

## 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 –  
storbyuniversitetet<sup>1</sup>

**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/sector (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 kontorplass et annet sted, mens kun 37,8 prosent svarer at leder har sin primære kontorplass 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](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](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](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](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](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](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 kontorplass på samme arbeidsted	37,8
Delvis – leder ruller mellom flere arbeidssteder	25,9
Nei – leder har kontorplass 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