

# 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 mistenkeliggjort 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,<sup>1</sup>

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.

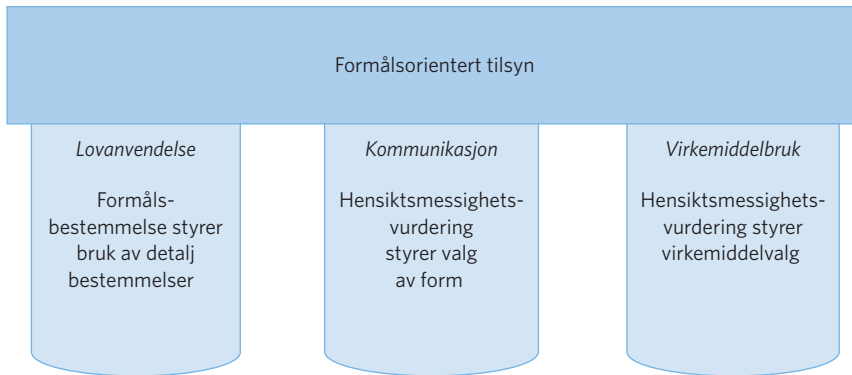
Kapitlet bygger hovedsakelig på kvalitative data som forskergruppen i Aniwel samlet inn ved norske slakterier og dyretransportfirmaer mellom 2016 og 2019. Materialet består av semi-strukturerte intervjuer med tilsammen sytten informanter i Mattilsynet, slakteribedrifter og transportbedrifter, samt fem 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*.<sup>2</sup> Kjennetegn

<sup>2</sup> 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).<sup>3</sup>

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.<sup>4</sup>

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 forholdsmessighetsprinsippet 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.<sup>5</sup> 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. Dyretransportørene<sup>6</sup> 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,<sup>7</sup> 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

<sup>7</sup> 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 registret 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. I stedet for 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)<sup>8</sup>, 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.<sup>9</sup> 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 kompensere 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 sprengte 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.