

KAPITTEL 5

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

Arne Holm

By- og regionforskningsinstituttet NIBR ved OsloMet – storbyuniversitetet

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

Nøkkelord: inspektører, funksjon, tilsyn, helhetlig tilsyn

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

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

Lisens: CC BY-ND 4.0

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

Keywords: inspectors, function, supervision, holistic supervision

Innledning

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

Den videre analysen ta for seg tre empiriske delproblemstillinger:

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

Teoretisk tilnærming

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

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

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

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

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

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

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

Metode

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

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

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

Hvem er inspektørene?

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

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

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

Tabell 1. Alder krysskoblet med kjønn. Prosentfordelinger

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

Kilde: Aniwel

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

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

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

Kilde: Aniwel

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

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

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

Inspektørenes oppfatning av egen funksjon

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

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

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

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

Kilde: Aniwel

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

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

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

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

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

Kilde: Aniwel

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

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

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

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

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

Forklaringer på variasjoner i oppfatningene av egen funksjon

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Potensialet for funksjonsrelaterte konflikter blant inspektørene

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

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

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

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

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

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

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

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

Kilde: Aniwel

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

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

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

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

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

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

Kilde: Aniwel

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

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

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

Hva oppfatning av egen funksjon betyr for tilsynsarbeidet

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

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

Inspektørenes oppfatninger om årsaker til regelbrudd

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

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

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

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

Kilde: Aniwel

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

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

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

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

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

Kilde: Aniwel

*Signifikant på 0,05-nivået

**Signifikant på 0,01-nivået

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Kilde: Aniwel

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

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

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

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

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

Kilde: Aniwel

*Signifikant på 0,05-nivå

**Signifikant på 0,01-nivå

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

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

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

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

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

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

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

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

Hva inspektørenes oppfatning av egen funksjon betyr for utøvelsen av skjønn

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

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

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

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

Kilde: Aniwel

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

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

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

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

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

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

Kilde: Aniwel

*Signifikant på 0,05-nivå

**Signifikant på 0,01-nivå

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

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

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

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

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

Oppfatning av ulike funksjoner og tilsynsstrategier

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

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

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

Kilde: Aniwel

*Signifikant på 0,05-nivå

**Signifikant på 0,01-nivå

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

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

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

Utfordring for et enhetlig tilsyn?

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

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

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

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

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

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

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

Referanser

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

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