

# Mennesket i tilsynet: Personlig håndhevelsesstil, lokal tilsynskultur og bedriftsmotstand

Stig S. Gezelius

Universitetet i Sørøst-Norge

**Sammendrag:** Hvordan oppstår lokal variasjon i samarbeidsvilje og konflikt mellom tilsyn og næring? Ved hjelp av feltarbeidsdata sammenlignes samarbeidsforholdet mellom tilsyn og næring ved tre slakterianlegg. Forholdet varierer fra høy gjensidig tillit til betydelig grad av motsetning. De lokale samarbeidsforholdene har utviklet seg over tid gjennom selvforsterkende spiraler av henholdsvis tillitsbygging og motstand. Spiralene lar seg i betydelig grad spore tilbake til relasjoner mellom enkeltindivider, til dels langt tilbake i tid. Disse relasjonene har, gjennom spredningseffekter, blitt sementert form av lokale tilsyns- og samarbeidskulturer. Tilsynsetater kan være tjent med å bygge rutiner for å utnytte ønskede, og motvirke uønskede, effekter av personlig håndhevelsesstil. Uten rutiner for å håndtere individuell variasjon, risikerer tilsynet at konflikter stivner i varige relasjoner mellom tilsyn og næringsmiljøer. Kapitlet avsluttes med forslag til hvordan Mattilsynet kan bygge rutiner for å unngå at personavhengige konflikter sementeres i form av langvarige motstandskulturer.

**Nøkkelord:** lovhåndhevelse, tilsyn, skjønn, kultur, motstand, dyrevelferd

**Abstract:** How does local variation in cooperation and conflict between businesses and inspectorates arise? Based on fieldwork data, I compare business/inspectorate relations at three Norwegian slaughterhouse facilities. Relations vary from high mutual trust to significant mutual opposition. I argue that local relations have developed over time as spirals of mutual trust-building and resistance, respectively. Such spirals can to a significant extent be traced to interpersonal relationships, even ones that ceased long ago. These relationships have spread and stiffened in the form of local cultures of cooperation and resistance. Inspectorates may benefit from routines that promote desired effects and prevent undesired effects of personal enforcement style. Without such routines, inspectorates risk conflicts being transformed

Sitering: Gezelius, S. S. (2022). Mennesket i tilsynet: Personlig håndhevelsesstil, lokal tilsynskultur og bedriftsmotstand. I S. S. Gezelius & F. Veggeland (Red.), *Forvaltning av dyrevelferd i Norge: Hvordan få lovverk til å virke?* (Kap. 10, s. 281–311). Cappelen Damm Akademisk. <https://doi.org/10.23865/noasp.159.ch10>

Lisens: CC BY-ND 4.0

into permanent cultures of resistance. The chapter ends with suggestions for how the Norwegian Food Safety Authority might build routines to prevent person-dependent conflicts from developing into enduring cultures of resistance.

**Keywords:** law enforcement, inspections, culture, resistance, animal welfare

Så lenge jeg slipper at HUN kommer her igjen, så kan egentlig hvem som helst av de andre komme her. Det gjør meg ingen ting. Fordi jeg har ikke truffet noen andre i Mattilsynet som oppfører seg på den måten.

— Fra intervju med husdyrprodusent

## Ulike tilsynsmåter, ulike virkninger

Noen inspektører møter gjennomgående respekt og samarbeidsvilje når de er på tilsyn. Andre møter ofte – stilltiende eller uttalt – motvilje og motstand. Vi har sett at slike variasjoner henger sammen med måten inspektørene arbeider på (se særlig kapittel 9, men også 11). I dette kapitlet skal vi løfte blikket og studere hvordan konfliktnivået kan variere mellom ulike geografiske områder. Vi skal se at inspektørers arbeidsmåter kan spres og sementeres over tid, slik at lokale tilsynskulturer oppstår. Vi skal også se at slik tilsynskultur påvirker samarbeidsklimaet overfor den lokale næringen. Ett av stedene vi studerte, bar preg av nært samarbeid mellom tilsyn og næring. Her snakket ikke næringsinformantene om tilsynet som fiende, og de fortalte ikke om våkenetter, magesmerter i møte med inspektører og om å ville slutte i jobben. De snakket heller – med en viss stolthet – om hva de gjorde for å sikre dyrevelferd under arbeidsoperasjonene sine. Et annet sted så vi tegn til motsatt dynamikk: inspektører ble omtalt som kunnskapsløse, hensynsløse, og som maktmennesker ute etter å ta noen. Informanter fortalte om kampviljen sin, om endeløs brevskrivning, krangler med inspektører, rettssaker og sågar selvmord. Problemstillingen jeg her vil belyse, er derfor: *Hvordan oppstår lokal variasjon i samarbeidsvilje og konfliktnivå mellom tilsyn og næring?*

Jeg avgrenser analysen til faktorer tilsynet har direkte kontroll over, som er utøvelsen av tilsynet. Denne avgrensningen er betinget av

prosjektets mandat, som er å se på myndighetenes handlingsmuligheter. Avgrensningen impliserer på ingen måte at ikke særtrekk ved næringsaktørene kan utgjøre vesentlige forklaringer på både gode og dårlige samarbeidsforhold.

For å belyse problemstillingen, begynner jeg med betingelsene for individuell variasjon i tilsynsutøvelsen, som har å gjøre med inspektørens dobbeltrolle som fagekspert og embetsutøver. Dernest ser jeg på hvordan individuelle tilsynspraksiser kan forme lokale tilsynskulturer, og hvordan disse kulturrene kan skape varige mønstre av konflikt eller samarbeid med næringen.

Analysen bygger på data samlet inn ved slakterier og dyretransportfirmaer mellom 2016 og 2019. Materialet omfattet semi-strukturerte intervjuer med sytten informanter i slakteribedrifter, transportbedrifter og i Mattilsynet, samt fem dager med deltakende observasjon og feltintervjuer på slakterier og i dyretransport. Materialet omfatter data fra drøyt førti informanter totalt, og ble samlet inn ved tre ulike slakterianlegg. Anleggene ble valgt ut etter grad av konflikt mellom næring og tilsyn. Analysen trekker også veksel på atten semistrukturerte intervjuer med husdyrprodusenter, samt åtte tilsvarende intervjuer med inspektører i Mattilsynet, gjennomført i 2016. Produsentenes historikker i kontakten med tilsynet var blant utvalgs-kriteriene. Samtlige informanter i undersøkelsene, med unntak av enkelte i lederposisjoner, ble garantert konfidensialitet. Metodene er nærmere beskrevet i bokas kapittel 1.

Kapitlet tar teoretisk utgangspunkt i skillet mellom *formålsorientert* tilsyn og *formalistisk* tilsyn, et begrepspar som ble presentert i kapittel 9 og som bygger på en kombinasjon av analyser av dataene våre, tidligere forskning og sentrale håndhevelsesteorier (f.eks. Bardach & Kagan, 1982/2017; Braithwaite, 2011; Hawkins, 1984; Tyler, 1990). De to tilsynsformene – formålsorientert og formalistisk tilsyn – er å betrakte som *idealtyper*, altså som abstrakte modeller som hjelper oss med å beskrive utvalgte trekk ved virkeligheten (Weber, 1949, s. 49–110). Å klassifisere inspektører som enten formålsorienterte eller formalistiske blir oftest for enkelt, men begrepene hjelper oss med å forstå særtrekk ved deres måter å jobbe på.

Tabell 1 viser det formålsorienterte og det formalistiske tilsynets respektive kjennetegn angående lovanvendelse, virkemiddelbruk og

kommunikasjonsform. Utdypende beskrivelse av disse kjennetegnene finnes i kapittel 9. Formålsoorientert tilsyn kjennetegnes av at inspektøren har lovens formål for øyet under tilsynet. Det vil si at inspektøren vektlegger de detaljregler – eller regelforståelser – som har betydning for dyrevelferden i den aktuelle situasjonen. Likeledes bruker inspektøren de virkemidler, og den kommunikasjonsform, som virker mest motiverende – det være seg oppmuntring, veiledning, advarsler eller straff. Detaljregler og virkemidler brukes altså i den utstrekning inspektøren anser at de tjener lovformålet. Formalistisk tilsyn, derimot, kjennetegnes av at inspektøren anvender detaljbestemmelser og virkemidler uten hensyn til formålstjenligheten i hvert enkelt tilfelle. Når formålstjenlighet i liten grad vurderes, kan virkemiddelbruken baseres på det Christie (2004) kaller *smale relevanskriterier*, altså at få hensyn tillates å innvirke på virkemiddelvalget. Likeledes vil formalistisk tilsyn bruke standardiserte, gjerne skriftlige, kommunikasjonsformer, uten at hensiktsmessigheten vurderes i hvert enkelt tilfelle.

Både formålsoorientert og formalistisk tilsyn er forankret i lovverket, men vektlegger ulike deler av det. Mens et formålsoorientert tilsyn bruker lovens formålsbestemmelse som sentral rettesnor, bruker et formalistisk tilsyn ordlyden i ulike detaljbestemmelser som sentral rettesnor.

**Tabell 1.** Formålsoorientert versus formalistisk tilsyn

	<b>Lovanvendelse</b>	<b>Virkemiddelbruk</b>	<b>Kommunikasjonsform</b>
Formålsoorientert tilsyn	Formålsbestemmelse styrer bruk av detaljbestemmelser	Styres av hensiktsmessighetsvurdering	Styres av hensiktsmessighetsvurdering
Formalistisk tilsyn	Detaljbestemmelser brukes som mål i seg selv	Baseres på automatikk og smale relevanskriterier	Formelle hensyn prioriteres alltid

## Hvorfor varierer tilsynspraksis? Inspektøren mellom fagrollen og embetsrollen

I likhet med andre norske direktorater er Mattilsynet et faglig forvaltningsorgan. Det vil si at tilsynet utøver myndighet gjennom en kombinasjon av jus og saksspesifikk fagkompetanse: Tilsynet skal bruke faglig ekspertise, men da i samsvar med bestemte rettsregler. Inspektørrollen

rommer derfor både en fagrolle og en embetsrolle, hvilket medfører et visst spenningsforhold mellom personlig autonomi og hierarkisk styring (se også kapittel 5). Spenningsforholdet blir merkbart når tvil oppstår om hvor jussen setter grenser for den faglige skjønnsutøvelsen (se kapittel 7).

Karakteristisk for tilsynets fagrolle, er at inspektører rekrutteres på bakgrunn av sin saksspesifikke fagkompetanse. Dyrevelferdsinspektørene er utdannede veterinærer, ikke jurister eller politifolk. Forvaltningsmessig kompetanse erverver inspektørene seg gjennom Mattilsynets egne kurs, og, fremfor alt, gjennom praktisk opplæring fra kollegaer og overordnede. Rustet med denne kombinasjonen av teknisk ekspertise og forvaltningskompetanse skal inspektøren utøve sitt virke mellom hierarki, eget faglig skjønn og tilsynsobjektene forventninger.

Oppgaven er krevende. Inspektøren kan oppleve krysspess mellom fagrollens forventninger om selvstendig skjønnsutøvelse og embetsrollens forventninger om lydighet og enhetlighet. Dette krysspesset er ikke nytt eller særskilt for Mattilsynet, det er langt på vei innebygd i selve direktoratmodellen (se Christensen et al., 2014). I Mattilsynets tilfelle er krysspesset blitt forsterket av to forvaltningstrender. Den ene trenden handler om mer såkalt *funksjonsbaserte* regelverk, altså regler som stiller mer eller mindre generelt formulerte resultatkrav fremfor detaljerte handlingskrav. I mange tilfeller øker denne typen regler skjønnsrommet, og dermed autonomien, hos den enkelte inspektør. Den andre trenden handler om at tilsynene har fått økt sanksjonsmyndighet. Mattilsynet har valgt å benytte sanksjonsmyndigheten, noe som styrker kravet om enhetlig tilsyn og dermed hierarkisk styring (se Gezelius, 2019b). Sanksjonsbruken trekker altså inspektørene sterkere mot embetsrollen, samtidig som lovutformingene trekker dem sterkere mot en selvstendig fagrolle.

Den enkelte inspektørs praksis formes i møtet mellom disse motstridende forventningene, og ulike inspektører tilpasser seg ulikt. Eksempel 1, hentet fra slakteristudien, illustrerer balansegang mellom fagrollen og embetsrollen i en tilsynssituasjon.

#### **Eksempel 1: Fagrollen og embetsrollen**

Ifølge forskrift skal lakterende dyr [dyr med melk i jurene] melkes med høyst 12 timers mellomrom (Forskrift om næringsmessig transport av dyr,

2012). Slakteriet ønsker å unngå melking inne på slakterifjøset grunnet sikkerheten for personalet og varierende melkeferdigheter. Derfor avliver slakteriet helst lakterende dyr kort tid etter ankomst. Et vesentlig spørsmål i lovanvendelsen gjelder da grensen for når et dyr skal klassifiseres som «lakterende». De ansatte prioriterer på eget initiativ dyr som har kalvet for mindre enn tre måneder siden, fordi de anser at det først og fremst er disse som vil lide av å stå over natten. I øvrige tilfeller adlyder de den inspektør som til enhver tid måtte befinne seg i fjøset. Ulike inspektører anvender bestemmelsen ulikt.

Da jeg følger en tilsynsveterinær på tilsyn i storfefjøset, forteller vedkommende at ifølge regelverket skal ingen lakterende dyr stå over natten, men at å følge den regelen helt slavisk gir lite mening. Hen forteller at hen har [lang erfaring] som veterinær og har melket dyr selv. Hen gjør derfor sine vurderinger av om hvorvidt dyrene faktisk tåler å stå over natten, og hen sier hen har rett til å gjøre den vurderingen. I noen tilfeller tåler de fint å stå over, og da godkjenner hen det. Men, sier hen, vi har et regelverk, og «man skal ikke tøyse for mye med det». Mens vi står og prater, kommer ei ku inn, og en fjøsansatt argumenterer overfor veterinæren at kua kan stå over natten. Veterinæren peker da på juret, som er stort og drypper av melk, og sier at hun må slaktes nå. (Fra feltnotater, Raslesabel slakteri)

Inspektøren velger i dette tilfellet en uttalt formålsorientert lovanvendelse, der anvendelsen av detaljregelen styres av veterinærfaglig skjønn. Samtidig synes veterinærens utsagn å gjenspeile ubehag ved spenningen mellom fagrollen og embetsrollen. Ubegaget kommer til syne ved veterinærens tilsynelatende behov for å rettferdiggjøre sin autonomi, og ved å fjerne tvil om sin lojalitet overfor regelverket, altså gjennom utsagnet om ikke å «tøyse for mye» med reglene.

Inspektørens ubehag ved å skulle forene fagrollen og embetsrollen erkjennes på sentralt hold i Mattilsynet:

Fra omkring 2006 så var det en kraftig dreining bort fra preskriptivt regelverk [regler om påkrevde handlemåter] i retning av funksjonsbasert regelverk. Nå ser vi at pendelen svinger litt tilbake, fordi veterinærene spør «Hva betyr dette? Hva skal jeg si er tillatt?» Og vi svarer at det er du som er veterinær og skal avgjøre dette. (Tjenesteperson ved Mattilsynets hovedkontor)

Mattilsynets arbeid for et mer enhetlig tilsyn har til hensikt å forene fagrollen og embetsrollen. Enhetlighet søkes derfor ofte oppnådd gjennom faglige prosesser veterinærene imellom, i første omgang på lokalt nivå. Lokale problemstillinger løstes etter behov opp i interregionale fagfora, før de eventuelt går videre til hovedkontoret og munnar ut i nasjonale retningslinjer for lovanvendelse. Samordningen av tilsynsarbeidet har dermed en viss «bottom up»-karakter som avviker fra den klassiske byråkratimodellen, men som altså gjenspeiler direktoratets fagrolle. Mattilsynets organisasjon kombinerer dermed tradisjonelt byråkrati med tverrgående kollegiale fagfora. Denne kombinasjonen av kollegialitet og hierarki gjenspeiler direktoratfunksjonen, men kan samtidig gi opplevelser av uklare instruksjonslinjer, som hos denne inspektøren:

Den største frustrasjonen for oss er denne her fagrådigerlinja i de interregionale/regionale fagfora. Hva slags mandat og hva slags myndighet har de? Og når kan de si: SÅNN gjør vi det! Og når sier hovedkontoret: Nei, det gjør dere IKKE det! Sånn at drikkevann [...] interregionalt fagforum – ja, de TAR beslutninger. Mens dyrevelferden gjør det ikke. Hvor er vi hen da? Da blir jeg bare: «Hooo – hjelp!» (Fra intervju med fagrådiger/inspektør i Mattilsynet)

På den ene siden har tilsynet en selvforståelse som et byråkrati. På den annen side står tilsynet i en fagtradisjon der tradisjonell akademisk autonomi verdsettes. Den enkelte inspektør opptrer da som delvis autonom ekspert, men med byråkratiets makt i ryggen. Makten gjør at måten autonomien utøves på, får konsekvenser for de som utsettes for den.<sup>1</sup> Når tilsynet rår over harde sanksjoner, kan faglig autonomi skape legitimitetsproblemer fordi maktbruken oppleves *vilkårlig*.

Når maktbruk oppleves vilkårlig, kan det være fristende for et tilsyn å nedtone fagrollen og bevege seg i formalistisk retning, altså å bruke detaljregler og virkemidler uten konsekvensvurdering i hvert enkelt tilfelle. Som vi så i kapittel 2 og 9, vil også en slik strategi kunne utfordre legitimiteten fordi maktbruken tidvis oppleves *urimelig* (f.eks. Bardach & Kagan, 2017; Lee, 2008).

<sup>1</sup> Tilsvarende virkning av individuell tilsynspraksis har vært påvist i norsk petroleumssektor (Kringen, 2008, s. 167–168).

Grunnet sin avhengighet av faglig skjønn, støter ekspertisekrevende tilsyn lett på legitimitetsproblemer når de samtidig skal utøve sanksjonsmyndighet: Både formalisme og autonom skjønnsutøvelse kan da skape motstand (Gezelius, 2019a). Dataene våre tyder imidlertid på at dilemmaet kan reduseres gjennom å trene tilsynspersonell i å *bruke sin autonomi på måter som fremstår som fornuftige og forholdsmessige i hvert enkelt tilfelle*. En slik tilnærming, som vi har betegnet som et formålsorientert tilsyn, kan bygge samarbeidsvilje i næringen, som vi skal se i de neste avsnittene.

## Fra individuell praksis til lokal tilsynskultur

Individuelle tilsynspraksiser varierer, men variasjon finnes også mellom grupper av inspektører. Inspektører som jobber på samme kontor har, tross individuelle forskjeller, felles trekk som skiller dem fra inspektører andre steder. Disse lokale særtrekkene kan være såpass markante at det gir mening å snakke om lokale tilsynskulturer. Slik variasjon later ikke til å være unikt for det norske Mattilsynet: en studie av dansk dyrevelferdsforvaltning har vist det samme (Anneberg et al., 2012, 2013).

Jeg skal her beskrive tilsynskulturer ved tre ulike slakterianlegg. Anleggene er virkelige, men gis anonymiserende kallenavn – Raslesabel, Fredheimen og Slagmarka – som indikerer relasjonen mellom tilsyn og næring. Alle slakterier er av betydelig størrelse og tilhører det store flertallet av norske slakterier som har Mattilsyn-inspektører permanent til stede mens slakting pågår. Som alle norske slakterier, har bedriftene lov-pålagte systemer for internkontroll angående dyrevelferd, inkludert egen dyrevelferdsansvarlig (DVA), som er en slakteriansatt med ansvar for å utarbeide og overvåke slakteriets prosedyrer i samsvar med lovens krav (Forskrift om avliving av dyr, 2013).

I presentasjonen av anleggene vil jeg fokusere på tre sentrale komponenter i tilsynets virksomhet, skissert i tabell 1: lovanvendelse, virkemiddelbruk og kommunikasjonsform.

Jeg begynner med Raslesabel slakteri, som har et fungerende, men også noe motsetningsfylt forhold mellom tilsyn og næring. Dernest beskrives Fredheimen, som vies særlig oppmerksomhet med sitt tillitspregede



tilsyn/næring-samarbeid. Mot slutten av kapitlet sammenlignes disse med slakteriet som noe betegnende gis kallenavnet «Slagmarka».

## Raslesabel slakteri: Sanksjonsvillighet og motstand *Lovanvendelse og kommunikasjonsform ved Raslesabel*

Vi fant få tegn til noen felles tilsynsfilosofi angående *lovanvendelsen* blant inspektørene ved Raslesabel. Våre data viste at balansen mellom formalisme og formålsorientering varierte mellom ulike inspektører, noe eksempel 1 og 2 (begge fra Raslesabel) i kapittel 9 illustrerte. Dataene viste også at den enkelte inspektør kunne variere sin tilnærming fra situasjon til situasjon.

Også *kommunikasjonsformen* ved Raslesabel varierte betydelig mellom inspektører. Der noen brukte veiledende, muntlig dialog i stor grad, brukte andre korte muntlige beskjeder og skriftlighet. Raslesabel hadde imidlertid utviklet seg mot betydelig mer bruk av skriftlighet over tid. Utviklingen, oppga informantene, skyldtes at EFTAs overvåkingsorgan (ESA) hadde kritisert det lokale tilsynet for manglende skriftlig oppfølging.

Mens slakteriledelsen overfor oss vektla at skriftlige rapporter bedret ledelsens informasjonstilgang, mente førstelinjeansatte at skriftliggjøringen i liten grad tjente dyrevelferden. Én av inspektørene uttrykte frustrasjon over at ESA i sine krav var mer opptatt av lovens bokstav enn av faktisk dyrevelferd, og en ansatt på fjøset uttrykte frustrasjon over at redusert muntlighet forsinket informasjonen fra tilsynet slik at problemer ble liggende uløste i påvente av tilsynets skriftlige rapporter. Formaliseringen av kommunikasjonen syntes altså å være drevet frem av vertikale overvåkingsbehov, fremfor dyrevelferdsmessige behov. Ansatte opplevde altså at ESA hadde drevet frem en mer formalistisk og mindre formålsorientert kommunikasjonsform.

## *Virkemiddelbruk ved Raslesabel*

Klarere tegn på felles tilsynsfilosofi fant vi angående *virkemiddelbruken* ved Raslesabel. Tross variasjon mellom ulike inspektører ved slakteriet, var Mattilsynet ved Raslesabel kjennetegnet av relativt utstrakt

sanksjonsvilje. Under feltarbeidet hadde tilsynet minst tre saker gående – samtlig mot dyretransportører – der overtredelsesgebyr, som er tilsynets mest uttalte sanksjon, ble brukt. Sanksjonsviljen ved Raslesabel var nedfelt i en lokal rutine for opptrappende virkemiddelbruk. Rutinen inneholdt et enkelt kriterium for opptrapping: spørsmålet om tilsynsobjektet hadde overtredelser registrert på seg fra før. Andre kriterier, slik som overtredersens motivasjoner og omstendighetene rundt overtredelsen, ble ikke rutinemessig vurdert. Det lå altså atskillig automatikk i sanksjonsbruken ved Raslesabel. For eksempel hadde et transportfirma fått gebyr etter at to sjåfører – uavhengig av hverandre, og av ulike årsaker – brakte inn dyr med skavanker.

Den automatiske opptrappingen av virkemiddelbruk innebar sterk innsnevring av relevanskriteriene ved skyldvurderingen: Tilsynet hadde ikke rutiner for informasjonsinnhenting med sikte på vurdering av overtredersens subjektive skyld.

### *Tilsyn/næring-relasjon ved Raslesabel*

De smale relevanskriteriene ved Raslesabel forenklet beslutningsprosessen, hvilket kan sies å være i tråd med myndighetenes mål om effektivisert sanksjonsbruk (NOU 2003: 19). Samtidig kan det spørres om ikke disse smale relevanskriteriene medførte fare for at tilsynet i enkelttilfeller brukte unødig harde virkemidler og således brøt med forholdsmessighetsprinsippet i forvaltningen (Prop. 62 L (2015–2016), s. 19). I hvert fall medførte kriteriene at *næringen* i betydelig utstrekning opplevde sanksjonsbruken som urimelig. Relasjonen mellom tilsyn og næring var følgelig preget av ambivalens ved Raslesabel. På den ene siden ga Mattilsynets ansatte uttrykk for tillit til slakteriet og transportørene, angående både seriøsitet og kompetanse. Det var en utbredt oppfatning i tilsynet at dyrevelferdsproblemene hovedsakelig lå hos produsentene. Tilsvarende oppga slakteriansatte at den daglige samhandlingen med tilsynet fungerte tilfredsstillende, dog med noe frustrasjon over tilsynets dreining mot økt skriftlighet og formalisme, og over mangelfull muntlig kommunikasjon fra enkelte inspektører.

Det var imidlertid utbredt frustrasjon over måten tilsynet ved Raslesabel benyttet sine sanksjonsmuligheter på, spesielt i håndhevelsen

av regler for transportdyktighet. Sjåførere opplevde at de risikerte å bli straffet for forhold de manglet rimelig mulighet til å unngå. En gjenganger i så måte, var skavanker – for eksempel brokk, sår eller halthet – som hadde unnsloppet sjåførens oppmerksomhet under pålessing, men som derimot måtte ha vært kjent for produsenten som hadde hatt dyrene i lang tid. Ettersom sjåføren hadde rettslig ansvar for dyrenes transportdyktighet, og tilsynet lot det gå betydelig automatikk i sin sanksjonsbruk, opplevde sjåførene seg urettferdig straffet for forhold produsenten hadde moralsk ansvar for. Slakteriansatte, som daglig observerte håndhevelsen av transportbestemmelsene, var i all hovedsak enige med sjåførene i dette.

Næringens motstand mot lovhåndhevelsen var under vårt feltarbeid i ferd med å anta organisert form: Transportører hadde engasjert felles advokat for å forberede et søksmål mot staten. Målet var å etterprøve lovligheten av tilsynets sanksjonsbruk. Søksmålet ble senere droppet, men initiativet illustrerte både frustrasjonsnivået og potensialet for kollektiv motstand i næringen. Også transportører som ikke selv hadde tilsynsaker mot seg, bidro økonomisk til leie av advokaten. At opplevelser av urettferdig tilsynspraksis kan skape motstandskulturer, er velkjent fra internasjonal forskningslitteratur (f.eks. Makkai & Braithwaite, 1994; Schultz, 2015), og våre data tyder ikke på at dyrevelferdsforvaltningen i Norge er noe unntak.

Den motstanden som vokste frem blant Raslesabel-transportørene uttrykte, så langt våre data kan fortelle, en grunnleggende systemtillit ved at motstanden tok form av en rettslig prosess. Sagt på en annen måte: Opprøret fulgte myndighetenes spilleregler, og inneholdt dermed ikke elementer som synlig utfordret myndighetenes styringsrett. Sett ifra denne synsvinkelen, var det ikke ubetinget noe godt tegn at transportørene besluttet å droppe sitt søksmål. Myndighetenes styringsevne rammes langt hardere når motstandsviljen får utenomrettslig utløp enn når den spilles ut i rettsalene.

Diskrepansen mellom det rettslige og det moralske ansvaret for transportdyktighet var erkjent blant Mattilsynets ansatte ved Raslesabel. Som én av tilsynets veterinærer uttrykte det: «Det er litt sånn baker for smed-opplegg, at det er transportøren som får hele smellen.»

Ved Raslesabel hadde denne erkjennelsen likevel liten betydning for virkemiddelbruken, noe som delvis skyldtes at lovverket klarest tilla sjåføren ansvaret for transportdyktighet. Imidlertid var sanksjonsviljen ved Raslesabel et lokalt fenomen, og sanksjonsviljen lot til å være betinget av menneskelige faktorer: Informanter oppga at den lokale tilsynsledelsen hadde gått inn for den høye sanksjonsbruken.

Tilsynet ved Fredheimen hadde valgt en annen tilnærming, som vi skal se.

## Fredheimen slakteri: Formålsorientering og samarbeidsvilje

### *Lovanvendelse og kommunikasjonsform ved Fredheimen*

Ved Fredheimen bar lovanvendelsen, i større grad enn ved Raslesabel, preg av en felles tilsynsfilosofi, dog også her med noe individuell variasjon. Lovanvendelsen ved Fredheimen kunne beskrives som uttalt formålsorientert: Anvendelsen av detaljregler styrtes av løpende dyrevelferds-messige vurderinger (se eksempel 3 i kapittel 9). Næringsinformanter ved Fredheimen fortalte at inspektørene ofte ble mer formålsorienterte over tid, ettersom de tilegnet seg erfaring og mottok veiledning fra sine lokale overordnede i tilsynet.

Det som fremfor alt skilte Fredheimen fra de andre casene vi studerte, var imidlertid den systematisk formålsorienterte *kommunikasjonsformen*. Denne kommunikasjonsformen hadde tre sentrale kjennetegn. For det første inneholdt kommunikasjonen en relativt stor mengde *veiledning* angående regelverk og lovanvendelse. Veiledningen hadde som uttalt siktemål å bygge en felles forståelse av, og aksept for, regelverkets grenser. For det andre hadde kommunikasjonen, i betydelig større grad enn ved de andre anleggene, karakter av ansvarliggjørende *dialog*, noe tilsynet oppnådde gjennom et tredje kjennetegn, nemlig utstrakt bruk av *mundlig ansikt-til-ansikt*-kommunikasjon. Dialogen skulle, i tråd med den lokale tilsynsledelsens filosofi, virke ansvarliggjørende ved at næringsaktøren selv skulle fremlegge sitt syn på hva som burde gjøres. Eksempelet under illustrerer:

### Eksempel 2: Dialog, veiledning og innholdssamtykke

Ved innføring av overtredelsesgebyr og nytt regelverk for transportdyktighet oppsto mye uro i næringen. I den forbindelse ble tilsynspersonell ved Fredheimen invitert til et møte med lokale produsenter og transportører. En av Mattilsynets deltakere på møtet forteller: «Og vi fikk nærmest beskjed om at her var det lynsjetilstander, altså [...] Først orienterte [jeg] litt om regelverket, og litt sånn hva som styrte oss, hvilke rammer vi hadde å jobbe ut fra, og så hadde [en tilsynsveterinær] gått gjennom bilder og laget eksempler, hvor vi inviterte salen med, for å si hva de tenkte om de ulike eksemplene [...] Så i starten var det en veldig litt sånn hissig stemning, men så endte det faktisk med at de ble engasjerte når de fikk se eksempler på hva vi sto og vurderte. Og de var jo nesten strengere enn oss i sine vurderinger, de som var til stede der. Og når vi var ferdige, så fikk vi egentlig ganske positiv omtale for vår tilnærming. Og vi ble enige om at [produsenter og transportører] skulle bruke kjøttkontrollen [...] at de fikk [tilsynsveterinærens] telefonnummer og mailadresse [...] Så de kunne ta kontakt med oss hvis de lurte på noe.» (Fra intervju med lokal leder i Mattilsynet, Fredheimen)

Eksempelen viser hvordan tilsynet bruker en kombinasjon av veiledning og dialog for å fremme den lovlydighetsmotivasjonen vi kaller for *innholdssamtykke*, altså oppfatningen om at lovverket ivaretar felles verdier. Rent generelt er denne typen dialog velegnet til å bygge indremotivasjon, både fordi den bygger felles normforståelse og fordi den signaliserer forventning om at de regulerte opptrer ansvarlig (Gezelius, 2019a). Tilsynet innledet i dette møtet en etter hvert omfattende veiledningsvirksomhet, gjennom muntlig dialog med den enkelte sjåfør og produsent, for å fjerne tvil om lovanvendelsen ved slakteriet. Dermed dempet tilsynet uroen knyttet til næringens rettssikkerhet, og styrket legitimitetsgrunnet for sin egen virkemiddelbruk.

Også ved Fredheimen hadde utviklingen over tid gått i retning av økt skriftlighet og formalisering, grunnet ESAs inspeksjoner. Imidlertid ble denne utviklingen i noen grad bremsert ved Fredheimen fordi inspektørene erfarte at den muntlige dialogen i en del tilfeller ga bedre resultater. Som en inspektør ved anlegget uttalte: «Før møtet [beskrevet i eksempel 2] var det mye skriftlighet, og det førte bare til folk ble redde for å gjøre jobben sin ... Etter en stund mister brev effekten.»

Også informantene på nærings siden beskrev sin samhandling med tilsynet som dialogpreget. De mente at også tilsynet lærte av dialogen, ikke minst fordi tilsynets lokale ledelse erkjente verdien av praktisk erfaring. Som en av sjåførene uttrykte: «Vi har fått forklart [de unge inspektørene] litt, og de har voksne [tilsynsfolk] over seg som har forklart dem.» Lovanvendelsen ved Fredheimen fremsto dermed til en viss grad som fremforhandlet av tilsynet og næringen. At næringsaktørene opplevde at deres kunnskap ble tatt på alvor og i noen grad tatt hensyn til i lovanvendelsen, fremmet en forholdsvis utbredt konsensus om lovanvendelsen – og dermed høy grad av innholdssamtykke. Dyrevelferdsansvarlig (DVA)<sup>2</sup> ved Fredheimen beskrev denne dialogbaserte byggingen av innholdssamtykke slik:

Regelverket ligger jo i bønn. Og tolkinga av det regelverket, det synes jeg [...] Her på huset synes jeg det fungerer bra [...] Altså at en har en felles forståelse for regelverket og hvordan det håndteres. Så er det jo litt sånn, de er kanskje litt mer rigide og følger det mere slavisk [...] Men her synes jeg vi har vært flinke til å få en felles forståelse hva som er viktig å følge [...] For mange, mange år siden så husker jeg, det var jo ikke sjelden vi tok dyret i halen, liksom, en gris, for eksempel, og leide den inn, for den var dårlig til beins. Nå så blir den avlivet på stedet, umiddelbart, det er liksom ikke noe diskusjon om det [...] Det er sånn det bør være [...] For femten år siden, så var ikke kulturen på det sånn som det er nå. Det er blitt en generell bedring over hele fjøla, helt ifra produsent og hit. (Fra intervju med DVA, Fredheimen slakteri)

Den utstrakte og bevisste bruken av veiledende dialog ved Fredheimen, gjør at kommunikasjonsformen må karakteriseres, og utvilsomt ble oppfattet av tilsynet, som en sentral del av tilsynets virkemiddelbruk. Tilsynet ved Fredheimen hadde utviklet virkemiddelapparatets laveste nivå – veiledning og forhandling – i betydelig større utstrekning enn de andre lokale tilsynene i studien. Dette nivået, med sin sterke vekt på forebyggende dialog, lå egentlig lavere enn det som betegnes som laveste nivå i Mattilsynets instruks for virkemiddelbruk. Denne instruksen

---

2 DVA er en slakteriansatt som, i henhold til forskrift, leder bedriftens internkontrollsystem for dyrevelferd. Vedkommende er sentral i slakteriets dyrevelferdsarbeid og viktig kontaktperson overfor tilsynet.

omhandler ikke slik dialog, og den foreskriver hovedsakelig formaliserte reaksjoner på avvik (Mattilsynet, 2014). Det som andre steder fremsto som særtrekk ved enkelte, særlig dialogorienterte inspektører, fremsto ved Fredheimen som en lokal tilsynskultur, bevisst frembrakt av den lokale ledelsen.

Tilsynspersonalet ved Fredheimen visste at deres tilsynsform i noen grad skilte seg fra det Mattilsynet brukte andre steder, og de uttrykte tillit til sin egen form. En av veterinærene i førstelinja uttalte for eksempel: «På [Raslesabel] har de hatt mye fokus på gebyrene. Vi ville ikke fokusere så mye på gebyrene, men mer på sårene. Vi vil skape trygghet for at [næringsaktørene] kan være åpne.» Utsagnet oppsummerer mye av tenkningen ved Fredheimen: formålsorienteringen (fokus på dyrene), byggingen av næringens indremotivasjon, og en grunnleggende tillit til tilsynsobjektene.

Forskjellen mellom Fredheimen og Raslesabel illustrerer betydningen av faglig autonomi i Mattilsynet. Den lokale Mattilsyn-lederen ved Fredheimen uttrykte det slik: «Vi har jo prøvd i flere år å hospitere på hverandres anlegg, men så reiste vi hjem, og så er vi så fornøyde med hvordan vi gjør det sjøl, og mener det er riktig [...] Vi er ofte på telefon med [Raslesabel] og spør dem hva de ville gjort, men vi er ikke alltid enige da, i det de ville gjort.»

### ***Sanksjonsbruk ved Fredheimen***

Tilsynet ved Fredheimen valgte en annen tilnærming enn Raslesabel også når det gjaldt kriterier for sanksjonsbruk. Der Raslesabel i betydelig grad automatiserte opptrappingen av virkemiddelbruken ved å bruke et smalt relevanskriterium – spørsmålet om gjentakelse av overtredelse – gjorde Fredheimen-tilsynet mer utstrakte vurderinger av virkemidlenes hensiktsmessighet i hvert enkelt tilfelle. Vurderingen innebar bredere relevanskriterier og mer informasjonsinnhenting enn det som var vanlig ved Raslesabel. Et sentralt relevanskriterium, som ikke var uttalt, men likevel synlig i måten Fredheimen-tilsynet vurderte avvik på, angikk overtreders motivasjoner. Tilsynet samlet rutinemessig informasjon om hendelsesforløpet for å avdekke partenes *subjektive skyld*, altså graden av forsett og aktsomhet ved overtredelsen. Eksempel 3 illustrerer:

**Eksempel 3: Formålsorientert lovhåndhevelse ved Fredheimen**

En dyrebilsjåfør ved Fredheimen havnet i konflikt med en svineprodusent. Sjåføren mente at en av produsentens griser ikke var transportdyktig etter loven, og han nektet derfor å transportere grisen. Senere, da sjåføren på ny ankom gården, gjentok produsenten sitt krav om at sjåføren måtte transportere grisen, og denne gangen viste produsenten til et bransjetidsskrift som støttet produsentens syn. Sjåføren ga da etter for produsentens krav, men angret seg underveis i transporten og kontaktet tilsynet og forklarte situasjonen. Da sjåføren ankom slakteriet, vurderte tilsynet at dyret ikke hadde vært transportdyktig. Tilsynet måtte da beslutte hva slags virkemiddel det skulle bruke. Ut fra en samlet vurdering av situasjonen, fant tilsynet ut at sjåføren – som ifølge transportregelverket hadde juridisk ansvar for dyrenes transportdyktighet – hadde forsøkt å etterleve regelverket, men var blitt delvis villedet og delvis presset av produsenten til å begå overtredelsen. Tilsynet ved Fredheimen opprettet derfor tilsynssak mot produsenten, men ikke mot sjåføren. (Fra feltnotater og intervjuer, Fredheimen slakteri)

Ifølge vårt materiale er det uvanlig at Mattilsynet retter sak mot produsent fremfor mot sjåfør i transportdyktighetssaker. Oftest gjøres omvendt fordi reglene tydeligst fremhever sjåførens ansvar. Fredheimen-tilsynet brukte imidlertid bredere relevanskriterier, og vurderte grundigere partenes subjektive skyld, enn praksis var andre steder vi undersøkte. De benyttet seg derfor, i dette eksempelet, av en lovbestemmelse som tillegger også produsenten ansvar. Sentralt i Fredheimen-tilsynets vurderingsmåte lå en *kvalitativ hensiktsmessighetsvurdering*, altså en vurdering av hva tilsynet ville oppnå med sin virkemiddelbruk (jf. kapittel 9). Dernest tok de i bruk de detaljbestemmelser som best fremmet dette formålet. Formålsorienteringen var altså synlig i både virkemiddelbruken og lovanvendelsen.

Ingenting i eksempel 3 tydet på at sjåføren ønsket å bryte loven. Følgelig ville straff neppe hatt ønskelig effekt på ham. Produsenten, derimot, hadde vist vilje til å presse grenser og trengte – muligens – en oppvekker. Raslesabel-tilsynet, til sammenligning, opprettet saker mot transportører basert kun på informasjon om hvorvidt transportøren hadde saker registrert på seg fra før.

Flere har påpekt rettssikkerhetsproblemene og de påfølgende legitimitetsproblemene som kan oppstå når straffemyndighet overføres fra



domstolene til forvaltningen (Gezelius, 2019b; Stub, 2015). Praksisen ved Raslesabel illustrerer disse problemene fordi tilsynet så kraftig innsnevret de skyldkriteriene domstolene anvender. Følgelig ble sanksjonene tidvis opplevd som urettferdige ved Raslesabel. Tilsynet ved Fredheimen benyttet i langt større grad skyldkriterier som lignet de en domstol ville ha anvendt: Straff ble forbeholdt tilfeller der overtrederen hadde utvist subjektiv skyld. Tilsynet reduserte på denne måten de problemer med rettssikkerhet og legitimitet som sanksjonsmyndigheten ellers kunne medført.

### *Tilsyn/næring-relasjon ved Fredheimen*

*Relasjonen mellom tilsyn og næring* ved Fredheimen bar preg av gjensidig tillit opparbeidet over tid. Konfliktnivået var lavt, og respekten for tilsynet høy. Tilliten hadde vært bygd opp gjennom en tilsynsform som, mer enn i de andre casene vi studerte, var følsom overfor de regulertes opplevelse av egen situasjon. For eksempel fortalte en lokal Mattilsyn-leder at de hadde fått en «oppvekker» da de så hvordan sjåfører havnet i krysspress mellom private veterinærers, bønder og næringsorganisasjoners tolkninger av regelverket. Likeledes oppfattet den lokale Mattilsyn-ledelsen at det store omfanget av transporterte dyr innebar risiko for uhell og feilvurderinger tross sjåførenes intensjoner om å følge regelverket. Den lokale tilsynslederen oppsummerte erfaringen slik:

Så jeg tror det klokeste her var å ty til dialogen. Om det var forvaltningsmessig riktig, det er jeg litt usikker på, men i hvert fall i forhold til målet om å få en god dyrevelferd også under transport, så tror jeg det var lurt å bakke litt tilbake i forhold til [overtredelsesgebyrene], og så bygge opp vurderingsevnen, sånn at de ble tryggere. (Lokal leder for Mattilsynet, Fredheimen)

Utsagnet målbærer tre holdninger som karakteriserer tilsynet ved Fredheimen. For det første viser utsagnet en formålsoverordnet tilsynsfilosofi: Hensynet til dyrevelferden settes uttalt i sentrum for beslutningene. For det andre erkjennes behovet for at tilsynet utøves med sosial finger-spissfølelse: Tilsynet velger arbeidsmåter som reduserer sannsynligheten for eskalerende motstand. For det tredje uttrykkes tillit til de regulertes

indremotivasjon: Næringen betraktes som mottakelig for argumenter og møtes i første instans med dialog.

At formålsoorientert tilsyn – som signaliserer tillit der det er grunnlag for det – kan fostre samarbeidsvilje overfor tilsynet, er velkjent fra forskningslitteraturen (f.eks. Braithwaite, 2011; Lee, 2008; Murphy et al., 2013). Dataene våre samsvarer med denne litteraturen. Næringsinformantene uttrykte betydelig tillit til Fredheimen-tilsynet. Deres forhold til tilsynet kan karakteriseres som en lojalitetskultur, men uten den utstrakte underdanighet som ofte assosieres med slik lojalitet (f.eks. Milgram, 1963). Lojalitetskulturen hadde snarere noe islett av selvheldelse – den var motivert av yrkesstolthet – altså selvrespekt: Tilsynet fikk respekt fordi det selv viste respekt. Næringen var altså lydige, men med en klar forventning om å bli lyttet til.

Dataene kan tyde på at denne spiralen av gjensidig bekreftelse av tillit hadde bidratt til å gjøre yrkesstolthet til en viktig motivator for dyrevelferdsarbeidet ved Fredheimen.

Slakteriansattes bidrag til den gjensidige tillitsbyggingen var drevet av både normer og mer strategiske hensyn. På den normative siden var dyrevelferdslovens formål innarbeidet i de ansattes forestillinger om profesjonell dyktighet. Observasjonene våre gir grunnlag for å si at det samme gjaldt ved Raslesabel, men yrkesstoltheten, og opplevelsen av anerkjennelse fra tilsynet, kom likevel påfallende sterkt til uttrykk i dataene fra Fredheimen. Dyrevelferdsansvarlig ved Fredheimen forteller:

[Vi har i en årrekke fått svært god] karakter [i Norturas etiske regnskap], så vi skal ha en evaluering av det nå etterpå i dag. Så det handler om å [...] Over lang tid, da, så har vi blitt gode. Det handler om erfaring, og det er ikke noe som er gjort i en håndvending [...] Vi har hatt veterinærer som jeg mener har vært litt sånn nedlatende. De kommer ut og så «her er det folk som jobber på fjøset, det er sikkert en grunn til at de her, bare». Du merker det litt fort på folk, altså. At de kanskje blir litt overrasket over den kunnskapen vi tross alt har [...] På en måte så bygger jo det litt tillit òg da, når de faktisk forstår at det er folk her ute som kan den jobben de gjør. [Den lokale Mattilsyn-lederen] har vært kjempeviktig i den biten der. Det er ikke tvil om det. Vi hadde ikke den samme dialogen med Mattilsynet før [vedkommende] kom hit. (Fra intervju med DVA, Fredheimen slakteri)

Når hensynet til dyrevelferd innarbeides i næringens egne normer for profesjonell dyktighet, håndheves dyrevelferdskrav ikke bare gjennom tilsyn, men også gjennom sosial kontroll ansatte imellom, slik eksempel 4 illustrerer.

#### **Eksempel 4: Yrkesnormer og sosial kontroll**

Under feltarbeidet i fjøset oppsto brått hyling blant grisene på den normalt rolige bedøvingslinja. Operatøren hadde kjørt den hydrauliske drivlemmen, som driver grisene fra bingene til bedøvingsmaskinen, for raskt, så grisene kom for tett og ble stresset. Én av operatørens kollegaer i fjøset sprang til og grep, uten et ord, styremekanismen for nesa på operatøren og kjørte drivlemmen tilbake. Så snudde kollegaen ryggen til operatøren og gikk igjen, stadig uten at et ord ble sagt. Kollegaen som grep inn, kommenterte like etter at «det er ikke alle som burde stått der» og gjort den jobben. (Fra feltnotater Fredheimen slakteri)

Når dyrevelferdshensyn inngår i ansattes normer for profesjonell dyktighet, kan også samhandlingen med tilsynet få islett av kollegialitet. For eksempel, da en grisetransport ankom Fredheimen og en fjøsansatt ble oppmerksom på at noen av dyrene hadde tegn på lettere frostskaade, hoiet vedkommende – i en lett kommanderende tone – til Mattilsynets inspektør, som befant seg et stykke unna, at dette måtte hen komme å se nærmere på.

I tillegg til å være innarbeidet i yrkes stoltheten, hadde lojaliteten overfor lovverket islett av strategisk tenkning. Slakteriets dyrevelferdsansvarlige var seg svært bevisst verdien av tilsynets tillit. Under den kollegiale overflaten, var ingen i tvil om maktforholdet mellom tilsyn og bedrift:

Og har du dumma deg ut, så si ifra [til Mattilsynet], at her har jeg gått på ei blemme. Så får du i hvert fall respekt for det, og da kan de i hvert fall stole på deg neste gang. Jeg tror det er kjernen for at vi har så god dialog som vi har her. Det er jeg ganske så sikker på. Og så må en nok innse det, at Mattilsynet tross alt er en etat som har all makt, for så vidt, over oss. [...] I det øyeblikket du innser at nå har du ikke mer å komme med, så må du bare innse det. Og rette deg etter det. (Fra intervju med DVA, Fredheimen)

Slakteriets ansatte visste at det lokale tilsynets relativt myke håndhevelseslinje skyldtes tilsynets tillit til næringens lovlydighetsvilje. Slakteriets

dyrevelferdsansvarlige (DVA) beskrev sitt langsiktige arbeid med å bygge tillit hos tilsynet, herunder vekt på oppfølging av tilsynets krav, åpenhet om avvik og andre relevante hendelser, samt imøtekommenhet overfor tilsynets praktiske behov. Derfor vakte det atskillig irritasjon når noen i næringen opptrådte på måter som undergravde dette tillitsbyggende arbeidet. For eksempel brakte to sjåfører uavhengig av hverandre inn gris som hadde brokk med sår, noe både tilsynet og dyrevelferdsansvarlig ved Fredheimen tydelig hadde kommunisert at var uakseptabelt. DVA rettet ikke sin frustrasjon mot tilsynet, men mot sjåførene som skuslet bort tilsynets tillit. Han kommenterte slik:

Unødvendig syntes jeg, for nå hadde vi fått en bra dialog på det der, og en felles forståelse av hva som er akseptert, og hva som er ikke akseptert. Og så tar dem med seg to grelle eksempler da i løpet av ei uke [...] Da blir den tilliten liksom som vi har greid å opparbeide [...] det tar langt tid å opparbeide tillit, og det er ødelagt på *no time* altså [...] Det er folk som har blitt bøtelagt for sånne ting, siste året. Om det blir det nå, det vet jeg ikke, men det blir helt sikkert en reaksjon fra Mattilsynet, og det synes jeg egentlig er fortjent. Når vi har kommet så langt som vi har, og så oppstår det der. Det skulle være helt unødvendig [...] Vi har brukt et år nesten på det her nå å få en grei felles forståelse av hva det er aksept for [...] og så er det ødelagt da ved to hendelser på ei uke [...] og jeg har sagt ifra til Mattilsynet at jeg er helt enig med dere. Og de visste så godt om det sjøl òg, disse som tok de inn, så for meg er det uforståelig, når vi har fått det så bra som vi har det. Og så tulle det bort sånn. Det handler om å bryte tillit og den respekten vi har greid å opparbeide oss da. Det synes jeg er dustete. (Fra intervju med DVA, Fredheimen)

Eksempelet illustrerer en viktig, og kanskje utilsiktet, lovlydighetsmekanisme ved Fredheimen, nemlig at tilsynsformen *kollektivt belønner tillitsvekkende opptreden*. Fordi tilsynets tillit oppfattes som et fellesgode, innbakes lovlydighetskravet i næringens normer for kollegial solidaritet: Regelbrudd blir ansett som usolidarisk fordi det kan svekke tilsynets tillit til hele næringen. Dermed utløses sosial kontroll, utøvd på tilsynets vegne, næringsaktører imellom.

Samarbeidsrelasjonen mellom tilsyn og næring ved Fredheimen har altså skapt en *håndhevelseskjede* som ikke slutter ved inspektøren, men

som strekker seg gjennom alle leddene i næringen – helt ut til produsentene. Det har altså oppstått et delvis symbiotisk forhold mellom slakteriets internkontrollsystem og tilsynet. Slakteriets dyrevelferdsansvarlige forklarer:

Og så er det min plikt også da, som DVA, å påpeke hvis det er [regelbrudd]. Men jeg bruker ofte litt Mattilsynet da for å håndheve sånn, for å, ikke si kameraderi på noen måte, men du er en slags kollega [...] Så jeg bruker ofte Mattilsynet litt som en sånn makt [...] hvis det er litt sånn dissens og litt vanskelige saker, så synes jeg det er veldig greit å bruke Mattilsynet med regelverket. «Her, sånn skal det være.» [...] Og det har jo igjen da vært dialogen mellom Mattilsynet og sjåføren [...] at det blir påpekt at [dyr som ikke er transportdyktige] skal ikke hit, og så er det da sjåførens oppgave å få til den dialogen ut mot produsent igjen. For [transportørene] er ofte vårt talerør utad. (Fra intervju med DVA, Fredheimen)

Dette symbiotiske samarbeidsforholdet inneholder et element av gjensidig opplæring der slakteriansatte gir tilsynet innføring i slakteriets operasjoner. Denne uformelle og delvis kollegiale opplæringen av tilsynspersonellet har flere formål. For det første signaliserer slakteriansatte verdien av sin praktiske kompetanse: De utjevner til en viss grad autoritetsforskjellen mellom seg og tilsynets veterinærer. For det andre utvider slakteriansatte sin sosiale kontaktflate med tilsynspersonellet og forebygger, i det minste forsøksvis, konflikter med et tilsyn som, i siste instans, sitter med makten. Ved å ta inspektører i skole, fremsetter de slakteriansatte et stilltende gjensidighetskrav: Skal vi anerkjenne tilsynets fagkompetanse, må tilsynet også anerkjenne vår. Dyrevelferdsansvarlig forteller, med uttrykt vekt på at inspektørene er noviser i de slakteriansattes arbeidsoppgaver:

Vi har [ler litt] en sånn liten regel at en veterinær som kommer nyskolert skal ha skyti en gris eller to. Vi hadde veterinærer som fikk lov å bedøve storfe med boltipistol. De hadde aldri gjort det i sitt liv, og så skal de stå og vurdere oss om vi gjør det korrekt eller ikke. La de prøve og se hvor enkelt eller vanskelig det er. Det er ikke for å teste de eller koddde med de på noen måte, det er for å vise de hvordan det her fungerer faktisk. La de prøve det, la de kjenne på det, la de prøve å stikke. Det er ikke noe feil det. Da har de mye bedre forståelse av hva vi

driver med egentlig. Det er mange veterinærer som har avlivet sitt første storfe her hos oss. Det blir ei ku, selvfølgelig, som står litt rolig og ikke skjønner noe før det er for seint, men da har de i hvert fall gjort det. Men det er litt den tonen vi prøver å ha da [...] «Vil du prøve?» sier vi. Og [en kollega av meg], han er litt sånn, han vil gjerne ha testa de litt, han da vet du. Om de kunne få gjort en feil, så hadde det vært kjempeartig, ikke sant [ler]. Men det handler litt om å respektere hverandre, altså [...] At det ikke er to liksom helt rigide, altså Mattilsynet er sitt og vi er vårt. Det å få fletta det litt sammen. Det tror jeg vi har vært gode på her egentlig, i mange år. (Fra intervju med dyrevelferdsansvarlig, Fredheimen)

Skal vi forklare denne symbiotiske samarbeidsrelasjonen mellom tilsyn og bedrift, kommer vi ikke utenom menneskelige faktorer. Mattilsynet ved Fredheimen har i en årrekke hatt en leder med betydelig praktisk erfaring, respekt for praktisk erfaring og en grunnleggende tillitsfull holdning til næringen og sine underordnede. Dertil kommer lederens betydelige innsikt i hvordan tilsynet oppleves. Vedkommende har dermed bygd kultur for det vi kan betegne som et *sosialt følsomt* tilsyn. Samtidig har Fredheimen i samme periode hatt en dyrevelferdsansvarlig med sterk bevissthet om verdien av tilsynets tillit, og med utstrakt vilje til å bygge tilliten. Resultatet har blitt en halvkollegial relasjon mellom det offentlige tilsynet og bedriftens internkontroll. I kraft av sine lederroller har disse to personene bygd en samarbeidskultur mellom sine to organisasjoner. Den «vi mot dem»-kultur som tilsynet møter enkelte andre steder, også i våre caser, har dermed uteblitt ved Fredheimen.

Et nærliggende spørsmål når bedrifts- og tilsynspersonale har langsiktige relasjoner, er om lovhåndhevelsen blir så næringsvennlig at styringens formål undergraves.<sup>3</sup> Våre data tyder ikke på at de langsiktige relasjonene ved Fredheimen har undergravd dyrevelferdslovens formål. Det motsatte later i større grad til å være tilfelle: Tilsynet har sosialisert bedriften slik at styringsformålet er delvis innarbeidet i bedriftskulturen. Mange informanter ved ulike anlegg, Fredheimen inkludert, oppgir at inspektører ofte blir mindre formalistiske etter hvert som de får mer erfaring. Vi har ikke data som tilsier at denne utviklingen skyldes at inspektørene tar lettere på

3 Dette fenomenet betegnes i reguleringslitteraturen som *capture* (f.eks. Ayres & Braithwaite, 1992, s. 54–57; Stigler, 1971).

iverksettelsen. Dataene fra Fredheimen, slik det fremgår i eksempler vi har gitt, tyder snarere på at inspektører avdemper formalismen fordi de erfarer at en formålsorientert tilsynsform virker bedre.

Den styringsvennlige næringskulturen ved Fredheimen kan forstås som et produkt av nasjonale kombinert med lokale særtrekk. Statistikken vår viste at de aller fleste i norske husdyrnæringer mente de hadde sterke normative grunner til å følge lovverket, først og fremst hensynet til dyrevelferd og et generelt lovydighetsideal (Gezelius, 2019b; se også kapittel 11). Lojalitet mot regelverket var altså ikke unikt for Fredheimen. Imidlertid finner vi ved Fredheimen en særlig sterk lokal kultur for samarbeid mellom tilsyn og næring: Samarbeidskulturen bunner i gjensidig tillit ispedd realpolitisk erkjennelse av maktforholdet mellom partene: altså en samarbeidskultur skapt ved å la *tillit og makt gå hånd i hånd*.

Det neste caset – Slagmarka slakteri – viser at personavhengige forhold også kan skape langvarige samarbeidsproblemer.

## Slagmarka slakteri: Personbetinget konflikt og krevende gjenoppbygging

### *Mistillit sprer seg*

Slagmarka slakteri har en historie preget av motsetninger mellom tilsyn og bedrift. Informanter i slakteribedriften, og i transportbedrifter tilknyttet slakteriet, fortalte at konfliktene begynte for mange år siden, og at konfliktene opprinnelig var knyttet til en inspektør som da jobbet ved slakteriet. Informantene beskrev denne inspektørens kommunikasjonsform som autoritær, uforutsigbar og lite lyttende, avhengig av dagshumor og personlige antipatier og sympatier. Informantene opplevde at inspektørens arbeidsform ble videreført gjennom inspektørens opplæring av sin etterfølger, som ble kjent for sin formalistiske lovanvendelse og spisse kommunikasjonsform.

Informantenes mistillit angikk også inspektørens praktiske og juridiske kvalifikasjoner. Følgelig begynte samhandlingen mellom næring å tilsyn å gå utenom vanlige kommunikasjonslinjer ved at bedriften henvendte seg direkte til inspektørens overordnede. Imidlertid ble også tilliten til Mattilsynet som etat svekket fordi noen opplevde at etaten manglet

vilje til å gripe inn overfor egne inspektører. Som en representant for slakteriet uttrykte:

De beskytter jo hverandre, og de [...] rydder ikke opp i rekkene sine [...] Enkeltpersoner er faktisk fortsatt i stand til å knekke systemet til Mattilsynet.  
(Fra intervju med representant for Slagmarka slakteri)

Samhandlingen mellom tilsyn og bedrift utviklet seg etter hvert til å bli en såkalt «spiral av gjensidig gjengjeldelse» (Gezelius, 2019a), der begge parter opplevde at de sloss med retten på sin side. Som en slakteriansatt uttrykte: «Kommunikasjonen blir jo egentlig brutt, og så blir det en krig istedenfor.» Tilsynets eskalerende virkemidler ble møtt med eskalerende motstand fra bedriften. Konflikten ble etter hvert svært ressurskrevende, både for tilsynet og bedriften. Slik destruktiv gjengjeldelses-dynamikk er et kjent fenomen i tilsynsforskningen (f.eks. Makkai & Braithwaite, 1994).

### *Langvarige konsekvenser av mistillit*

Da vi gjorde våre intervjuer, lå de hardeste konfliktene noe tilbake i tid, og inspektørene som i størst grad hadde vært involvert hadde sluttet. Effekten av personalendringen opplevdes som merkbar.

[Den siste av de mest konflikt-involverte inspektørene] slutta jo [for en stund siden], og det er nesten så du ikke ... du kan bli skremt ... det er nesten så du ikke kjenner igjen Mattilsynet altså. ÉN person som klarer å fyre opp.  
(Fra intervju med representant for Slagmarka slakteri)

De nye inspektørene ble beskrevet som vesentlig mindre formalistiske og mer lyttende enn sine forgjengere, og relasjonen mellom tilsyn og bedrift var under bedring. Likevel preget historien fortsatt samarbeidsrelasjonen, som var vesentlig mindre tillitspreget og mer ressurskrevende enn ved Fredheimen og Raslesabel. Det lave tillitsnivået ved Slagmarka hadde tre iøynefallende konsekvenser for iverksettelsen av lovverket. For det første la Slagmarka-tilsynet fortsatt relativt stor vekt på *ytre insentiver* i form av formelle reaksjoner. De la, i langt større grad enn Fredheimen-tilsynet, vekt på å synliggjøre sanksjonsrisiko overfor tilsynsobjektene. For det andre brukte Slagmarka-tilsynet *skriftlighet som del av sin stående konfliktberedskap*. Slagmarka-tilsynet forklarte at de brukte skriftlighet



både for å presse en bedrift de oppfattet som motvillig, og for å dokumentere gjentakelser av egne pålegg. Samtidig gjorde skriftlighet det lettere å holde avstand til næringen (se Stigler, 1971). Som en tilsynsrepresentant uttrykte: «Man skal ikke komme for tett på. Skal ikke være *buddies*. For da blir det vanskelig å agere.» Konfliktberedskapen førte til mer skriftlig og langt mer ressurskrevende kommunikasjon enn ved Fredheimen.

Bedriften, på sin side, opplevde omfanget av skriftligheten som uforholdsmessig og tidsfristene som urimelig korte.

Vi har brukt til dels enorme ressurser – altså to og tre mann, ikke sant, som har sittet og jobbet for å svare på alt det [Mattilsynet] har klart å produsere i perioder [...] Det er nesten så det hadde vært artig å vise dere permene [...] Vi snakker om metervis, vet du, med brevskrivning. (Fra intervju med representant for Slagmarka slakteri)

Den tredje konsekvensen av mistillit var det vi kan betegne som en *svakt integrert implementeringskjede*. I motsetning til Fredheimen, der slakteriet og transportørene<sup>4</sup> agerte som tilsynets forlengede armer ut mot produsentene, foretrakk Slagmarka-slakteriet – i solidaritet med produsentene – så langt mulig å holde Mattilsynet unna produsentene.<sup>5</sup> En slakterirepresentant forklarte:

[Her på slakteriet] så er [Mattilsynet] tross alt litt forsiktig med hva de gjør, for vi har jo noen ressurser, så vi klarer å svare for oss. Men [...] bøndene, i mange tilfeller, de er HELT forsvarsløse. Så de sitter bare og nesten begynner å gråte, ikke sant. Og blir overhøvla. [...] Det begynner jo ofte med at sjåførene og konsulentene varsler inn til oss om [bønder med dårlig dyrehold] [...] Og vi ser det jo på holdet på dyra [...] så vi prøver jo ofte sjøl å hjelpe bonden – gå inn og veilede, før vi holdt på å si sender Mattilsynet dit. For DA vet du hva som skjer. (Fra intervju med representant for Slagmarka slakteri)

4 «Transportør» brukes her som fellesbetegnelse på bedrifter og sjåførere som transporterer dyr til slakteriet.

5 Vi finner en lignende historie i intervjuene med husdyrprodusentene. Etter at folk i bygda mistet tilliten til sitt lokale Mattilsyn, valgte de å selv hjelpe en kollega med å løse vedkommendes dyrevelferdsproblem istedenfor å involvere Mattilsynet. «Men alle bøndene [...] til og med veterinærene som kjører praksis her, sier: Nei, ikke snakk med dem! Altså du må ikke begynne å snakke med Mattilsynet, for da kan det hende at [...] Du kan si – det handler jo om tillit.» (Fra intervju med husdyrprodusenten «F3»)

En dyrebilsjåfør ved Slagmarka oppsummerte sin holdning overfor tilsynet slik:

Det er veldig enkelt [...] jeg blir jo ikke veldig sympatisk mot [Mattilsynet] etter hvert når de driver med denne terroren sin [...] Dere har den absolutt letteste jobben, sier jeg til dem, og den beste lønna! Og – og – og all makta. Det – det er jo INGEN sak for dere. Bare står og peker. Og er arrogante mot oss hvis vi ikke har greid å få av all størkna ... Det er ikke SÅ lett å pusse av gammel grisemøkk på et brokk. Og er det et lite rift så skal jeg i heisen, liksom. (Intervju med dyrebilsjåfør, Slagmarka)

Tross sin relativt formalistiske og sanksjonsorienterte tilsynsmåte, uttrykte ledelsen for Slagmarka-tilsynet at legitimitet var viktig. Ledelsen uttrykte at håndhevelsen skapte motstandskamp fremfor samarbeidsvilje dersom virkemidlene ikke kunne rettferdiggjøres og kommunikasjonen ikke fungerte. Den erkjennelsen kan kanskje legge grunnlag for gjenoppbygging av tillit mellom partene ved Slagmarka.

Særtrekkene ved de tre casene er oppsummert i tabell 2. Vi har sett at hvert case har en distinkt og personavhengig tilsynskultur, og at næringens holdning overfor tilsynet varierer deretter.

**Tabell 2.** Særtrekk ved tre lokasjoner av Mattilsynet

	Dannelse av tilsynskultur	Særpreg ved tilsynskultur	Næringens holdning
Raslesabel	Leder former kultur gjennom lokale rutiner	Formalistisk virkemiddelbruk Variabel kommunikasjonsform	Ambivalent Blanding av tillit og frustrasjon Tilløp til kollektiv motstand
Fredheimen	Personale former kultur gjennom opplæring og ledelse	Uttalt formålorientert Tillitsfull grunnholdning	Høy tillit Gjennomgående samarbeidsvilje
Slagmarka	Personale former kultur gjennom opplæring	Formalistisk Mistenksom grunnholdning	Utstrakt mistillit Begrenset samarbeidsvilje

## Personavhengighet og rettssikkerhet

Tilsynets personavhengighet reiser spørsmål om rettssikkerhet. Spesielt ettersom forvaltningen mangler egen straffeprosesslovgivning, kan personlig skjønnsutøvelse og lokale tilsynskulturer skape opplevelser av

vilkårlig maktutøvelse. Mattilsynets arbeid for økt enhetlighet sikter mot å redusere dette problemet. Arbeidet kan styrkes ved at forvaltningslovgivningen tilføres straffeprosessbestemmelser, alternativt at tilsynets straffemyndighet tilbakeføres til domstolene (Stub, 2015). De to sistnevnte alternativene innebærer kostnads- og tidkrevende endringer i dagens system. Imidlertid peker våre data i retning av en tredje strategi for å forebygge opplevelser av vilkårlighet, og denne strategien har lavere terskel: Tilsynenes interne instruksjer og opplæringsrutiner kan inkludere prinsippet om formålsorientert tilsyn, det vil si prinsippet om at beslutninger – angående både lovanvendelse, virkemiddelbruk og kommunikasjonsform – skal tuftes på vurderinger av hensiktsmessighet i hvert enkelt tilfelle. Dette prinsippet øker ikke nødvendigvis enhetligheten, men kan i mange tilfeller styrke opplevelsen av at beslutningene er velbegrunnede. Kanskje særlig viktig er at virkemiddelbruken formålsorienteres fordi dette innebærer å ta hensyn til overtrederens subjektive skyld.

Institusjonalisering av prinsippet om et formålsorientert tilsyn vil neppe fjerne enhver bekymring for rettsikkerheten, men det vil kunne styrke beslutningenes legitimitet i mange enkelttilfeller. I konflikten mellom rettsikkerhetsidealer og krav til kostnadseffektivitet, kan det formålsorienterte tilsynet utgjøre en levelig – eller i det minste midlertidig – middelvei.

## **Konklusjon: Et byråkrati følsomt for menneskelig variasjon?**

Vi har sett at tilsynsformen varierer mellom inspektører, og at slik variasjon til en viss grad må forventes grunnet spennet mellom fagrollen og embetsrollen. Vi har også sett at personlig stil kan utvikle seg til lokale tilsynskulturer, og at disse igjen påvirker lokale bedriftskulturer. Tilsynets evne til å motivere tilsynsobjekter handler i stor grad om mellommenneskelige relasjoner. Tilsynsetater kunne derfor være tjent med å bygge rutiner for å utnytte ønskede – og motvirke uønskede – effekter av personlig håndhevelsesstil.

Rutiner for håndtering av personlig variasjon bryter med byråkratiens selvforståelse som personuavhengige, regelstyrte hierarkier. Det er ubehagelig for et byråkrati å forholde seg til at dets maktutøvelse i

betydelig grad kan være personavhengig. Det er symptomatisk for dette ubehaget at Mattilsynet forholder seg til personavhengighet primært som et problem etaten forsøker å redusere gjennom økt enhetlighet.

Enhetlighet er en viktig forvaltningsverdi, og Mattilsynet har behov for større enhetlighet på flere områder (f.eks. KPMG, 2019). Samtidig finnes grenser for hvor enhetlig tilsynet kan bli uten å forringes: Effektivt tilsyn krever faglig og sosial kompetanse som ikke fullt ut lar seg nedfelle i veiledere og instruksjer. Et «robot-tilsyn» vil neppe kunne favne nødvendige nyanser, verken i mellommenneskelig samhandling eller i formålstjenlig skjønnsutøvelse.

Spørsmålet blir da hva tilsynsetaten skal gjøre når personavhengige forhold gir uønskede utfall, slik som eskalerende konflikter. Et byråkratis første instinkt vil være å stille seg bak inspektøren fordi inspektøren, ifølge embetsrollen, er etaten. Så lenge byråkratiet følger dette instinktet, vil personavhengige handlingsmønstre stadfestes utad som etatens handlingsmønstre, og dermed kan relasjonen mellom tilsynsobjekt og inspektør aggregeres til høyere nivå: Relasjonen generaliseres og spres i næringsmiljøer i form av holdninger til etaten som sådan. Konflikter kan dermed «stivne» i varige relasjoner mellom tilsyn og næringsmiljøer. Vi kan med en viss rett si at *tilsyn/næring-relasjoner bygges nedenfra, men sementeres ovenfra*.

Også intervjuene med husdyrprodusentene tyder på at holdningene til Mattilsynet i betydelig grad formes av møtet med inspektøren (se kapittel 11). Intervjuene viste dertil at det er vanskelig for tilsynet å gjenopprette konstruktiv kommunikasjon når den mellommenneskelige tilliten først er ødelagt. Dette fenomenet kalles en *klappventil-effekt* og innebærer at tilsynet, grunnet sterk motstand, får problemer med å trappe ned konflikten når de først har trappet den opp på en måte som oppleves urettferdig (Gezelius, 2019a). En bonde forteller:

Det blir ikke noen gunstig veiledning [fra Mattilsynet] heller, egentlig, når en først har opplevd å bli sånn – sånn som det ER med Mattilsynet, at de – vi har fått dem litt oppi HER, og da – da må det komme noen nye folk som har littegranne føttene planta på jorda, egentlig, som er seriøse. For vi tar dem ikke [...] seriøst i det hele tatt om det står Mattilsyn på lomma – det bryr vi oss ikke noe om. Vi – vi titulerer dem bare som en stor lort, hele skiten. (Fra intervju med saueprodusenten «B3»)

Tilsynet kan altså være tjent med å utarbeide rutiner som anerkjenner betydningen av menneskelige – og mellommenneskelige – forhold. Uten støtte i rutiner, er det vanskelig for en leder å ta fatt i problemer som skyldes personavhengig tilsynsform. Fordi underordnede også er kollegaer, er det oftest lettere å definere tilsynsobjektet som problemet. En hensiktsmessig utformet rutine, derimot, kan redusere kostnadene både for inspektøren og lederen som griper inn. Dette fordi rutinen ikke må forutsette at problemet ligger hos inspektøren: Rutinen trenger bare forutsette at samhandlingen med tilsynsobjektet ikke fungerer. For eksempel kan tilsynet *institudere et rutinemessig skifte av inspektør før tilsynet tyr til de mest inngripende virkemidlene*. På denne måten kan tilsynet bygge inn en sikkerhetsmekanisme i sin opptrappende virkemiddelbruk: Ved å prøve fornyet dialog før tvangsstadiet, kan næringsaktører som egentlig er lovlighetsvillige sluses ut av opptrappingsspiralen før sammenbruddet i kommunikasjonen blir uopprettelig. Denne sikkerhetsmekanismen forhindrer at tilsynet bruker tvang på problemer som skyldes mellommenneskelig mistillit. Faren ved å skulle løse mistillitsproblemer ved tvang, er at kjernen i problemet – mistilliten – forsterkes og spres til å gjelde tilsynet som helhet (Gezelius, 2019a). Intervjudataene tyder på at konfliktene ved Slagmarka i noen grad har hatt slik spiral-karakter.

Tilsynet kan i noen grad bygge rutiner også for å bevare mellommenneskelig tillit der den finnes. Stikkord er turnover og timing av reformer. Dataene våre levner liten tvil om at tillitsforholdet ved Fredheimen har vært betinget av langsiktig stabilitet på personalsiden, både i tilsyn og bedrift. Mellommenneskelig tillit har ved Fredheimen vært en kapital som tilsynet har nytt godt av når ytre endringer har skapt motstand i næringen. Styringsreformer har gått seg til fordi partene har kunnet lytte til hverandre og oppnå felles forståelse. Der samarbeidet med næringen fungerer, kan implementering av nytt regelverk med fordel legges til perioder med kontinuitet på personalsiden.

I verste fall kan tett forbindelse mellom inspektør og bedrift svekke inspektørens handlekraft overfor bedriften (f.eks. Stigler, 1971), men dataene våre viser at det ikke nødvendigvis må være slik. Så lenge lovens formål utgjør premisset for samhandlingen, og det kan tilsynet besørge,

kan langsiktige relasjoner mellom inspektør og bedrift gi betydelige oppdragereffekter.

## Referanser

- Anneberg, I., Vaarst, M. & Sørensen, J. T. (2012). The experience of animal welfare inspections as perceived by Danish livestock farmers: A qualitative research approach. *Livestock Science*, 147(1–3), 49–58. <https://doi.org/10.1016/j.livsci.2012.03.018>
- Anneberg, I., Vaarst, M. & Sandøe, P. (2013). To inspect, to motivate – or to do both? A dilemma for on-farm inspection of animal welfare. *Animal Welfare*, 22(2), 185–194. <https://doi.org/10.7120/09627286.22.2.185>
- Ayres, I. & Braithwaite, J. (1992). *Responsive regulation: Transcending the deregulation debate*. Oxford University Press.
- Bardach, E. & Kagan, R. A. (2017). *Going by the book: The problem of regulatory unreasonableness*. Routledge. (Opprinnelig utgitt 1982)
- Braithwaite J. (2011). The essence of responsive regulation. *UBC Law Review*, 44, 475–520.
- Christie, N. (2004). *En passende mengde kriminalitet*. Universitetsforlaget.
- Christensen, T., Egeberg, M., Læg Reid, P. & Aars, J. (2014). *Forvaltning og politikk* (4. utg.) Universitetsforlaget.
- Forskrift om avlving av dyr. (2013). *Forskrift om avlving av dyr* (FOR-2013-01-13-60). Lovdata. <https://lovdata.no/forskrift/2013-01-13-60>
- Forskrift om næringsmessig transport av dyr. (2012). *Forskrift om næringsmessig transport av dyr* (FOR-2012-02-08-139). Lovdata. <https://lovdata.no/forskrift/2012-02-08-139>
- Gezelius, S. S. (2019a). Consequences of tit-for-tat enforcement: Toward a Hippocratic principle of regulatory implementation. *Law & Policy*, 41(2), 220–241. <https://doi.org/10.1111/lapo.12125>
- Gezelius, S. S. (2019b). Forvaltningen som lovhåndhever: Legitimitet, virkemiddelbruk og styringsevne. *Nordisk administrativt tidsskrift*, 96(3), 53–75.
- Hawkins, K. (1984). *Environment and enforcement: Regulation and the social definition of pollution*. Clarendon Press.
- KPMG. (2019). *Uavhengig gransking av Mattilsynet. Rapport til Landbruks- og matdepartementet*. [https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/no/pdf/2019/12/uavhengig-gransking-av-mattilsynet\\_10.12.19.pdf](https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/no/pdf/2019/12/uavhengig-gransking-av-mattilsynet_10.12.19.pdf)
- Kringen, J. (2008). *Culture and control: Regulation of risk in the Norwegian petroleum industry* [Doktorgradsavhandling, Universitetet i Oslo]. DUO vitenarkiv. <http://urn.nb.no/URN:NBN:no-21801>

- Lee, E. (2008). Socio-political contexts, identity formation, and regulatory compliance. *Administration & Society*, 40(7), 741–769. <https://doi.org/10.1177/0095399708323096>
- Makkai, T. & Braithwaite, J. (1994). The dialectics of corporate deterrence. *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 31(4), 347–373. <https://doi.org/10.1177/0022427894031004001>
- Mattilsynet. (2014). *Virkemiddelbruk ved tilsyn* [Retningslinje]. Mattilsynet.
- Milgram, S. (1963). Behavioral study of obedience. *Journal of Abnormal and Social Psychology*, 67(4), 371–378. <https://doi.org/10.1037/h0040525>
- Murphy, K., Mazerolle, L. & Bennett, S. (2013). Promoting trust in police: Findings from a randomised experimental field trial of procedural justice policing. *Policing and Society*, 24(4), 405–424. <https://doi.org/10.1080/10439463.2013.862246>
- NOU 2003: 15. (2003). *Fra bot til bedring: Et mer nyansert og effektivt sanksjonssystem med mindre bruk av straff*. Justis- og beredskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2003-15/id454137/>
- Prop. 62 L (2015–2016). *Endringer i forvaltningsloven m.v (administrative sanksjoner m.v.)*. Justis- og beredskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-62-l-20152016/id2476333/>
- Schulz, O. J. (2015). Defiance and obedience: Regulatory compliance among artisanal fishers in St Helena Bay. *Marine Policy*, 60(C), 331–337. <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2014.09.012>
- Stigler, G. J. (1971). The theory of economic regulation. *The Bell Journal of Economics and Management Science*, 2(1), 3–21. <https://doi.org/10.2307/3003160>
- Stub, M. (2015). Tilsyn og rettssikkerhet. I P. Lindøe, J. Kringen & G. S. Braut (Red.), *Risiko og tilsyn* (2. utg., s. 158–169). Universitetsforlaget.
- Tyler, T. R. (1990). *Why people obey the law*. Yale University Press.
- Weber, M. (1949). *On the methodology of the social sciences* (E. A. Shils, Red. & Overs.; H. A. Finch, Overs.). The Free Press.