

Det risikobaserte tilsynet – inspektørenes oppfatninger av tilsynsprosessen

Arne Holm

By- og regionforskningsinstituttet NIBR ved OsloMet – storbyuniversitetet

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

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

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

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

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

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

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

Innledende om tilsynsmetodikk i Mattilsynet

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

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

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

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

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

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

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

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

Rammer for Mattilsynets risikobaserte tilsyn

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Tilsyn som metode for regeloverholdelse

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Dilemmaer ved inspektørrollen

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

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

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

Datagrunnlag og metode

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

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

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

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

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

Tilsyn innenfor dyrevelferdsregelverket: Risikobasert tilsyn i praksis

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

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

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

Faser i tilsynet

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

(1) Utvelgelses- og samhandlingsfasen

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

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

(2) Dialog- og inspeksjonsfasen

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

(3) Oppfølgingsfasen

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

Fase 1. Utvelgelse og samhandling

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Fase 2. Dialog og inspeksjon

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Fase 3. Oppfølging

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Tiltak overfor dyreholdere med personlige vansker av mer psykososial karakter

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

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

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

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

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

Risikobasert tilsyn versus tilsynskampanjer og randomisert tilsyn

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Er enhetlig og helhetlig tilsyn sikret med utgangspunkt i risikovurderinger?

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

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

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

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

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

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

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

Referanser

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

- [Masteroppgave, Universitetet i Oslo]. DUO vitenarkiv. <http://urn.nb.no/URN:NBN:no-22231>
- Ellefsen, R. (2013). Å fylle «dyrevelferd» med mening: Skillelinjene i dyrevelferdsdebatten. *Sosiologi i dag*, 43(2).
- Europaparlaments- og rådsforordning nr. 2017/625. (2017, 15. mars). *Europaparlaments- og rådsforordning (EU) 2017/625 om offentlig kontroll for å sikre anvendelsen av næringsmiddel- og fôrvareregelverket samt regler for dyrs helse og velferd, plantehelse og plantevernmidler*. Lovdata.
- Gezelius, S. S. (2019). Consequences of tit-for-tat enforcement: Toward a Hippocratic principle of regulatory implementation. *Law & Policy*, 41(2), 220–241. <https://doi.org/10.1111/lapo.12125>
- Gunningham, N. (2010). Enforcement and compliance strategies. I R. Baldwin, M. Cave & M. Lodge (Red.), *The Oxford handbook of regulation* (s. 131–135). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199560219.003.0007>
- KPMG. (2019). *Uavhengig gransking av Mattilsynet. Rapport til Landbruks- og matdepartementet*. https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/no/pdf/2019/12/uavhengig-gransking-av-mattilsynet_10.12.19.pdf
- Kringen, J. (2012). *Regulering og tilsyn som kunnskapsområde og forskningstema*. I P. H. Lindøe, J. Kringen & G. S. Braut (Red.), *Risiko og tilsyn* (s. 101–122). Universitetsforlaget.
- Landbruks- og matdepartementet. (2016). *Statsbudsjettet 2020. Landbruksdepartementets tildelingsbrev til Mattilsynet 2016*. <https://www.regjeringen.no/contentassets/f3630965333e4af2a5f1007dbdcobad9/tildelingsbrev-mattilsynet-2020.pdf>
- Lipsky, M. (2010). *Street level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*. Russel Sage Foundation.
- Lloyd-Bostock, S. M. & Hutter, B. M. (2008). Reforming regulation of the medical profession. The risk of risk-based approaches. *Health, Risk & Society*, 10(1), 69–83. <https://doi.org/10.1080/13698570701782460>
- Mattilsynet. (2020). *Årsrapport 2020*. https://www.mattilsynet.no/om_mattilsynet/aarsrapporter_fra_mattilsynet.775
- Maynard-Moody, S. & Musheno, M. (2000). State agent or citizen agent: Two narratives of discretion. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2), 329–358. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a024272>
- Paul, R. (2016). Entgegen aller Wahrscheinlichkeiten? Erklärungsansätze für die Diffusion risikobasierter Regulierung im föderalen System Deutschlands. *Dms – der moderne staat: Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 9(2), 325–252. <https://doi.org/10.3224/dms.v9i2.26348>

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