

# Hvordan fremme dyrevelferdslovens formål? Konklusjoner fra forskningsprosjektet

*Stig S. Gezelius*

Universitetet i Sørøst-Norge

*Frode Veggeland*

Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO) og Universitetet i Oslo

## Et spørsmål om iverksetting av lovverk

Forskningsprosjektet Aniwel, som er grunnlaget for denne boka, har handlet om hvordan offentlig forvaltning kan realisere formålet i dyrevelferdsloven: å «fremme god dyrevelferd og respekt for dyr» (Dyrevelferdsloven, 2009, § 1). I introduksjonen til denne boka presenterte vi derfor tre spørsmål som vi har forsøkt å besvare: Hvordan forholder matprodusenter seg til offentlige virkemidler? Hvordan kan offentlige myndigheter iverksette og praktisere lovverket på en slik måte at næringen handler i tråd med lovens formål? Hvordan påvirker den organisatoriske utformingen av tilsynssystemet mulighetene for effektiv iverksetting? Prosjektets formål har vært å produsere anvendbar kunnskap. Derfor fremhever vi i dette avslutningskapitlet lærdommer av praktisk betydning for tilsynsarbeidet. Vi beskriver tiltak som i hovedsak kan gjennomføres innenfor gjeldende lovgivning. Det er samtidig viktig å

understreke at Aniwel primært er et samfunnsvitenskapelig – og ikke et rettsdogmatisk – prosjekt: Formålet er å beskrive hvordan lovens formål fremmes, ikke å utrede hva som er mest korrekt forvaltningsrettslig sett. Vi utelukker derfor ikke tiltak som – dersom de gjennomføres fullt ut – vil kunne kreve lovendring. Eventuelle lovendringsbehov må i så fall vurderes av andre.

I bokas innledende kapitler viste vi hvordan dagens forvaltningssystem må forstås i lys av den bredere samfunnsutviklingen, herunder industrialisering, økonomisk vekst, voksende offentlige styringsapparater, globalisering, ny kunnskap og endrede verdier (se kapittel 1 og 3). Forvaltningssystemet for dyrevelferd er altså underlagt ytre føringer, både rettslige og samfunnsmessige. Når vi foreslår endringer, snakker vi derfor om *justeringer* i et *etablert styringssystem*.

Forskningsmessig danner den internasjonale lovlydighets- og håndhevelsesforskningen bakteppet for vår studie. Den internasjonale forskningen har pågått over flere tiår, og litteraturen har etter hvert blitt svært omfattende (se kapittel 2). Det særskilte ved vårt prosjekt er først og fremst at studiene er utført i Norge: Tross fremveksten av en omfattende internasjonal tilsynsforskning, har norske tilsynssystemer i begrenset grad blitt studert. Når vi sammenligner våre funn med internasjonal forskning, er det først og fremst *likhetene* som er slående: Funnene i prosjektet vårt understøtter i stor grad det forskere har funnet andre steder. Det styrker vår tiltro til konklusjonene vi trekker. Konklusjonene retter seg hovedsakelig mot tre målsettinger for forvaltningen av dyrevelferdsområdet: å fremme forvaltningens kapasitet til å styre på en formålstjenlig måte, å fremme næringens motivasjon for å handle i tråd med lovens formål, og å øke samsvaret med forvaltningsrettslige prinsipper som enhetlighet, forholdsmessighet og upartiskhet.

Vi tar først for oss konklusjoner angående utformingen av forvaltningssystemet, og dernest angående utøvelsen av tilsynet.

## Forvaltningssystemet for dyrevelferd

Mattilsynet har på organisasjonsnivå etterstrebet idealet om et enhetlig og helhetlig tilsyn. Som vist i kapittel 4, kommer dette til uttrykk

gjennom flere organisatoriske reformer siden begynnelsen av 2000-tallet. I 2004 ble alt ansvar for tilsyn i matkjeden samlet i ett statlig tilsyn – Mattilsynet. Mattilsynets tre administrative nivåer ble senere redusert til to. Tilsynet har på denne måten utformet en organisasjon som skaper større rom for å oppnå enhetlighet og helhetlighet. Som sammenlikningen med Sverige i kapittel 8 viser, fremstår den norske forvaltningsmodellen som en tettere koordinert modell med et klarere og mer entydig ansvar for forvaltning av dyrevelferd enn den svenske forvaltningsmodellen. Det er imidlertid vanskelig å unngå koordineringsutfordringer i en såpass stor organisasjon som Mattilsynet. Også den norske forvaltningsmodellen står overfor noen utfordringer angående enhetlig og konsistent forvaltningspraksis. Slike utfordringer finnes både mellom ulike regioner, mellom ulike avdelinger innenfor regionene, og mellom hovedkontoret og regionene. Overgangen fra tre til to administrative nivåer har forenklet koordineringen noe ved å redusere avstanden fra hovedkontoret til det ytterste ledd. Samtidig skapte overgangen nye utfordringer. Under den tidligere 3-nivå-modellen lå ansvaret for inspeksjoner hos små lokale enheter – såkalte distriktskontorer – der ledere i stor grad selv deltok i inspeksjonsvirksomheten. Under den nye 2-nivå-modellen ligger ansvaret for inspeksjoner hos større enheter, i form av avdelinger på regionnivå. Som kapittel 4 viser, har ledere i disse nye enhetene til dels fått mindre lokal tilstedeværelse, større kontrollspenn og mer administrativt ansvar, noe som gir mindre tid til faglig arbeid og deltakelse på inspeksjoner. Dette kan igjen svekke evnen til faglig kalibrering i det ytterste ledd. *Det er dermed behov for å rette oppmerksomhet mot stedlig ledelse og kalibrering av regelverksforståelse og tilsynspraksiser internt i Mattilsynet, herunder å styrke den rollen lederne i det ytterste ledd kan ha i dette arbeidet.*

Når det gjelder klagebehandling, er det grunn til å spørre om gjeldende klageordning fungerer på en hensiktsmessig måte. I Sverige er klagebehandling lagt utenfor tilsynsmyndighetene gjennom domstolsprøving i egne forvaltningsdomstoler. I Norge er det Mattilsynet selv som står for klagebehandlingen. Når Mattilsynet, i tillegg til klagebehandling, også forbereder og fører tilsyn med regelverk, oppstår en «bukken og havresekken»-problematikk. Vi har argumentert for at

dette kan true både rettssikkerheten og hensynet til upartisk saksbehandling. En velfungerende klagebehandling bør kunne ha en lærende og korrigerende funksjon, noe som samtidig kan styrke organisasjonens legitimitet i samfunnet. I Mattilsynet synes nåværende klagebehandlingsordning å være lite egnet til å ivareta en slik funksjon. Som våre data viser, bidrar dagens klagebehandling til å skape mistillit blant næringsaktører og dermed til å svekke tilsynets legitimitet. *Hensynet til uavhengighet i klageordningen kan tilsi at man endrer ordningen i retning av svensk modell, der klagebehandlingen i sin helhet legges til eksterne klageorgan.*

Dyrevernemndene skal ivareta lekmannsskjønnet i dyrevelferdsarbeidet samtidig som de oppnevnes av, og formelt sett er del av, Mattilsynet (Dyrevelferdsloven, 2009, § 30). *Det kan være grunn til å vurdere praktiseringen av lekmannsskjønnet nærmere, herunder nemndenes oppgaver og grad av uavhengighet.*

Vi har videre sett på hvordan den enkelte inspektør opplever tilsynsarbeidet (kapittel 5 og 6). Dataene tyder på noe sprik mellom idealer og realiteter. Mattilsynet er pålagt å drive et risikobasert tilsyn – altså prioritere tilsynsressurser der risikoen for alvorlige avvik er størst, og inspektørene opplever utfordringer med å identifisere risikovirkomheter. Bekymringsmeldinger og Mattilsynets interne informasjonsflyt fremstår som inspektørenes viktigste verktøy i risikovurderingene. Et rent risikobasert tilsyn vil kunne skape stigma blant tilsynsobjekter og derfor virke konfliktskapende. *Både hensyn til konfliktnivå og manglende kunnskap om risikonivå, kan tale for å kombinere et risikobasert tilsyn med andre utvalgsriterier.* De fleste inspektører opplever seg rimelig godt i stand til å føre dialog og håndtere konflikter overfor tilsynsobjekter, og den opplevelsen later til å øke med økende erfaring. Husdyrprodusentene deler i hovedsak denne oppfatningen av inspektørene, dog med en del unntak (se kapittel 11). Inspektørene oppfatter gjennomgående at både dialog og sanksjonsevne er viktig for utøvelsen av tilsynet. Samtidig kan tallene tyde på at inspektører i ulik grad lar det gå automatikk i opptrappingen av virkemidlene (se kapittel 6). Tallene bør tolkes med varsomhet fordi spørsmålet kan tolkes på ulike måter, men også de kvalitative dataene viser varierende grad av automatikk

(kapittel 10). Høy grad av automatikk i virkemiddelbruk kan medføre utfordringer med tanke på å ivareta prinsippet om forholdsmessighet: *Forholdsmessighetsprinsippet tilsier at tilsynet i hver enkelt sak vurderer alternative reaksjonsformer og hvor inngripende og hensiktsmessige de er, opp mot regelbruddets alvorlighetsgrad.*

Tilsynets forvaltningsoppgaver omfatter kontroll, veiledning og saksbehandling. Dataene viser at inspektørene vektet oppgavene noe ulikt. Imidlertid oppfatter de seg i liten grad som etterforskende politi. Veilederfunksjonen vektet sterkere. Tallene viser at denne vektingen i liten grad varierer med inspektørenes bakgrunn, slik som kjønn og erfaring. I vurderingen av eget behov for skjønnsfrihet, vektlegger inspektørene – ikke overraskende – behovene for likebehandling og nødvendig situasjonstilpasning (se kapittel 5).

Når det gjelder skjønn, viser dataene våre at det kan oppstå varierende grad av sprik mellom rettslige rammer for skjønnsutøvelse og praktisering av skjønn på grunnplanet. *Mattilsynet kan i noen tilfeller ha grunn til å arbeide for å øke inspektørenes trygghet i skjønnsutøvelsen, så vel som inspektørenes evne til kommunikasjon overfor tilsynsobjektene.* Den enkelte inspektørs kollegaer og lokal ledelse er særlig viktige for inspektørenes opplæring, og disse ressursene vil trolig måtte stå sentralt også i arbeidet med utøvelsen av skjønn (se kapittel 7).

## Utøvelsen av formålstjenlig tilsyn

### Styringsvennlig næring

Hvordan styringsmidler virker, avhenger av næringens holdninger til lovverk, lovlydighet og håndhevelse. Vi har derfor undersøkt disse holdningene. I forskningslitteraturen finner vi tradisjonelt to ulike grunnsyn angående slike holdninger (se kapittel 2). Den ene grunnsynet er at mennesker primært motiveres av forventninger om personlig belønning og straff. Dagens system for lovhåndhevelse er i all hovedsak basert på dette grunnsynet. Ifølge dette synet virker offentlig styring best når det tuftes på ytre insentiver, slik som overvåking og straff. Det andre grunnsynet er at mennesker motiveres av sosiale normer og av behov for sosial tilhørighet, anerkjennelse og selvrespekt. Ifølge dette synet virker offentlig styring

best når det tuftes på allment aksepterte verdier og på metoder som borgerne opplever som rettferdige. I motsatt fall kan styringsforsøk skape motstand. Når det gjelder folks lovlydighet, viser forskning at dette andre grunnsynet oftest har størst forklaringskraft, men også at ytre insentiver kan spille viktige roller i en del tilfeller. Våre funn sammenfaller med denne forskningen.

Lovlydighetsforskningen har influert moderne teori om lovhåndhevelse. Spesielt teorien om *responsiv regulering* (*responsive regulation*) har vist hvordan tilsyn kan ta høyde for at aktører motiveres av ulike ting. Forutsetningen er at tilsynet har et tilstrekkelig bredt spekter av virkemidler, og at virkemiddelbruken trappes opp etter riktige kriterier, primært knyttet til virksomhetens grad av samarbeidsvilje. Konklusjonene i denne boka samsvarer med sentrale prinsipper i denne innflytelsesrike teorien.

Funnene våre viser at aktørene i næringen har viktige normer, verdier og virkelighetsoppfatninger til felles. Det gir altså mening å snakke om kultur i næringen (se kapittel 11). Næringskulturen preges av mottakelighet for offentlig styring: De fleste aktører i næringen mener dyrevelferd er viktig, at lovverket bidrar til å styrke dyrevelferden, og at de har en moralsk plikt til å drive lovlydig. De mener Mattilsynet er nødvendig, og de aksepterer å bli utsatt for kontroll. De fleste opplever at inspektørene opptrer på en akseptabel måte. De fleste har betydelig tillit til Mattilsynet som etat. Studien viser altså en næringskultur preget av en grunnleggende *aksept for styringssystemet*. Denne aksepten gir myndighetene et godt utgangspunkt for å lykkes med styring. Mattilsynet har gode grunner til å utforme tilsynssystemet på en slik måte at denne aksepten styrkes, eller i det minste ikke svekkes, både for å bevare tilsynets legitimitet og for å sikre etterlevelse av regelverket.

Selv om det kulturelle grunnlaget for styring er godt, står myndighetene overfor noen utfordringer. Dyreholdere har varierende oppfatninger av hva som er god dyrevelferd. At dyreholdere mener de er opptatt av dyrevelferd betyr ikke nødvendigvis at oppfatningene samsvarer med tilsynets. Dessuten opplever ikke alle at de klarer å ivareta dyrevelferden så godt som de ønsker. Spesielt krevende blir tilsynet når det utøves i strid med de styrtes moraloppfatninger. Negative opplevelser av Mattilsynet er ikke uvanlige, spesielt blant aktører som har opplevd at tilsynet påpeker

regelbrudd hos dem. Mattilsynets fremtreden og reaksjonsmåte oppleves i en del tilfeller som uforholdsmessig harde, og slike opplevelser skaper motvilje og noen ganger aktiv motstand mot tilsynet. Enkelte steder ser vi at motstand mot tilsynet spres og får kollektiv karakter.

Våre funn tyder på at *kvaliteten på møtet* mellom inspektøren og mennesket i virksomheten er avgjørende for relasjonen mellom virksomheten og tilsynsetaten. Møtet med tilsynet oppleves blant våre informanter i næringen som et møte mellom *mennesker*. Relasjonen mellom næring og tilsyn bygges altså nedenfra gjennom den enkelte inspektørs samhandling med mennesket i næringsvirksomheten (se kapittel 10 og 11). Vellykket tilsyn fremmes derfor ikke bare gjennom inspektørens fagkunnskap. Også *inspektørenes menneskekunnskap, kulturforståelse og samhandlingsevner har stor, og noen ganger avgjørende, betydning*.

Næringen er altså mottakelig for styring, samtidig som styringen ikke alltid gir tilsiktede resultater. Hvordan kan et formålstjenlig tilsyn da utøves? Boka har pekt på noen svar, og vi skal oppsummere noen av de viktigste.

## Hva slags tilsyn virker?

Vi fant ut at næringen i stor grad uttrykte *normativ* motivasjon for å etterleve lovverket: De fleste rapporterte at de etterlevde lovverk fordi de mente det var riktig, og i mindre grad fordi de fryktet sanksjoner (se kapittel 11). Både vår og tidligere forskning viser at folks respekt for tilsyn primært bygger på tilsynets legitimitet og tillitsverdighet, og mindre på tilsynets evne til å skape frykt. Det er altså viktig for et tilsyn å bruke sin makt på måter som samsvarer med folks forståelse av rett og galt. Spørsmålet blir da hva som kjennetegner arbeidsmåten til inspektører som skaper samarbeidsvilje i næringen.

Vi så at inspektører som tok seg tid til å veilede og argumentere overfor virksomheten, ofte lyktes bedre enn de som primært fokuserte på tilsynets maktmidler. Vi har grunnlag for å si at *veiledning og argumentasjon er viktige deler av tilsynets virkemiddelapparat*. Tilsvarende fant vi at tilsyn tidvis virket mot sin hensikt, altså skapte motstand fremfor samarbeidsvilje, når næringen opplevde at tilsynet opptrådte urettferdig, uforholdsmessig eller uhøvisk (se kapittel 10).

De inspektører som lyktes best i å skape samarbeidsvilje, utøvde en form for tilsyn som i kapittel 9 og 10 betegnes som *formålsorientert*. At tilsynet er formålsorientert betyr at hensynet til lovens formål styrer måten tilsynet utøves på. Formålsorientert tilsyn kjennetegnes derfor av løpende, kvalitative hensiktsmessighetsvurderinger.<sup>1</sup> Formålsorientering kan prege både lovanvendelsen, virkemiddelbruken og kommunikasjonsformen. Når det gjelder lovanvendelse, kjennetegnes formålsorientert tilsyn av at *lovens formålsbestemmelse styrer bruken av detaljbestemmelser*, slik at næringen opplever at lovverket ivaretar reelle verdier. Motsatsen er en formalistisk lovanvendelse, som kjennetegnes av at detaljbestemmelser anvendes uten hensyn til formålstjenlighet i det enkelte tilfelle. Inspektørens bruk av skjønn er en viktig forutsetning for lovanvendelsens formålsorientering (se kapittel 2, 7 og 9).

Også når det gjelder virkemiddelbruk, kjennetegnes formålsorientert tilsyn av kvalitative hensiktsmessighetsvurderinger, det vil si at tilsynet i hvert enkelt tilfelle vurderer sjansene for at virkemiddelbruken fremkaller ønsket reaksjon hos tilsynsobjektet. Slik vurdering innebærer at kunnskap om overtreders motivasjoner og forutsetninger innhentes før virkemiddel velges. Formålsorientert virkemiddelbruk har gjerne preg av *responsiv regulering*: Virksomheter som forsøker å drive lovlydig, møtes med veiledning når de feiler, mens virksomheter som ikke forsøker, møtes med opptrappende maktbruk, dog ikke hardere enn nødvendig (f.eks. Ayres & Braithwaite, 1992). Mattilsynets tilsynsvirksomhet har varierende innslag av responsiv regulering, avhengig av individuell praksis og lokal tilsynskultur. Noen tilpasser i stor grad reaksjonsformene til virksomhetenes motivasjon og forutsetninger, mens andre i større grad trapper opp virkemiddelbruken automatisk ved gjentatt overtredelse (se kapittel 5, 9 og 10).

Når det gjelder virkemiddelbruk, er krav om formålsorientering i stor grad nedfelt rettslig i *forholdsmessighetsprinsippet*, det vil si at virkemidler

---

1 Det er viktig å skille vår tilnærming til formålsorientert tilsyn fra den mål- og resultatstyringsfilosofi som i dag inngår i et grunnleggende prinsipp for statlig styring i Norge – jf. § 4 i økonomireglementet (se Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, 2021; Finansdepartementet, 2003/2021). Vi foreslår en alternativ og langt mer kvalitativ tilnærming til målorientering (se kapittel 9 i denne boka).



skal være hensiktsmessige for dyrevelferden, ikke mer inngripende enn nødvendig, og rimelige etter en helhetsvurdering.

Formålsoverorientert virkemiddelbruk forutsetter at tilsynet har til rådighet et spekter av virkemidler som er tilstrekkelig bredt til å favne de viktigste lovlydhetsmotivasjoner i næringen. Ut fra våre data har Mattilsynet grunn til å *styrke sin veiledningsvirksomhet*.

Motsatsen til formålsoverorientert virkemiddelbruk er en formalistisk virkemiddelbruk, der tilsynet automatisk trapper opp sanksjonsbruken når overtredelsen gjentas, uten at tilsynet først vurderer om overtredelsene skyldtes manglende vilje, manglende evne eller uflaks. I motsetning til formålsoverorientert virkemiddelbruk innebærer ikke formalistisk virkemiddelbruk noen grundig vurdering av overtreders subjektive skyld eller sannsynlige reaksjon på virkemiddelbruken. Faren med formalistisk virkemiddelbruk er at den ofte oppleves som urettferdig og dermed skaper motstand.

Faren for motstand er størst når straff-lignende virkemidler<sup>2</sup> brukes i fravær av klar subjektiv skyld. Vi har derfor – i arbeidet som supplerer denne boka – argumentert for at tilsyn som er sterkt avhengige av faglig skjønn, sjelden er godt rustet for utstrakt bruk av slike virkemidler. Slike tilsyn kan med fordel reservere straff-lignende virkemidler for aktører som beviselig ikke prøver å etterkomme tilsynets krav (Gezelius, 2019a, 2019b).

Også når det gjelder kommunikasjonsform kjennetegnes formålsoverorientert tilsyn av kvalitative hensiktsmessighetsvurderinger. Et formålsoverorientert tilsyn vil ta hensyn til signaleffekten av for eksempel skriftlig versus muntlig kommunikasjon. Det vil også forsøke å avverge utrygghet og misforståelser i samhandlingen mellom tilsyn og virksomhet. Utrygghet og misforståelser kan gjelde for eksempel lovfortolkning, tilsynets vurderinger av virksomheten, tilsynets oppfatninger av virksomheten, og tilsynets videre handlemåte i en sak. Hensiktsmessighetsvurderinger

---

2 «Straff-lignende virkemidler» viser her først og fremst til såkalte «administrative sanksjoner», altså sanksjoner ilagt av forvaltningen og som regnes som straff i henhold til Den europeiske menneskerettighetskonvensjon, men ikke i henhold til Grunnloven (Forvaltningsloven, 1967, § 43; NOU 2003: 15). Data fra Aniwe viser at næringen *opplever* Mattilsynets administrative sanksjoner som straff (Gezelius, 2019a).

kan også gjøres – muligens i noen utstrekning innenfor gjeldende rett – angående forhåndsvarsling av tilsyn. Vi har i den forbindelse vist til det svenske Jordbruksverkets praksis med å betrakte tilsyn som uvarslet når det ikke er meldt tilsynsobjektet tidligere enn 24 timer før kontrollen (se kapittel 9).

Vi har sett at inspektørens personlige fremtreden er viktig for næringsaktørens holdning til tilsynet. Høvisk fremtreden kan legge grunnlag for samarbeidskultur i næringen, mens fremtreden som oppleves respektløs eller urimelig kan legge grunnlag for motstandskultur. Dataene tyder på at uvarslet tilsyn stiller særlige krav til respektfull fremtreden (se kapittel 11).

Inspektørers personlige fremtreden under tilsyn varierer. I noen tilfeller skyldes virksomhetens motstand mistillit mot konkrete inspektører. Opptrappende virkemiddelbruk kan da forsterke motstanden mot tilsynet. For å unngå fastlåsing av slike konflikter, kan tilsynet *institudere et rutinemessig skifte av saksbehandlende inspektør før tilsynet tyr til de mest inngripende virkemidlene* (se kapittel 10).

Personlig håndhevelsesstil kan forplante seg og ta form av lokale tilsynskulturer. Disse kan igjen stimulere til lokale samarbeids- eller motstandskulturer i næringen. Derfor har tilsynets sentrale ledelse grunn til å være oppmerksom på muligheten for langvarige konsekvenser av personbetingete konflikter. I særskilte tilfeller kan ledelsen ha grunn til å gripe inn overfor enkeltinspektører i form av rettledning eller omplassering til andre oppgaver. Motsatt ser vi at kontinuitet på personalsiden er gunstig når samhandlingen fungerer, spesielt i perioder der andre endringer – for eksempel nytt regelverk – skaper usikkerhet i næringen (se kapittel 10).

Veksten i offentlige tilsynsoppgaver har skjedd uten tilsvarende utvikling i offentlige utdannings- og sertifiseringsordninger, til tross for at inspektører i ulike etater har felles kompetansebehov på mange områder. *Det bør derfor vurderes å bygge opp et nasjonalt, akkreditert utdanningstilbud for inspektører.* Utdannelsen bør omfatte temaer som rettssikkerhet, forvaltningsrettslige prinsipper, situasjonsvurdering, kommunikasjon med tilsynsobjekter og teori om lovlydighetsmotivasjon og lovhåndhevelse. En slik utdanning vil kunne gi et mer kunnskapsbasert tilsyn, økt tillit til tilsynet og færre unødige konflikter mellom tilsyn og næring.

## Videre lesning

Deler av forskningen bak denne boka finnes i fagartikler som overlapper eller supplerer kapitlene. I artikkelen «Managing Animal Welfare in Food Governance in Norway and Sweden: Challenges in Implementation and Coordination» viser Lundmark Hedman et al. (2021) hvordan det norske forvaltningssystemet, gjennom statliggjøring og fordeling av ansvar på færre myndighetsorganer, er tettere organisatorisk koordinert enn det svenske. På den måten har det norske systemet større potensial for enhetlig og konsistent forvaltningspraksis. Forfatterne argumenter samtidig for at bedre koordinert forvaltning krever reduksjon i lovgivningens mangetydighet, samt felles tilsynskultur blant inspektørene. Koordinering kan fremmes gjennom organisatorisk utforming, men også gjennom utvikling av felles forståelser av hva som utgjør et godt tilsyn.

To artikler drøfter, mer generelt, samfunnets kulturelle forutsetninger for offentlig styring. Artikkelen argumenterer for betydningen av å styre på måter som samsvarer med samfunnets moralske forventninger. I artikkelen «Consequences of Tit-for-Tat Enforcement» argumenterer Gezelius (2019b) for at vellykket opptrappende virkemiddelbruk krever samsvar mellom rettssystemets forståelse av skyld, og samfunnets moralske forståelse av skyld. I artikkelen «Forvaltningen som lovhåndhever» argumenterer Gezelius (2019a) for at en straff-orientert dreining av offentlige tilsyn er lite tilpasset norsk lovlydighetskultur, og at en slik dreining i verste fall kan undergrave tilsynet legitimitet i en grad som svekker myndighetenes styringsevne.

## Referanser

- Ayres, I. & Braithwaite, J. (1992). *Responsive regulation: Transcending the deregulation debate*. Oxford University Press.
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. (2021, 14. desember). *Mål- og resultatstyring*. <https://dfo.no/fagomrader/mal-og-resultatstyring>
- Dyrevelferdsloven. (2009). *Lov om dyrevelferd* (LOV-2009-06-19-97). Lovdata. <https://lovdata.no/lov/2009-06-19-97>
- Finansdepartementet. (2021, 31. august). *Reglement for økonomistyring i staten. Bestemmelser om økonomistyring i staten*. (Opprinnelig fastsatt 12. desember

- 2003) [https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fin/vedlegg/okstyring/reglement\\_for\\_ekonomistyring\\_i\\_staten.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fin/vedlegg/okstyring/reglement_for_ekonomistyring_i_staten.pdf)
- Forvaltningsloven. (1967). *Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker* (LOV-1967-02-10). Lovdata. <https://lovdata.no/lov/1967-02-10>
- Gezelius, S. S. (2019)a. Forvaltningen som lovhåndhever: Legitimitet, virkemiddelbruk og styringsevne. *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, 96(3), 53–75.
- Gezelius, S. S. (2019b). 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>
- Lundmark Hedman, F., Veggeland, F., Vågsholm, I. & Berg, C. (2021). Managing animal welfare in food governance in Norway and Sweden: Challenges in implementation and coordination. *Animals*, 11(7), 1899. <https://doi.org/10.3390/ani11071899>
- 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/>