt, inneholder forvaltningsretten prinsipper som tilsvare det som her kalles formålsorientering, og disse vil jeg berøre.

Dyrevelferdslovens formål er å «fremme god dyrevelferd og respekt for dyr» (Dyrevelferdsloven, 2009, § 1). Et sentralt suksesskriterium for tilsynet er at det stimulerer næringen til å handle i tråd med dette formålet (f.eks. Ot.prp. nr. 15 (2008–2009), s. 115). Selv om formålsperspektivet er grunnleggende i offentlig forvaltning, kan lovens formål havne i

bakgrunnen når inspektører håndhever lovens detaljbestemmelser. Det krever kompetanse og trygghet å legge generelle styringsmål til grunn når detaljer vurderes. Det krever også kompetanse å, i hvert enkelt tilfelle, velge det virkemiddel som best motiverer folk til å handle i tråd med lovens formål (se kapittel 2).

En rekke studier viser at folk oftest følger lovverk fordi de oppfatter lovlydighet som rett og rimelig, og i mindre grad fordi de frykter straff (f.eks. Kirchler et al., 2014; Paternoster, 2010). Våre data bekrefter bildet, og viser at folk særlig motiveres når de opplever at loven fremmer gode formål, samt av en oppfatning om at seriøsitet innebærer lovlydighet (se kapittel 11). Disse motivasjonene betegnes henholdsvis som *innholdssamtykke* og *lovgivers autoritet* (Gezelius & Hauck, 2011).

Lovlydighet har altså mye med folks opplevelse av rett og urett å gjøre. Atskillig forskning viser at lovhåndhevelse kan utløse motstand og motvilje, altså virke mot sin hensikt, når folk opplever den som urettferdig. Vellykket lovhåndhevelse handler om å utøve myndighet på måter som de styrte opplever som akseptabel (Bardach & Kagan, 1982/2017; Makkai & Braithwaite, 1994; Murphy et al., 2009, 2015; Sunshine & Tyler, 2003). Vi finner det samme blant informantene i Aniwel. En husdyrprodusent forteller om sin handlemåte etter å ha opplevd seg urimelig mistenkelig gjort av tilsynet:

Og så [...] setter jeg litt Mattilsynet på press også, fordi jeg stilte dem spørsmålet: Har dere fått bekymringsmelding nå ettersom dere skal på besøk? sier jeg [...] Nei, det hadde de ikke gjort. Nei, dere får ikke komme innom fjøsdøra her før dere har sendt meg en skriftlig rapport på at dere ikke har fått det, sier jeg. Jeg begynner å bli styggere, jeg også. (Fra intervju med sauebonden «B3»)

Dataene våre viser at næringsaktører har klare oppfatninger om hvilke inspektører som motiverer dem, og hvilke som skaper motvilje (se også Anneberg et al., 2012, 2013). Jeg skal derfor besvare problemstillingen ved å studere arbeidsmåten til inspektører som lykkes med å motivere.

Sentralt i analysen står begrepet om *det formålsorienterte tilsynet*. Innholdet i begrepet er utarbeidet gjennom tolkninger av dataene våre,¹

1 I samfunnsvitenskapelig metode kalles dette gjerne dataforankret teori, eller *grounded theory* (Glaser & Strauss, 1967).

og betegnelsen «formålsoorientert tilsyn» er så langt jeg vet ny. Likevel er de sentrale innsiktene bak begrepet, i hvert fall mange av dem, allerede å finne i håndhevelseslitteraturen. Som teoretisk bidrag betraktet, er «formålsoorientert tilsyn» først og fremst en sammenfatning av perspektiver som, på ulike vis, belyser lovhåndhevelse rettet mot løsning av de problemer lovverket er ment å løse. Redegjørelsen for begrepet, som følger i neste avsnitt, følges av illustrerende eksempler som primært er hentet fra slakteri- og transportdataene våre. Videre utdyping av det formålsoorienterte tilsynets betingelser og konsekvenser finnes i kapittel 10.

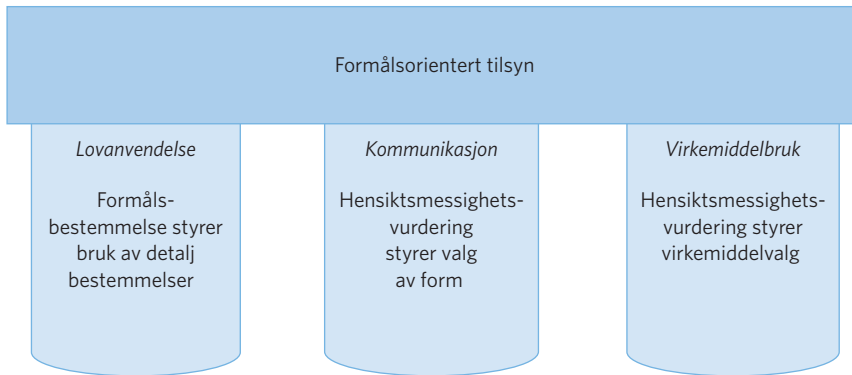
Kapitlet bygger hovedsakelig på kvalitative data som forskergruppen i Aniwel samlet inn ved norske slakterier og dyretransportfirmaer mellom 2016 og 2019. Materialet består av semi-strukturerte intervjuer med tilsammen sytten informanter i Mattilsynet, slakteribedrifter og transportbedrifter, samt fem dager med feltobservasjon og feltintervjuer innenfor slakteri- og transportvirksomhet. Til sammen omfatter materialet data fra drøyt førti informanter. Dataene er samlet inn ved tre ulike slakterianlegg, valgt ut etter grad av konflikt mellom tilsyn og næring. Slakteriene gis her anonymiserende kallenavn. Informanter ble, med unntak av enkelte i lederposisjoner, garantert konfidensialitet med påfølgende anonymisering. Videre trekker kapitlet veksler på atten semistrukturerte kvalitative intervjuer med husdyrprodusenter, samt åtte tilsvarende intervjuer med inspektører i Mattilsynet, gjennomført i 2016. Produsentutvalget omfattet informanter med ulike typer historikker i kontakten med tilsynet. Intervjuene fulgte vanlige prinsipper for konfidensialitet. Metodene er nærmere beskrevet i bokas kapittel 1.

Formålsoorientert tilsyn: En begrepsavklaring

Formålsoorientert tilsyn kan defineres som tilsyn der *lovens formål styrer utøvelsen av tilsynet*. Utøvelsen av tilsynet omfatter her tre forhold: *lovanvendelsen, virkemiddelbruken og kommunikasjonsformen*.² Kjennetegn

2 Begrepet omfatter altså ikke egenskaper ved lovverket som sådan, og må ikke forveksles med det som i litteraturen ofte betegnes som «resultatbasert» eller «funksjonsbasert» regulering (se Coglianesse et al., 2003; Kringen et al., 2018; May, 2007).

ved disse tre utgjør, slik figur 1 illustrerer, søylene i det formålsorienterte tilsynet. Felles for alle de tre søylene, er at tilsynet handlemåte bygger på forutgående konsekvensanalyse. Jeg skal avklare begrepet nærmere ved å beskrive disse søylene etter tur.



Figur 1. Søylene i det formålsorienterte tilsynet. Figuren viser hvordan tre grunnleggende bestanddeler i tilsynet utøves av formålsorienterte inspektører.

Lovanvendelse i formålsorientert tilsyn

Når det gjelder lovanvendelsen, kjennetegnes formålsorientert tilsyn av at *lovens formålsbestemmelse styrer anvendelsen av detaljbestemmelser*. Det formålsorienterte tilsynet bruker lovens detaljbestemmelser som midler til å oppnå ønskede, og forhindre uønskede, konsekvenser.

Lovverk kan ha uønskede konsekvenser når detaljbestemmelser er uhensiktsmessig utformet. I reguleringslitteraturen betegnes slik uhensiktsmessighet gjerne som *overinkludering* og *underinkludering* (f.eks. Lodge & Wegrich, 2012). Overinkludering vil si at lovbestemmelsen utilsiktet omfatter flere situasjoner enn lovens formål tilsier, slik at reglene oppleves meningsløse, mens underinkludering betyr at lovbestemmelsen omfatter for få situasjoner, slik at formålet undergraves av smutthull (se også Bardach & Kagan, 1982/2017). Det formålsorienterte tilsynet forsøker å minimalisere effektene av over- og underinkludering gjennom å bruke detaljbestemmelser som verktøy, fremfor som mål i seg selv.

Slik norsk lovverk utformes, innebærer formålsorientert tilsyn at lovens formålsparagraf avgjør hvordan detaljbestemmelser tolkes og håndheves i konkrete tilfeller. Formålsorientert tilsyn innebærer at overinkluderende detaljbestemmelser i noen situasjoner sees bort fra, mens underinkludering forsøkes oppveid gjennom bruk av ikke-tvingende virkemidler, slik som faglig veiledning.

I en berømt tilsynsstudie fra USA viste Bardach og Kagan (1982/2017, s. 71–72) hvordan erfarne inspektører kunne forhindre urimelige utfall av offentlig styring, og dermed motstand fra bedriftene, ved skjønnsmessig å tøye eller tilpasse stivbente regler i situasjoner der reglene åpenbart var lite hensiktsmessige (se også Lee, 2008). Denne tilsynsformen, som Bardach og Kagan beskriver som en problemløsende tilnærming med islett av «selektiv ikke-håndhevelse» (s. 125), er karakteristisk for et formålsorientert tilsyn. Bardach og Kagan mente at en slik problemløsende tilnærming forutsatte at inspektøren hadde teknisk kompetanse til å kunne skille mellom alvorlige og mindre alvorlige tilfeller (s. 128). Argumentet støttes av våre data: Både intervjuene og feltobservasjonene våre viste at inspektører med trygghet på egen kompetanse kunne være uttalt formålsorienterte i regelanvendelsen, mens næringsinformanter beskrev uerfarne inspektører som de mest «stivbente».

Et formålsorientert tilsyn kan kontrasteres med et *formalistisk* tilsyn, altså et tilsyn med større vekt på regelverkets formelle struktur enn på regelverkets formål. Et formalistisk tilsyn håndhever lovens detaljbestemmelser som om overholdelsen av detaljbestemmelsene er mål i seg selv. Informanter beskriver gjerne slikt tilsyn som «firkantet», eller som tilsyn som «går etter boka» (f.eks. Bardach & Kagan, 1982/2017; Braithwaite et al., 2007; Lee, 2008; May & Winter, 2000; se også kapittel 11 i denne boka).

Virkemiddelbruk i formålsorientert tilsyn

Når det gjelder *virkemiddelbruken*, kjennetegnes formålsorientert tilsyn av at virkemiddelvalget i hvert enkelt tilfelle bygger på en *kvalitativ vurdering av virkemidlenes hensiktsmessighet*. Det vil si at tilsynet, i hvert enkelt tilfelle, gjør en informert vurdering av hva som best stimulerer

tilsynsobjektet til å handle i tråd med lovens formål. Et formålsorientert tilsyn bruker virkemidler selektivt, ut fra en vurdering av den regulerte aktørens motivasjoner. Overtredelser som skyldes uflaks eller inkompetanse møtes altså med andre typer virkemidler enn overtredelser som skyldes likegyldighet eller opportunisme. Likeledes, som vi skal se eksempler på, kan et formålsorientert tilsyn fremme formålstjenlig atferd også når ingen detaljbestemmelse er brutt, forutsatt at virkemidlene ikke har karakter av tvang. Gjennom faglig veiledning kan tilsynet redusere konsekvensene av underinkluderende regler og samtidig forebygge framtidige regelbrudd.

I motsetning til et formålsorientert tilsyn, vil et formalistisk tilsyn la det gå automatikk i virkemiddelbruken. Det vil si at virkemiddelvalget, i Christies (2004) terminologi, bygger på smale relevanskriterier, hvilket innebærer at sanksjoner brukes uten grundig vurdering av overtredelsens årsaker.

Det er viktig å fremheve at formålsorientert virkemiddelbruk ikke innebærer troskap mot noen bestemt type virkemiddel. For eksempel er ikke formålsorientert virkemiddelbruk nødvendigvis ensbetydende med myk virkemiddelbruk. Formålsorientert virkemiddelbruk handler om *kriteriene* for valg av virkemiddel. Først blant kriteriene står virkemiddelets hensiktsmessighet.

Ayres og Braithwaites (1992) håndhevelsespyramide, som vi beskrev i bokas kapittel 2, er et velkjent forslag til hvordan virkemiddelbruk kan formålsorienteres. Ifølge håndhevelsespyramiden begynner tilsynet med «myke» – det man i håndhevelseslitteraturen gjerne kaller «tilretteleggende» – reaksjonsformer, typisk i form av veiledning, for så å trappe opp når, men bare når, det er nødvendig for å sikre tilsynsobjektets samarbeidsvilje. Gjennom pyramidens prinsipp om minste tilstrekkelige respons – altså prinsippet om ikke å bruke hardere virkemidler enn nødvendig – skal tilsynet unngå å provosere fram motstand, samtidig som tilsynet har midler i bakhånd til å avskrekke mindretallet av gjenstridige aktører (se også Barak-Corren & Kariv-Teitelbaum, 2021).

Formålsorientering av virkemiddelbruken foreskrives av forvaltningsrettens såkalte *forholdsmessighetsprinsipp*, som blant annet innebærer at virkemidler skal tjene hensikten og ikke være hardere enn nødvendig

(Eckhoff & Smith, 2018, s. 407–409; Graver, 2015, s. 128–130). Mer spesielt fremhever både forvaltningslovens og dyrevelferdslovens forarbeider betydningen av forholdsmessig virkemiddelbruk, og dette gjenspeiles i Mattilsynets egen instruks (Mattilsynet, 2014; Ot.prp. nr. 15 (2008–2009), s. 115; Prop. 62 L (2015–2016), s. 8, 52–53).³

Ayres og Braithwaite argumenter for at tilsynet finner frem til minste tilstrekkelige respons gjennom å bruke en *like-for-like*-tilnærming, altså å svare med samme mynt som tilsynsobjektet: Tilsynet skal møte samarbeid med samarbeid, og motstand med opptrappende sanksjoner.

Norske tilsyns rutine for opptrappende virkemiddelbruk synes, i hvert fall ved første øyekast, å følge prinsippet om minste tilstrekkelige respons. Imidlertid viser våre data at tilsynet tidvis bygger sin opptrappende virkemiddelbruk på så smale relevanskriterier at prinsippet om «like-for-like» tilsidesettes. Gjennom automatisk å trappe opp virkemiddelbruken når overtredelsen gjentas, risikerer tilsynet å straffe aktører som forsøker å følge regelverket, men som mislykkes gjentatte ganger grunnet inkompetanse eller uhell.

Skal håndhevelsespyramiden, med sitt like-for-like prinsipp, fungere som forutsatt, må virkemiddelvalget bygge på kunnskap om overtreders motivasjon og handlemåte, ikke bare handlingens resultat. Det er for eksempel vesentlig å vite om overtredelsen skyldtes uvitenhet, uhell eller klanderverdig opptreden. Studier viser at straff kan virke mot sin hensikt, det vil si skape motstand fremfor samarbeidsvilje, når ikke overtrederen selv opplever å ha opptrådt klanderverdig (Ayres & Braithwaite, 1992; Bardach & Kagan, 1982/2017; Gezelius, 2019a; Hawkins, 1984; Lee, 2008). Prinsippet om at sanksjoner skal forbeholdes klanderverdig opptreden er for øvrig nedfelt i dyrevelferdslovens forarbeider (Ot.prp. nr. 15 (2008–2009), s. 117).

Uten kunnskap om overtrederens handlemåte, har tilsynet liten mulighet til å forutse virkemidlenes konsekvenser. Automatisk opptrapping av

3 Et formålsorientert tilsyn kan tenkes å støte mot rettslige begrensninger i tilsynets skjønnsfrihet når regler pålegger forvaltningen å handle på bestemte måter. Slike begrensninger angår imidlertid rettsdogmatikken, som ligger utenfor kapitlets tema og som i større grad berøres andre steder i boka (se kapittel 7; se også Graver, 2015, s. 254–255).

virkemiddelbruken ved gjentatt overtredelse har altså lite med formålsorientert tilsyn å gjøre.⁴

Formålstjenlig virkemiddelbruk stiller krav til utformingen av håndhevelsespyramiden: *Spekteret av virkemidler må være tilstrekkelig stort til å favne de motivasjoner som råder i næringen* (Gezelius, 2019b). Mattilsynets virkemiddelinstruks har påpeking av plikt – regelveiledning med element av advarsel – som sitt laveste nivå. Dataene om næringens lovlighetsmotivasjoner tilsier imidlertid at pyramiden med fordel kunne utvides nedover med et nivå av faglig veiledning, uten element av trussel, tilsvarende det en del inspektører på eget initiativ bruker. Dataene våre viser at de aller fleste næringsutøvere lar seg motivere av formålet om god dyrevelferd, samt av ønske om å drive lovlydig (Gezelius, 2019b; se også kapittel 11). Et formålsorientert tilsyn vil dermed inneholde virkemidler som appellerer ikke bare til frykt, men også til moralsk ansvarlighet.

Den opprinnelige teorien om håndhevelsespyramiden er i senere år supplert med idéen om en støttepyramide – *pyramid of supports* – som brukes for å oppmuntre motiverte virksomheters anstrengelser for å forbedre seg (f.eks. Braithwaite, 2011; Braithwaite et al., 2007). En beslektet idé går ut på å supplere pyramiden med ulike former for *nudging*, altså tilrettelegging som gjør det enklere for bedrifter å opptre slik myndighetene vil (Barak-Corren & Kariv-Teitelbaum, 2021). Å utvide pyramiden med slike støttende og tilretteleggende tiltak kan bidra til et formålsorientert tilsyn, fordi tiltakene kan motivere virksomheter til å strekke seg lenger en lovens bokstav krever. For eksempel gir noen av Mattilsynets inspektører veiledning om dyrevelferd også i fravær av lovbrudd. Slik veiledning kan plasseres på lavere nivå i en støttepyramide. På høyere nivå kan myndigheter for eksempel etablere sertifiseringsordninger som honorerer bedrifter for å strekke seg ut over lovens minstekrav. Tilsvarende kan løsningsrettet veiledning fungere som et tilretteleggende tiltak, forutsatt at lovens resultatkrav samtidig kommuniseres tydelig (Gezelius, 2019b).

4 Det får være et åpent spørsmål i dette kapitlet om ikke automatisk opptrapping vil kunne medføre virkemiddelbruk som er tvilsom også forvaltningsrettslig sett, tatt i betraktning forholdsmessighetsprinsippets krav om virkemidlers egnethet (se Eckhoff & Smith, 2018, s. 404). I alle fall synes dyrevelferdslovens forarbeider å foreskrive at omstendigheter og motivasjoner bak overtredelsen vurderes før sanksjoner tas i bruk (Ot.prp. nr. 15 (2008–2009), s. 117).

Kommunikasjonsform i formålsorientert tilsyn

Formålsorientert tilsyn kjennetegnes av at inspektøren *i hvert enkelt tilfelle vurderer hvilken kommunikasjonsform som har den mest ønskelige effekt på tilsynsobjektet, og velger form deretter*. I likhet med virkemiddelbruken, bygger formålsorientert kommunikasjon på hensiktsmessighetsvurderinger. Kommunikasjonsformen signaliserer, tilsiktet eller ikke, hvordan tilsynet oppfatter mottakeren (Goffman, 1967/2003), og dette signalet kan ha store konsekvenser for tilsynsobjektets samarbeidsvilje (Gezelius, 2019a; Murphy et al., 2015; Sunshine & Tyler, 2003). Da blir det viktig at tilsynet har en kvalifisert oppfatning av hvordan tilsynsobjektet vil respondere på tilsynets kommunikasjonsform: Vil, for eksempel, en advarsel oppleves som avskrekkende, eller bare som fornærmende? Bør kommunikasjonen signalisere tillit eller mistillit, altså appellere til henholdsvis ansvarlighet eller frykt? Et sentralt spørsmål blir, som Ayres og Braithwaite (1992) fremhever, i hvilken grad sanksjonstrusler trer i forgrunnen under kommunikasjonen, eller om de holdes i bakgrunnen og dermed gir rom for appeller til ansvarlighet.

I kapittel 10 viser vi at tilsynets kommunikasjonsform har stor – noen ganger avgjørende – betydning for muligheten til å nå fram overfor bedriften. For eksempel viser respektfull fremtreden seg ofte som viktig for å vinne gehør (se også Antrobus et al., 2015; Mazerolle et al., 2013).

Et viktig spørsmål angående kommunikasjonsform gjelder skriftlighet versus muntlighet. Skriftlighet signaliserer typisk at saken er formalisert og kan trappes opp. Enten tilsynet intenderer det eller ikke, vil skriftlig kommunikasjon derfor kunne oppleves som mistillitsuttrykk i større grad enn muntlig kommunikasjon gjør. For eksempel omtaler en av våre informanter (sauebonden «B3») Mattilsynets brev som «trusselbrev» (se også kapittel 11). Trussel-elementet forsterkes gjennom skriftlighetens symbolske avpersonifisering av inspektøren: Når brev skrives, er det ikke lenger bare et menneske, men etaten som snakker. Ansvarlighetsappell trer lettere i forgrunnen når inspektøren bruker faglig rettleiding og muntlig dialog.

Hensynet til dokumentasjon og klageadgang krever normalt skriftlighet når tilsynsreaksjonen skjer i vedtaks form (Forvaltningsloven, 1967). Også når tilsynet reagerer uten å fatte vedtak, kan behovet for

transparens, dokumentasjon og avpersonifisering av inspektøren tilsi at kommunikasjonen gjøres skriftlig. Det formålsorienterte tilsynet kjenne- tegnes av at det i hvert tilfelle vurderer konsekvensene av skriftlighet versus muntlighet. Om en næringsutøver med historie for ansvarlighet blir tatt i noe som later til å være en enkeltstående feilvurdering, vil en formålsorientert inspektør kunne velge en muntlig veiledende form for å unngå demotiverende effekter av brev og vedtak. Likeledes vil en slik inspektør tenke gjennom effekten av formuleringer som brukes i eventu- elle brev. Et formalistisk tilsyn, derimot, vil prioritere formelle hensyn – skriftlighet med uttalte henvisninger til muligheten for sanksjoner – uten å vurdere signaleffekten.

Et krevende kommunikasjonsspørsmål handler om forhåndsvarsling av tilsyn. Ved første øyekast kan forhåndsvarsling betraktes som ren informasjon til tilsynsobjektet. Fra et slikt perspektiv vil uvarslet til- syn ofte være å foretrekke fordi det reduserer tilsynsobjektets mulighet å skjule eventuelle overtredelser. Imidlertid tyder våre data på at vars- ling – og fravær av varsling – også oppleves å signalisere tillitsnivået. Forhåndsvarsling oppleves av mange som et signal om respekt og tillit (det mange kaller høflighet), noe som fostrer gjengjeldelse av respekten. Sosiologen Erving Goffman (1967/2003) gikk langt i å beskrive slike høf- lighetsformer som selve limet i sosialt liv. Uvarslet tilsyn, på den annen side, oppfattes av noen som signal om mistenksomhet og mangel på respekt, noe som kan fostre motvilje (se kapittel 11). Det er derfor ikke gitt at uvarslet tilsyn alltid tjener lovens formål bedre enn varslet tilsyn gjør. Uvarslet tilsyn kan likevel være nødvendig når den som inspiseres har mulighet og motivasjon til å skjule alvorlige overtredelser. Et formåls- orientert tilsyn vil derfor gjøre hensiktsmessighetsvurderinger også i spørsmålet om forhåndsvarsling.

Hensiktsmessighetsvurderinger angående forhåndsvarsling tren- ger ikke gjelde bare spørsmålet om hvorvidt det skal varsles, men også spørsmålet om *hvor lenge* i forveien man varsler. For eksempel vil varsel en dag eller noen timer i forveien kunne være kort nok til at alvorlige overtredelser ikke kan skjules, samtidig som samarbeidsviljen hos til- synsobjektet bevares. Inspektører vil i noen tilfeller kunne ta brodden av uvarslet tilsyn ved å kommunisere tydelig at uvarslet tilsyn er rutine,

og ikke resultat av særlig mistanke overfor tilsynsobjektet. Generelt må vi kunne anta at kravene til høvisk opptreden fra inspektørens side øker ved uvarslet tilsyn grunnet samhandlingens lite gunstige utgangspunkt.

EUs kontrollforordning (art. 9 nr. 4), som er innlemmet i norsk lov, foreskriver at tilsyn som hovedregel skal foregå uvarslet (Kontrollforskriften, 2020). Det svenske Jordbruksverket tolker imidlertid forordningen på en måte som er interessant fra et formålsperspektiv. I sin kontrollveiledning anser Jordbruksverket som innenfor forordningens krav at bonden orienteres om tilsyn 24 timer eller kortere innen tilsynet gjennomføres. Dette for å «skapa goda förutsetningar för kontrollen» (Jordbruksverket, 2014, s. 4). Jordbruksverkets retningslinje bygger på de samme typer observasjoner som vi gjør i Aniwel-prosjektet: at fullstendig uanmeldt kontroll kan virke mot sin hensikt fordi kontrollen oppleves respektløs, hensynsløs og mistenkeligjørende, og dermed skaper motstand. Jordbruksverkets begrunnelse vektlegger hensiktsmessighetsvurderinger, og fremhever også effektivitets- og arbeidsmiljømessige gevinster for inspektørene. Den svenske 24-timers-regelen gjelder kun for rutinemessige tilsyn. Ved tilsyn etter bekymringsmeldinger anbefaler Jordbruksverket helt uanmeldt kontroll. Jordbruksverkets tolkning av forordningen åpner for at tilsynet i noen grad kan basere varslingstiden på hensiktsmessighetsvurderinger.

Vi skal nå se eksempler på hvordan ulike tilsynsformer – det formålsorienterte og det formalistiske – utøves i Mattilsynets dyrevelferdsarbeid. De to tilsynsformene må betraktes som *idealtyper*, altså som abstrakte forenklinger som hjelper oss med å beskrive utvalgte trekk ved komplekse fenomener (Weber, 1949, s. 49–110). Virkelige tilsynspraksiser vil, i større eller mindre grad, kunne ligne en idealtipe, men også inneholde elementer av begge. Begrepsparet gir altså ikke alltid grunnlag for definitiv kategorisering av tilsynspraksis, men er likevel nyttig når vi skal analysere dem.

Vi skal konsentrere eksemplene om tilsynet som utøves på slakteriene, men finner lignende eksempler også i intervjuene med husdyrprodusentene. I kapittel 10 ser vi nærmere på hvordan inspektørers ulike tilsynsformer kan sementeres i lokale tilsynskulturer og tilsyn/næring-relasjoner.

Tilsynsformer i Mattilsynet

Slakteriet som tilsynsarena

Mattilsynet er kontinuerlig til stede på slakteriene når slakting pågår.⁵ Slakteriansatte forholder seg til de samme inspektørene over tid. Inspektørene fører tilsyn med slakteriets aktiviteter og med dyretransportene som ankommer slakteriet. Gjennom sin kontroll av dyrene ser inspektørene også indikasjoner på tilstander hos produsentene. Slakteriene er derfor et knutepunkt for kontroll og den kanskje viktigste tilsynsarenaen for dyrevelferd i næringsssammenheng.

Slakteri og dyretransport er tett integrerte virksomheter, selv om de utøves av ulike firmaer. Fortsatt er de fleste dyretransportfirmaer småbedrifter, gjerne enkeltmannsforetak eller familiebedrifter med to–tre ansatte, selv om utviklingen går i retning av større enheter også her. Firmaene utfører transportene hovedsakelig innenfor sine faste geografiske områder, forholder seg til en fast gruppe dyreprodusenter, og leverer til ett eller en liten gruppe slakterier. Dyretransportørene⁶ har dette bånd, både sosialt og yrkesmessig, med bøndene og slakteriene de betjener.

Slakteriene, på den annen side, er moderne, kapitalintensive fabriker med kapasitet til å slakte opptil flere tusen dyr i døgnet, avhengig av dyreslag. Når dyrebilen ankommer slakteriet, ledes dyrene inn i slakteriets fjøs, som har bås-system tilpasset det aktuelle dyreslaget, med anlegg for foring og dekking av andre fysiske grunnbehov. Under slakteprosessen ledes dyrene – enkeltvis eller gruppevis, avhengig av dyreslag – til bedøving. Umiddelbart etter bedøving avlives dyrene og henges inn på samleband, som frakter dem inn på produksjonslinja i den strengt hygieniske slaktehallen. Der tømmes dyrene for innvoller og kontrolleres for fysiske anomalier og smittestoffer, før de parteres. Slakteskrottene bearbeides så til ferdige matprodukter, klare for butikkhyllene.

Både lovverket og tilsynet struktureres i henhold til denne produksjonsprosessen. Dyrenes transport, fjøsopphold og avliving reguleres av

5 Unntaksmulighet finnes for noen svært små slakterivirksomheter (Kontrollforskriften, 2020).

6 «Transportør» brukes i dette kapitlet som fellesbetegnelse på transportfirma og dyrebilsjåfør.

dyrevelferdsloven og matloven, og Mattilsynet har egne tilsynsveterinærer på fjøsene for å påse at regelverket overholdes. Disse inspektørene kontrollerer dyrene ved ankomst, herunder om dyrene kan klassifiseres som transportdyktige etter loven, godkjenner dyrene for slakt, overvåker forholdene i fjøset, bedøvingen og avlivingen, og følger opp eventuelle avvik som måtte oppstå.

Dyretransportøren er ansvarlig for dyrets transportegnethet, hvilket innebærer å besørge forsvarlige forhold under driving og transport, samt å sortere ut ikke-transportdyktige dyr før påstigning. Utsortering av ikke-transportdyktige dyr kan være krevende fordi sjåføren, som ikke kjenner dyrene på forhånd, ofte vil ha begrensede muligheter til å ta hvert enkelt dyr i grundig øyesyn, spesielt når dyrene beveger seg i flokk. Når dyret har ankommet slakteriet, overtar slakteriet ansvaret for dyrenes velferd, herunder fjøforholdene, bedøvingen og avlivingen. Inspektøren på slakteriet kontrollerer altså både transportøren og slakteriet.

Når dyret er avlivet og fraktes til slaktehallen, forlater det dyrevelferdslovens gyldighetsområde. Fra da av styrer matloven arbeidsoperasjonene og tilsynsvirksomheten. Ved slaktebåndet, der dyret slaktes og parteres, har Mattilsynets veterinærer og teknikere sine egne arbeidsstasjoner, der de undersøker hvert slakt. I Aniwel-prosjektet fokuserer vi i først og fremst på prosessen frem til og med avliving, selv om vi trekker vekslers på erfaringer fra tilsyn i hele produksjonsprosessen.

Det offentlige tilsynet er ikke alene om å kontrollere regeloverholdelsen. Slakteriene har lovpålagte systemer for internkontroll. Internkontrollen omfatter egen dyrevelferdsansvarlig (DVA) som utarbeider og overvåker interne prosedyrer i henhold til lovens krav. Internkontrollen omfatter også systemer for registrering og lagring av informasjon av kontrollmessig betydning (Forskrift om avliving av dyr, 2013). I det daglige tilsynsarbeidet er samhandlingen mellom DVA og Mattilsynets inspektører sentral. Ofte er DVA, i kraft av sin rolle som tilstedeværende arbeidsleder, den første til å identifisere avvik eller tvilstilfeller, og vedkommende formidler – ifølge våre observasjoner rutinemessig – relevante observasjoner til tilsynet. Hovedinntrykket fra våre data er av et åpent og i betydelig grad tillits- og fagpreget samarbeid mellom DVA og inspektørene. Samtidig er begge parter bevisste

sine respektive posisjoner: Partene vet at potensial for konflikt finnes, og at tilsynet er mektigst.

I produksjonsprosessen – fra dyret ankommer til det forlater slakteriet som forbruksvare – jobber slakteriansatte og tilsynspersonell side om side, men med atskilte funksjoner og ulik myndighet. Som våre observasjoner viste, kan omgangstonen mellom disse to yrkesgruppene være både avslappet og jovial, men gjerne med en viss profesjonell avstand. Faglige vurderinger kan være gjenstand for diskusjon mellom partene, men tilsynet har makten og det avgjørende ordet.

I tillegg til de lovpålagte systemene, gjennomfører slakterier i Norges største slakterikonsern Nortura eksterne revisjoner i form av etiske regnskap som gjennomføres av den faglige bransjeorganisasjonen Animalia. Mens Mattilsynet formidler og håndhever lovkravene, spiller ikke-statlige rådgivere som Animalia en viktig rolle i den tekniske rådgivningen om hvordan lovlighet, og generell heving av dyrevelferden, kan oppnås.

Tilsynsformer i praksis

Våre feltobservasjoner, intervjuer og spørreskjemaer viste at inspektørene løser sine oppgaver ulikt. Det gir mening å snakke om to distinkte og delvis motstridende tilsynsfilosofier i Mattilsynet: én formålsorientert og én mer formalistisk. Dataene våre tyder på at Mattilsynet er en ganske typisk tilsynsetat i så måte – tilsvarende skiller har vært observert i mange tidligere tilsynsstudier (f.eks. Ayres & Braithwaite, 1992; Bardach & Kagan, 1982/2017, s. 91–151; Hawkins, 1984; May, 2004; May & Winter, 2000).

Dyrebilsjåfører og slakteriansatte har klare oppfatninger om hva som karakteriserer de enkelte inspektørers tilsynsformer. Noen inspektører omtales med stor respekt, andre med en viss nedlatenhet, og enkelte med fiendtlighet. Som en dyrebilsjåfør svarte på spørsmål om han opplevde stor variasjon mellom ulike inspektører:

VELDIG stor forskjell. Du har liksom de to ytterpunktene – en som – ja, som observerer dyra og mener at de ikke er transportdyktige, og da bare går han og skriver rapport. Og så har du den som: Se her, bli med og se på dette dyret her.

Jeg mener det er slik og slik, så nå må vi – dette her må vi skjerpe inn ... dette er ikke godkjent, liksom. Og det syns jeg er en veldig ryddig og ordentlig måte å gjøre det på. Så da får du en dialog. Og da – da er det lettere å arbeide på lag [...] [Måten tilsynet møter meg på] er veldig personavhengig. Det er EN som er her, [hen] er HELT fantastisk, og er – ja, det kan jeg si, det er [inspektør A] [...] fordi at [hen] er så god å ha en dialog med. Du kan spørre [vedkommende] til råds: Liksom hva mener du om dette? Og [hen] kan si det, at dette syns jeg slik og slik om. Og da får du veldig respekt også for en – en slik person. Istedenfor når det liksom bare ulmer, og så sier [inspektøren] ingen ting, og så får du et brev i posten om noen dager. (Fra intervju med dyrebilsjåfør 1, Raslesabel slakteri)

Reglene for transportdyktighet er ganske generelle, og Mattilsynets inspektører har strevd med å finne klare, felles vurderingskriterier for å fastslå grenser for transportdyktighet. Mange av næringsinformantene våre omtaler usikkerhet og varierende håndhevelse av transportdyktighetsreglene som et stort problem og som en stresskilde.

Et av problemområdene under vårt feltarbeid gjaldt vurdering av bogsår – en liggeskade purker kan pådra seg under diing. Lovverket setter ikke klare kriterier for når et sår er for alvorlig til at dyret kan transporteres. Inspektørene orienterte seg derfor etter en veterinærfaglig bransjestandard,⁷ der det avgjørende kriteriet var om såret gikk inn til beinet (såkalt Grad 4). Ettersom sjåførene verken hadde røntgenutstyr eller veterinærfaglig utdannelse, forholdt de seg til sårets ytre utseende, som indikerte, på måter beskrevet i bransjestandarden, sårets dybde. La oss se på en situasjon der inspektør A, som omtales av dyrebilsjåføren i sitatet over, griper an en situasjon der en sjåfør kommer med en gris som har bogsår:

Eksempel 1: Formålsoorientert virkemiddelbruk i fravær av lovbrudd

En dyrebil har nettopp losset en griseflokk ved slakteriet, og sjåføren og en slakteriansatt driver dyrene til bingene. Én av purkene (gris A) har et bogsår uten skorpe. Den slakteriansatte skiller ut dyret og plasserer det på egen bing

7 For nærmere beskrivelse av standarden, se Fredriksen og Stenklev (2011). Mattilsynet utviklet et mer utførlig veiledningsdokument for transportdyktighet etter avslutningen av vårt feltarbeid. Mitt anliggende i dette kapitlet er imidlertid ikke kvaliteten på veiledningsdokumentene, men hvordan inspektørene utøver tilsynet i møte med menneskene de kontrollerer.

før han ringer Mattilsynet. Den slakteriansatte forklarer meg at Mattilsynet må godkjenne dyret for slakt raskt fordi det er skadd. To veterinærer fra Mattilsynet kommer. Den ene (inspektør A) er en erfaren veterinær ved slakteriet. Den andre er yngre og under opplæring av den eldre. Den slakteriansatte og dyrebilsjåføren viser det skadde dyret til inspektøren. Inspektør A setter seg på huk ved dyret, og hen peker rundt såret og forklarer sjåføren om sårets karakter og gir sjåføren sin vurdering av i hvilken grad såret er til plage for dyret. Inspektør A viser til kriteriene for vurdering av denne typen sår og hen forklarer sjåføren hvordan hen vurderer lovligheten av transporten. Inspektøren forklarer at dette dyret har sår kun på den ene siden, og derfor ikke nødvendigvis er plaget av såret under transporten. Samtidig, fremholder inspektøren, er såret såpass stort at det er på grensen av hva regelverket tillater. Lite skal til for at hen ville vurdert transport av dette dyret som ulovlig. Transportøren forklarer så inspektør A om sin egen vurdering. Han forteller at han vurderte dyret som transportdyktig fordi såret hadde skorpe ved lasting, men at såret ble slått opp under selve transporten. Når partene går hvert til sitt, er sakens faglige og rettslige sider avklart overfor sjåføren. Jeg spør da inspektør A om hvordan sjåfører best skal vurdere sår av denne typen, og inspektør A sier det kan være vanskelig å vurdere. Et viktig kriterium for transportdyktighet er at såret ikke skal bli verre under transport, men at slikt kan være vanskelig for sjåføren å vurdere. (Fra feltnotater, Raslesabel slakteri)

Inspektør As tilnærming til situasjonen preges, på flere ulike måter, av formålsorientering:

- Inspektøren begrunner sin lovanvendelse med sårets betydning for dyrets lidelse. Hen setter dermed lovens formål i sentrum, og fremmer dermed sjåførens opplevelse av at lovverket ivaretar viktige verdier.
- Inspektøren velger å benytte virkemidler selv om hen ikke anser at sjåføren har brutt loven. Gjennom å veilede sjåføren, fremmer inspektøren kunnskap om og forståelse av regelverkets formål og grenser. Dermed kan hen forebygge framtidige lovbrudd og – i beste fall – stimulere til tiltak ut over lovens absolutte krav.
- Gjennom sitt valg av kommunikasjonsform – som bærer preg av faglig dialog uten signalisering av mistenksomhet – signaliserer

inspektøren at hen oppfatter sjåføren som fornuftig og ansvarlig. Dermed bekrefter hen sjåførens selvbilde som ansvarlig, noe som ifølge forskning kan styrke sjåførens egenmotivasjon (Becker, 1966; Braithwaite, 2011). Gjennom å signalisere respekt for sjåføren, legger inspektøren grunnlaget for at sjåføren gjengjelder respekten og blir mer lydhør overfor inspektøren, slik sjåføren beskriver i sitatet ovenfor (se også Ayres & Braithwaite, 1992; Bardach & Kagan, 1982/2017, s. 130–131; Hawkins, 1984; Murphy et al., 2015).

- Gjennom å ta sjåførens usikre vurderingssituasjon i betraktning, unngår inspektøren raske slutninger om sjåførens motivasjoner, hvilket legger til rette for tilpasset virkemiddelbruk, noe vi skal utdype i eksempel 3.
- Inspektøren styrker potensielt sin autoritet gjennom å bygge ned potensielle vi-mot-dem barrierer (se Gezelius & Hauck, 2011). Dette gjør hen ved å ta rollen som veileder fremfor straffemyndighet, og ved å gi en tydelig avklaring på stedet fremfor å la sjåføren gå i uvisshet.

Inspektør As formålsoverorienterte stil kan sammenlignes med den mer formalistiske stilen beskrevet i eksempel 2 nedenfor.

Eksempel 2: Formalisme ved (mulig) lovbrudd

En tid etter hendelsen beskrevet i eksempel 1, ankommer en ny transport med ei purke (gris B) som har et lignende liggensår som beskrevet i eksempel 1. Såret har skorpe, og ser for meg litt mindre ut enn såret til gris A, som ble vurdert av inspektør A tidligere på dagen. En slakteriansatt forteller meg at han vurderer såret som grad 3, altså likt som på gris A, og på grensen av hva som kan transporteres. En ny tilsynsveterinær (inspektør C) er da kommet til fjøset. Vedkommende sier at såret til gris B er altfor stort for transport, og sier hen vil opprette en transportørsak med varsel om vedtak. Dersom hen ser i registeret at firmaet har en overtredelse fra før, vil tilsynet gå rett på gebyr. Sjåføren er ikke til stede under denne vurderingen, og inspektør C gjør – så langt jeg kunne observere – ikke noe forsøk på å kontakte ham. Noe senere får jeg vite at inspektør C har besluttet å undersøke dyret nærmere inne på slaktelinja for å finne ut om såret faktisk går inn til beinet og følgelig er over lovens grense for transportdyktighet. (Fra feltnotater, Raslesabel slakteri)

Om vi ser bort fra inspektørens ulike tolkninger av regelverket, fremstår selve håndhevelsesformen i de to eksemplene ganske forskjellige. I sin lovanvendelse bruker inspektør C bransjestandarden for sårvurdering bokstavelig. Inspektør C beslutter derfor å skjære i dyret for å avgjøre sårets dybde. Problemet – sett fra et formålsperspektiv – er at dyrebilsjåføren ikke hadde mulighet for å gjøre noe tilsvarende i sin egen lovlighetsvurdering. Spørsmålet er da hva konsekvensen for sjåføren bør være dersom inspektøren finner ut at såret er for dypt. Alminnelige rettsprinsipper tilsier at lovbruddet får negative konsekvenser for sjåføren kun dersom han kan klandres for overtredelsen, enten ved å ha begått overtredelsen med vilje eller ved betydelig skjødesløshet. En formålsorientert lovhandhevelse vil måtte tuftes på dette rettsprinsippet fordi sjåføren har kontroll kun over sine handlingsvalg, og ikke nødvendigvis over resultatene av valgene. Det fremstår dermed lite formålstjenlig å straffe sjåføren for konsekvenser han ikke har kunnet forutse. Tvert imot vil slik straff, dersom sjåføren ikke opplever å ha opptrådt klanderverdig, kunne undergrave håndhevelsens legitimitet og skape motstand mot tilsynets styringsforsøk (f.eks. Makkai & Braithwaite, 1994; Murphy et al., 2015; Sunshine & Tyler, 2003). Formålsorientert virkemiddelbruk fordrer at overtredersens motivasjon og handlemåte vurderes. I eksempel 2 ser vi at inspektøren ikke søker informasjon om motivasjon og handlemåte. Istedenfor å undersøke omstendighetene rundt overtredelsen, bruker inspektøren et enkelt og formelt kriterium for virkemiddelvalg, nemlig om transportøren har saker registrert på seg fra før.

Forekomsten av registrerte saker er en upålitelig indikator på lovlydighetsvilje og forteller ikke om sjåførens handlemåte i det konkrete tilfellet inspektøren skal vurdere. Følgelig mangler inspektøren i eksempel 2 informasjonsgrunnlag for å kunne vurdere virkemiddelets konsekvenser. Dersom overtredelsen skyldes forvirring omkring reglene for størrelse, for å ta en aktuell forklaring, kan veiledning ha bedre effekt enn sanksjoner.

I det neste eksempelet skal vi se hva et formålsorientert tilsyn kan innebære i en tilsvarende situasjon.

Eksempel 3: Formålsoorientert lovanvendelse og virkemiddelbruk ved lovbrudd

Jeg følger en tilsynsveterinær (inspektør D) på morgenenes første inspeksjonsrunde. På sykebingen finner vi to brokk-griser som har kommet inn i løpet av natten. Inspektør D bøyer seg ned og inspiserer brokkene. Inspektøren forklarer at regelverket er «litt firkanta og rigid», så man må se an hvert enkelt tilfelle. Inspektøren viser meg et overfladisk skrubbsår på det ene brokket, og sier det ikke utgjør noe problem. Så viser inspektøren meg et dypere sår på den andre brokk-grisen, og sier at det der er ikke akseptabelt. Jeg spør hvordan hen går fram for å følge opp saken videre, og inspektøren forklarer at hen først tar bilder og dokumenterer, før råd innhentes fra kollega og samtale tas med både dyrebilsjåføren og bonden som alet opp grisen. På bakgrunn av innhentet informasjon, fattes så beslutning om virkemiddelbruk. Inspektøren fremhever at sjåføren kanskje ikke har hatt mulighet til å se såret [som er under brokket, og kun synlig om man bøyer seg mot bakken og dyret er rolig og i god belysning, min anm.], men at bonden nok må ha sett det. Inspektøren forteller om en av deres pågående saker i et liknende tilfelle, der de etter undersøkelse av hendelsesforløpet valgte å gi overtredelsesgebyr til bonden, men ikke til transportøren fordi sistnevnte hadde forsøkt motsette seg transport av dyret, men latt seg presse av bonden da sistnevnte sådde tvil om regelforståelsen. (Fra feltnotater, Fredheimen slakteri)

Inspektøren i eksempel 3 utviser en formålsoorientert lovanvendelsen gjennom måten hen differensierer mellom de to sår-tilfellene på: Fordi regelen sier at «Dyr som har brokk med sår eller skader, skal ikke transporteres» (Mattilsynet, 2017, s. 8)⁸, velger inspektøren, i lys av lovens formålsbestemmelse, å klassifisere som sår kun vevsendringer hen anser å være av dyrevelferdsmessig betydning i den aktuelle konteksten. På denne måten ivaretar inspektøren lovens formål, og samtidig næringens opplevelse av at regelverket er formålstjenlig. Inspektøren bygger dermed – i det minste potensielt – den lovlydighetsmotivasjon vi kaller innholdssamtykke. Det er denne typen inspektører våre informanter gjerne

8 Denne detaljregelen var praktisert ved slakteriene da våre feltobservasjoner ble gjort, men sitatet er hentet fra et dokument som ble publisert omtrent to måneder senere.

betegner som «praktisk innstilte» eller, som en av produsentene formulerte det, «har litt vett i oppi skallen».

Også virkemiddelbruken i eksempel 3 bærer preg av formålsorientering: I motsetning til inspektøren i eksempel 2, innhenter inspektør D informasjon om overtredelsens årsaker og kontekst før virkemiddel besluttes. Inspektør D bruker dermed videre relevanskriterier enn inspektøren i eksempel 2. Gjennom å innhente sjåførens og bondens versjoner av hendelsesforløpet, skaffer inspektør D kunnskapsgrunnlag for å vurdere formålstjenligheten av ulike reaksjonsmåter.⁹ Inspektøren bruker denne kunnskapen til å *differensiere* virkemiddelbruken i henhold til partenes motivasjon: Inspektør D unngår å straffe sjåføren som prøvde å handle lovlydig, men avskrekker bonden som presset fram lovbruddet. Beslutningsprosessen bar preg av refleksjon omkring virkemidlenes formålstjenlighet og rimelighet, noe som blant annet kom til syne i rutinen for innhenting av råd fra kollegaer.

Når offentlige tilsyn fatter beslutninger om overtredelsesgebyr, utfører de oppgaver som i rettsstater normalt tilligger domstolene. Hensikten med å gi tilsynsetater slike domstolsfunksjoner, har vært å øke effektiviteten i lovhåndhevelsen, dog på bekostning av den rettsikkerhet – og potensielt den opplevde legitimitet – som domstolenes straffeprosess skal sikre (Gezelius, 2019b; Stub, 2015). Eksempel 3 viser hvordan inspektører, uten rettledning fra den straffeprosesslov som regulerer domstolene, på selvstendig initiativ kan gjøre informerte vurderinger av overtredernes subjektive skyld – altså av aktsomhet og forsett. Inspektører kompenserer dermed, gjennom individuelle praksiser, i noen grad for forvaltningslovens mangel på straffeprosessbestemmelser. Eksempel 3 illustrerer således en tilsynspraksis som reduserer de legitimitetsproblemer som kan oppstå når forvaltningen skal utøve domstolsfunksjoner.

Hvorvidt individuelle tilsynspraksiser utgjør et forsvarlig substitutt for formaliserte straffeprosessbestemmelser, er naturligvis diskutabelt. I fravær av formelle straffeprosessbestemmelser kan likevel et formålsorientert tilsyn redusere potensialet for motstand som skyldes opplevelser

9 Betydningen av denne typen informasjonsinnhenting i lovhåndhevelse er velkjent i forskningslitteraturen (f.eks. Leviner, 2008; Murphy et al., 2009, 2013).

av urett. Kapittel 10 gir utdypende eksempler på hvordan de ulike tilsynsformene kan stimulere henholdsvis samarbeid og motstand i næringen.

Barrierer mot et formålsorientert tilsyn

Fordi lovregulering tjener bestemte formål, kan det virke opplagt at tilsyn formålsorienteres. Sterke krefter trekker likevel i retning av formalisme. Vi kan identifisere minst fire slike «formalisme-driverer».

Den første formalisme-driveren er innebygd i embetsrollen og består av byråkratiske idealer om regelstyring og likebehandling. Denne formalisme-driveren er grunnleggende for tilsynets legitimitet og kan ikke settes til side. Samtidig kan lovhåndhevelsen bære galt avsted når inspektøren så slavisk fokuserer på detaljbestemmelsenes bokstav at lovens formål tapes av syne. I slike tilfeller kan man minne om at *embetsrollen omfatter troskap mot lovens formålsbestemmelse*. Likeledes vil embetsrollen – i hvert fall i mange tilfeller – omfatte troskap mot forholdsmessighetsprinsippet. Formålsorientering er altså langt på vei innebygd i embetsrollen.

Formålsorientert tilsyn har ingenting med synsing eller «et avslappet forhold til regler» å gjøre. Formålsorientert tilsyn er å *legge lovens formålsbestemmelse til grunn for anvendelsen av detaljbestemmelser*. Samtidig kan formålsorientering oppleves konfliktfylt når formålsorientering krever utstrakt faglig skjønn (se kapittel 7). Det krever trygghet og kompetanse å kombinere embetsrollen med selvstendig skjønn. Kanskje derfor opplever mange informanter ferske inspektører som de mest formalistiske. En bonde forteller om sitt møte med to inspektører som kom sammen til ham på tilsyn:

Av og til [...] mangler [inspektørene] litt sånn [...] Det virker som at [...] «Jeg var ferdig med siste eksamen på Veterinærhøgskolen [...] og så har jeg fått meg jobb i Mattilsynet, men jeg har ikke vært ute i praksis» [...] Så jeg føler liksom at ... Og der var det den ene av dem, for det var to [inspektører]. Og den ene, det var [en fersk inspektør], som var veldig opptatt av at her må du stenge [...] så det var jo sånn her: «Her må du stenge ditt, og her må du stenge – og du kan IKKE bruke DEN døra, for her må det være – SÅNN skal det være» [...] Mens [den erfarne inspektøren] sto og kikka [...] Det var en [...] som hadde kjørt praksis i mange år [...] og så spurte [hen] bare sånn enkelt: «Ja,

har du en sånn [gjenstand som er vanlig i fjøs]?» «Ja», sa jeg, jeg hadde. «Ja, da setter du den der, og så hvis du fester den der, så får du en sånn fysisk ut i gangen der, og så har du knagger der, så veterinæren kommer inn og henger ifra seg DER. Og så er DEN sånn [...] at du ikke skal gå over. Da går du over fra skitten til ren.» Altså på en måte en praktisk tilnærming. Så sa jeg: «Ja, ja, det går an.» Og [den ferske inspektøren]: «Ja – nei, men går det an? Er det lov? Og i henhold til reglene så er det litt sånn.» Så sa [den erfarne inspektøren]: «Ja, ja, klart, vi må jo prøve å tenke litt praktisk!» For at hvis jeg skulle stenge melkeromdøra og gå rundt fjøset for å komme meg inn – altså det var liksom sånn der tåpelige ting. Så [den erfarne inspektøren] berga på en måte det hele, med at [...] jeg fikk pålegg eller et eller annet om at jeg skulle gjøre sånn, og det gjorde jeg. Og [inspektørene] kom tilbake, og de sa ja, det var flott [...] Altså – det var nesten så jeg måtte bygge om fjøset bare for at [...] Altså – for det er noe med en dialog og en sånn [...] gjensidig respekt for hva [...] Og jeg føler at [den erfarne inspektøren] som på en måte sto for akkurat det samme, selv om det var en litt annen måte – [hen] hadde jo en voldsom respekt, for [hen] var dyktig, [hen] var en praktiker. De har sikkert gode karakterer, disse her andre også, men det er måten å kommunisere med verden på. (Fra intervju med husdyrprodusenten «F3»)

I denne bokas kapittel 11 ser vi at regelverkets formål – hensynet til dyrevelferden – utgjør næringens viktigste motivasjon for å følge reglene (se også Gezelius, 2019b). Det er derfor ikke overraskende at inspektører møter størst respekt og lydhørhet når de argumenterer ut fra formål og ikke ut fra regel. Bonden nedenfor uttrykker en typisk kombinasjon av lojalitet til reglenes formål og skepsis til regel-formalisme:

Men alle [sauene] skal ha plass til å ete samtidig. Det står jo – det er jo krav da, vet du, hvor mange centimeter hver enkelt skal ha [...] Skal ha så og så mange centimeter per sau. Men det sier jeg – det driter jeg i, jeg, hvis alle kommer innåt og eter. Da sier jeg at de får jo mat alle sammen, sier jeg, så det er ikke noe synd i dem. Men jeg er bonde da, vet du ... Da tenker du praktisk [...] Du tenker ikke på centimeter og millimeter, da tenker du praktisk. Og har du plass til 15 sauer, så har du plass til 15 sauer. Og da [...] skal det ikke være sånn at de må sprengse seg inn altså. Nei. De skal ha Plass til å ete. Og det er mitt anseende. (Fra intervju med saueprodusenten «D3»)

Men ikke bare utrygghet knyttet til embetsrollen kan fremme formalisme. En annen formalisme-driver består av et generelt *effektivitetspress* i forvaltningen. Nye oppgaver og krav følges ikke alltid av tilsvarende økning i ressursmengden. Da må prosedyrer forenkles og relevanskriterier snevres inn. Formålsorientert tilsyn er ressurskrevende fordi det innebærer mer informasjonsinnhenting og grundigere vurderinger enn det formalisme oftest gjør. Det er oftest enklere å sjekke et sett formelle kriterier enn å gjøre grundige konsekvensvurderinger. Effektivitetspress vil lett kunne skape en form for formalisme som truer tilsynets legitimitet.

Den tredje formalisme-driveren består, i det minste potensielt, av formelle systemers overvåkere. Når formelle rammer rundt tilsynets virksomhet – lovverk, politiske styringssignaler og interne instruksjoner – ikke tilrettelegger tilstrekkelig for formålsorientering, kan systemovervåkere underkjenne verdien av effektive tilsynspraksiser som ikke er nedfelt i styringsdokumenter. Riksrevisjonen og EFTAS overvåkingsorgan ESA er sentrale systemovervåkere i norsk forvaltning, og enkelte av våre informanter oppgir spesielt ESA som en pådriver for skriftliggjøring i tilsynet, noe som til dels også fremgår av ESAs egen inspeksjonsrapport for slakterivirksomhet (EFTA Surveillance Authority, 2014, s. 11).

Den fjerde formalisme-driveren består av påvirkere med stor avstand til saksfeltet. Flere vedtak, mindre skjønnsrom og automatisk sanksjonsbruk kan lett forveksles med styrket iverksetting når man ser et saksfelt fra avstand, slik massemedier, allmennhet og politikere ofte gjør. Eksempelvis har NRK (Moland et al., 2021) rettet kritisk søkelys på Mattilsynets tilbakeholdenhet med bruk av de hardeste virkemidlene. Når massemediene kjemper om allmennhetens oppmerksomhet, bruker de forenklete og iøynefallende budskap. Ved å engasjere allmennheten, setter de samtidig agendaen for valgte politikere (f.eks. Aftenposten, 2021). Tiltak basert på mediebildet vil kunne ha mer umiddelbar velgerappell enn utspill basert på fagkunnskap. Det kan derfor være fristende for politiske ledere å vise handlekraft gjennom krav om formalistiske «innskjerpinger» av tilsynspraksis.

Konklusjon: Den krevende tilsynsjobben

Jeg begynte kapitlet med å spørre hva som karakteriserer arbeidsmåten til inspektører som motiverer næringen til å handle i tråd med lovens formål. Både tidligere forskning og våre egne data tilsier at arbeidsmåten har trekk som kan sammenfattes under betegnelsen *formålsorientert tilsyn*, det vil si tilsyn styrt av hensiktsmessighetsvurderinger i både lovanvendelse, virkemiddelbruk og kommunikasjonsform.

Et formålsorientert tilsyn vil, med sin vekt på hensiktsmessighetsvurderinger, ha betydelig behov for utøvelse av faglig skjønn. Det er derfor ikke opplagt at formålsorientering *per se* vil øke enhetligheten i lovanvendelsen, i hvert fall hvis man forstår enhetlighet som fastlåste relevanskriterier. I et formålsorientert tilsyn vil arbeidet for enhetlighet trolig måtte tuftes på erkjennelsen av behovet for å bevare et visst skjønnsrom. Et formålsorientert tilsyn vil i betydelig grad kunne unngå de legitimitetsproblemene som variabel lovanvendelse ellers kan medføre. Dette fordi tilsynets handlemåte oftere, i hvert enkelt tilfelle, vil oppfattes som velbegrunnet. Idealet om enhetlighet vil da realiseres gjennom et felles prinsipp om hensiktsmessighet, snarere enn gjennom innsnevring av relevanskriteriene. På hver sine måter uttrykker disse inspektørene opplevelser av spenningsforholdet mellom enhetlighets-idealet og behovet for skjønnsrom:

For di at jeg er overbevist om at å behandle alle likt, det betyr egentlig å behandle alle forskjellig [...] Altså regelverket er det samme for alle, men løsningene er så mange [...] Det er forskjellige forhold over alt. (Fra intervju med inspektør A2)

Vi er jo en organisasjon som skal – vi jobber jo mot enhetlighet og helhetlighet i alt vi gjør. Vi SKAL prøve å gjøre de samme vurderingene, bedømme likt. Men altså – helt likt, det blir det jo aldri, liksom. Inspektørene er forskjellige, vi har forskjellige innfallsvinkler til inspeksjonene våre [...] Brukerne er jo selvfølgelig ulike [...] Noen kan du da mer veilede da, eller påpeke en plikt, og andre må du gi et pålegg, ellers så skjer det ingen ting. (Fra intervju med inspektør I2)

Få yrker er mer krevende enn den formålsorienterte inspektørens. Vedkommende skal, ideelt sett, kunne begrunne sine handlinger ut fra tre ulike normsett – juridiske, veterinærfaglige og sivil-moralske

– samtidig (se også kapittel 7). Det stiller krav til vurderingsevne og, ikke minst, kommunikasjonsevner. Inspektører som opparbeider seg mellommenneskelig tillit, og dermed lydhørhet hos tilsynsobjektene, har – slik vi ser i kapittel 10 – best sjanser for å lykkes i sitt motivasjonsarbeid.

Referanser

- Aftenposten. (2021, 11. august). Gris kan bli godt valgflesk [Leder]. *Aftenposten*. <https://www.aftenposten.no/meninger/leder/i/V9zkQJ/aftenposten-mener-gris-kan-bli-godt-valgflesk>
- Antrobus, E., Bradford, B., Murphy, K. & Sargeant, E. (2015). Community norms, procedural justice, and the public's perceptions of police legitimacy. *Journal of Contemporary Criminal Justice*, 31(2), 151–170. <https://doi.org/10.1177/1043986214568840>
- 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>
- Anneberg, I., Vaarst, M. & Sandøe, P. (2013). To inspect, to motivate – or to do both? A dilemma for on-farm inspection of animal welfare. *Animal Welfare*, 22(2), 185–194. <https://doi.org/10.7120/09627286.22.2.185>
- Ayres, I. & Braithwaite, J. (1992). *Responsive regulation: Transcending the deregulation debate*. Oxford University Press.
- Barak-Corren, N. & Kariv-Teitelbaum, Y. (2021). Behavioral responsive regulation: Bringing together responsive regulation and behavioral public policy. *Regulation & Governance*, 15(1), 163–182. <https://doi.org/10.1111/rego.12429>
- Bardach, E. & Kagan, R. A. (2017). *Going by the book: The problem of regulatory unreasonableness*. Routledge. (Opprinnelig utgitt 1982)
- Becker, H. (1966). *Outsiders: Studies in the sociology of deviance*. The Free Press.
- Braithwaite J. (2011). The essence of responsive regulation. *UBC Law Review*, 44, 475–520.
- Braithwaite, J., Makkai, T. & Braithwaite, V. A. (2007). *Regulating aged care: Ritualism and the new pyramid*. Edward Elgar Publishing.
- Christie, N. (2004). *En passende mengde kriminalitet*. Universitetsforlaget.
- Christensen, T., Egeberg, M., Læg Reid, P. & Aars, J. (2014). *Forvaltning og politikk* (4. utg.) Universitetsforlaget.
- Coglianesi, C., Nash, J. & Olmstead, T. (2003). Performance-based regulation: Prospects and limitations in health, safety, and environmental protection. *Administrative Law Review*, 55(4), 705–729.

- Dyrevelferdsloven. (2009). *Lov om dyrevelferd* (LOV-2009-06-19-97). Lovdata. <https://lovdata.no/lov/2009-06-19-97>
- Eckhoff, T. & Smith, E. (2018). *Forvaltningsrett* (11. utg.). Universitetsforlaget.
- EFTA Surveillance Authority. (2014). *Final report. EFTA Surveillance Authority mission to Norway. From 15 to 24 September 2014. Regarding the application of EEA legislation related to protection of animals at the time of killing*. EFTA.
- Forskrift om avliving av dyr. (2013). *Forskrift om avliving av dyr* (FOR-2013-01-13-60). Lovdata. <https://lovdata.no/forskrift/2013-01-13-60>
- Forvaltningsloven. (1967). *Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker* (LOV-1967-02-10). Lovdata. <https://lovdata.no/lov/1967-02-10>
- Fredriksen, B. & Stenklev, E. M. (2011). Gradering av bogsår. *Svin*, 10, 28–29.
- 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>
- Glaser, B. G. & Strauss, A. N. (1967). *The discovery of grounded theory: Strategies for qualitative research*. Aldine de Gruyter.
- Goffman, E. (2003). *Interaction ritual: Essays on face-to-face behavior*. Pantheon Books. (Opprinnelig utgitt 1967)
- Graver, H. P. (2015). *Alminnelig forvaltningsrett* (4. utg.). Universitetsforlaget.
- Hawkins, K. (1984). *Environment and enforcement: Regulation and the social definition of pollution*. Clarendon Press.
- Jordbruksverket. (2014). *Vägledning til kontrollmyndigheter kring föransökan av offentlig kontroll. Beslut. 2014-04-10, Dnr. 5.2.17-3104/14*. Jordbruksverket.
- 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>
- Kontrollforskriften. (2020). *Forskrift om offentlig kontroll – animalsk produksjon forordning (EU) 2019/624 og forordning (EU) 2019/627* (FOR-2020-03-09-720). Lovdata. <https://lovdata.no/forskrift/2020-03-09-720>
- Kringen, J., Lindøe, P. H. & Braut, G. S. (2018). Innledning. I P. H. Lindøe, J. Kringlen & G. S. Braut (Red.), *Regulering og standardisering. Perspektiver og praksis*. Universitetsforlaget.
- Lee, E. (2008). Socio-political contexts, identity formation, and regulatory compliance. *Administration & Society*, 40(7), 741–769. <https://doi.org/10.1177/0095399708323096>

- Leviner, S. (2008). An overview: A new era of tax enforcement – from ‘big stick’ to responsive regulation. *Regulation & Governance*, 2(3), 360–380. <https://doi.org/10.1111/j.1748-5991.2008.00039.x>
- Lodge, M. & Wegrich, K. (2012). *Managing regulation: Regulatory analysis, politics and policy*. Palgrave Macmillan.
- Makkai, T. & Braithwaite, J. (1994). The dialectics of corporate deterrence. *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 31(4), 347–373. <https://doi.org/10.1177/0022427894031004001>
- Mattilsynet. (2014). *Virkemiddelbruk ved tilsyn* [Retningslinje]. Mattilsynet.
- Mattilsynet. (2017). *Når kan dyr transporteres?* [Veileder]. Mattilsynet.
- Mazerolle, L., Bennet, S., Davis, J., Sargeant, E. & Manning, M. (2013). Procedural justice and police legitimacy: A systematic review of the research evidence. *Journal of Experimental Criminology*, 9(3), 245–274. <https://doi.org/10.1007/s11292-013-9175-2>
- Meld. St. 17 (2002–2003). *Om statlige tilsyn*. Kommunal- og distriktsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-17-2002-2003-/id134860/>
- May, P. J. (2004). Compliance motivations: Affirmative and negative bases. *Law & Society Review*, 38(1), 41–68. <https://doi.org/10.1111/j.0023-9216.2004.03801002.x>
- May, P. J. (2007). Regulatory regimes and accountability. *Regulation & Governance*, 1(1), 8–26. <https://doi.org/10.1111/j.1748-5991.2007.00002.x>
- May, P. J. & Winter, S. (2000). Reconsidering styles of regulatory enforcement: Patterns in Danish agro-environmental inspection. *Law & Policy*, 22(2), 143–173.
- Moland, A., Solvang, R. & Støstad, M. N. (2021, 9. juni). *Systemet som svikter grisene*. NRK. <https://www.nrk.no/dokumentar/xl/systemet-som-svikter-grisene-1.15472302>
- Murphy K., Tyler, T. R. & Curtis, A. (2009). Nurturing regulatory compliance: Is procedural justice effective when people question the legitimacy of law? *Regulation & Governance*, 3(1), 1–26. <https://doi.org/10.1111/j.1748-5991.2009.01043.x>
- Murphy, K., Mazerolle, L. & Bennett, S. (2013). Promoting trust in police: Findings from a randomised experimental field trial of procedural justice policing. *Policing and Society*, 24(4), 405–424. <https://doi.org/10.1080/10439463.2013.862246>
- 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>
- Ot.prp. nr. 15 (2008–2009). *Om lov om dyrevelferd*. Landbruks- og matdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/otprp-nr-15-2008-2009-/id537570/>

- Paternoster, R. (2010). How much do we really know about criminal deterrence? *The Journal of Criminal Law and Criminology*, 100(3), 765–824.
- Prop. 62 L (2015–2016). *Endringer i forvaltningsloven m.v (administrative sanksjoner m.v.)*. Justis- og beredskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-62-l-20152016/id2476333/>
- Stub, M. (2015). Tilsyn og rettssikkerhet. I P. Lindøe, J. Kringen & G. S. Braut (Red.), *Risiko og tilsyn* (2. utg., s. 158–169). Universitetsforlaget.
- 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>
- Weber, M. (1949). *On the methodology of the social sciences* (E. A. Shils, Red. & Overs.; H. A. Finch, Overs.). The Free Press.

Mennesket i tilsynet: Personlig håndhevelsesstil, lokal tilsynskultur og bedriftsmotstand

Stig S. Gezelius

Universitetet i Sørøst-Norge

Sammendrag: Hvordan oppstår lokal variasjon i samarbeidsvilje og konflikt mellom tilsyn og næring? Ved hjelp av feltarbeidsdata sammenlignes samarbeidsforholdet mellom tilsyn og næring ved tre slakterianlegg. Forholdet varierer fra høy gjensidig tillit til betydelig grad av motsetning. De lokale samarbeidsforholdene har utviklet seg over tid gjennom selvforsterkende spiraler av henholdsvis tillitsbygging og motstand. Spiralene lar seg i betydelig grad spore tilbake til relasjoner mellom enkeltindivider, til dels langt tilbake i tid. Disse relasjonene har, gjennom spredningseffekter, blitt sementert form av lokale tilsyns- og samarbeidskulturer. Tilsynsetater kan være tjent med å bygge rutiner for å utnytte ønskede, og motvirke uønskede, effekter av personlig håndhevelsesstil. Uten rutiner for å håndtere individuell variasjon, risikerer tilsynet at konflikter stivner i varige relasjoner mellom tilsyn og næringsmiljøer. Kapitlet avsluttes med forslag til hvordan Mattilsynet kan bygge rutiner for å unngå at personavhengige konflikter sementeres i form av langvarige motstandskulturer.

Nøkkelord: lovhåndhevelse, tilsyn, skjønn, kultur, motstand, dyrevelferd

Abstract: How does local variation in cooperation and conflict between businesses and inspectorates arise? Based on fieldwork data, I compare business/inspectorate relations at three Norwegian slaughterhouse facilities. Relations vary from high mutual trust to significant mutual opposition. I argue that local relations have developed over time as spirals of mutual trust-building and resistance, respectively. Such spirals can to a significant extent be traced to interpersonal relationships, even ones that ceased long ago. These relationships have spread and stiffened in the form of local cultures of cooperation and resistance. Inspectorates may benefit from routines that promote desired effects and prevent undesired effects of personal enforcement style. Without such routines, inspectorates risk conflicts being transformed

Sitering: Gezelius, S. S. (2022). Mennesket i tilsynet: Personlig håndhevelsesstil, lokal tilsynskultur og bedriftsmotstand. I S. S. Gezelius & F. Veggeland (Red.), *Forvaltning av dyrevelferd i Norge: Hvordan få lovverk til å virke?* (Kap. 10, s. 281–311). Cappelen Damm Akademisk. <https://doi.org/10.23865/noasp.159.ch10>

Lisens: CC BY-ND 4.0

into permanent cultures of resistance. The chapter ends with suggestions for how the Norwegian Food Safety Authority might build routines to prevent person-dependent conflicts from developing into enduring cultures of resistance.

Keywords: law enforcement, inspections, culture, resistance, animal welfare

Så lenge jeg slipper at HUN kommer her igjen, så kan egentlig hvem som helst av de andre komme her. Det gjør meg ingen ting. Fordi jeg har ikke truffet noen andre i Mattilsynet som oppfører seg på den måten.

— Fra intervju med husdyrprodusent

Ulike tilsynsmåter, ulike virkninger

Noen inspektører møter gjennomgående respekt og samarbeidsvilje når de er på tilsyn. Andre møter ofte – stilltiende eller uttalt – motvilje og motstand. Vi har sett at slike variasjoner henger sammen med måten inspektørene arbeider på (se særlig kapittel 9, men også 11). I dette kapitlet skal vi løfte blikket og studere hvordan konfliktnivået kan variere mellom ulike geografiske områder. Vi skal se at inspektørers arbeidsmåter kan spres og sementeres over tid, slik at lokale tilsynskulturer oppstår. Vi skal også se at slik tilsynskultur påvirker samarbeidsklimaet overfor den lokale næringen. Ett av stedene vi studerte, bar preg av nært samarbeid mellom tilsyn og næring. Her snakket ikke næringsinformantene om tilsynet som fiende, og de fortalte ikke om våkenetter, magesmerter i møte med inspektører og om å ville slutte i jobben. De snakket heller – med en viss stolthet – om hva de gjorde for å sikre dyrevelferd under arbeidsoperasjonene sine. Et annet sted så vi tegn til motsatt dynamikk: inspektører ble omtalt som kunnskapsløse, hensynsløse, og som maktmennesker ute etter å ta noen. Informanter fortalte om kampviljen sin, om endeløs brevskrivning, krangler med inspektører, rettssaker og sågar selvmord. Problemstillingen jeg her vil belyse, er derfor: *Hvordan oppstår lokal variasjon i samarbeidsvilje og konfliktnivå mellom tilsyn og næring?*

Jeg avgrenser analysen til faktorer tilsynet har direkte kontroll over, som er utøvelsen av tilsynet. Denne avgrensningen er betinget av

prosjektets mandat, som er å se på myndighetenes handlingsmuligheter. Avgrensningen impliserer på ingen måte at ikke særtrekk ved næringsaktørene kan utgjøre vesentlige forklaringer på både gode og dårlige samarbeidsforhold.

For å belyse problemstillingen, begynner jeg med betingelsene for individuell variasjon i tilsynsutøvelsen, som har å gjøre med inspektørens dobbeltrolle som fagekspert og embetsutøver. Dernest ser jeg på hvordan individuelle tilsynspraksiser kan forme lokale tilsynskulturer, og hvordan disse kulturrene kan skape varige mønstre av konflikt eller samarbeid med næringen.

Analysen bygger på data samlet inn ved slakterier og dyretransportfirmaer mellom 2016 og 2019. Materialet omfattet semi-strukturerte intervjuer med sytten informanter i slakteribedrifter, transportbedrifter og i Mattilsynet, samt fem dager med deltakende observasjon og feltintervjuer på slakterier og i dyretransport. Materialet omfatter data fra drøyt førti informanter totalt, og ble samlet inn ved tre ulike slakterianlegg. Anleggene ble valgt ut etter grad av konflikt mellom næring og tilsyn. Analysen trekker også veksel på atten semistrukturerte intervjuer med husdyrprodusenter, samt åtte tilsvarende intervjuer med inspektører i Mattilsynet, gjennomført i 2016. Produsentenes historikker i kontakten med tilsynet var blant utvalgs-kriteriene. Samtlige informanter i undersøkelsene, med unntak av enkelte i lederposisjoner, ble garantert konfidensialitet. Metodene er nærmere beskrevet i bokas kapittel 1.

Kapitlet tar teoretisk utgangspunkt i skillet mellom *formålsorientert* tilsyn og *formalistisk* tilsyn, et begrepspar som ble presentert i kapittel 9 og som bygger på en kombinasjon av analyser av dataene våre, tidligere forskning og sentrale håndhevelsesteorier (f.eks. Bardach & Kagan, 1982/2017; Braithwaite, 2011; Hawkins, 1984; Tyler, 1990). De to tilsynsformene – formålsorientert og formalistisk tilsyn – er å betrakte som *idealtyper*, altså som abstrakte modeller som hjelper oss med å beskrive utvalgte trekk ved virkeligheten (Weber, 1949, s. 49–110). Å klassifisere inspektører som enten formålsorienterte eller formalistiske blir oftest for enkelt, men begrepene hjelper oss med å forstå særtrekk ved deres måter å jobbe på.

Tabell 1 viser det formålsorienterte og det formalistiske tilsynets respektive kjennetegn angående lovanvendelse, virkemiddelbruk og

kommunikasjonsform. Utdypende beskrivelse av disse kjennetegnene finnes i kapittel 9. Formålsoverorientert tilsyn kjennetegnes av at inspektøren har lovens formål for øyet under tilsynet. Det vil si at inspektøren vektlegger de detaljregler – eller regelforståelser – som har betydning for dyrevelferden i den aktuelle situasjonen. Likeledes bruker inspektøren de virkemidler, og den kommunikasjonsform, som virker mest motiverende – det være seg oppmuntring, veiledning, advarsler eller straff. Detaljregler og virkemidler brukes altså i den utstrekning inspektøren anser at de tjener lovformålet. Formalistisk tilsyn, derimot, kjennetegnes av at inspektøren anvender detaljbestemmelser og virkemidler uten hensyn til formålstjenligheten i hvert enkelt tilfelle. Når formålstjenlighet i liten grad vurderes, kan virkemiddelbruken baseres på det Christie (2004) kaller *smale relevanskriterier*, altså at få hensyn tillates å innvirke på virkemiddelvalget. Likeledes vil formalistisk tilsyn bruke standardiserte, gjerne skriftlige, kommunikasjonsformer, uten at hensiktsmessigheten vurderes i hvert enkelt tilfelle.

Både formålsoverorientert og formalistisk tilsyn er forankret i lovverket, men vektlegger ulike deler av det. Mens et formålsoverorientert tilsyn bruker lovens formålsbestemmelse som sentral rettesnor, bruker et formalistisk tilsyn ordlyden i ulike detaljbestemmelser som sentral rettesnor.

Tabell 1. Formålsoverorientert versus formalistisk tilsyn

	Lovanvendelse	Virkemiddelbruk	Kommunikasjonsform
Formålsoverorientert tilsyn	Formålsbestemmelse styrer bruk av detaljbestemmelser	Styres av hensiktsmessighetsvurdering	Styres av hensiktsmessighetsvurdering
Formalistisk tilsyn	Detaljbestemmelser brukes som mål i seg selv	Baseres på automatikk og smale relevanskriterier	Formelle hensyn prioriteres alltid

Hvorfor varierer tilsynspraksis? Inspektøren mellom fagrollen og embetsrollen

I likhet med andre norske direktorater er Mattilsynet et faglig forvaltningsorgan. Det vil si at tilsynet utøver myndighet gjennom en kombinasjon av jus og saksspesifikk fagkompetanse: Tilsynet skal bruke faglig ekspertise, men da i samsvar med bestemte rettsregler. Inspektørrollen

rommer derfor både en fagrolle og en embetsrolle, hvilket medfører et visst spenningsforhold mellom personlig autonomi og hierarkisk styring (se også kapittel 5). Spenningsforholdet blir merkbart når tvil oppstår om hvor jussen setter grenser for den faglige skjønnsutøvelsen (se kapittel 7).

Karakteristisk for tilsynets fagrolle, er at inspektører rekrutteres på bakgrunn av sin saksspesifikke fagkompetanse. Dyrevelferdsinspektørene er utdannede veterinærer, ikke jurister eller politifolk. Forvaltningsmessig kompetanse erverver inspektørene seg gjennom Mattilsynets egne kurs, og, fremfor alt, gjennom praktisk opplæring fra kollegaer og overordnede. Rustet med denne kombinasjonen av teknisk ekspertise og forvaltningskompetanse skal inspektøren utøve sitt virke mellom hierarki, eget faglig skjønn og tilsynsobjektene forventninger.

Oppgaven er krevende. Inspektøren kan oppleve krysspess mellom fagrollens forventninger om selvstendig skjønnsutøvelse og embetsrollens forventninger om lydighet og enhetlighet. Dette krysspesset er ikke nytt eller særskilt for Mattilsynet, det er langt på vei innebygd i selve direktoratmodellen (se Christensen et al., 2014). I Mattilsynets tilfelle er krysspesset blitt forsterket av to forvaltningstrender. Den ene trenden handler om mer såkalt *funksjonsbaserte* regelverk, altså regler som stiller mer eller mindre generelt formulerte resultatkrav fremfor detaljerte handlingskrav. I mange tilfeller øker denne typen regler skjønnsrommet, og dermed autonomien, hos den enkelte inspektør. Den andre trenden handler om at tilsynene har fått økt sanksjonsmyndighet. Mattilsynet har valgt å benytte sanksjonsmyndigheten, noe som styrker kravet om enhetlig tilsyn og dermed hierarkisk styring (se Gezelius, 2019b). Sanksjonsbruken trekker altså inspektørene sterkere mot embetsrollen, samtidig som lovutformingene trekker dem sterkere mot en selvstendig fagrolle.

Den enkelte inspektørs praksis formes i møtet mellom disse motstridende forventningene, og ulike inspektører tilpasser seg ulikt. Eksempel 1, hentet fra slakteristudien, illustrerer balansegang mellom fagrollen og embetsrollen i en tilsynssituasjon.

Eksempel 1: Fagrollen og embetsrollen

Ifølge forskrift skal lakterende dyr [dyr med melk i jurene] melkes med høyst 12 timers mellomrom (Forskrift om næringsmessig transport av dyr,

2012). Slakteriet ønsker å unngå melking inne på slakterifjøset grunnet sikkerheten for personalet og varierende melkeferdigheter. Derfor avliver slakteriet helst lakterende dyr kort tid etter ankomst. Et vesentlig spørsmål i lovanvendelsen gjelder da grensen for når et dyr skal klassifiseres som «lakterende». De ansatte prioriterer på eget initiativ dyr som har kalvet for mindre enn tre måneder siden, fordi de anser at det først og fremst er disse som vil lide av å stå over natten. I øvrige tilfeller adlyder de den inspektør som til enhver tid måtte befinne seg i fjøset. Ulike inspektører anvender bestemmelsen ulikt.

Da jeg følger en tilsynsveterinær på tilsyn i storfefjøset, forteller vedkommende at ifølge regelverket skal ingen lakterende dyr stå over natten, men at å følge den regelen helt slavisk gir lite mening. Hen forteller at hen har [lang erfaring] som veterinær og har melket dyr selv. Hen gjør derfor sine vurderinger av om hvorvidt dyrene faktisk tåler å stå over natten, og hen sier hen har rett til å gjøre den vurderingen. I noen tilfeller tåler de fint å stå over, og da godkjenner hen det. Men, sier hen, vi har et regelverk, og «man skal ikke tøyse for mye med det». Mens vi står og prater, kommer ei ku inn, og en fjøsansatt argumenterer overfor veterinæren at kua kan stå over natten. Veterinæren peker da på juret, som er stort og drypper av melk, og sier at hun må slaktes nå. (Fra feltnotater, Raslesabel slakteri)

Inspektøren velger i dette tilfellet en uttalt formålsoverordnet lovanvendelse, der anvendelsen av detaljregelen styres av veterinærfaglig skjønn. Samtidig synes veterinærens utsagn å gjenspeile ubehag ved spenningen mellom fagrollen og embetsrollen. Ubegrepet kommer til syne ved veterinærens tilsynelatende behov for å rettferdiggjøre sin autonomi, og ved å fjerne tvil om sin lojalitet overfor regelverket, altså gjennom utsagnet om ikke å «tøyse for mye» med reglene.

Inspektørens ubehag ved å skulle forene fagrollen og embetsrollen erkjennes på sentralt hold i Mattilsynet:

Fra omkring 2006 så var det en kraftig dreining bort fra preskriptivt regelverk [regler om påkrevde handlemåter] i retning av funksjonsbasert regelverk. Nå ser vi at pendelen svinger litt tilbake, fordi veterinærene spør «Hva betyr dette? Hva skal jeg si er tillatt?» Og vi svarer at det er du som er veterinær og skal avgjøre dette. (Tjenesteperson ved Mattilsynets hovedkontor)

Mattilsynets arbeid for et mer enhetlig tilsyn har til hensikt å forene fagrollen og embetsrollen. Enhetlighet søkes derfor ofte oppnådd gjennom faglige prosesser veterinærene imellom, i første omgang på lokalt nivå. Lokale problemstillinger løstes etter behov opp i interregionale fagfora, før de eventuelt går videre til hovedkontoret og munnar ut i nasjonale retningslinjer for lovanvendelse. Samordningen av tilsynsarbeidet har dermed en viss «bottom up»-karakter som avviker fra den klassiske byråkratimodellen, men som altså gjenspeiler direktoratets fagrolle. Mattilsynets organisasjon kombinerer dermed tradisjonelt byråkrati med tverrgående kollegiale fagfora. Denne kombinasjonen av kollegialitet og hierarki gjenspeiler direktoratfunksjonen, men kan samtidig gi opplevelser av uklare instruksjonslinjer, som hos denne inspektøren:

Den største frustrasjonen for oss er denne her fagrådigerlinja i de interregionale/regionale fagfora. Hva slags mandat og hva slags myndighet har de? Og når kan de si: SÅNN gjør vi det! Og når sier hovedkontoret: Nei, det gjør dere IKKE det! Sånn at drikkevann [...] interregionalt fagforum – ja, de TAR beslutninger. Mens dyrevelferden gjør det ikke. Hvor er vi hen da? Da blir jeg bare: «Hooo – hjelp!» (Fra intervju med fagrådiger/inspektør i Mattilsynet)

På den ene siden har tilsynet en selvforståelse som et byråkrati. På den annen side står tilsynet i en fagtradisjon der tradisjonell akademisk autonomi verdsettes. Den enkelte inspektør opptrer da som delvis autonom ekspert, men med byråkratiets makt i ryggen. Makten gjør at måten autonomien utøves på, får konsekvenser for de som utsettes for den.¹ Når tilsynet rår over harde sanksjoner, kan faglig autonomi skape legitimitetsproblemer fordi maktbruken oppleves *vilkårlig*.

Når maktbruk oppleves vilkårlig, kan det være fristende for et tilsyn å nedtone fagrollen og bevege seg i formalistisk retning, altså å bruke detaljregler og virkemidler uten konsekvensvurdering i hvert enkelt tilfelle. Som vi så i kapittel 2 og 9, vil også en slik strategi kunne utfordre legitimiteten fordi maktbruken tidvis oppleves *urimelig* (f.eks. Bardach & Kagan, 2017; Lee, 2008).

¹ Tilsvarende virkning av individuell tilsynspraksis har vært påvist i norsk petroleumssektor (Kringen, 2008, s. 167–168).

Grunnet sin avhengighet av faglig skjønn, støter ekspertisekrevende tilsyn lett på legitimitetsproblemer når de samtidig skal utøve sanksjonsmyndighet: Både formalisme og autonom skjønnsutøvelse kan da skape motstand (Gezelius, 2019a). Dataene våre tyder imidlertid på at dilemmaet kan reduseres gjennom å trene tilsynspersonell i å *bruke sin autonomi på måter som fremstår som fornuftige og forholdsmessige i hvert enkelt tilfelle*. En slik tilnærming, som vi har betegnet som et formålsorientert tilsyn, kan bygge samarbeidsvilje i næringen, som vi skal se i de neste avsnittene.

Fra individuell praksis til lokal tilsynskultur

Individuelle tilsynspraksiser varierer, men variasjon finnes også mellom grupper av inspektører. Inspektører som jobber på samme kontor har, tross individuelle forskjeller, felles trekk som skiller dem fra inspektører andre steder. Disse lokale særtrekkene kan være såpass markante at det gir mening å snakke om lokale tilsynskulturer. Slik variasjon later ikke til å være unikt for det norske Mattilsynet: en studie av dansk dyrevelferdsforvaltning har vist det samme (Anneberg et al., 2012, 2013).

Jeg skal her beskrive tilsynskulturer ved tre ulike slakterianlegg. Anleggene er virkelige, men gis anonymiserende kallenavn – Raslesabel, Fredheimen og Slagmarka – som indikerer relasjonen mellom tilsyn og næring. Alle slakterier er av betydelig størrelse og tilhører det store flertallet av norske slakterier som har Mattilsyn-inspektører permanent til stede mens slakting pågår. Som alle norske slakterier, har bedriftene lov-pålagte systemer for internkontroll angående dyrevelferd, inkludert egen dyrevelferdsansvarlig (DVA), som er en slakteriansatt med ansvar for å utarbeide og overvåke slakteriets prosedyrer i samsvar med lovens krav (Forskrift om avlaving av dyr, 2013).

I presentasjonen av anleggene vil jeg fokusere på tre sentrale komponenter i tilsynets virksomhet, skissert i tabell 1: lovanvendelse, virkemiddelbruk og kommunikasjonsform.

Jeg begynner med Raslesabel slakteri, som har et fungerende, men også noe motsetningsfylt forhold mellom tilsyn og næring. Dernest beskrives Fredheimen, som vies særlig oppmerksomhet med sitt tillitspregede

tilsyn/næring-samarbeid. Mot slutten av kapitlet sammenlignes disse med slakteriet som noe betegnende gis kallenavnet «Slagmarka».

Raslesabel slakteri: Sanksjonsvillighet og motstand *Lovanvendelse og kommunikasjonsform ved Raslesabel*

Vi fant få tegn til noen felles tilsynsfilosofi angående *lovanvendelsen* blant inspektørene ved Raslesabel. Våre data viste at balansen mellom formalisme og formålsorientering varierte mellom ulike inspektører, noe eksempel 1 og 2 (begge fra Raslesabel) i kapittel 9 illustrerte. Dataene viste også at den enkelte inspektør kunne variere sin tilnærming fra situasjon til situasjon.

Også *kommunikasjonsformen* ved Raslesabel varierte betydelig mellom inspektører. Der noen brukte veiledende, muntlig dialog i stor grad, brukte andre korte muntlige beskjeder og skriftlighet. Raslesabel hadde imidlertid utviklet seg mot betydelig mer bruk av skriftlighet over tid. Utviklingen, oppga informantene, skyldtes at EFTAs overvåkingsorgan (ESA) hadde kritisert det lokale tilsynet for manglende skriftlig oppfølging.

Mens slakteriledelsen overfor oss vektla at skriftlige rapporter bedret ledelsens informasjonstilgang, mente førstelinjeansatte at skriftliggjøringen i liten grad tjente dyrevelferden. Én av inspektørene uttrykte frustrasjon over at ESA i sine krav var mer opptatt av lovens bokstav enn av faktisk dyrevelferd, og en ansatt på fjøset uttrykte frustrasjon over at redusert muntlighet forsinket informasjonen fra tilsynet slik at problemer ble liggende uløste i påvente av tilsynets skriftlige rapporter. Formaliseringen av kommunikasjonen syntes altså å være drevet frem av vertikale overvåkingsbehov, fremfor dyrevelferdsmessige behov. Ansatte opplevde altså at ESA hadde drevet frem en mer formalistisk og mindre formålsorientert kommunikasjonsform.

Virkemiddelbruk ved Raslesabel

Klarere tegn på felles tilsynsfilosofi fant vi angående *virkemiddelbruken* ved Raslesabel. Tross variasjon mellom ulike inspektører ved slakteriet, var Mattilsynet ved Raslesabel kjennetegnet av relativt utstrakt

sanksjonsvilje. Under feltarbeidet hadde tilsynet minst tre saker gående – samtlig mot dyretransportører – der overtredelsesgebyr, som er tilsynets mest uttalte sanksjon, ble brukt. Sanksjonsviljen ved Raslesabel var nedfelt i en lokal rutine for opptrappinge virkemiddelbruk. Rutinen inneholdt et enkelt kriterium for opptrapping: spørsmålet om tilsynsobjektet hadde overtredelser registrert på seg fra før. Andre kriterier, slik som overtredersens motivasjoner og omstendighetene rundt overtredelsen, ble ikke rutinemessig vurdert. Det lå altså atskillig automatikk i sanksjonsbruken ved Raslesabel. For eksempel hadde et transportfirma fått gebyr etter at to sjåfører – uavhengig av hverandre, og av ulike årsaker – brakte inn dyr med skavanker.

Den automatiske opptrappingen av virkemiddelbruk innebar sterk innsnevring av relevanskriteriene ved skyldvurderingen: Tilsynet hadde ikke rutiner for informasjonsinnhenting med sikte på vurdering av overtredersens subjektive skyld.

Tilsyn/næring-relasjon ved Raslesabel

De smale relevanskriteriene ved Raslesabel forenklet beslutningsprosessen, hvilket kan sies å være i tråd med myndighetenes mål om effektivisert sanksjonsbruk (NOU 2003: 19). Samtidig kan det spørres om ikke disse smale relevanskriteriene medførte fare for at tilsynet i enkelttilfeller brukte unødig harde virkemidler og således brøt med forholdsmessighetsprinsippet i forvaltningen (Prop. 62 L (2015–2016), s. 19). I hvert fall medførte kriteriene at *næringen* i betydelig utstrekning opplevde sanksjonsbruken som urimelig. Relasjonen mellom tilsyn og næring var følgelig preget av ambivalens ved Raslesabel. På den ene siden ga Mattilsynets ansatte uttrykk for tillit til slakteriet og transportørene, angående både seriøsitet og kompetanse. Det var en utbredt oppfatning i tilsynet at dyrevelferdsproblemene hovedsakelig lå hos produsentene. Tilsvarende oppga slakteriansatte at den daglige samhandlingen med tilsynet fungerte tilfredsstillende, dog med noe frustrasjon over tilsynets dreining mot økt skriftlighet og formalisme, og over mangelfull muntlig kommunikasjon fra enkelte inspektører.

Det var imidlertid utbredt frustrasjon over måten tilsynet ved Raslesabel benyttet sine sanksjonsmuligheter på, spesielt i håndhevelsen

av regler for transportdyktighet. Sjåførere opplevde at de risikerte å bli straffet for forhold de manglet rimelig mulighet til å unngå. En gjenganger i så måte, var skavanker – for eksempel brokk, sår eller halthet – som hadde unnsloppet sjåførens oppmerksomhet under pålessing, men som derimot måtte ha vært kjent for produsenten som hadde hatt dyrene i lang tid. Ettersom sjåføren hadde rettslig ansvar for dyrenes transportdyktighet, og tilsynet lot det gå betydelig automatikk i sin sanksjonsbruk, opplevde sjåførene seg urettferdig straffet for forhold produsenten hadde moralsk ansvar for. Slakteriansatte, som daglig observerte håndhevelsen av transportbestemmelsene, var i all hovedsak enige med sjåførene i dette.

Næringens motstand mot lovhåndhevelsen var under vårt feltarbeid i ferd med å anta organisert form: Transportører hadde engasjert felles advokat for å forberede et søksmål mot staten. Målet var å etterprøve lovligheten av tilsynets sanksjonsbruk. Søksmålet ble senere droppet, men initiativet illustrerte både frustrasjonsnivået og potensialet for kollektiv motstand i næringen. Også transportører som ikke selv hadde tilsynsaker mot seg, bidro økonomisk til leie av advokaten. At opplevelser av urettferdig tilsynspraksis kan skape motstandskulturer, er velkjent fra internasjonal forskningslitteratur (f.eks. Makkai & Braithwaite, 1994; Schultz, 2015), og våre data tyder ikke på at dyrevelferdsforvaltningen i Norge er noe unntak.

Den motstanden som vokste frem blant Raslesabel-transportørene uttrykte, så langt våre data kan fortelle, en grunnleggende systemtillit ved at motstanden tok form av en rettslig prosess. Sagt på en annen måte: Opprøret fulgte myndighetenes spilleregler, og inneholdt dermed ikke elementer som synlig utfordret myndighetenes styringsrett. Sett ifra denne synsvinkelen, var det ikke ubetinget noe godt tegn at transportørene besluttet å droppe sitt søksmål. Myndighetenes styringsevne rammes langt hardere når motstandsviljen får utenomrettslig utløp enn når den spilles ut i rettssalene.

Diskrepansen mellom det rettslige og det moralske ansvaret for transportdyktighet var erkjent blant Mattilsynets ansatte ved Raslesabel. Som én av tilsynets veterinærer uttrykte det: «Det er litt sånn baker for smed-opplegg, at det er transportøren som får hele smellen.»

Ved Raslesabel hadde denne erkjennelsen likevel liten betydning for virkemiddelbruken, noe som delvis skyldtes at lovverket klarest tilla sjåføren ansvaret for transportdyktighet. Imidlertid var sanksjonsviljen ved Raslesabel et lokalt fenomen, og sanksjonsviljen lot til å være betinget av menneskelige faktorer: Informanter oppga at den lokale tilsynsledelsen hadde gått inn for den høye sanksjonsbruken.

Tilsynet ved Fredheimen hadde valgt en annen tilnærming, som vi skal se.

Fredheimen slakteri: Formålsorientering og samarbeidsvilje

Lovanvendelse og kommunikasjonsform ved Fredheimen

Ved Fredheimen bar lovanvendelsen, i større grad enn ved Raslesabel, preg av en felles tilsynsfilosofi, dog også her med noe individuell variasjon. Lovanvendelsen ved Fredheimen kunne beskrives som uttalt formålsorientert: Anvendelsen av detaljregler styrtes av løpende dyrevelferds-messige vurderinger (se eksempel 3 i kapittel 9). Næringsinformanter ved Fredheimen fortalte at inspektørene ofte ble mer formålsorienterte over tid, ettersom de tilegnet seg erfaring og mottok veiledning fra sine lokale overordnede i tilsynet.

Det som fremfor alt skilte Fredheimen fra de andre casene vi studerte, var imidlertid den systematisk formålsorienterte *kommunikasjonsformen*. Denne kommunikasjonsformen hadde tre sentrale kjennetegn. For det første inneholdt kommunikasjonen en relativt stor mengde *veiledning* angående regelverk og lovanvendelse. Veiledningen hadde som uttalt siktemål å bygge en felles forståelse av, og aksept for, regelverkets grenser. For det andre hadde kommunikasjonen, i betydelig større grad enn ved de andre anleggene, karakter av ansvarliggjørende *dialog*, noe tilsynet oppnådde gjennom et tredje kjennetegn, nemlig utstrakt bruk av *mundlig ansikt-til-ansikt*-kommunikasjon. Dialogen skulle, i tråd med den lokale tilsynsledelsens filosofi, virke ansvarliggjørende ved at næringsaktøren selv skulle fremlegge sitt syn på hva som burde gjøres. Eksempelet under illustrerer:

Eksempel 2: Dialog, veiledning og innholdssamtykke

Ved innføring av overtredelsesgebyr og nytt regelverk for transportdyktighet oppsto mye uro i næringen. I den forbindelse ble tilsynspersonell ved Fredheimen invitert til et møte med lokale produsenter og transportører. En av Mattilsynets deltakere på møtet forteller: «Og vi fikk nærmest beskjed om at her var det lynsjetilstander, altså [...] Først orienterte [jeg] litt om regelverket, og litt sånn hva som styrte oss, hvilke rammer vi hadde å jobbe ut fra, og så hadde [en tilsynsveterinær] gått gjennom bilder og laget eksempler, hvor vi inviterte salen med, for å si hva de tenkte om de ulike eksemplene [...] Så i starten var det en veldig litt sånn hissig stemning, men så endte det faktisk med at de ble engasjerte når de fikk se eksempler på hva vi sto og vurderte. Og de var jo nesten strengere enn oss i sine vurderinger, de som var til stede der. Og når vi var ferdige, så fikk vi egentlig ganske positiv omtale for vår tilnærming. Og vi ble enige om at [produsenter og transportører] skulle bruke kjøttkontrollen [...] at de fikk [tilsynsveterinærens] telefonnummer og mailadresse [...] Så de kunne ta kontakt med oss hvis de lurte på noe.» (Fra intervju med lokal leder i Mattilsynet, Fredheimen)

Eksempellet viser hvordan tilsynet bruker en kombinasjon av veiledning og dialog for å fremme den lovlydighetsmotivasjonen vi kaller for *innholdssamtykke*, altså oppfatningen om at lovverket ivaretar felles verdier. Rent generelt er denne typen dialog velegnet til å bygge indremotivasjon, både fordi den bygger felles normforståelse og fordi den signaliserer forventning om at de regulerte opptrer ansvarlig (Gezelius, 2019a). Tilsynet innledet i dette møtet en etter hvert omfattende veiledningsvirksomhet, gjennom muntlig dialog med den enkelte sjåfør og produsent, for å fjerne tvil om lovanvendelsen ved slakteriet. Dermed dempet tilsynet uroen knyttet til næringens rettssikkerhet, og styrket legitimitetsgrunnet for sin egen virkemiddelbruk.

Også ved Fredheimen hadde utviklingen over tid gått i retning av økt skriftlighet og formalisering, grunnet ESAs inspeksjoner. Imidlertid ble denne utviklingen i noen grad bremsert ved Fredheimen fordi inspektørene erfarte at den muntlige dialogen i en del tilfeller ga bedre resultater. Som en inspektør ved anlegget uttalte: «Før møtet [beskrevet i eksempel 2] var det mye skriftlighet, og det førte bare til folk ble redde for å gjøre jobben sin ... Etter en stund mister brev effekten.»

Også informantene på næringssiden beskrev sin samhandling med tilsynet som dialogpreget. De mente at også tilsynet lærte av dialogen, ikke minst fordi tilsynets lokale ledelse erkjente verdien av praktisk erfaring. Som en av sjåførene uttrykte: «Vi har fått forklart [de unge inspektørene] litt, og de har voksne [tilsynsfolk] over seg som har forklart dem.» Lovanvendelsen ved Fredheimen fremsto dermed til en viss grad som fremforhandlet av tilsynet og næringen. At næringsaktørene opplevde at deres kunnskap ble tatt på alvor og i noen grad tatt hensyn til i lovanvendelsen, fremmet en forholdsvis utbredt konsensus om lovanvendelsen – og dermed høy grad av innholdssamtykke. Dyrevelferdsansvarlig (DVA)² ved Fredheimen beskrev denne dialogbaserte byggingen av innholdssamtykke slik:

Regelverket ligger jo i bønn. Og tolkinga av det regelverket, det synes jeg [...] Her på huset synes jeg det fungerer bra [...] Altså at en har en felles forståelse for regelverket og hvordan det håndteres. Så er det jo litt sånn, de er kanskje litt mer rigide og følger det mere slavisk [...] Men her synes jeg vi har vært flinke til å få en felles forståelse hva som er viktig å følge [...] For mange, mange år siden så husker jeg, det var jo ikke sjelden vi tok dyret i halen, liksom, en gris, for eksempel, og leide den inn, for den var dårlig til beins. Nå så blir den avlivet på stedet, umiddelbart, det er liksom ikke noe diskusjon om det [...] Det er sånn det bør være [...] For femten år siden, så var ikke kulturen på det sånn som det er nå. Det er blitt en generell bedring over hele fjøla, helt ifra produsent og hit. (Fra intervju med DVA, Fredheimen slakteri)

Den utstrakte og bevisste bruken av veiledende dialog ved Fredheimen, gjør at kommunikasjonsformen må karakteriseres, og utvilsomt ble oppfattet av tilsynet, som en sentral del av tilsynets virkemiddelbruk. Tilsynet ved Fredheimen hadde utviklet virkemiddelapparatets laveste nivå – veiledning og forhandling – i betydelig større utstrekning enn de andre lokale tilsynene i studien. Dette nivået, med sin sterke vekt på forebyggende dialog, lå egentlig lavere enn det som betegnes som laveste nivå i Mattilsynets instruks for virkemiddelbruk. Denne instruksen

2 DVA er en slakteriansatt som, i henhold til forskrift, leder bedriftens internkontrollsystem for dyrevelferd. Vedkommende er sentral i slakteriets dyrevelferdsarbeid og viktig kontaktperson overfor tilsynet.

omhandler ikke slik dialog, og den foreskriver hovedsakelig formaliserte reaksjoner på avvik (Mattilsynet, 2014). Det som andre steder fremsto som særtrekk ved enkelte, særlig dialogorienterte inspektører, fremsto ved Fredheimen som en lokal tilsynskultur, bevisst frembrakt av den lokale ledelsen.

Tilsynspersonalet ved Fredheimen visste at deres tilsynsform i noen grad skilte seg fra det Mattilsynet brukte andre steder, og de uttrykte tillit til sin egen form. En av veterinærene i førstelinja uttalte for eksempel: «På [Raslesabel] har de hatt mye fokus på gebyrene. Vi ville ikke fokusere så mye på gebyrene, men mer på sårene. Vi vil skape trygghet for at [næringsaktørene] kan være åpne.» Utsagnet oppsummerer mye av tenkningen ved Fredheimen: formålsorienteringen (fokus på dyrene), byggingen av næringens indremotivasjon, og en grunnleggende tillit til tilsynsobjektene.

Forskjellen mellom Fredheimen og Raslesabel illustrerer betydningen av faglig autonomi i Mattilsynet. Den lokale Mattilsyn-lederen ved Fredheimen uttrykte det slik: «Vi har jo prøvd i flere år å hospitere på hverandres anlegg, men så reiste vi hjem, og så er vi så fornøyde med hvordan vi gjør det sjøl, og mener det er riktig [...] Vi er ofte på telefon med [Raslesabel] og spør dem hva de ville gjort, men vi er ikke alltid enige da, i det de ville gjort.»

Sanksjonsbruk ved Fredheimen

Tilsynet ved Fredheimen valgte en annen tilnærming enn Raslesabel også når det gjaldt kriterier for sanksjonsbruk. Der Raslesabel i betydelig grad automatiserte opptrappingen av virkemiddelbruken ved å bruke et smalt relevanskriterium – spørsmålet om gjentakelse av overtredelse – gjorde Fredheimen-tilsynet mer utstrakte vurderinger av virkemidlenes hensiktsmessighet i hvert enkelt tilfelle. Vurderingen innebar bredere relevanskriterier og mer informasjonsinnhenting enn det som var vanlig ved Raslesabel. Et sentralt relevanskriterium, som ikke var uttalt, men likevel synlig i måten Fredheimen-tilsynet vurderte avvik på, angikk overtreders motivasjoner. Tilsynet samlet rutinemessig informasjon om hendelsesforløpet for å avdekke partenes *subjektive skyld*, altså graden av forsett og aktsomhet ved overtredelsen. Eksempel 3 illustrerer:

Eksempel 3: Formålsorientert lovhåndhevelse ved Fredheimen

En dyrebilsjåfør ved Fredheimen havnet i konflikt med en svineprodusent. Sjåføren mente at en av produsentens griser ikke var transportdyktig etter loven, og han nektet derfor å transportere grisen. Senere, da sjåføren på ny ankom gården, gjentok produsenten sitt krav om at sjåføren måtte transportere grisen, og denne gangen viste produsenten til et bransjetidsskrift som støttet produsentens syn. Sjåføren ga da etter for produsentens krav, men angret seg underveis i transporten og kontaktet tilsynet og forklarte situasjonen. Da sjåføren ankom slakteriet, vurderte tilsynet at dyret ikke hadde vært transportdyktig. Tilsynet måtte da beslutte hva slags virkemiddel det skulle bruke. Ut fra en samlet vurdering av situasjonen, fant tilsynet ut at sjåføren – som ifølge transportregelverket hadde juridisk ansvar for dyrenes transportdyktighet – hadde forsøkt å etterleve regelverket, men var blitt delvis villedet og delvis presset av produsenten til å begå overtredelsen. Tilsynet ved Fredheimen opprettet derfor tilsynssak mot produsenten, men ikke mot sjåføren. (Fra feltnotater og intervjuer, Fredheimen slakteri)

Ifølge vårt materiale er det uvanlig at Mattilsynet retter sak mot produsent fremfor mot sjåfør i transportdyktighetssaker. Oftest gjøres omvendt fordi reglene tydeligst fremhever sjåførens ansvar. Fredheimen-tilsynet brukte imidlertid bredere relevanskriterier, og vurderte grundigere partenes subjektive skyld, enn praksis var andre steder vi undersøkte. De benyttet seg derfor, i dette eksempelet, av en lovbestemmelse som tillegger også produsenten ansvar. Sentralt i Fredheimen-tilsynets vurderingsmåte lå en *kvalitativ hensiktsmessighetsvurdering*, altså en vurdering av hva tilsynet ville oppnå med sin virkemiddelbruk (jf. kapittel 9). Dernest tok de i bruk de detaljbestemmelser som best fremmet dette formålet. Formålsorienteringen var altså synlig i både virkemiddelbruken og lovanvendelsen.

Ingenting i eksempel 3 tydet på at sjåføren ønsket å bryte loven. Følgelig ville straff neppe hatt ønskelig effekt på ham. Produsenten, derimot, hadde vist vilje til å presse grenser og trengte – muligens – en oppvekker. Raslesabel-tilsynet, til sammenligning, opprettet saker mot transportører basert kun på informasjon om hvorvidt transportøren hadde saker registrert på seg fra før.

Flere har påpekt rettssikkerhetsproblemene og de påfølgende legitimitetsproblemene som kan oppstå når straffemyndighet overføres fra

domstolene til forvaltningen (Gezelius, 2019b; Stub, 2015). Praksisen ved Raslesabel illustrerer disse problemene fordi tilsynet så kraftig innsnevret de skyldkriteriene domstolene anvender. Følgelig ble sanksjonene tidvis opplevd som urettferdige ved Raslesabel. Tilsynet ved Fredheimen benyttet i langt større grad skyldkriterier som lignet de en domstol ville ha anvendt: Straff ble forbeholdt tilfeller der overtrederen hadde utvist subjektiv skyld. Tilsynet reduserte på denne måten de problemer med rettssikkerhet og legitimitet som sanksjonsmyndigheten ellers kunne medført.

Tilsyn/næring-relasjon ved Fredheimen

Relasjonen mellom tilsyn og næring ved Fredheimen bar preg av gjensidig tillit opparbeidet over tid. Konfliktnivået var lavt, og respekten for tilsynet høy. Tilliten hadde vært bygd opp gjennom en tilsynsform som, mer enn i de andre casene vi studerte, var følsom overfor de regulertes opplevelse av egen situasjon. For eksempel fortalte en lokal Mattilsyn-leder at de hadde fått en «oppvekker» da de så hvordan sjåfører havnet i krysspress mellom private veterinærers, bønders og næringsorganisasjoners tolkninger av regelverket. Likeledes oppfattet den lokale Mattilsyn-ledelsen at det store omfanget av transporterte dyr innebar risiko for uhell og feilvurderinger tross sjåførenes intensjoner om å følge regelverket. Den lokale tilsynslederen oppsummerte erfaringen slik:

Så jeg tror det klokeste her var å ty til dialogen. Om det var forvaltningsmessig riktig, det er jeg litt usikker på, men i hvert fall i forhold til målet om å få en god dyrevelferd også under transport, så tror jeg det var lurt å bakke litt tilbake i forhold til [overtredelsesgebyrene], og så bygge opp vurderingsevnen, sånn at de ble tryggere. (Lokal leder for Mattilsynet, Fredheimen)

Utsagnet målbærer tre holdninger som karakteriserer tilsynet ved Fredheimen. For det første viser utsagnet en formålsoverordnet tilsynsfilosofi: Hensynet til dyrevelferden settes uttalt i sentrum for beslutningene. For det andre erkjennes behovet for at tilsynet utøves med sosial finger-spissfølelse: Tilsynet velger arbeidsmåter som reduserer sannsynligheten for eskalerende motstand. For det tredje uttrykkes tillit til de regulertes

indremotivasjon: Næringen betraktes som mottakelig for argumenter og møtes i første instans med dialog.

At formålsoorientert tilsyn – som signaliserer tillit der det er grunnlag for det – kan fostre samarbeidsvilje overfor tilsynet, er velkjent fra forskningslitteraturen (f.eks. Braithwaite, 2011; Lee, 2008; Murphy et al., 2013). Dataene våre samsvarer med denne litteraturen. Næringsinformantene uttrykte betydelig tillit til Fredheimen-tilsynet. Deres forhold til tilsynet kan karakteriseres som en lojalitetskultur, men uten den utstrakte underdanighet som ofte assosieres med slik lojalitet (f.eks. Milgram, 1963). Lojalitetskulturen hadde snarere noe islett av selvheldelse – den var motivert av yrkesstolthet – altså selvspekt: Tilsynet fikk respekt fordi det selv viste respekt. Næringen var altså lydige, men med en klar forventning om å bli lyttet til.

Dataene kan tyde på at denne spiralen av gjensidig bekreftelse av tillit hadde bidratt til å gjøre yrkesstolthet til en viktig motivator for dyrevelferdsarbeidet ved Fredheimen.

Slakteriansattes bidrag til den gjensidige tillitsbyggingen var drevet av både normer og mer strategiske hensyn. På den normative siden var dyrevelferdslovens formål innarbeidet i de ansattes forestillinger om profesjonell dyktighet. Observasjonene våre gir grunnlag for å si at det samme gjaldt ved Raslesabel, men yrkesstoltheten, og opplevelsen av anerkjennelse fra tilsynet, kom likevel påfallende sterkt til uttrykk i dataene fra Fredheimen. Dyrevelferdsansvarlig ved Fredheimen forteller:

[Vi har i en årrekke fått svært god] karakter [i Norturas etiske regnskap], så vi skal ha en evaluering av det nå etterpå i dag. Så det handler om å [...] Over lang tid, da, så har vi blitt gode. Det handler om erfaring, og det er ikke noe som er gjort i en håndvending [...] Vi har hatt veterinærer som jeg mener har vært litt sånn nedlatende. De kommer ut og så «her er det folk som jobber på fjøset, det er sikkert en grunn til at de her, bare». Du merker det litt fort på folk, altså. At de kanskje blir litt overrasket over den kunnskapen vi tross alt har [...] På en måte så bygger jo det litt tillit og da, når de faktisk forstår at det er folk her ute som kan den jobben de gjør. [Den lokale Mattilsyn-lederen] har vært kjempeviktig i den biten der. Det er ikke tvil om det. Vi hadde ikke den samme dialogen med Mattilsynet før [vedkommende] kom hit. (Fra intervju med DVA, Fredheimen slakteri)

Når hensynet til dyrevelferd innarbeides i næringens egne normer for profesjonell dyktighet, håndheves dyrevelferdskrav ikke bare gjennom tilsyn, men også gjennom sosial kontroll ansatte imellom, slik eksempel 4 illustrerer.

Eksempel 4: Yrkesnormer og sosial kontroll

Under feltarbeidet i fjøset oppsto brått hyling blant grisene på den normalt rolige bedøvingslinja. Operatøren hadde kjørt den hydrauliske drivlemmen, som driver grisene fra bingene til bedøvingsmaskinen, for raskt, så grisene kom for tett og ble stresset. Én av operatørens kollegaer i fjøset sprang til og grep, uten et ord, styremekanismen for nesa på operatøren og kjørte drivlemmen tilbake. Så snudde kollegaen ryggen til operatøren og gikk igjen, stadig uten at et ord ble sagt. Kollegaen som grep inn, kommenterte like etter at «det er ikke alle som burde stått der» og gjort den jobben. (Fra feltnotater Fredheimen slakteri)

Når dyrevelferdshensyn inngår i ansattes normer for profesjonell dyktighet, kan også samhandlingen med tilsynet få islett av kollegialitet. For eksempel, da en grisetransport ankom Fredheimen og en fjøsansatt ble oppmerksom på at noen av dyrene hadde tegn på lettere frostskaade, hoiet vedkommende – i en lett kommanderende tone – til Mattilsynets inspektør, som befant seg et stykke unna, at dette måtte hen komme å se nærmere på.

I tillegg til å være innarbeidet i yrkes stoltheten, hadde lojaliteten overfor lovverket islett av strategisk tenkning. Slakteriets dyrevelferdsansvarlige var seg svært bevisst verdien av tilsynets tillit. Under den kollegiale overflaten, var ingen i tvil om maktforholdet mellom tilsyn og bedrift:

Og har du dumma deg ut, så si ifra [til Mattilsynet], at her har jeg gått på ei blemme. Så får du i hvert fall respekt for det, og da kan de i hvert fall stole på deg neste gang. Jeg tror det er kjernen for at vi har så god dialog som vi har her. Det er jeg ganske så sikker på. Og så må en nok innse det, at Mattilsynet tross alt er en etat som har all makt, for så vidt, over oss. [...] I det øyeblikket du innser at nå har du ikke mer å komme med, så må du bare innse det. Og rette deg etter det. (Fra intervju med DVA, Fredheimen)

Slakteriets ansatte visste at det lokale tilsynets relativt myke håndhevelseslinje skyldtes tilsynets tillit til næringens lovlydighetsvilje. Slakteriets

dyrevelferdsansvarlige (DVA) beskrev sitt langsiktige arbeid med å bygge tillit hos tilsynet, herunder vekt på oppfølging av tilsynets krav, åpenhet om avvik og andre relevante hendelser, samt imøtekommenhet overfor tilsynets praktiske behov. Derfor vakte det atskillig irritasjon når noen i næringen opptrådte på måter som undergravde dette tillitsbyggende arbeidet. For eksempel brakte to sjåfører uavhengig av hverandre inn gris som hadde brokk med sår, noe både tilsynet og dyrevelferdsansvarlig ved Fredheimen tydelig hadde kommunisert at var uakseptabelt. DVA rettet ikke sin frustrasjon mot tilsynet, men mot sjåførene som skuslet bort tilsynets tillit. Han kommenterte slik:

Unødvendig syntes jeg, for nå hadde vi fått en bra dialog på det der, og en felles forståelse av hva som er akseptert, og hva som er ikke akseptert. Og så tar dem med seg to grelle eksempler da i løpet av ei uke [...] Da blir den tilliten liksom som vi har greid å opparbeide [...] det tar langt tid å opparbeide tillit, og det er ødelagt på *no time* altså [...] Det er folk som har blitt bøtelagt for sånne ting, siste året. Om det blir det nå, det vet jeg ikke, men det blir helt sikkert en reaksjon fra Mattilsynet, og det synes jeg egentlig er fortjent. Når vi har kommet så langt som vi har, og så oppstår det der. Det skulle være helt unødvendig [...] Vi har brukt et år nesten på det her nå å få en grei felles forståelse av hva det er aksept for [...] og så er det ødelagt da ved to hendelser på ei uke [...] og jeg har sagt ifra til Mattilsynet at jeg er helt enig med dere. Og de visste så godt om det sjøl òg, disse som tok de inn, så for meg er det uforståelig, når vi har fått det så bra som vi har det. Og så tulle det bort sånn. Det handler om å bryte tillit og den respekten vi har greid å opparbeide oss da. Det synes jeg er dustete. (Fra intervju med DVA, Fredheimen)

Eksempelet illustrerer en viktig, og kanskje utilsiktet, lovlydighetsmekanisme ved Fredheimen, nemlig at tilsynsformen *kollektivt belønner tillitsvekkende opptreden*. Fordi tilsynets tillit oppfattes som et fellesgode, innbakes lovlydighetskravet i næringens normer for kollegial solidaritet: Regelbrudd blir ansett som usolidarisk fordi det kan svekke tilsynets tillit til hele næringen. Dermed utløses sosial kontroll, utøvd på tilsynets vegne, næringsaktører imellom.

Samarbeidsrelasjonen mellom tilsyn og næring ved Fredheimen har altså skapt en *håndhevelseskjede* som ikke slutter ved inspektøren, men

som strekker seg gjennom alle leddene i næringen – helt ut til produsentene. Det har altså oppstått et delvis symbiotisk forhold mellom slakteriets internkontrollsystem og tilsynet. Slakteriets dyrevelferdsansvarlige forklarer:

Og så er det min plikt også da, som DVA, å påpeke hvis det er [regelbrudd]. Men jeg bruker ofte litt Mattilsynet da for å håndheve sånn, for å, ikke si kameraderi på noen måte, men du er en slags kollega [...] Så jeg bruker ofte Mattilsynet litt som en sånn makt [...] hvis det er litt sånn dissens og litt vanskelige saker, så synes jeg det er veldig greit å bruke Mattilsynet med regelverket. «Her, sånn skal det være.» [...] Og det har jo igjen da vært dialogen mellom Mattilsynet og sjåføren [...] at det blir påpekt at [dyr som ikke er transportdyktige] skal ikke hit, og så er det da sjåførens oppgave å få til den dialogen ut mot produsent igjen. For [transportørene] er ofte vårt talerør utad. (Fra intervju med DVA, Fredheimen)

Dette symbiotiske samarbeidsforholdet inneholder et element av gjensidig opplæring der slakteriansatte gir tilsynet innføring i slakteriets operasjoner. Denne uformelle og delvis kollegiale opplæringen av tilsynspersonellet har flere formål. For det første signaliserer slakteriansatte verdien av sin praktiske kompetanse: De utjevner til en viss grad autoritetsforskjellen mellom seg og tilsynets veterinærer. For det andre utvider slakteriansatte sin sosiale kontaktflate med tilsynspersonellet og forebygger, i det minste forsøksvis, konflikter med et tilsyn som, i siste instans, sitter med makten. Ved å ta inspektører i skole, fremsetter de slakteriansatte et stilltende gjensidighetskrav: Skal vi anerkjenne tilsynets fagkompetanse, må tilsynet også anerkjenne vår. Dyrevelferdsansvarlig forteller, med uttrykt vekt på at inspektørene er noviser i de slakteriansattes arbeidsoppgaver:

Vi har [ler litt] en sånn liten regel at en veterinær som kommer nyskolert skal ha skyti en gris eller to. Vi hadde veterinærer som fikk lov å bedøve storfe med boltipistol. De hadde aldri gjort det i sitt liv, og så skal de stå og vurdere oss om vi gjør det korrekt eller ikke. La de prøve og se hvor enkelt eller vanskelig det er. Det er ikke for å teste de eller kødde med de på noen måte, det er for å vise de hvordan det her fungerer faktisk. La de prøve det, la de kjenne på det, la de prøve å stikke. Det er ikke noe feil det. Da har de mye bedre forståelse av hva vi

driver med egentlig. Det er mange veterinærer som har avlivet sitt første storfe her hos oss. Det blir ei ku, selvfølgelig, som står litt rolig og ikke skjønner noe før det er for seint, men da har de i hvert fall gjort det. Men det er litt den tonen vi prøver å ha da [...] «Vil du prøve?» sier vi. Og [en kollega av meg], han er litt sånn, han vil gjerne ha testa de litt, han da vet du. Om de kunne få gjort en feil, så hadde det vært kjempeartig, ikke sant [ler]. Men det handler litt om å respektere hverandre, altså [...] At det ikke er to liksom helt rigide, altså Mattilsynet er sitt og vi er vårt. Det å få fletta det litt sammen. Det tror jeg vi har vært gode på her egentlig, i mange år. (Fra intervju med dyrevelferdsansvarlig, Fredheimen)

Skal vi forklare denne symbiotiske samarbeidsrelasjonen mellom tilsyn og bedrift, kommer vi ikke utenom menneskelige faktorer. Mattilsynet ved Fredheimen har i en årrekke hatt en leder med betydelig praktisk erfaring, respekt for praktisk erfaring og en grunnleggende tillitsfull holdning til næringen og sine underordnede. Dertil kommer lederens betydelige innsikt i hvordan tilsynet oppleves. Vedkommende har dermed bygd kultur for det vi kan betegne som et *sosialt følsomt* tilsyn. Samtidig har Fredheimen i samme periode hatt en dyrevelferdsansvarlig med sterk bevissthet om verdien av tilsynets tillit, og med utstrakt vilje til å bygge tilliten. Resultatet har blitt en halvkollegial relasjon mellom det offentlige tilsynet og bedriftens internkontroll. I kraft av sine lederroller har disse to personene bygd en samarbeidskultur mellom sine to organisasjoner. Den «vi mot dem»-kultur som tilsynet møter enkelte andre steder, også i våre caser, har dermed uteblitt ved Fredheimen.

Et nærliggende spørsmål når bedrifts- og tilsynspersonale har langsiktige relasjoner, er om lovhåndhevelsen blir så næringsvennlig at styringens formål undergraves.³ Våre data tyder ikke på at de langsiktige relasjonene ved Fredheimen har undergravd dyrevelferdslovens formål. Det motsatte later i større grad til å være tilfelle: Tilsynet har sosialisert bedriften slik at styringsformålet er delvis innarbeidet i bedriftskulturen. Mange informanter ved ulike anlegg, Fredheimen inkludert, oppgir at inspektører ofte blir mindre formalistiske etter hvert som de får mer erfaring. Vi har ikke data som tilsier at denne utviklingen skyldes at inspektørene tar lettere på

3 Dette fenomenet betegnes i reguleringslitteraturen som *capture* (f.eks. Ayres & Braithwaite, 1992, s. 54–57; Stigler, 1971).

iverksettelsen. Dataene fra Fredheimen, slik det fremgår i eksempler vi har gitt, tyder snarere på at inspektører avdemper formalismen fordi de erfarer at en formålsorientert tilsynsform virker bedre.

Den styringsvennlige næringskulturen ved Fredheimen kan forstås som et produkt av nasjonale kombinert med lokale særtrekk. Statistikken vår viste at de aller fleste i norske husdyrnæringer mente de hadde sterke normative grunner til å følge lovverket, først og fremst hensynet til dyrevelferd og et generelt lovydighetsideal (Gezelius, 2019b; se også kapittel 11). Lojalitet mot regelverket var altså ikke unikt for Fredheimen. Imidlertid finner vi ved Fredheimen en særlig sterk lokal kultur for samarbeid mellom tilsyn og næring: Samarbeidskulturen bunner i gjensidig tillit ispedd realpolitisk erkjennelse av maktforholdet mellom partene: altså en samarbeidskultur skapt ved å la *tillit og makt gå hånd i hånd*.

Det neste caset – Slagmarka slakteri – viser at personavhengige forhold også kan skape langvarige samarbeidsproblemer.

Slagmarka slakteri: Personbetinget konflikt og krevende gjenoppbygging

Mistillit sprer seg

Slagmarka slakteri har en historie preget av motsetninger mellom tilsyn og bedrift. Informanter i slakteribedriften, og i transportbedrifter tilknyttet slakteriet, fortalte at konfliktene begynte for mange år siden, og at konfliktene opprinnelig var knyttet til en inspektør som da jobbet ved slakteriet. Informantene beskrev denne inspektørens kommunikasjonsform som autoritær, uforutsigbar og lite lyttende, avhengig av dagshumor og personlige antipatier og sympatier. Informantene opplevde at inspektørens arbeidsform ble videreført gjennom inspektørens opplæring av sin etterfølger, som ble kjent for sin formalistiske lovanvendelse og spisse kommunikasjonsform.

Informantenes mistillit angikk også inspektørens praktiske og juridiske kvalifikasjoner. Følgelig begynte samhandlingen mellom næring å tilsyn å gå utenom vanlige kommunikasjonslinjer ved at bedriften henvendte seg direkte til inspektørens overordnede. Imidlertid ble også tilliten til Mattilsynet som etat svekket fordi noen opplevde at etaten manglet

vilje til å gripe inn overfor egne inspektører. Som en representant for slakteriet uttrykte:

De beskytter jo hverandre, og de [...] rydder ikke opp i rekkene sine [...] Enkeltpersoner er faktisk fortsatt i stand til å knekke systemet til Mattilsynet.
(Fra intervju med representant for Slagmarka slakteri)

Samhandlingen mellom tilsyn og bedrift utviklet seg etter hvert til å bli en såkalt «spiral av gjensidig gjengjeldelse» (Gezelius, 2019a), der begge parter opplevde at de sloss med retten på sin side. Som en slakteriansatt uttrykte: «Kommunikasjonen blir jo egentlig brutt, og så blir det en krig istedenfor.» Tilsynets eskalerende virkemidler ble møtt med eskalerende motstand fra bedriften. Konflikten ble etter hvert svært ressurskrevende, både for tilsynet og bedriften. Slik destruktiv gjengjeldelses-dynamikk er et kjent fenomen i tilsynsforskningen (f.eks. Makkai & Braithwaite, 1994).

Langvarige konsekvenser av mistillit

Da vi gjorde våre intervjuer, lå de hardeste konfliktene noe tilbake i tid, og inspektørene som i størst grad hadde vært involvert hadde sluttet. Effekten av personalendringen opplevdes som merkbar.

[Den siste av de mest konflikt-involverte inspektørene] slutta jo [for en stund siden], og det er nesten så du ikke ... du kan bli skremt ... det er nesten så du ikke kjenner igjen Mattilsynet altså. ÉN person som klarer å fyre opp.
(Fra intervju med representant for Slagmarka slakteri)

De nye inspektørene ble beskrevet som vesentlig mindre formalistiske og mer lyttende enn sine forgjengere, og relasjonen mellom tilsyn og bedrift var under bedring. Likevel preget historien fortsatt samarbeidsrelasjonen, som var vesentlig mindre tillitspreget og mer ressurskrevende enn ved Fredheimen og Raslesabel. Det lave tillitsnivået ved Slagmarka hadde tre iøynefallende konsekvenser for iverksettelsen av lovverket. For det første la Slagmarka-tilsynet fortsatt relativt stor vekt på *ytre insentiver* i form av formelle reaksjoner. De la, i langt større grad enn Fredheimen-tilsynet, vekt på å synliggjøre sanksjonsrisiko overfor tilsynsobjektene. For det andre brukte Slagmarka-tilsynet *skriftlighet som del av sin stående konfliktberedskap*. Slagmarka-tilsynet forklarte at de brukte skriftlighet

både for å presse en bedrift de oppfattet som motvillig, og for å dokumentere gjentakelser av egne pålegg. Samtidig gjorde skriftlighet det lettere å holde avstand til næringen (se Stigler, 1971). Som en tilsynsrepresentant uttrykte: «Man skal ikke komme for tett på. Skal ikke være *buddies*. For da blir det vanskelig å agere.» Konfliktberedskapen førte til mer skriftlig og langt mer ressurskrevende kommunikasjon enn ved Fredheimen.

Bedriften, på sin side, opplevde omfanget av skriftligheten som uforholdsmessig og tidsfristene som urimelig korte.

Vi har brukt til dels enorme ressurser – altså to og tre mann, ikke sant, som har sittet og jobbet for å svare på alt det [Mattilsynet] har klart å produsere i perioder [...] Det er nesten så det hadde vært artig å vise dere permene [...] Vi snakker om metervis, vet du, med brevskrivning. (Fra intervju med representant for Slagmarka slakteri)

Den tredje konsekvensen av mistillit var det vi kan betegne som en *svakt integrert implementeringskjede*. I motsetning til Fredheimen, der slakteriet og transportørene⁴ agerte som tilsynets forlengede armer ut mot produsentene, foretrakk Slagmarka-slakteriet – i solidaritet med produsentene – så langt mulig å holde Mattilsynet unna produsentene.⁵ En slakterirepresentant forklarte:

[Her på slakteriet] så er [Mattilsynet] tross alt litt forsiktig med hva de gjør, for vi har jo noen ressurser, så vi klarer å svare for oss. Men [...] bøndene, i mange tilfeller, de er HELT forsvarsløse. Så de sitter bare og nesten begynner å gråte, ikke sant. Og blir overhøvla. [...] Det begynner jo ofte med at sjåførene og konsulentene varsler inn til oss om [bønder med dårlig dyrehold] [...] Og vi ser det jo på holdet på dyra [...] så vi prøver jo ofte sjøl å hjelpe bonden – gå inn og veilede, før vi holdt på å si sender Mattilsynet dit. For DA vet du hva som skjer. (Fra intervju med representant for Slagmarka slakteri)

4 «Transportør» brukes her som fellesbetegnelse på bedrifter og sjåførere som transporterer dyr til slakteriet.

5 Vi finner en lignende historie i intervjuene med husdyrprodusentene. Etter at folk i bygda mistet tilliten til sitt lokale Mattilsyn, valgte de å selv hjelpe en kollega med å løse vedkommendes dyrevelferdsproblem istedenfor å involvere Mattilsynet. «Men alle bøndene [...] til og med veterinærene som kjører praksis her, sier: Nei, ikke snakk med dem! Altså du må ikke begynne å snakke med Mattilsynet, for da kan det hende at [...] Du kan si – det handler jo om tillit.» (Fra intervju med husdyrprodusenten «F3»)

En dyrebilsjåfør ved Slagmarka oppsummerte sin holdning overfor tilsynet slik:

Det er veldig enkelt [...] jeg blir jo ikke veldig sympatisk mot [Mattilsynet] etter hvert når de driver med denne terroren sin [...] Dere har den absolutt letteste jobben, sier jeg til dem, og den beste lønna! Og – og – og all makta. Det – det er jo INGEN sak for dere. Bare står og peker. Og er arrogante mot oss hvis vi ikke har greid å få av all størkna ... Det er ikke SÅ lett å pusse av gammel grisemøkk på et brokk. Og er det et lite rift så skal jeg i heisen, liksom. (Intervju med dyrebilsjåfør, Slagmarka)

Tross sin relativt formalistiske og sanksjonsorienterte tilsynsmåte, uttrykte ledelsen for Slagmarka-tilsynet at legitimitet var viktig. Ledelsen uttrykte at håndhevelsen skapte motstandskamp fremfor samarbeidsvilje dersom virkemidlene ikke kunne rettferdiggjøres og kommunikasjonen ikke fungerte. Den erkjennelsen kan kanskje legge grunnlag for gjenoppbygging av tillit mellom partene ved Slagmarka.

Særtrekkene ved de tre casene er oppsummert i tabell 2. Vi har sett at hvert case har en distinkt og personavhengig tilsynskultur, og at næringens holdning overfor tilsynet varierer deretter.

Tabell 2. Særtrekk ved tre lokasjoner av Mattilsynet

	Dannelse av tilsynskultur	Særpreg ved tilsynskultur	Næringens holdning
Raslesabel	Leder former kultur gjennom lokale rutiner	Formalistisk virkemiddelbruk Variabel kommunikasjonsform	Ambivalent Blanding av tillit og frustrasjon Tilløp til kollektiv motstand
Fredheimen	Personale former kultur gjennom opplæring og ledelse	Uttalt formålorientert Tillitsfull grunnholdning	Høy tillit Gjennomgående samarbeidsvilje
Slagmarka	Personale former kultur gjennom opplæring	Formalistisk Mistenksom grunnholdning	Utstrakt mistillit Begrenset samarbeidsvilje

Personavhengighet og rettssikkerhet

Tilsynets personavhengighet reiser spørsmål om rettssikkerhet. Spesielt ettersom forvaltningen mangler egen straffeprosesslovgivning, kan personlig skjønnsutøvelse og lokale tilsynskulturer skape opplevelser av

vilkårlig maktutøvelse. Mattilsynets arbeid for økt enhetlighet sikter mot å redusere dette problemet. Arbeidet kan styrkes ved at forvaltningslovgivningen tilføres straffeprosessbestemmelser, alternativt at tilsynets straffemyndighet tilbakeføres til domstolene (Stub, 2015). De to sistnevnte alternativene innebærer kostnads- og tidkrevende endringer i dagens system. Imidlertid peker våre data i retning av en tredje strategi for å forebygge opplevelser av vilkårlighet, og denne strategien har lavere terskel: Tilsynenes interne instruksjer og opplæringsrutiner kan inkludere prinsippet om formålsorientert tilsyn, det vil si prinsippet om at beslutninger – angående både lovanvendelse, virkemiddelbruk og kommunikasjonsform – skal tuftes på vurderinger av hensiktsmessighet i hvert enkelt tilfelle. Dette prinsippet øker ikke nødvendigvis enhetligheten, men kan i mange tilfeller styrke opplevelsen av at beslutningene er velbegrunnede. Kanskje særlig viktig er at virkemiddelbruken formålsorienteres fordi dette innebærer å ta hensyn til overtrederens subjektive skyld.

Institusjonalisering av prinsippet om et formålsorientert tilsyn vil neppe fjerne enhver bekymring for rettsikkerheten, men det vil kunne styrke beslutningenes legitimitet i mange enkelttilfeller. I konflikten mellom rettsikkerhetsidealer og krav til kostnadseffektivitet, kan det formålsorienterte tilsynet utgjøre en levelig – eller i det minste midlertidig – middelvei.

Konklusjon: Et byråkrati følsomt for menneskelig variasjon?

Vi har sett at tilsynsformen varierer mellom inspektører, og at slik variasjon til en viss grad må forventes grunnet spennet mellom fagrollen og embetsrollen. Vi har også sett at personlig stil kan utvikle seg til lokale tilsynskulturer, og at disse igjen påvirker lokale bedriftskulturer. Tilsynets evne til å motivere tilsynsobjekter handler i stor grad om mellommenneskelige relasjoner. Tilsynsetater kunne derfor være tjent med å bygge rutiner for å utnytte ønskede – og motvirke uønskede – effekter av personlig håndhevelsesstil.

Rutiner for håndtering av personlig variasjon bryter med byråkratienes selvforståelse som personuavhengige, regelstyrte hierarkier. Det er ubehagelig for et byråkrati å forholde seg til at dets maktutøvelse i

betydelig grad kan være personavhengig. Det er symptomatisk for dette ubehaget at Mattilsynet forholder seg til personavhengighet primært som et problem etaten forsøker å redusere gjennom økt enhetlighet.

Enhetlighet er en viktig forvaltningsverdi, og Mattilsynet har behov for større enhetlighet på flere områder (f.eks. KPMG, 2019). Samtidig finnes grenser for hvor enhetlig tilsynet kan bli uten å forringes: Effektivt tilsyn krever faglig og sosial kompetanse som ikke fullt ut lar seg nedfelle i veiledere og instruksjer. Et «robot-tilsyn» vil neppe kunne favne nødvendige nyanser, verken i mellommenneskelig samhandling eller i formålstjenlig skjønnsutøvelse.

Spørsmålet blir da hva tilsynsetaten skal gjøre når personavhengige forhold gir uønskede utfall, slik som eskalerende konflikter. Et byråkratis første instinkt vil være å stille seg bak inspektøren fordi inspektøren, ifølge embetsrollen, er etaten. Så lenge byråkratiet følger dette instinktet, vil personavhengige handlingsmønstre stadfestes utad som etatens handlingsmønstre, og dermed kan relasjonen mellom tilsynsobjekt og inspektør aggregeres til høyere nivå: Relasjonen generaliseres og spres i næringsmiljøer i form av holdninger til etaten som sådan. Konflikter kan dermed «stivne» i varige relasjoner mellom tilsyn og næringsmiljøer. Vi kan med en viss rett si at *tilsyn/næring-relasjoner bygges nedenfra, men sementeres ovenfra*.

Også intervjuene med husdyrprodusentene tyder på at holdningene til Mattilsynet i betydelig grad formes av møtet med inspektøren (se kapittel 11). Intervjuene viste dertil at det er vanskelig for tilsynet å gjenopprette konstruktiv kommunikasjon når den mellommenneskelige tilliten først er ødelagt. Dette fenomenet kalles en *klappventil-effekt* og innebærer at tilsynet, grunnet sterk motstand, får problemer med å trappe ned konflikten når de først har trappet den opp på en måte som oppleves urettferdig (Gezelius, 2019a). En bonde forteller:

Det blir ikke noen gunstig veiledning [fra Mattilsynet] heller, egentlig, når en først har opplevd å bli sånn – sånn som det ER med Mattilsynet, at de – vi har fått dem litt oppi HER, og da – da må det komme noen nye folk som har littegranne føttene planta på jorda, egentlig, som er seriøse. For vi tar dem ikke [...] seriøst i det hele tatt om det står Mattilsyn på lomma – det bryr vi oss ikke noe om. Vi – vi titulerer dem bare som en stor lort, hele skiten. (Fra intervju med saueprodusenten «B3»)

Tilsynet kan altså være tjent med å utarbeide rutiner som anerkjenner betydningen av menneskelige – og mellommenneskelige – forhold. Uten støtte i rutiner, er det vanskelig for en leder å ta fatt i problemer som skyldes personavhengig tilsynsform. Fordi underordnede også er kollegaer, er det oftest lettere å definere tilsynsobjektet som problemet. En hensiktsmessig utformet rutine, derimot, kan redusere kostnadene både for inspektøren og lederen som griper inn. Dette fordi rutinen ikke må forutsette at problemet ligger hos inspektøren: Rutinen trenger bare forutsette at samhandlingen med tilsynsobjektet ikke fungerer. For eksempel kan tilsynet *institudere et rutinemessig skifte av inspektør før tilsynet tyr til de mest inngripende virkemidlene*. På denne måten kan tilsynet bygge inn en sikkerhetsmekanisme i sin opptrappende virkemiddelbruk: Ved å prøve fornyet dialog før tvangsstadiet, kan næringsaktører som egentlig er lovlighetsvillige sluses ut av opptrappingsspiralen før sammenbruddet i kommunikasjonen blir uopprettelig. Denne sikkerhetsmekanismen forhindrer at tilsynet bruker tvang på problemer som skyldes mellommenneskelig mistillit. Faren ved å skulle løse mistillitsproblemer ved tvang, er at kjernen i problemet – mistilliten – forsterkes og spres til å gjelde tilsynet som helhet (Gezelius, 2019a). Intervjudataene tyder på at konfliktene ved Slagmarka i noen grad har hatt slik spiral-karakter.

Tilsynet kan i noen grad bygge rutiner også for å bevare mellommenneskelig tillit der den finnes. Stikkord er turnover og timing av reformer. Dataene våre levner liten tvil om at tillitsforholdet ved Fredheimen har vært betinget av langsiktig stabilitet på personalsiden, både i tilsyn og bedrift. Mellommenneskelig tillit har ved Fredheimen vært en kapital som tilsynet har nytt godt av når ytre endringer har skapt motstand i næringen. Styringsreformer har gått seg til fordi partene har kunnet lytte til hverandre og oppnå felles forståelse. Der samarbeidet med næringen fungerer, kan implementering av nytt regelverk med fordel legges til perioder med kontinuitet på personalsiden.

I verste fall kan tett forbindelse mellom inspektør og bedrift svekke inspektørens handlekraft overfor bedriften (f.eks. Stigler, 1971), men dataene våre viser at det ikke nødvendigvis må være slik. Så lenge lovens formål utgjør premisset for samhandlingen, og det kan tilsynet besørge,

kan langsiktige relasjoner mellom inspektør og bedrift gi betydelige oppdragereffekter.

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>
- Anneberg, I., Vaarst, M. & Sandøe, P. (2013). To inspect, to motivate – or to do both? A dilemma for on-farm inspection of animal welfare. *Animal Welfare*, 22(2), 185–194. <https://doi.org/10.7120/09627286.22.2.185>
- Ayres, I. & Braithwaite, J. (1992). *Responsive regulation: Transcending the deregulation debate*. Oxford University Press.
- Bardach, E. & Kagan, R. A. (2017). *Going by the book: The problem of regulatory unreasonableness*. Routledge. (Opprinnelig utgitt 1982)
- Braithwaite J. (2011). The essence of responsive regulation. *UBC Law Review*, 44, 475–520.
- Christie, N. (2004). *En passende mengde kriminalitet*. Universitetsforlaget.
- Christensen, T., Egeberg, M., Læg Reid, P. & Aars, J. (2014). *Forvaltning og politikk* (4. utg.) Universitetsforlaget.
- Forskrift om avlaving av dyr. (2013). *Forskrift om avlaving av dyr* (FOR-2013-01-13-60). Lovdata. <https://lovdata.no/forskrift/2013-01-13-60>
- Forskrift om næringsmessig transport av dyr. (2012). *Forskrift om næringsmessig transport av dyr* (FOR-2012-02-08-139). Lovdata. <https://lovdata.no/forskrift/2012-02-08-139>
- 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.
- Hawkins, K. (1984). *Environment and enforcement: Regulation and the social definition of pollution*. Clarendon Press.
- 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
- Kringen, J. (2008). *Culture and control: Regulation of risk in the Norwegian petroleum industry* [Doktorgradsavhandling, Universitetet i Oslo]. DUO vitenarkiv. <http://urn.nb.no/URN:NBN:no-21801>

- Lee, E. (2008). Socio-political contexts, identity formation, and regulatory compliance. *Administration & Society*, 40(7), 741–769. <https://doi.org/10.1177/0095399708323096>
- Makkai, T. & Braithwaite, J. (1994). The dialectics of corporate deterrence. *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 31(4), 347–373. <https://doi.org/10.1177/0022427894031004001>
- Mattilsynet. (2014). *Virkemiddelbruk ved tilsyn* [Retningslinje]. Mattilsynet.
- Milgram, S. (1963). Behavioral study of obedience. *Journal of Abnormal and Social Psychology*, 67(4), 371–378. <https://doi.org/10.1037/h0040525>
- Murphy, K., Mazerolle, L. & Bennett, S. (2013). Promoting trust in police: Findings from a randomised experimental field trial of procedural justice policing. *Policing and Society*, 24(4), 405–424. <https://doi.org/10.1080/10439463.2013.862246>
- NOU 2003: 15. (2003). *Fra bot til bedring: Et mer nyansert og effektivt sanksjonssystem med mindre bruk av straff*. Justis- og beredskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2003-15/id454137/>
- Prop. 62 L (2015–2016). *Endringer i forvaltningsloven m.v (administrative sanksjoner m.v.)*. Justis- og beredskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-62-l-20152016/id2476333/>
- Schulz, O. J. (2015). Defiance and obedience: Regulatory compliance among artisanal fishers in St Helena Bay. *Marine Policy*, 60(C), 331–337. <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2014.09.012>
- Stigler, G. J. (1971). The theory of economic regulation. *The Bell Journal of Economics and Management Science*, 2(1), 3–21. <https://doi.org/10.2307/3003160>
- Stub, M. (2015). Tilsyn og rettssikkerhet. I P. Lindøe, J. Kringen & G. S. Braut (Red.), *Risiko og tilsyn* (2. utg., s. 158–169). Universitetsforlaget.
- Tyler, T. R. (1990). *Why people obey the law*. Yale University Press.
- Weber, M. (1949). *On the methodology of the social sciences* (E. A. Shils, Red. & Overs.; H. A. Finch, Overs.). The Free Press.

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 lovydighet? 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?

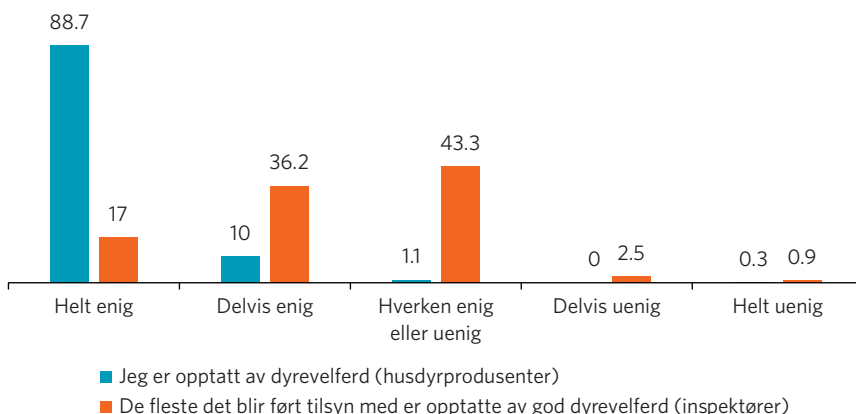
Våre svar på disse spørsmålene bygger på data frembrakt gjennom såkalt «blandede metoder», en tilnærming som ofte anbefales når man ønsker kunnskap om en stor gruppe mennesker, samtidig som man ønsker dybdekunnskap om menneskers erfaringer og tenkning. Vi kombinerte en spørreundersøkelse – der svarene 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.

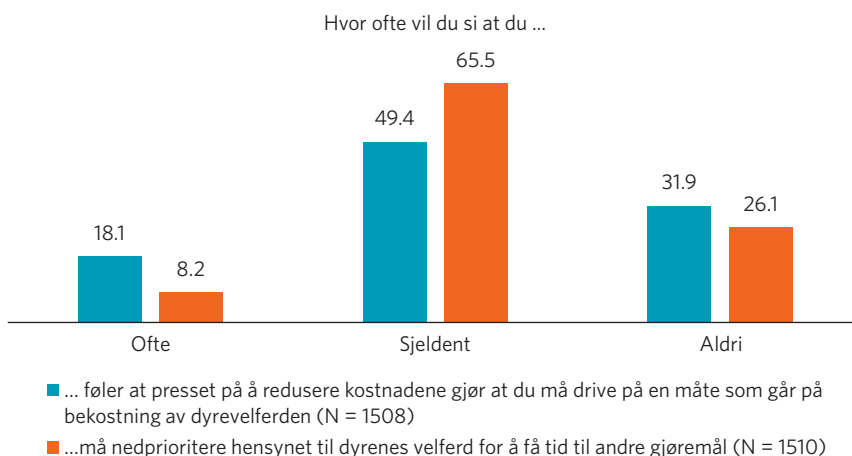
Samtidig uttrykker flere bønder en tosidig opplevelse av forholdet mellom dyrevelferd og økonomi: På den ene siden mener de at lønnsom drift krever et visst nivå av dyrevelferd; på den andre siden opplever en del at dyrevelferd kan komme i konflikt med hensynet til effektivitet. For noen

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»)

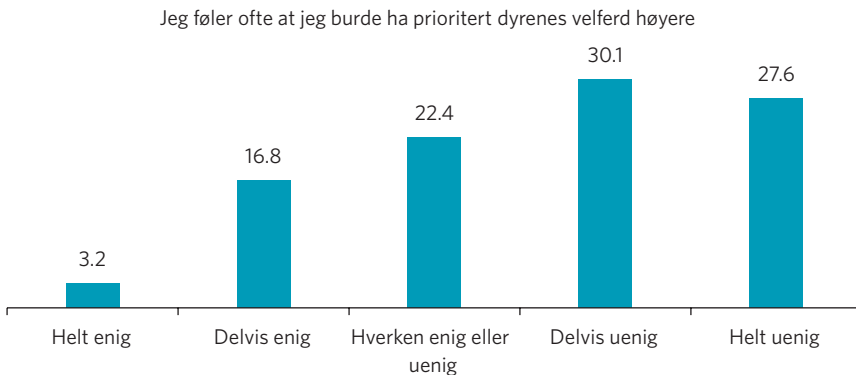
Ross 308 [vanlig hurtigvoksende kyllingslag, forfatters anm.] har jo fått tyn i bøtter og spann av miljøbevegelsen, fordi at de mener at den vokser for fort og sånne ting. Ja – jo – det kan jeg for så vidt være enig i [...] Jeg kan godt ha kyllingen i 40 dager istedenfor 30 dager, jeg, men da er noen 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.

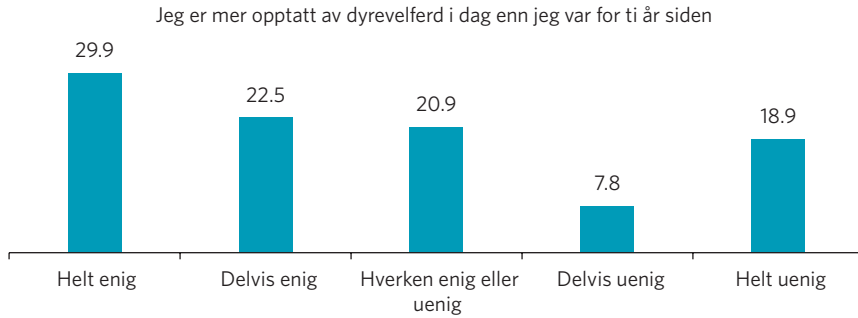
Jeg drev jo litt med ammekuer før, og vil jo påstå at jeg hadde et bedre forhold til dem enn til kyllingen da. For det første hadde jeg dem over tid, og så var det en litt annen personlighet på dem enn på disse her kyllingene. (Fra intervju med kyllingprodusenten «S2»)

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.

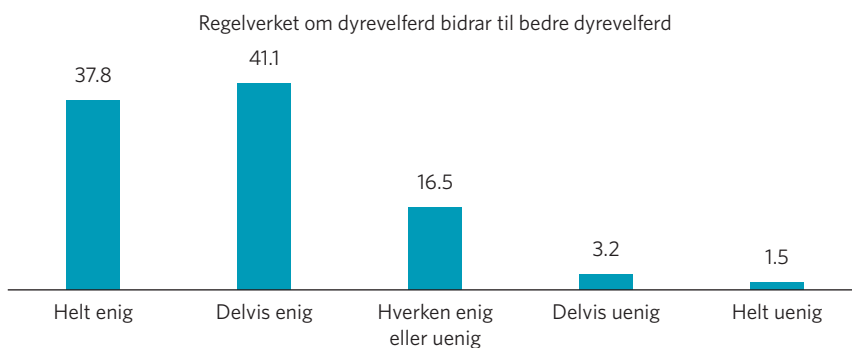
Tallene i figur 4 forteller ikke hvorfor husdyrprodusenter mener de er blitt mer opptatte av dyrevelferd. Én mulig forklaring kan være den økte oppmerksomheten rundt dyrevelferd i samfunnet. Det er også mulig at selve regelverket har hatt en påvirkning. I hvert fall mener mange produsenter at regelverket 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

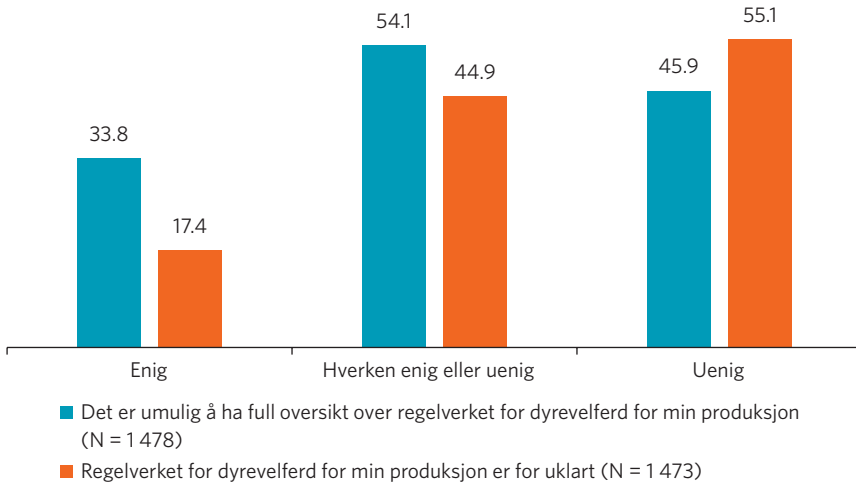
Figur 5 viser at de aller fleste husdyrprodusenter mener regelverket bidrar til bedre dyrevelferd. Svært få har motsatt oppfatning. Funnet er, som vi skal se, viktig for tolkningen av en del andre data vi presenterer. Samlet sett gir dataene inntrykk av aksept for lovverk og tilsyn blant husdyrprodusentene, 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.

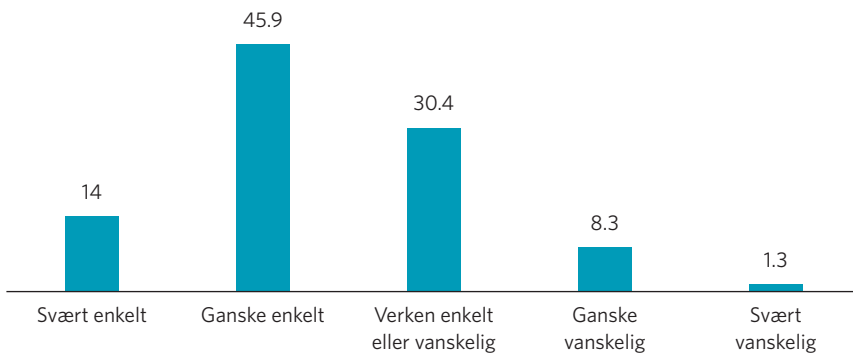
Tallene våre viser også at 83 prosent mener at de holder seg godt oppdaterte om dyrevelferdsreglene for sin produksjon. Knappe tre prosent uttrykker motsatt oppfatning. Respondentene oppgir at lokal veterinær, fagartikler og fagmøter er særlig viktige informasjonskilder, men Mattilsynet oppgis også som 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. Husdyrproduzenters 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 husdyrprodusenter flest opplever det som forholdsvis overkommelig å tilegne seg tilstrekkelig kunnskap om regelverket.



Figur 7. Hvor enkelt husdyrproduzentene 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 klauvene – 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

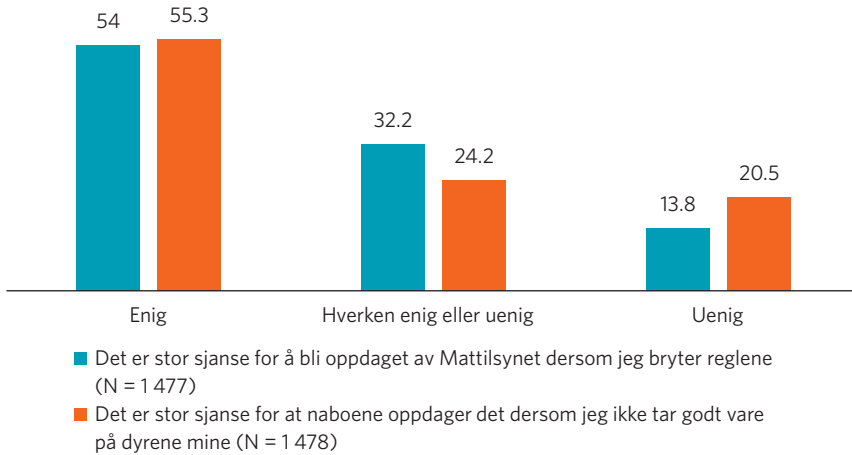
av strategiske grunner gjenspeiler oppfatningen av at slik moral er virksom i det samfunnet respondentene kjenner. Følgelig kan også strategiske svar gi en god pekepinn om hvilke normer som råder i respondentens miljø. Legger vi til respondentenes nær unisone enighet om de fire viktigste lovlydighetsgrunnene (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 ($r = 0,227$). Risiko 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



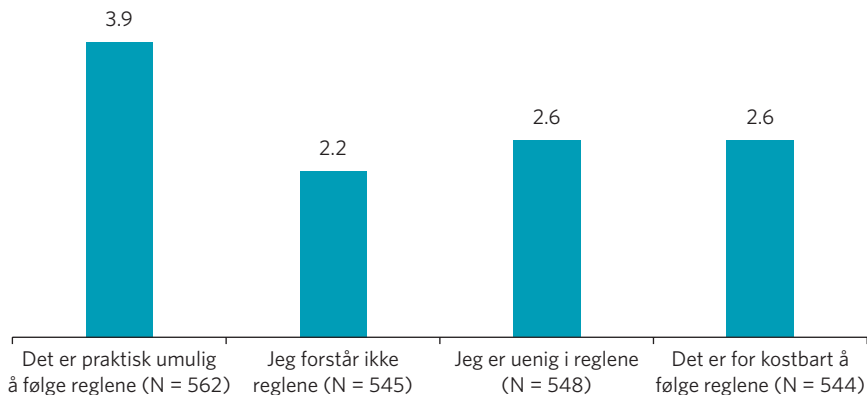
Figur 8. Husdyrproduzenters opplevde oppdagelsesrisiko. Figuren viser andelen produsenter som erklærer ulike grader av enighet i påstander om risikoen for å bli oppdaget ved lovbrudd. Tallene er oppgitt i prosent. Kilde: Aniwel.

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 svar del, 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 blikk 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»)

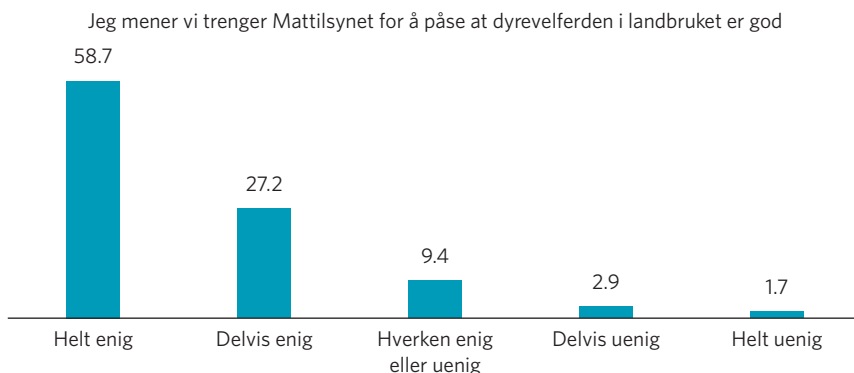
Husdyrprodusenters oppfatninger av Mattilsynet

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 syns 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 syns 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»)

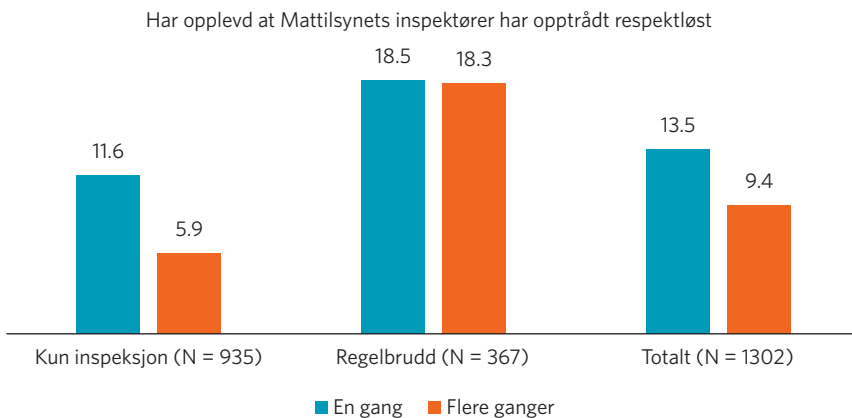
Ordet «forbryter», som informanten bruker, er sterkt, og det gjenspeiler et ubehag vi finner hos flere som har fått påpekt avvik fra regelverket. Sauebonden «B3» bruker ordet «trusselbrev» når han omtaler brev fra Mattilsynet.

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. Husdyrproduzentenes 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»)

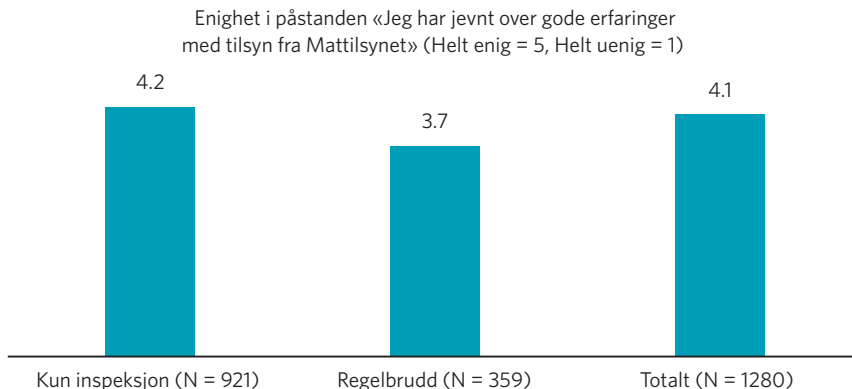
Enkelte opplever uvarslet tilsyn som urettmessig mistenksomhet, og sågar som uttrykk for fiendtlige hensikter. Disse husdyrprodusentene forteller:

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. Husdyrproducenters 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 husdyrproducentene er uenige i påstanden «Jeg forstår hva Mattilsynets inspektører sier under inspeksjonen»,

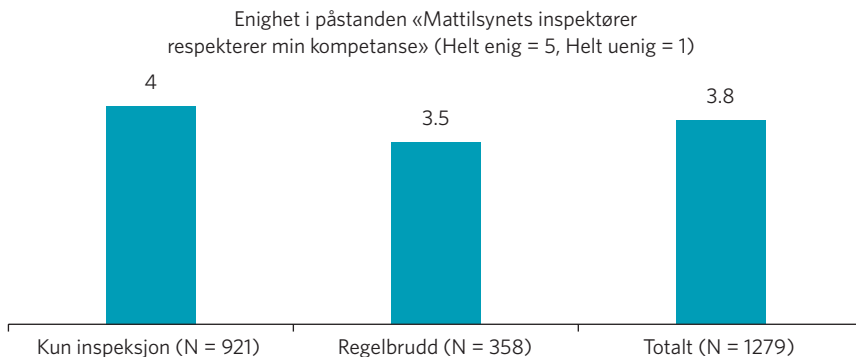
mens 83,1 prosent er enige. Betydelig flere sliter med å forstå brevene som tilsynet sender ut. 11,2 prosent av de som har mottatt brev svarer at brevene er vanskelige å forstå, mens 61,1 prosent svarer at det er lett.

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»)

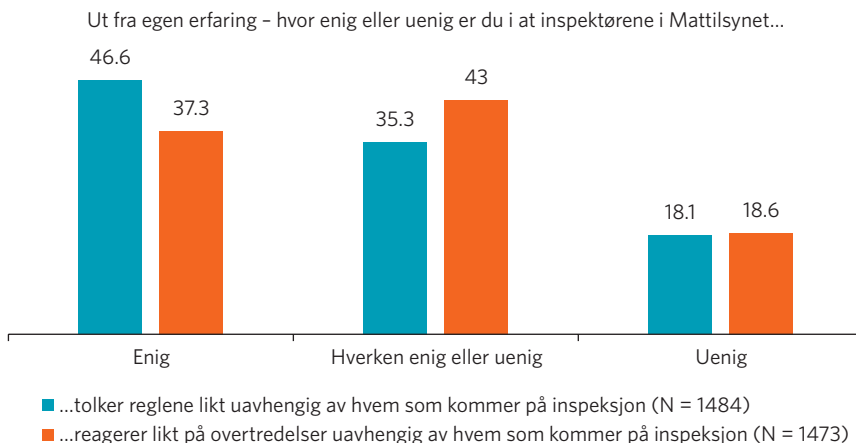
Imidlertid kan teoretisk kompetanse også møtes med atskillig respekt, spesielt når den kombineres med praktisk erfaring:

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 inspektørens 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

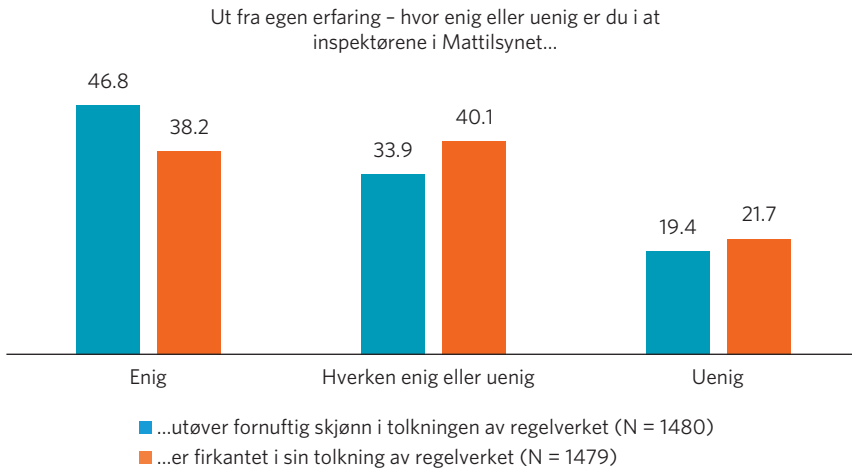
Manglende enhetlighet har lenge vært trukket frem som en utfordring for Mattilsynet (se KPMG, 2019, samt kapittel 4 i denne boka). Tilsvarende utfordringer har vært påpekt i dansk dyrevelferdsforvaltning (Anneberg et al., 2012). Figur 14 viser at under halvparten av norske husdyrprodusenter oppfatter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



Figur 14. Oppfatninger av tilsynets enhetlighet. Figuren viser andelen produsenter som erklærer ulike grader av enhetlighet 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 inspektørens 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

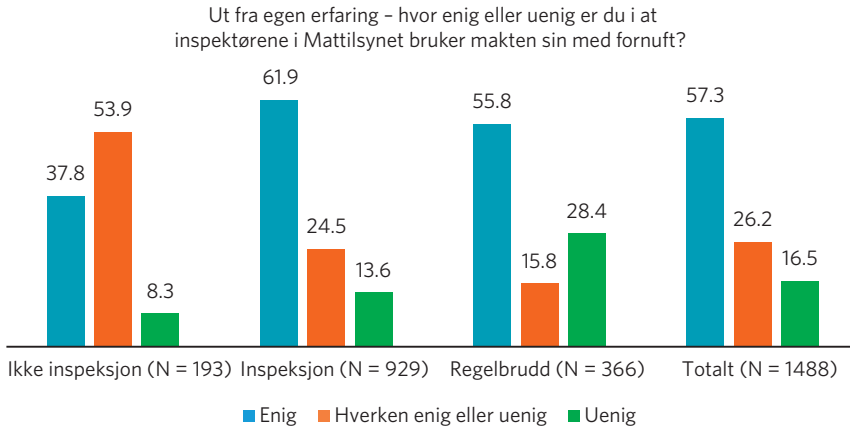
kyllingprodusenten «A1» om inspektøren som tar hensyn til alderen på fjøset når hun anvender lovkravene, slik at de ikke slår urimelig ut for ham. I likhet med dataene fra transport og slakteri (se kapittel 10), etterlater produsentintervjuene inntrykk av at menneskelige faktorer påvirker måten skjønn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

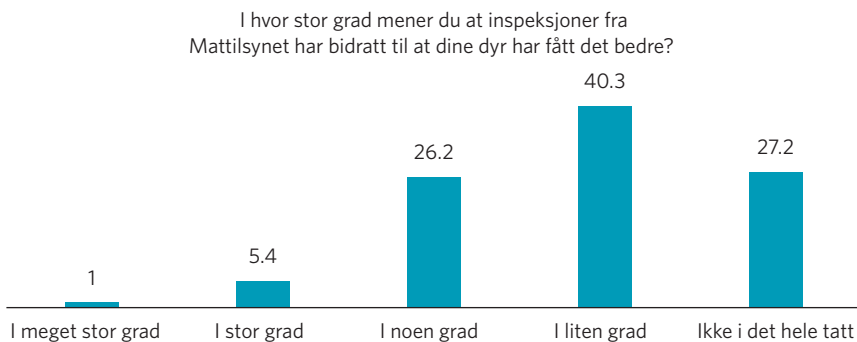
Ofte finnes mer enn ett svar på hvorfor samhandling skjærer seg. Tilsyn er et møte mellom to parter. I kapitlene 9 og 10 argumenteres det for at konflikt ofte kan forebygges eller fremprovoseres gjennom måten tilsynet utøves på. Et tilsyn som aldri opplever konflikter, vil neppe være effektivt. Samtidig 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 riktiger 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:

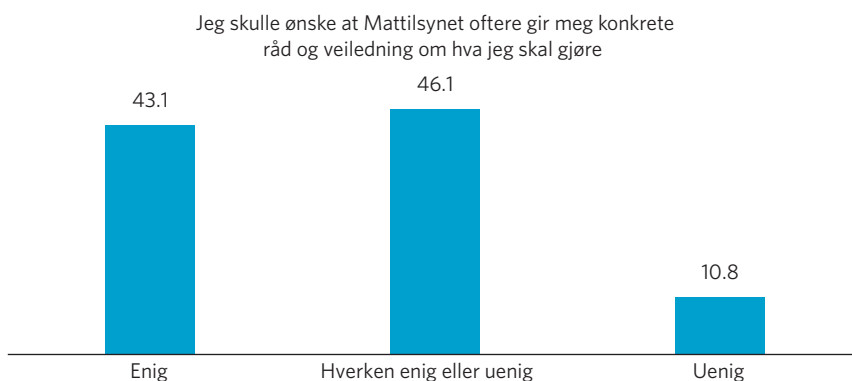
Informant: Ja. Jeg har nettopp levert, jeg nå [...] og hvis dette her nå blir – jeg får et dårlig resultat på det der, så vet jeg ikke hva jeg skal gjøre. Fordi at denne her gangen så satte jeg som sagt varmelegget på PÅ, og det har stått på full skuv i fra dag 0 og til jeg faktisk leverte kyllingen [...] 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»)

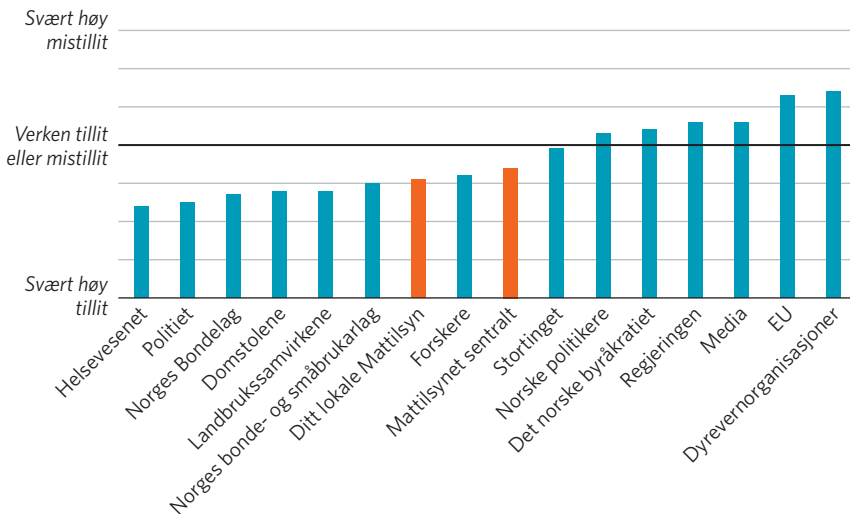


Figur 18. Husdyrproducenters ønske om veiledning fra Mattilsynet. Figuren viser andelen av produsenter som erklærer ulike grader av enighet i påstanden «Jeg skulle ønske at Mattilsynet oftere gir meg konkrete råd og veiledning om hva jeg skal gjøre». Tallene er oppgitt i prosent. N = 1 497. Kilde: Aniwel.

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). Dernest 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 dyrevernormorganisasjoner).



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 unødig. 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 Limpopopo 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.

Hvordan fremme dyrevelferdslovens formål? Konklusjoner fra forskningsprosjektet

Stig S. Gezelius

Universitetet i Sørøst-Norge

Frode Veggeland

Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO) og Universitetet i Oslo

Et spørsmål om iverksetting av lovverk

Forskningsprosjektet Aniwel, som er grunnlaget for denne boka, har handlet om hvordan offentlig forvaltning kan realisere formålet i dyrevelferdsloven: å «fremme god dyrevelferd og respekt for dyr» (Dyrevelferdsloven, 2009, § 1). I introduksjonen til denne boka presenterte vi derfor tre spørsmål som vi har forsøkt å besvare: Hvordan forholder matprodusenter seg til offentlige virkemidler? Hvordan kan offentlige myndigheter iverksette og praktisere lovverket på en slik måte at næringen handler i tråd med lovens formål? Hvordan påvirker den organisatoriske utformingen av tilsynssystemet mulighetene for effektiv iverksetting? Prosjektets formål har vært å produsere anvendbar kunnskap. Derfor fremhever vi i dette avslutningskapitlet lærdommer av praktisk betydning for tilsynsarbeidet. Vi beskriver tiltak som i hovedsak kan gjennomføres innenfor gjeldende lovgivning. Det er samtidig viktig å

understreke at Aniwel primært er et samfunnsvitenskapelig – og ikke et rettsdogmatisk – prosjekt: Formålet er å beskrive hvordan lovens formål fremmes, ikke å utrede hva som er mest korrekt forvaltningsrettslig sett. Vi utelukker derfor ikke tiltak som – dersom de gjennomføres fullt ut – vil kunne kreve lovendring. Eventuelle lovendringsbehov må i så fall vurderes av andre.

I bokas innledende kapitler viste vi hvordan dagens forvaltningssystem må forstås i lys av den bredere samfunnsutviklingen, herunder industrialisering, økonomisk vekst, voksende offentlige styringsapparater, globalisering, ny kunnskap og endrede verdier (se kapittel 1 og 3). Forvaltningssystemet for dyrevelferd er altså underlagt ytre føringer, både rettslige og samfunnsmessige. Når vi foreslår endringer, snakker vi derfor om *justeringer* i et *etablert styringssystem*.

Forskningsmessig danner den internasjonale lovlydighets- og håndhevelsesforskningen bakteppet for vår studie. Den internasjonale forskningen har pågått over flere tiår, og litteraturen har etter hvert blitt svært omfattende (se kapittel 2). Det særskilte ved vårt prosjekt er først og fremst at studiene er utført i Norge: Tross fremveksten av en omfattende internasjonal tilsynsforskning, har norske tilsynssystemer i begrenset grad blitt studert. Når vi sammenligner våre funn med internasjonal forskning, er det først og fremst *likhetene* som er slående: Funnene i prosjektet vårt understøtter i stor grad det forskere har funnet andre steder. Det styrker vår tiltro til konklusjonene vi trekker. Konklusjonene retter seg hovedsakelig mot tre målsettinger for forvaltningen av dyrevelferdsområdet: å fremme forvaltningens kapasitet til å styre på en formålstjenlig måte, å fremme næringens motivasjon for å handle i tråd med lovens formål, og å øke samsvaret med forvaltningsrettslige prinsipper som enhetlighet, forholdsmessighet og upartiskhet.

Vi tar først for oss konklusjoner angående utformingen av forvaltningssystemet, og dernest angående utøvelsen av tilsynet.

Forvaltningssystemet for dyrevelferd

Mattilsynet har på organisasjonsnivå etterstrebet idealet om et enhetlig og helhetlig tilsyn. Som vist i kapittel 4, kommer dette til uttrykk

gjennom flere organisatoriske reformer siden begynnelsen av 2000-tallet. I 2004 ble alt ansvar for tilsyn i matkjeden samlet i ett statlig tilsyn – Mattilsynet. Mattilsynets tre administrative nivåer ble senere redusert til to. Tilsynet har på denne måten utformet en organisasjon som skaper større rom for å oppnå enhetlighet og helhetlighet. Som sammenlikningen med Sverige i kapittel 8 viser, fremstår den norske forvaltningsmodellen som en tettere koordinert modell med et klarere og mer entydig ansvar for forvaltning av dyrevelferd enn den svenske forvaltningsmodellen. Det er imidlertid vanskelig å unngå koordineringsutfordringer i en såpass stor organisasjon som Mattilsynet. Også den norske forvaltningsmodellen står overfor noen utfordringer angående enhetlig og konsistent forvaltningspraksis. Slike utfordringer finnes både mellom ulike regioner, mellom ulike avdelinger innenfor regionene, og mellom hovedkontoret og regionene. Overgangen fra tre til to administrative nivåer har forenklet koordineringen noe ved å redusere avstanden fra hovedkontoret til det ytterste ledd. Samtidig skapte overgangen nye utfordringer. Under den tidligere 3-nivå-modellen lå ansvaret for inspeksjoner hos små lokale enheter – såkalte distriktskontorer – der ledere i stor grad selv deltok i inspeksjonsvirksomheten. Under den nye 2-nivå-modellen ligger ansvaret for inspeksjoner hos større enheter, i form av avdelinger på regionnivå. Som kapittel 4 viser, har ledere i disse nye enhetene til dels fått mindre lokal tilstedeværelse, større kontrollspenn og mer administrativt ansvar, noe som gir mindre tid til faglig arbeid og deltakelse på inspeksjoner. Dette kan igjen svekke evnen til faglig kalibrering i det ytterste ledd. *Det er dermed behov for å rette oppmerksomhet mot stedlig ledelse og kalibrering av regelverksforståelse og tilsynspraksiser internt i Mattilsynet, herunder å styrke den rollen lederne i det ytterste ledd kan ha i dette arbeidet.*

Når det gjelder klagebehandling, er det grunn til å spørre om gjeldende klageordning fungerer på en hensiktsmessig måte. I Sverige er klagebehandling lagt utenfor tilsynsmyndighetene gjennom domstolsprøving i egne forvaltningsdomstoler. I Norge er det Mattilsynet selv som står for klagebehandlingen. Når Mattilsynet, i tillegg til klagebehandling, også forbereder og fører tilsyn med regelverk, oppstår en «bukken og havresekken»-problematikk. Vi har argumentert for at

dette kan true både rettssikkerheten og hensynet til upartisk saksbehandling. En velfungerende klagebehandling bør kunne ha en lærende og korrigerende funksjon, noe som samtidig kan styrke organisasjonens legitimitet i samfunnet. I Mattilsynet synes nåværende klagebehandlingsordning å være lite egnet til å ivareta en slik funksjon. Som våre data viser, bidrar dagens klagebehandling til å skape mistillit blant næringsaktører og dermed til å svekke tilsynets legitimitet. *Hensynet til uavhengighet i klageordningen kan tilsi at man endrer ordningen i retning av svensk modell, der klagebehandlingen i sin helhet legges til eksterne klageorgan.*

Dyrevernemdene skal ivareta lekmannsskjønnet i dyrevelferdsarbeidet samtidig som de oppnevnes av, og formelt sett er del av, Mattilsynet (Dyrevelferdsloven, 2009, § 30). *Det kan være grunn til å vurdere praktiseringen av lekmannsskjønnet nærmere, herunder nemndenes oppgaver og grad av uavhengighet.*

Vi har videre sett på hvordan den enkelte inspektør opplever tilsynsarbeidet (kapittel 5 og 6). Dataene tyder på noe sprik mellom idealer og realiteter. Mattilsynet er pålagt å drive et risikobasert tilsyn – altså prioritere tilsynsressurser der risikoen for alvorlige avvik er størst, og inspektørene opplever utfordringer med å identifisere risikovirkomheter. Bekymringsmeldinger og Mattilsynets interne informasjonsflyt fremstår som inspektørenes viktigste verktøy i risikovurderingene. Et rent risikobasert tilsyn vil kunne skape stigma blant tilsynsobjekter og derfor virke konfliktskapende. *Både hensyn til konfliktnivå og manglende kunnskap om risikonivå, kan tale for å kombinere et risikobasert tilsyn med andre utvalgsriterier.* De fleste inspektører opplever seg rimelig godt i stand til å føre dialog og håndtere konflikter overfor tilsynsobjekter, og den opplevelsen later til å øke med økende erfaring. Husdyrprodusentene deler i hovedsak denne oppfatningen av inspektørene, dog med en del unntak (se kapittel 11). Inspektørene oppfatter gjennomgående at både dialog og sanksjonsevne er viktig for utøvelsen av tilsynet. Samtidig kan tallene tyde på at inspektører i ulik grad lar det gå automatikk i opptrappingen av virkemidlene (se kapittel 6). Tallene bør tolkes med varsomhet fordi spørsmålet kan tolkes på ulike måter, men også de kvalitative dataene viser varierende grad av automatikk

(kapittel 10). Høy grad av automatikk i virkemiddelbruk kan medføre utfordringer med tanke på å ivareta prinsippet om forholdsmessighet: *Forholdsmessighetsprinsippet tilsier at tilsynet i hver enkelt sak vurderer alternative reaksjonsformer og hvor inngripende og hensiktsmessige de er, opp mot regelbruddets alvorlighetsgrad.*

Tilsynets forvaltningsoppgaver omfatter kontroll, veiledning og saksbehandling. Dataene viser at inspektørene vektet oppgavene noe ulikt. Imidlertid oppfatter de seg i liten grad som etterforskende politi. Veilederfunksjonen vektet sterkere. Tallene viser at denne vektingen i liten grad varierer med inspektørenes bakgrunn, slik som kjønn og erfaring. I vurderingen av eget behov for skjønnsfrihet, vektlegger inspektørene – ikke overraskende – behovene for likebehandling og nødvendig situasjonstilpasning (se kapittel 5).

Når det gjelder skjønn, viser dataene våre at det kan oppstå varierende grad av sprik mellom rettslige rammer for skjønnsutøvelse og praktisering av skjønn på grunnplanet. *Mattilsynet kan i noen tilfeller ha grunn til å arbeide for å øke inspektørenes trygghet i skjønnsutøvelsen, så vel som inspektørenes evne til kommunikasjon overfor tilsynsobjektene.* Den enkelte inspektørs kollegaer og lokal ledelse er særlig viktige for inspektørenes opplæring, og disse ressursene vil trolig måtte stå sentralt også i arbeidet med utøvelsen av skjønn (se kapittel 7).

Utøvelsen av formålstjenlig tilsyn

Styringsvennlig næring

Hvordan styringsmidler virker, avhenger av næringens holdninger til lovverk, lovlydighet og håndhevelse. Vi har derfor undersøkt disse holdningene. I forskningslitteraturen finner vi tradisjonelt to ulike grunnsyn angående slike holdninger (se kapittel 2). Den ene grunnsynet er at mennesker primært motiveres av forventninger om personlig belønning og straff. Dagens system for lovhåndhevelse er i all hovedsak basert på dette grunnsynet. Ifølge dette synet virker offentlig styring best når det tuftes på ytre insentiver, slik som overvåking og straff. Det andre grunnsynet er at mennesker motiveres av sosiale normer og av behov for sosial tilhørighet, anerkjennelse og selvrespekt. Ifølge dette synet virker offentlig styring

best når det tuftes på allment aksepterte verdier og på metoder som borgerne opplever som rettferdige. I motsatt fall kan styringsforsøk skape motstand. Når det gjelder folks lovlydighet, viser forskning at dette andre grunnsynet oftest har størst forklaringskraft, men også at ytre insentiver kan spille viktige roller i en del tilfeller. Våre funn sammenfaller med denne forskningen.

Lovlydighetsforskningen har influert moderne teori om lovhåndhevelse. Spesielt teorien om *responsiv regulering* (*responsive regulation*) har vist hvordan tilsyn kan ta høyde for at aktører motiveres av ulike ting. Forutsetningen er at tilsynet har et tilstrekkelig bredt spekter av virkemidler, og at virkemiddelbruken trappes opp etter riktige kriterier, primært knyttet til virksomhetens grad av samarbeidsvilje. Konklusjonene i denne boka samsvarer med sentrale prinsipper i denne innflytelsesrike teorien.

Funnene våre viser at aktørene i næringen har viktige normer, verdier og virkelighetsoppfatninger til felles. Det gir altså mening å snakke om kultur i næringen (se kapittel 11). Næringskulturen preges av mottakelighet for offentlig styring: De fleste aktører i næringen mener dyrevelferd er viktig, at lovverket bidrar til å styrke dyrevelferden, og at de har en moralsk plikt til å drive lovlydig. De mener Mattilsynet er nødvendig, og de aksepterer å bli utsatt for kontroll. De fleste opplever at inspektørene opptrer på en akseptabel måte. De fleste har betydelig tillit til Mattilsynet som etat. Studien viser altså en næringskultur preget av en grunnleggende *aksept for styringssystemet*. Denne aksepten gir myndighetene et godt utgangspunkt for å lykkes med styring. Mattilsynet har gode grunner til å utforme tilsynssystemet på en slik måte at denne aksepten styrkes, eller i det minste ikke svekkes, både for å bevare tilsynets legitimitet og for å sikre etterlevelse av regelverket.

Selv om det kulturelle grunnlaget for styring er godt, står myndighetene overfor noen utfordringer. Dyreholdere har varierende oppfatninger av hva som er god dyrevelferd. At dyreholdere mener de er opptatt av dyrevelferd betyr ikke nødvendigvis at oppfatningene samsvarer med tilsynets. Dessuten opplever ikke alle at de klarer å ivareta dyrevelferden så godt som de ønsker. Spesielt krevende blir tilsynet når det utøves i strid med de styrtes moraloppfatninger. Negative opplevelser av Mattilsynet er ikke uvanlige, spesielt blant aktører som har opplevd at tilsynet påpeker

regelbrudd hos dem. Mattilsynets fremtreden og reaksjonsmåte oppleves i en del tilfeller som uforholdsmessig harde, og slike opplevelser skaper motvilje og noen ganger aktiv motstand mot tilsynet. Enkelte steder ser vi at motstand mot tilsynet spres og får kollektiv karakter.

Våre funn tyder på at *kvaliteten på møtet* mellom inspektøren og mennesket i virksomheten er avgjørende for relasjonen mellom virksomheten og tilsynsetaten. Møtet med tilsynet oppleves blant våre informanter i næringen som et møte mellom *mennesker*. Relasjonen mellom næring og tilsyn bygges altså nedenfra gjennom den enkelte inspektørs samhandling med mennesket i næringsvirksomheten (se kapittel 10 og 11). Vellykket tilsyn fremmes derfor ikke bare gjennom inspektørens fagkunnskap. Også *inspektørens menneskekunnskap, kulturforståelse og samhandlingsevner har stor, og noen ganger avgjørende, betydning*.

Næringen er altså mottakelig for styring, samtidig som styringen ikke alltid gir tilsiktede resultater. Hvordan kan et formålstjenlig tilsyn da utøves? Boka har pekt på noen svar, og vi skal oppsummere noen av de viktigste.

Hva slags tilsyn virker?

Vi fant ut at næringen i stor grad uttrykte *normativ* motivasjon for å etterleve lovverket: De fleste rapporterte at de etterlevde lovverk fordi de mente det var riktig, og i mindre grad fordi de fryktet sanksjoner (se kapittel 11). Både vår og tidligere forskning viser at folks respekt for tilsyn primært bygger på tilsynets legitimitet og tillitsverdighet, og mindre på tilsynets evne til å skape frykt. Det er altså viktig for et tilsyn å bruke sin makt på måter som samsvarer med folks forståelse av rett og galt. Spørsmålet blir da hva som kjennetegner arbeidsmåten til inspektører som skaper samarbeidsvilje i næringen.

Vi så at inspektører som tok seg tid til å veilede og argumentere overfor virksomheten, ofte lyktes bedre enn de som primært fokuserte på tilsynets maktmidler. Vi har grunnlag for å si at *veiledning og argumentasjon er viktige deler av tilsynets virkemiddelapparat*. Tilsvarende fant vi at tilsyn tidvis virket mot sin hensikt, altså skapte motstand fremfor samarbeidsvilje, når næringen opplevde at tilsynet opptrådte urettferdig, uforholdsmessig eller uhøvisk (se kapittel 10).

De inspektører som lyktes best i å skape samarbeidsvilje, utøvde en form for tilsyn som i kapittel 9 og 10 betegnes som *formålsorientert*. At tilsynet er formålsorientert betyr at hensynet til lovens formål styrer måten tilsynet utøves på. Formålsorientert tilsyn kjennetegnes derfor av løpende, kvalitative hensiktsmessighetsvurderinger.¹ Formålsorientering kan prege både lovanvendelsen, virkemiddelbruken og kommunikasjonsformen. Når det gjelder lovanvendelse, kjennetegnes formålsorientert tilsyn av at *lovens formålsbestemmelse styrer bruken av detaljbestemmelser*, slik at næringen opplever at lovverket ivaretar reelle verdier. Motsatsen er en formalistisk lovanvendelse, som kjennetegnes av at detaljbestemmelser anvendes uten hensyn til formålstjenlighet i det enkelte tilfelle. Inspektørens bruk av skjønn er en viktig forutsetning for lovanvendelsens formålsorientering (se kapittel 2, 7 og 9).

Også når det gjelder virkemiddelbruk, kjennetegnes formålsorientert tilsyn av kvalitative hensiktsmessighetsvurderinger, det vil si at tilsynet i hvert enkelt tilfelle vurderer sjansene for at virkemiddelbruken fremkaller ønsket reaksjon hos tilsynsobjektet. Slik vurdering innebærer at kunnskap om overtreders motivasjoner og forutsetninger innhentes før virkemiddel velges. Formålsorientert virkemiddelbruk har gjerne preg av *responsiv regulering*: Virksomheter som forsøker å drive lovlydig, møtes med veiledning når de feiler, mens virksomheter som ikke forsøker, møtes med opptrappende maktbruk, dog ikke hardere enn nødvendig (f.eks. Ayres & Braithwaite, 1992). Mattilsynets tilsynsvirksomhet har varierende innslag av responsiv regulering, avhengig av individuell praksis og lokal tilsynskultur. Noen tilpasser i stor grad reaksjonsformene til virksomhetenes motivasjon og forutsetninger, mens andre i større grad trapper opp virkemiddelbruken automatisk ved gjentatt overtredelse (se kapittel 5, 9 og 10).

Når det gjelder virkemiddelbruk, er krav om formålsorientering i stor grad nedfelt rettslig i *forholdsmessighetsprinsippet*, det vil si at virkemidler

1 Det er viktig å skille vår tilnærming til formålsorientert tilsyn fra den mål- og resultatstyringsfilosofi som i dag inngår i et grunnleggende prinsipp for statlig styring i Norge – jf. § 4 i økonomireglementet (se Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, 2021; Finansdepartementet, 2003/2021). Vi foreslår en alternativ og langt mer kvalitativ tilnærming til målorientering (se kapittel 9 i denne boka).

skal være hensiktsmessige for dyrevelferden, ikke mer inngripende enn nødvendig, og rimelige etter en helhetsvurdering.

Formålsoverorientert virkemiddelbruk forutsetter at tilsynet har til rådighet et spekter av virkemidler som er tilstrekkelig bredt til å favne de viktigste lovlydighetsmotivasjoner i næringen. Ut fra våre data har Mattilsynet grunn til å *styrke sin veiledningsvirksomhet*.

Motsatsen til formålsoverorientert virkemiddelbruk er en formalistisk virkemiddelbruk, der tilsynet automatisk trapper opp sanksjonsbruken når overtredelsen gjentas, uten at tilsynet først vurderer om overtredelsene skyldtes manglende vilje, manglende evne eller uflaks. I motsetning til formålsoverorientert virkemiddelbruk innebærer ikke formalistisk virkemiddelbruk noen grundig vurdering av overtreders subjektive skyld eller sannsynlige reaksjon på virkemiddelbruken. Faren med formalistisk virkemiddelbruk er at den ofte oppleves som urettferdig og dermed skaper motstand.

Faren for motstand er størst når straff-lignende virkemidler² brukes i fravær av klar subjektiv skyld. Vi har derfor – i arbeidet som supplerer denne boka – argumentert for at tilsyn som er sterkt avhengige av faglig skjønn, sjelden er godt rustet for utstrakt bruk av slike virkemidler. Slike tilsyn kan med fordel reservere straff-lignende virkemidler for aktører som beviselig ikke prøver å etterkomme tilsynets krav (Gezelius, 2019a, 2019b).

Også når det gjelder kommunikasjonsform kjennetegnes formålsoverorientert tilsyn av kvalitative hensiktsmessighetsvurderinger. Et formålsoverorientert tilsyn vil ta hensyn til signaleffekten av for eksempel skriftlig versus muntlig kommunikasjon. Det vil også forsøke å avverge utrygghet og misforståelser i samhandlingen mellom tilsyn og virksomhet. Utrygghet og misforståelser kan gjelde for eksempel lovfortolkning, tilsynets vurderinger av virksomheten, tilsynets oppfatninger av virksomheten, og tilsynets videre handlemåte i en sak. Hensiktsmessighetsvurderinger

2 «Straff-lignende virkemidler» viser her først og fremst til såkalte «administrative sanksjoner», altså sanksjoner ilagt av forvaltningen og som regnes som straff i henhold til Den europeiske menneskerettighetskonvensjon, men ikke i henhold til Grunnloven (Forvaltningsloven, 1967, § 43; NOU 2003: 15). Data fra Aniwele viser at næringen *opplever* Mattilsynets administrative sanksjoner som straff (Gezelius, 2019a).

kan også gjøres – muligens i noen utstrekning innenfor gjeldende rett – angående forhåndsvarsling av tilsyn. Vi har i den forbindelse vist til det svenske Jordbruksverkets praksis med å betrakte tilsyn som uvarslet når det ikke er meldt tilsynsobjektet tidligere enn 24 timer før kontrollen (se kapittel 9).

Vi har sett at inspektørens personlige fremtreden er viktig for næringsaktørens holdning til tilsynet. Høvisk fremtreden kan legge grunnlag for samarbeidskultur i næringen, mens fremtreden som oppleves respektløs eller urimelig kan legge grunnlag for motstandskultur. Dataene tyder på at uvarslet tilsyn stiller særlige krav til respektfull fremtreden (se kapittel 11).

Inspektørers personlige fremtreden under tilsyn varierer. I noen tilfeller skyldes virksomhetens motstand mistillit mot konkrete inspektører. Opptrappende virkemiddelbruk kan da forsterke motstanden mot tilsynet. For å unngå fastlåsing av slike konflikter, kan tilsynet *institudere et rutinemessig skifte av saksbehandlende inspektør før tilsynet tyr til de mest inngripende virkemidlene* (se kapittel 10).

Personlig håndhevelsesstil kan forplante seg og ta form av lokale tilsynskulturer. Disse kan igjen stimulere til lokale samarbeids- eller motstandskulturer i næringen. Derfor har tilsynets sentrale ledelse grunn til å være oppmerksom på muligheten for langvarige konsekvenser av personbetingete konflikter. I særskilte tilfeller kan ledelsen ha grunn til å gripe inn overfor enkeltinspektører i form av rettledning eller omplassering til andre oppgaver. Motsatt ser vi at kontinuitet på personalsiden er gunstig når samhandlingen fungerer, spesielt i perioder der andre endringer – for eksempel nytt regelverk – skaper usikkerhet i næringen (se kapittel 10).

Veksten i offentlige tilsynsoppgaver har skjedd uten tilsvarende utvikling i offentlige utdannings- og sertifiseringsordninger, til tross for at inspektører i ulike etater har felles kompetansebehov på mange områder. *Det bør derfor vurderes å bygge opp et nasjonalt, akkreditert utdanningstilbud for inspektører.* Utdannelsen bør omfatte temaer som rettssikkerhet, forvaltningsrettslige prinsipper, situasjonsvurdering, kommunikasjon med tilsynsobjekter og teori om lovlydighetsmotivasjon og lovhåndhevelse. En slik utdanning vil kunne gi et mer kunnskapsbasert tilsyn, økt tillit til tilsynet og færre unødige konflikter mellom tilsyn og næring.

Videre lesning

Deler av forskningen bak denne boka finnes i fagartikler som overlapper eller supplerer kapitlene. I artikkelen «Managing Animal Welfare in Food Governance in Norway and Sweden: Challenges in Implementation and Coordination» viser Lundmark Hedman et al. (2021) hvordan det norske forvaltningssystemet, gjennom statliggjøring og fordeling av ansvar på færre myndighetsorganer, er tettere organisatorisk koordinert enn det svenske. På den måten har det norske systemet større potensial for enhetlig og konsistent forvaltningspraksis. Forfatterne argumenter samtidig for at bedre koordinert forvaltning krever reduksjon i lovgivningens mangetydighet, samt felles tilsynskultur blant inspektørene. Koordinering kan fremmes gjennom organisatorisk utforming, men også gjennom utvikling av felles forståelser av hva som utgjør et godt tilsyn.

To artikler drøfter, mer generelt, samfunnets kulturelle forutsetninger for offentlig styring. Artikkelen argumenterer for betydningen av å styre på måter som samsvarer med samfunnets moralske forventninger. I artikkelen «Consequences of Tit-for-Tat Enforcement» argumenterer Gezelius (2019b) for at vellykket opptrappende virkemiddelbruk krever samsvar mellom rettssystemets forståelse av skyld, og samfunnets moralske forståelse av skyld. I artikkelen «Forvaltningen som lovhåndhever» argumenterer Gezelius (2019a) for at en straff-orientert dreining av offentlige tilsyn er lite tilpasset norsk lovlydighetskultur, og at en slik dreining i verste fall kan undergrave tilsynet legitimitet i en grad som svekker myndighetenes styringsevne.

Referanser

- Ayres, I. & Braithwaite, J. (1992). *Responsive regulation: Transcending the deregulation debate*. Oxford University Press.
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. (2021, 14. desember). *Mål- og resultatstyring*. <https://dfo.no/fagomrader/mal-og-resultatstyring>
- Dyrevelferdsloven. (2009). *Lov om dyrevelferd (LOV-2009-06-19-97)*. Lovdata. <https://lovdata.no/lov/2009-06-19-97>
- Finansdepartementet. (2021, 31. august). *Reglement for økonomistyring i staten. Bestemmelser om økonomistyring i staten*. (Opprinnelig fastsatt 12. desember

- 2003) https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fin/vedlegg/okstyring/reglement_for_ekonomistyring_i_staten.pdf
- Forvaltningsloven. (1967). *Lov om behandlingsmåten i forvaltningsaker* (LOV-1967-02-10). Lovdata. <https://lovdata.no/lov/1967-02-10>
- Gezelius, S. S. (2019)a. Forvaltningen som lovhåndhever: Legitimitet, virkemiddelbruk og styringsevne. *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, 96(3), 53–75.
- Gezelius, S. S. (2019b). 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>
- Lundmark Hedman, F., Veggeland, F., Vågsholm, I. & Berg, C. (2021). Managing animal welfare in food governance in Norway and Sweden: Challenges in implementation and coordination. *Animals*, 11(7), 1899. <https://doi.org/10.3390/ani11071899>
- NOU 2003: 15. (2003). *Fra bot til bedring: Et mer nyansert og effektivt sanksjonssystem med mindre bruk av straff*. Justis- og beredskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2003-15/id454137/>

Forfatterbiografier

Charlotte («Lotta») Berg er veterinær og professor i «husdjurens miljø och hälsa» ved Sveriges Lantbruksuniversitet i Skara. Hun leder Nationellt Centrum för Djurvälstånd (SCAW) og er «Diplomate» til European College of Animal Welfare and Behavioural Medicine. Charlotte Berg har i mange år forsket på dyrevern og dyrevelferd, herunder spørsmål relatert til lovgivning og kontroll på disse områdene. Hun har i tillegg jobbet med One Health- og One Welfare-spørsmål relatert til både mennesker, husdyr og ville dyr. Hun har publisert en stor mengde arbeider på områdene dyrevern/dyrevelferd og dyrehold, samt forebyggende smittevern for landbruksdyr og oppdrettsfisk. I tillegg har hun publisert på tematikk relatert til rettslig regulering, kontroll og regeletterlevelse på dyrevelferdsområdet, samt ulike typer frivillige dyrevelferdsprogram. Hun har også arbeidet i lang tid med disse spørsmålene på EU-nivå, knyttet til både risikovurdering og lovgivning. Hennes publikasjoner inkluderer blant annet: «Private Animal Welfare Standards – Opportunities and Risks» (med Lundmark, F. & Röcklinsberg, H.) i *Animals*, «Non-Compliance and Follow-Up in Swedish Official and Private Animal Welfare Control of Dairy Cows» (med Lundmark Hedman, F. et al.) i *Animals*, «Thirty Years of Changes and the Current State of Swedish Animal Welfare Legislation» (med Lundmark Hedman, F. & Stéen, M.) i *Animals*, og «Compliance with Animal Welfare Regulations; Drivers and Consequences (med Lundmark Hedman, F.) i *CAB Reviews*.

Stig S. Gezelius er professor ved Institutt for økonomi, historie og samfunnsvitenskap ved Universitetet i Sørøst-Norge. Han har doktorgrad i sosiologi fra 2002 og har i det meste av sin karriere arbeidet med spørsmål knyttet til regulering og lovlydighet i næringslivet. Han har tidligere arbeidet ved Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning, med spørsmål knyttet til styring, etterlevelse og økonomi i primærnæringene.

Han har utgitt en rekke publikasjoner om betingelser for lovlidighet og virkninger av offentlig styring. Disse publikasjonene omfatter eksempelvis «Consequences of Tit-for-Tat Enforcement» i *Law & Policy*, «Toward a Theory of Compliance in State Regulated Livelihoods» (med Hauck, M.) i *Law & Society Review*, og «Forvaltningen som lovhåndhever» i *Nordisk Administrativt Tidsskrift*.

Frida Lundmark Hedman er adjunkt i dyrevern ved Institutionen för husdjurens miljö och hälsa ved Sveriges Lantbruksuniversitet i Skara. Hun har en ph.d. fra 2016 om dyrevern/dyrevelferd, regelverk og kontroll og har gjennomført en rekke forskningsprosjekter på disse områdene siden da. Tidligere har hun jobbet som dyrevernsinspektør i Sverige, samt som saksbehandler for dyreverns- og regelverksspørsmål hos Djurskyddsmyndigheten, Jordbruksverket. Hun har publisert en rekke arbeider på dyrevelferdsområdet. Av disse kan nevnes «Thirty Years of Changes and the Current State of Swedish Animal Welfare Legislation» (med Berg, C. & Stéen, M.) i *Animals*, «Cattle Cleanliness from the View of Swedish Farmers and Official Animal Welfare Inspectors» (med Andersson, M. et al.) i *Animals*, «Non-Compliance and Follow-Up in Swedish Official and Private Animal Welfare Control of Dairy Cows» (med Hultgren, J. et al.) i *Animals*, og ph.d.-avhandlingen «Mind the Gaps! From Intentions to Practice in Animal Welfare Legislation and Private Standards».

Arne Holm er dr.polit. i statsvitenskap og forsker ved By- og regionforskningsinstituttet NIBR ved OsloMet. Han har arbeidet med problemstillinger innenfor offentlig politikk og flernivåstyring i ulike sektorer i en årrekke, hvorav over ti år på Norsk institutt for by- og regionforskning. Dette har resultert i en rekke rapporter og et utvalg bokutgivelser, både knyttet opp mot enkeltsektorer og offentlig sektor generelt.

Ola Nafstad er assisterende direktør og fagdirektør for husdyrproduksjon og dyrevelferd, bærekraftig produksjon og kosthold i Animalia (Norwegian Meat and Poultry Research Centre). Nafstad er utdannet veterinær og dr.med.vet. i forebyggende helsearbeid hos storfe. Han har

arbeidet med dyrehelse, dyrevelferd, bærekraftig husdyrproduksjon og ledelse i Animalia siden 2000.

Sigrd Stokstad er førsteamanuensis ved Institutt for offentlig rett ved Universitetet i Oslo. Hun er utdannet cand.jur. ph.d., og har hatt rettsregler om styring og demokrati i offentlig sektor som forskningsfelt i mange år. Fram til sommeren 2021 var hun forsker II på By- og regionforskningsinstituttet NIBR ved OsloMet. I dag har hun fagansvar for forvaltningsrett på Institutt for offentlig rett. Av Stokstads publikasjoner kan nevnes «Short- and Long-Term Delegation: What Are the Effects on Politicians' Sense of Control?» (med Winsvold, M. S. & Zeiner, H. H.) i *Public Management Review*, «Delt lederskap i Oslo kommune» (med Klausen, J-E. E. & Myrvold, T.) i *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, og «Utvidet adgang til domstolskontroll i tvister mellom stat og kommune» i Tøssebro, H.N. (red.), *Ugyldighet i forvaltningsretten*.

Oddveig Storstad er førsteamanuensis ved Institutt for lærerutdanning ved Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU) og har en doktorgrad i sosiologi fra samme universitet. Hun har tidligere jobbet som forsker ved Ruralis og NIBIO, og har spesielt jobbet med sosiologiske problemstillinger knyttet til mat, landbruk og forbruk. Hun var med å utvikle undersøkelsen *Trender i norsk landbruk* som hun også ledet i flere år. Storstad har jobbet på prosjekter om dyretragedier og helse, miljø og sikkerhet i landbruket. Hun jobber i dag med forskning på ungdom, demokrati og medborgerskap og er nasjonal koordinator for den internasjonale demokratiundersøkelsen *International Civic and Citizenship Education Study* (ICCS).

Elisiv Tolo er ansatt som spesialveterinær ved Animalia (Norwegian Meat and Poultry Research Centre), med arbeidsområde dyrevelferd under transport, håndtering og avlving på slakteri. Hun har erfaring fra klinisk praksis, offentlig tilsyn, utarbeiding av opplæringsprogrammer for dyrebilsjåfører og personell på slakteri, samt utvikling og gjennomføring av etiske regnskap. Hun har vært forfatter og medforfatter på artikler om transport, plukking av fjørfe og bedøving av dyr før avlving.

Frode Veggeland er professor ved Institutt for helse og samfunn ved Universitetet i Oslo og seniorforsker ved Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO). Han har doktorgrad i statsvitenskap fra 2004 og har i en årrekke publisert nasjonalt og internasjonalt på områder relatert til regulering av mat, helse og landbruk. Veggeland ledet i 2006 sekretariatet for utvalget som evaluerte norske myndigheters håndtering av det nasjonale E. coli-utbruddet. I 2021–2022 er han del av Koronakommisjonens sekretariat som gransker myndighetenes håndtering av covid-19-pandemien. Veggelands publikasjoner inkluderer blant annet «Experiments in Food Safety Policy Integration in the European Union» (med Ugland, T.) i *Journal of Common Market Studies*, «State Regulatory Capacity: Experiences from Public Sector Reforms in Norway» (med Kjekshus, L.E.) i *Public Administration*, og «Managing Animal Welfare in Food Governance in Norway and Sweden» (med Lundmark Hedman, F., Berg, C. & Vågsholm, I.) i *Animals*.

Ivar Vågsholm er professor i mattrygghet og prefekt ved Institutionen för biomedicin och veterinär folkhälsovetenskap ved Sveriges Lantbruksuniversitet i Uppsala. Vågsholm har publisert innenfor veterinær folkehelse og epidemiologi i 35 år, med fokus på spørsmål relatert til EU og EØS, overvåkning og kontroll av dyrehelse og dyrevern, zoonoser og smittsomme dyresykdommer. Han er utdannet veterinær og godkjent europeisk spesialist (Diplomate) innenfor veterinær folkehelse. Vågsholms publikasjoner inkluderer blant annet «Managing Animal Welfare in Food Governance in Norway and Sweden» (med Lundmark Hedman, F., Veggeland, F. & Berg, C.) i *Animals*, «Challenges and Opportunities in the Implementation of New Meat Inspection Systems in Europe» (med Antunović, B. et al.) i *Trends in Food Science & Technology*, og «Food Security, Safety, and Sustainability – Getting the Trade-Offs Right» (med Arzoomand, N.A. & Boqvist, S.) i *Frontiers in Sustainable Food Systems*.