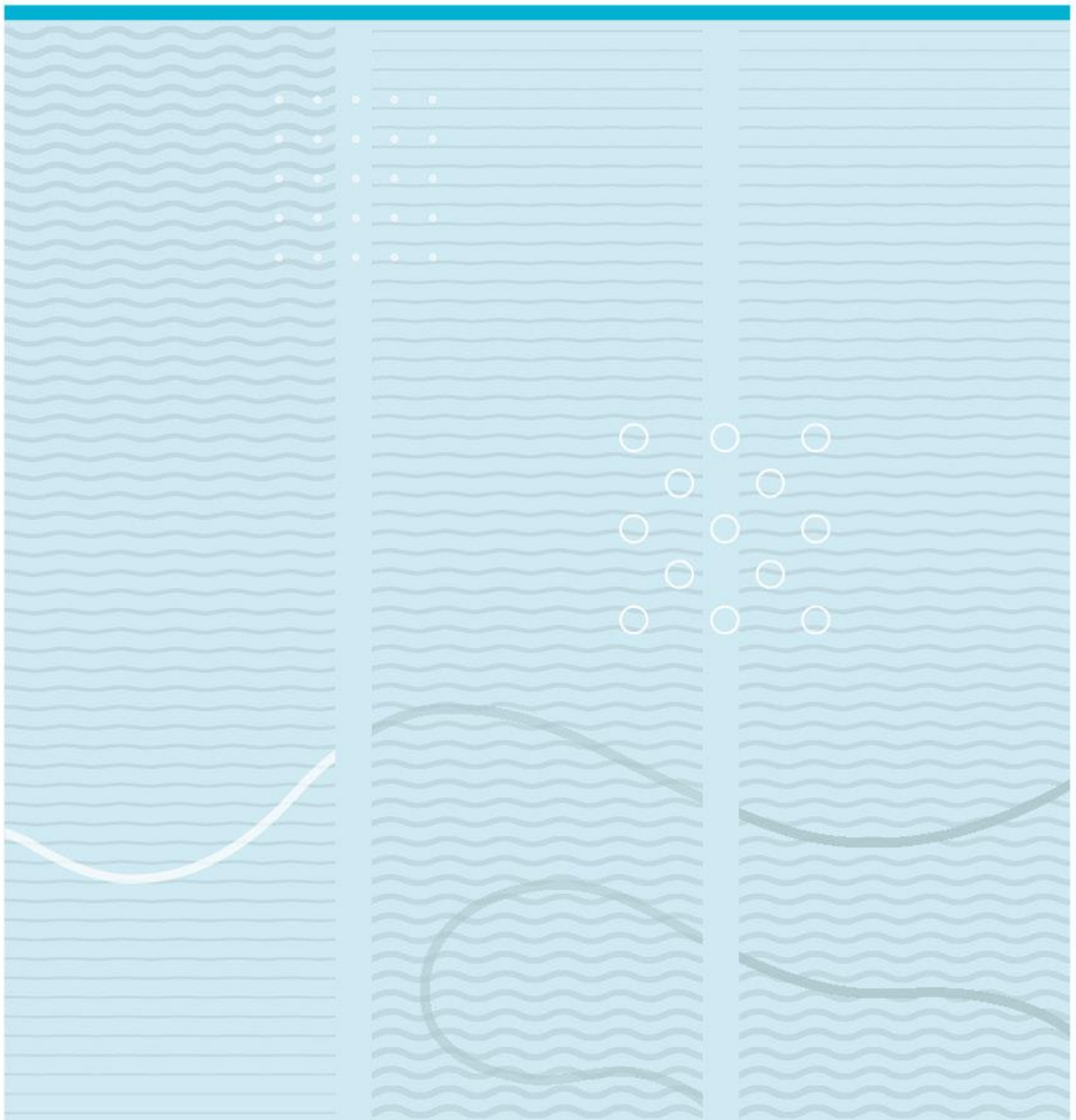


Johanna Bottheim Åbrandt

# Mattilsynets prioriteringer av bekymringsmeldinger

En kvalitativ undersøkelse av prioriteringsprosessen av bekymringsmeldinger hos Mattilsynet.



Universitetet i Sørøst-Norge  
Fakultet for USN Handelshøyskolen  
Institutt for økonomi, historie og samfunnsvitenskap  
Postboks 235  
3603 Kongsberg

<http://www.usn.no>

© 2023 Johanna Bottheim Åbrandt

Denne avhandlingen representerer 30 studiepoeng

## Sammendrag

Dyrevelferd er et viktig samfunnsområde, og hvordan vi behandler dyrene sier noe om samfunnet vårt. Dyrevelferdsloven trådte i kraft 1.1.2010, og har over tid utviklet seg i tråd med kunnskapsutviklingen om dyr og deres behov. Loven skal sette et godt eksempel for dyrs interesser, også i internasjonal sammenheng. Det er Mattilsynet som forvalter denne loven, og bekymringsmeldinger er et viktig verktøy for å avdekke avvik fra lovverket. Dyrevelferdsloven stiller krav til menneskers opplysningsplikt, da den tillegger mennesker en plikt til å varsle offentlige myndigheter dersom dyr lider. Varslingen skjer ofte via en bekymringsmelding til Mattilsynet.

Temaet for denne oppgaven er prioriteringsprosessen av bekymringsmeldinger hos Mattilsynet. Formålet er å gi kunnskap om hvordan Mattilsynet jobber for å avdekke brudd på dyrevelferdsloven, og hvordan offentlige myndigheter bruker opplysninger fra allmennheten ved lovhåndhevelse. Avhandlingen tilbyr kunnskap om hvilke mekanismer som ligger bak prioriteringer av bekymringsmeldinger, og hvilke utfordringer inspektørene i Mattilsynet møter i dette arbeidet.

Forskningsspørsmålet ble blant annet utarbeidet med inspirasjon fra forskningsprosjektet *Aniwel*, og med denne avhandlingen vil jeg bidra med å tette et kunnskapshull på forskningsfeltet. Forskningsspørsmålet som blir stilt i avhandlingen er:

*Hvordan prioriterer Mattilsynet saker å følge opp ut ifra bekymringsmeldingene de får inn?*

Jeg stiller videre fire underforskningsspørsmål:

- 1: Hvilke kriterier ligger bak prioriteringer av innsendte bekymringsmeldinger?*
- 2: Hvilke prosedyrer ligger bak prioriteringer av innsendte bekymringsmeldinger?*
- 3: Hvilke problemer opplever inspektører i prioriteringsprosessen av bekymringsmeldinger?*
- 4: Hvilke ressurser påvirker prioriteringsarbeidet til inspektørene?*

Spørsmålene er interessante fra et samfunnsanalytisk perspektiv fordi de søker svar på hvordan offentlige myndigheter tar valg om prioriteringer i offentlig lovhåndhevelse.

I arbeidet med denne avhandlingen har jeg benyttet meg av kvalitative intervjuer som metode for å samle inn empirisk data. Datamaterialet baseres på dybdeintervjuer med tre inspektører i Mattilsynet, og er videre analysert med bakgrunn i Michael Lipskys teori om *bakkebyråkrater*. Ved å studere dataene i lys av Lipskys teori, søkes det svar på valg som gjøres i prioriteringsprosessen av bekymringsmeldinger. Hovedfunnene viser at det er flere mekanismer som ligger bak prioriteringene av meldingene, som hvorvidt meldingen er mulig å følge opp, om den faller inn under Mattilsynets forvaltningsområde, om meldingen er troverdig og hvor alvorlig det som blir beskrevet i meldingen er. Det finnes også visse prosedyrer som legger føringer på prioriteringene, og inspektørene benytter seg av interne retningslinjer og instruksjoner i prioriteringsarbeidet. Inspektørene står overfor ulike utfordringer i arbeidshverdagen som påvirker beslutningene deres om prioriteringer, og de benytter seg av både tekniske og kompetansemessige ressurser som hjelpemidler.

Avslutningsvis konkluderes det med at avhandlingen viser hva som ligger bak prioriteringer av bekymringsmeldinger, og at inspektørene bruker skjønnsmessige vurderinger når de tar beslutninger, samtidig som de opplever utfordringer i arbeidshverdagen som påvirker prioriteringene deres.

# Innholdsfortegnelse

<b>Sammendrag .....</b>	<b>3</b>
<b>Innholdsfortegnelse .....</b>	<b>5</b>
<b>Forord.....</b>	<b>7</b>
<b>1 Innledning .....</b>	<b>9</b>
1.1 Bakgrunn og formål med oppgaven .....	9
1.2 Forskningsspørsmålet .....	11
1.3 Hvorfor er det nyttig å forske på Mattilsynet? .....	12
1.4 Kort om organiseringen av Mattilsynet .....	14
1.5 Styringen av Mattilsynet.....	15
1.5.1 Tildelingsbrev .....	16
1.6 Utviklingen av lovverket .....	17
1.7 Betydningen av EØS-avtalen .....	19
<b>2 Teoretisk rammeverk .....</b>	<b>21</b>
2.1 Bakkebyråkrater .....	21
2.2 Inspektører .....	22
2.3 Hva påvirker bakkebyråkratenes beslutninger? .....	23
2.4 Konteksten .....	25
<b>3 Metodiske diskusjoner .....</b>	<b>26</b>
3.1 Datainnsamlingsmetode.....	26
3.2 Intervjuguide .....	28
3.3 Arbeid med forskningsdata .....	29
3.4 utfordringer og løsninger .....	29
3.5 Forskningsetikk .....	30
3.6 Interessekonflikt .....	30
3.7 Validitet og reliabilitet .....	31
<b>4 Analyse.....</b>	<b>33</b>
4.1 Systemet for mottak av bekymringsmeldinger .....	33
4.2 Team bekymring .....	35
4.3 Hvilke kriterier ligger bak prioriteringer av innsendte bekymringsmeldinger? .....	37
4.3.1 Oppfølgbarhet.....	37

4.3.2	Forvaltningsområde .....	38
4.3.3	Risikoklassifisering .....	39
4.3.4	Troverdighet .....	40
4.4	Hvilke prosedyrer ligger bak prioriteringer av innsendte bekymringsmeldinger? .....	43
4.4.1	Opplæring .....	45
4.5	Hvilke problemer opplever inspektører i prioriteringsprosessen av bekymringsmeldinger? .....	45
4.5.1	Kapasitetsutfordringer og arbeidspress .....	46
4.5.2	Må-oppgaver og tidstyver .....	48
4.5.3	Dyreeiernes livssituasjoner .....	50
4.5.4	Egne verdier .....	51
4.5.5	Fjasemeldinger .....	52
4.6	Hvilke ressurser påvirker prioriteringsarbeidet til inspektørene? .....	52
4.6.1	Tekniske ressurser .....	52
4.6.2	Kompetanse og kollegaer .....	53
4.6.3	Lokalkunnskap .....	53
4.7	Skjønn .....	54
4.7.1	Team bekymring .....	56
4.7.2	Faglig og rettslig skjønn .....	57
4.7.3	Erfaringer, forståelser og følelser .....	57
<b>5</b>	<b>Konklusjon.....</b>	<b>60</b>
	<b>Litteraturliste.....</b>	<b>62</b>
	<b>Vedlegg.....</b>	<b>65</b>

## Forord

Arbeidet med denne masteroppgaven har vært givende og viktig for meg, og til tider krevende.

Først og fremst vil jeg takke de som har hjulpet meg underveis i arbeidet med masteroppgaven. Jeg vil gi en ekstra stor takk til Stig S. Gezelius, som har brukt tid på å veilede meg gjennom hele prosessen. Ikke bare har jeg hentet inspirasjon fra forskningen hans, men han har gitt meg verdifulle råd og dyttet meg i riktig retning når jeg har trengt det. Jeg vil også takke familien min som har støttet meg hele veien, og som har brukt tid på å diskutere oppgaven underveis.

Årene på Universitetet i Sørøst-Norge har vært interessante og givende.

Avslutningsvis vil jeg takke dyrene mine som har vært til inspirasjon for denne oppgaven.

Drammen, 15.05.23

Johanna Bottheim Åbrandt





# 1 Innledning

## 1.1 Bakgrunn og formål med oppgaven

Mattilsynet er et forvaltningsorgan som er ansvarlig for dyrevelferdsloven, og som er underlagt Landbruks- og matdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet. Det er Landbruks- og matdepartementet som har det overordnede administrative og budsjettmessige ansvaret for Mattilsynet. Noen av oppgavene som tilsynsorganet har ansvar for, er å utarbeide forslag til, forvalte og veilede om regelverk, føre tilsyn, formidle informasjon og kunnskap og gi faglige råd til departementer (Regjeringen, u.å.). Målet med jobben de gjør er å sikre trygg mat og trygt drikkevann, og fremme folke-, plante-, fiske-, og dyrehelse, i tillegg til å fremme miljøvennlig produksjon og etisk forsvarlig hold av fisk og dyr. De skal også føre tilsyn med dyrehelsepersonell (Mattilsynet, 2023).

Fra tid til annen kommer det medieoppslag om Mattilsynet. I løpet av de siste årene har ulike mediekanaler publisert alvorlige bilder av dyr som lider, og i 2021 gikk en tidligere ansatt i Mattilsynet ut i media og hevdet at de kun har mulighet til å drive med brannslukking, og må prioritere blant de verste sakene de får inn (Bleivik, 2021). Nrk publiserte i 2019 en dokumentar kalt «Griseindustriens hemmeligheter», som belyste forholdene på ulike grisefjøs i Norge, og fulgte opp saken med en rekke nyhetssaker i etterkant av dokumentaren. Nyhetssakene møtte ulike reaksjoner, og det ble også skrevet artikler om at dyrevelferden i Norge faktisk er god, og at Mattilsynet klarer å følge opp samfunnsansvaret sitt og gjennomføre jobben de er satt til å gjøre.

Når det gjelder å avdekke brudd på dyrevelferdsloven, er Mattilsynet avhengig av informasjon fra publikum. Mattilsynet mottar hovedsakelig opplysninger om mulige brudd på loven via innsendte bekymringsmeldinger, og meldingene er i denne sammenhengen en sentral funksjon i offentlig lovhåndhevelse. Dette gjelder særlig for kjæledyr, ettersom inspektørene har noe bedre egenoversikt over produksjonsdyr via blant annet kontroll på slakteriene. Ettersom tilsynsorganet ikke har lovhjemmel til å overvåke samtlige dyreeiere for å forsikre seg at de følger loven, er bekymringsmeldinger fra publikum et viktig verktøy i tilsynsarbeidet og forvaltningen av

loverket. På denne måten skapes det en avhengighet til befolkningen for å avdekke brudd på dyrevelferdsloven.

§5 i dyrevelferdsloven beskriver plikten til å varsle Mattilsynet:

#### § 5. Varsling

*«Enhver som har grunn til å tro at dyr blir utsatt for mishandling eller alvorlig svikt vedrørende miljø, tilsyn og stell, skal snarest mulig varsle Mattilsynet eller politiet. Varslingsplikten gjelder med de begrensninger som følger av annen lovgivning.*

*Enhver som får kjennskap til at et større antall ville eller forvillede dyr er utsatt for sykdom, skade eller annen lidelse utenom det normale, skal snarest mulig varsle Mattilsynet eller politiet» (Lov om dyrevelferd - Lovdata, 2010).*

På bakgrunn av dette har jeg tatt for meg hvordan Mattilsynets jobber for å avdekke brudd på dyrevelferdsloven, med hovedfokus på hvordan de velger ut saker ut ifra innsendte bekymringsmeldinger. Formålet med oppgaven er å få en bredere forståelse for hvordan Mattilsynet prioriterer saker i tilsynsarbeidet, og hvordan de ansatte selv opplever arbeidshverdagen. Målet med masteravhandlingen er å tilføre kunnskap om hvilke mekanismer som ligger bak prioriteringene av innsendte bekymringsmeldinger, tilføre kunnskap om arbeidsomfang og ressursbruk i Mattilsynet, tilføre kunnskap om hvordan skjønn påvirker beslutninger som blir tatt, i tillegg til å vise hvordan offentlige myndigheter kan bli avhengige av informasjon fra publikum ved offentlig lovhåndhevelse. Dataene som er innhentet til undersøkelsen er analysert med bakgrunn i Michael Lipskys teori om bakkebyråkrater.

Avhandlingen begynner med å presentere forskningsspørsmålet som legger grunnlag for undersøkelsen, før en kort diskusjon om hvorfor det er nyttig å forske på Mattilsynet. Videre presenteres informasjon om organiseringen og styringen av Mattilsynet, da dette påvirker prioriteringer som gjøres i tilsynsarbeidet. Deretter vil dyrevelferdsloven presenteres, etterfulgt av en redegjørelse for hvordan EØS-avtalen påvirker norsk lovgivning på dyrevelferdsområdet. Det neste kapitlet tar for seg det

teoretiske rammeverket, og så vil metodiske valg diskuteres. Videre følger analysekapitlet og avsluttende ord for avhandlingen.

## 1.2 Forskningsspørsmålet

Med et samfunnsanalytisk utgangspunkt stiller jeg forskningsspørsmålet:

*Hvordan prioriterer Mattilsynet saker å følge opp ut ifra bekymringsmeldingene de får inn?*

Forskningsspørsmålet er utarbeidet med bakgrunn i tidligere forskning om tilsynsarbeidet i Mattilsynet, og jeg vil med denne undersøkelsen bidra med å tette et kunnskapshull på forskningsfeltet. Boken «Forvaltning av dyrevelferd i Norge» presenterer funn fra forskningsprosjektet *Aniwel*, og omhandler hvordan myndighetene best kan fremme god dyrevelferd og respekt for dyr. Prosjektet tilbyr kunnskap om ulike sider ved dyrevelferdsforvaltningen i Norge, og min undersøkelse bygger videre på denne kunnskapen ved å studere hvordan Mattilsynet velger ut saker å følge opp ut ifra innsendte bekymringsmeldinger. I forskningsprosjektet *Aniwel* undersøkes i hovedsak tilsynsprosessen til Mattilsynet, og omhandler i liten grad betydningen av bekymringsmeldinger. Ettersom jeg ønsker å bidra med ny kunnskap, har jeg i masteravhandlingen valgt å avgrense undersøkelsen til prioriteringsprosessen, og ikke tilsynsprosessen til Mattilsynet.

Det finnes flere innfallsvinklinger til undersøkelser om tilsynsarbeid, og jeg endte opp med denne problemstillingen fordi jeg ønsker å undersøke hva som påvirker prioriteringer hos et tilsynsorgan, og hvordan bekymringsmeldinger brukes som redskap i utøvelsen av offentlig lovhåndhevelse. Jeg har valgt å bryte ned hovedproblemstillingen i fire delproblemstillinger. Disse tydeliggjør og konkretiserer hovedproblemstillingen, og følger strukturen i avhandlingen.

Delproblemstillinger:

*P1: Hvilke kriterier ligger bak prioriteringer av innsendte bekymringsmeldinger?*

*P2: Hvilke prosedyrer ligger bak prioriteringer av innsendte bekymringsmeldinger?*

*P3: Hvilke problemer opplever inspektører i prioriteringsprosessen av bekymringsmeldinger?*

*P4: Hvilke ressurser påvirker prioriteringsarbeidet til inspektørene?*

### **1.3 Hvorfor er det nyttig å forske på Mattilsynet?**

Dyrevelferd er et viktig samfunnsområde, og det er en økende konsensus om at dyrevelferd er etisk viktig i samfunnet uavhengig av hvordan de blir brukt av mennesker. Det er derfor viktig med et sterkt regelverk, i tillegg til et system som kan håndheve dette (Lundmark Hedman et al., 2021: 1). Et nylig gjennomført forskningsprosjekt som undersøkte dyrevelferd innenfor matproduksjon i Norge og Sverige, viste at selv om et land har et lovverk som skal sikre god dyrevelferd, er det avgjørende å ha systemer som kan håndheve og koordinere implementeringen av lovverket (Lundmark Hedman et al., 2021). En uavhengig granskning av Mattilsynet gjort av KPMG i 2019, viste at Mattilsynet ikke hadde gode nok systemer og rutiner for planlegging, gjennomføring og oppfølging av tilsyn. Rapporten viste at én av årsakene til dette var organiseringen av Mattilsynet, og at den bidro til mangelfull enhetlighet, svak styring og lite effektiv ressursbruk, samt at etaten ikke sikret en oppdatert og enhetlig fortolkning av regelverket. (KPMG 2019).

Utgangspunktet til inspektørene og andre ansatte i Mattilsynet, er iverksettelse og praktisering av regelverk, og ikke deres personlige synspunkt på dyrevelferd. Lovverket har over tid utviklet seg til å bli svært omfattende (Gezelius & Veggeland, 2022, s. 10). Utviklingen av regelverket henger sammen med modernisering av teknologi, endret syn på dyrevelferd og endring av dyrehold, i tillegg til praktiske, økonomiske og kulturelle hensyn som har utviklet seg (Tolo og Nafstad, 2022, s. 45).

Dyrevelferdsloven gir informasjon om hva god dyrevelferd innebærer, og formålet med loven er å fremme god dyrevelferd og respekt for dyr. Et utdrag fra loven beskriver dette:

### § 3. Generelt om behandling av dyr:

*«Dyr har egenverdi uavhengig av den nytteverdien de måtte ha for mennesker. Dyr skal behandles godt og beskyttes mot fare for unødige påkjenninger og belastninger» (Lov om dyrevelferd - Lovdata, 2010).*

Jeg vil med denne masteravhandlingen bidra med kunnskap om prioriteringsprosessen for å nyansere debatten om arbeidet til Mattilsynet, og øke forståelsen for hvilke hensyn som må ivaretas ved forvaltningen av dyrevelferd, i tillegg til å vise hvordan offentlige myndigheter er avhengige av informasjon fra publikum i dyrevelferdsforvaltningen. Håndhevelse av lovverk er ofte komplisert, og kan medføre at inspektører må ta i bruk virkemidler tilpasset ulike situasjoner. De ansatte i Mattilsynet har en krevende jobb, og må gjøre vurderinger ut ifra ulike hensyn i arbeidshverdagen. Disse hensynene viser en konflikt mellom motstridende verdier, hvor kjernen er menneskers behandling av dyr (Gezelius & Veggeland, 2022, s. 11).

I undersøkelsen har jeg ikke konkretisert hvilke typer dyr jeg ønsker å ta for meg, ettersom fokuset er på bekymringsmeldinger, som omfatter alle typer av dyr. I Norge er kjæledyr og produksjonsdyr underlagt samme lov for dyrevelferd (Lundmark Hedman et al., 2021, s. 2). Man kan likevel si at Mattilsynet gjennom kontroll på slakteriene og gjennomføring av mattrygghets-oppgaver, har bedre egenoversikt over produksjonsdyr enn kjæledyr. Derfor blir informasjon fra allmennheten, som oftest via bekymringsmeldinger, viktigere når det gjelder kjæledyr. I årsrapporten for Mattilsynet for 2022 påpekes det at de kun har bekymringsmeldinger som kilde og utgangspunkt for tilsyn med hold av kjæledyr (Mattilsynet 2023, s. 25).

Undersøkelsen fokuserer spesielt på tilsynets avhengighet av publikum, og at offentlig styring ikke kan gjøres uten hjelp fra befolkningen. Det er interessant å studere hvordan offentlige myndigheter er avhengige av samfunnet i offentlig styring, og undersøke hvilke fordeler som finnes ved at publikum bidrar med informasjon og opplysninger til offentlige myndigheter, i tillegg til å svakheter ved en slik avhengighet. Studien kan

dermed bidra til diskusjoner om avhengigheten mellom offentlige myndigheter og storsamfunnet, og hvilken rolle befolkningen spiller i håndhevelse av lovverk.

## 1.4 Kort om organiseringen av Mattilsynet

Måten Mattilsynet er organisert på vil ha betydning for om man klarer å nå målet om god dyrevelferd, og organiseringen må gi evne til å løse oppgavene de er satt til å gjøre på legitime måter. Organiseringen vil ha innvirkning på hvilke hensyn som vektlegges, og er med på å legge føringer for hvordan tilsynsorganet prioriterer (Veggeland & Stokstad, 2022, s. 91). Mattilsynet skal fremstå som et helhetlig og enhetlig tilsyn, og ved etableringen av tilsynsorganet i 2004 ble dette fremhevet som sentralt:

«Mattilsynet skal drive en helhetlig og enhetlig forvaltning av sine ansvarsområder, herunder dyrevelferdsområdet» (Veggeland & Stokstad, 2022, s. 82). En «helhetlig forvaltning» innebærer et felles ansvar for et forvaltningsområde, og for Mattilsynet vil det si et felles ansvar for tilsyn for å ivareta dyrenes velferd. «Enhetlig» overlapper til en viss grad med «helhetlig», og det viser til at det skal være like faglige og forvaltningsmessige kriterier for vurderinger og beslutninger i Mattilsynet over hele landet (Veggeland & Stokstad, 2022, s. 89). Det at Mattilsynet har overtatt hele tilsynsansvaret for hele livsløpet til dyrene, skal også bidra til mer helhetlig forvaltning av dyrevelferdslovgivningen (Veggeland & Stokstad, 2022, s. 95).

Når det gjelder organiseringen av Mattilsynet, er *koordinering* og *spesialisering* to viktige begreper. Koordinering vil si at saksområdene skal ses i sammenheng, mens spesialisering betyr å adskille et saksområde og sette søkelys på dette området. I Mattilsynet er særlig tre spesialiseringsmåter aktuelt å nevne: spesialisering etter geografi, spesialisering etter formål og spesialisering etter prosess (Veggeland & Stokstad, 2022, s. 91). Koordinering innenfor Mattilsynet innebærer å koordinere mellom inspektører, avdelinger og regioner, i tillegg til mellom regionene og hovedkontoret, med formål om å sikre mest mulig lik praksis i bruken av lovverket over hele landet (Veggeland & Stokstad, 2022, s. 92).

Mattilsynet har to forvaltningsnivåer, hvor regionene utgjør det ene forvaltningsnivået, og hovedkontoret det andre forvaltningsnivået. Hovedkontoret utgjør direktoratsrollen,

og de fem regionene utgjør tilsynsrollen. Førsteinstansvedtakene blir fattet av én av de fem regionene, mens klager behandles av hovedkontoret (Landbruks og matdepartementet, 2021, s. 12). Innenfor hver region, finnes det igjen lokale enheter. Innsendte bekymringsmeldinger blir først håndtert på regionsnivå, før de sendes til de lokale avdelingene som kan gjøre ytterligere vurderinger av meldingene.

## **1.5 Styringen av Mattilsynet**

Det er Landbruks- og matdepartementet som gir instruks for myndighet og ansvar, og krav til systemene, rutinene og styringsprosessene i Mattilsynet. Instruksen skal blant annet bidra til at statlige midler benyttes i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger, at mål og resultatkrav nås, at lover og regler blir fulgt, og angir styringssignaler på Mattilsynets ansvarsområder (Landbruks og matdepartementet, 2021, s. 5). Departementet fører en overordnet kontroll med tilsynsorganet, og skal styre Mattilsynet etter mål- og resultatstyring, som er styringsprinsippet i staten (Landbruks og matdepartementet, 2021, s. 6).

Noen av de viktigste arbeidsoppgavene Mattilsynet har ansvar for, er utvikle og påvirke regelverk, veilede om regelverk og håndheve regelverk. I dette arbeidet er det vesentlig at Mattilsynet har rutiner for å sikre god forvaltningskvalitet, enhetlig og forutsigbar håndheving av regelverket og klagesaksbehandling. Her følger også forpliktelser gitt av internasjonale avtaler, og Mattilsynet skal delta i internasjonale fora som utvikler regelverk og standarder (Landbruks og matdepartementet, 2021, s. 7).

Mattilsynet skal føre tilsyn med alt regelverk som etaten har tilsynsansvar for, og bidra til økt etterlevelse av regelverket. God og tilpasset veiledning fra etaten er viktig for å gi kunnskap om regelverket, og forståelse for hvorfor kravene er stilt, i tillegg til å bidra til å tydeliggjøre ulike løsninger for å etterleve regelverket. Veiledningen skal også bidra preventivt ved å forebygge mangelfull regelverksetterlevelse. Mattilsynet skal føre et risikobasert tilsyn, som vil si at ressursene skal brukes der de gir størst effekt, og det er et mål om at alvorlige regelbrudd skal bli oppdaget så raskt som mulig. (Landbruks og matdepartementet, 2021, s. 9).

Styringen av etaten gjøres hovedsakelig gjennom instruks og tildelingsbrev, og oppfølging via rapportering og styringsmøter. Styringsdialogen med Landbruks- og matdepartementet innebærer styringsdokumenter, styringsmøter og rapportering, og skal vektlegge resultater i forhold til bestemte mål, samt sette søkelys mot ulike risikoer som kan hindre måloppnåelse. Det er Mattilsynets ansvar å bruke ressursene optimalt for å sikre god måloppnåelse, og svare på forventningene til departementet. (Landbruks og matdepartementet, 2021, s. 19). Mattilsynet skal aktivt bruke risikostyring som verktøy i mål- og resultatstyringen. På områder hvor Mattilsynet vurderer risikoen som høy, skal risikoreducerende tiltak iverksettes (Landbruks og matdepartementet, 2021, s. 20).

### 1.5.1 Tildelingsbrev

Tildelingsbrevet til Mattilsynet viser Stortingets budsjettvedtak og Landbruk- og matdepartementets styringssignaler. Brevet kommuniserer hvilke mål og resultater departementene forventer som følge av Stortingets vedtak og forutsetninger, og stiller til disposisjon de midler Stortinget har vedtatt for det enkelte budsjettår (Landbruks og matdepartementet, 2021, s. 13). Ett av målene i tildelingsbrevet for 2023 er å: «Fremme god dyrevelferd og respekt for dyr» (Landbruks- og Matdepartementet, 2023, s. 2). Mattilsynet må jobbe for å nå dette målet, og det står i brevet at Mattilsynet skal fremme god dyrevelferd gjennom god veiledning, risikobasert og målrettet kontroll og et målrettet samarbeid med produksjonsnæringene på land og i vann. I tillegg skal de jobbe for å fremme god dyrevelferd for viltlevende landdyr. Det fremkommer at Mattilsynet i 2023 skal prioritere tilsyn med dyrehold, samt forbedre arbeidet med informasjon og veiledning til dyreholdere (Landbruks- og Matdepartementet, 2023, s. 9).

Det står også at digitale løsninger skal bidra til forenklinger og effektivisere hverdagen til inspektørene ved hjelp av teknologi og tjenstedesign. Digitale løsninger skal bidra til gjennomføring av en enhetlig og målrettet risikobasert offentlig kontroll (Landbruks- og Matdepartementet, 2023, s. 2). Bekymringsmeldinger er i denne sammenhengen et viktig elektronisk verktøy, som kan bidra til effektivisering i tilsynsarbeidet, i tillegg til å være et hjelpemiddel i å jobbe etter en risikobasert offentlig kontroll.



## 1.6 Utviklingen av lovverket

Mattilsynet forvalter dyrevelferdsloven, og det innebærer at valgene som blir tatt må være forankret i denne loven. Bekymringsmeldinger er et av de viktigste verktøyene Mattilsynet har for å avdekke brudd på dyrevelferdsloven. Selv om ansatte i Mattilsynet har en autonomi til å ta egne valg, må disse være i tråd med bestemmelsene i lovverket. Regelverket som Mattilsynet forvalter er det mest avgjørende virkemiddelet de har for å oppfylle samfunnsoppdraget de er satt til å gjøre, og det er styrende for alle aktørene langs hele næringskjeden fra jord og fjord til bord.

Dyrevelferdsloven trådte i kraft 1.1.2010. Loven før det igjen var fra 1974, og kjennetegnes av å være fragmentert og svært detaljert. Det har skjedd store endringer med norsk dyrehold siden den gang, og deler av dyreholdet ble ikke regulert gjennom daværende lov. Fisk har blant annet utviklet seg til å bli en stor næring, og husdyrbesetningene har blitt færre, mens besetningsstørrelsen har blitt større. I tillegg til dette har det skjedd en omfattende kunnskapsutvikling om dyr og deres behov. Overgangen fra en dyrevernlov til en dyrevelferdslov viser at synet på norsk dyrehold er endret (Tolo og Nafstad, 2022, s. 47). Man er i dag generelt mer opptatt av at dyr skal ha det bra, og det er en bred oppfatning i samfunnet om at dyr skal behandles godt. Dyrevelferd har også fått mer oppmerksomhet innenfor undervisning og forskning både nasjonalt og internasjonalt. På bakgrunn av dette ble det ut fra et dyrevelferdsmessig og etisk synspunkt foretatt en bred gjennomgang og vurdering av alt dyrehold i Norge i St.meld. nr. 12 (2002-2003) Om dyrehold og dyrevelferd, heretter kalt dyrevelferdsmeldingen (Landbruksdepartementet, 2002, s. 9). Tre av målene som ble fremhevet ved gjennomgangen av loven var:

- en lov som i større grad gir overordnede rammer for god dyrevelferd
- en presisering av dyrs status og rettigheter
- å utrede nødvendige hjemler for mer effektivt å kunne forebygge tragedier som skyldes manglende tilsyn og stell (Landbruksdepartementet, 2002).

Ny kunnskap om dyr var altså en av drivkreftene bak det nye lovforslaget, i tillegg til høye etiske mål om hvordan man ønsker at dyr skal behandles i samfunnet. Faglig

kunnskap og dyrenes interesse var viktig grunnlag for loven med vektlegging av at det skal være en moderne lov, samtidig som den skal være aktuell for fremtidig dyrehold. Loven angir standarder for god dyrevelferd og overordnede prinsipper for omgang med dyr. Det er en fullmaktslov som gir hjemler for at de detaljerte bestemmelsene utarbeides i forskrifter på dyrevelferdsområdet. Loven skal sette et godt eksempel for dyrs interesser, også i internasjonal sammenheng. (Landbruksdepartementet, 2002, s. 7). I dyrevelferdsloven er det som nevnt innført en allmenn plikt å varsle Mattilsynet eller politiet der dyr lider, og denne plikten er nedfelt i §5. Varslinger til Mattilsynet er viktig slik at tilsynsorganet kan fange opp saker der dyr lider, iverksette tiltak for å hindre dette og videreformidle bekymringsmeldinger slik at både dyr og eier får oppfølging og hjelp på tidligst mulig tidspunkt (Landbruksdepartementet, 2002, s. 8).

Til forskjell fra tidligere dyrevelferdslovgivning, legger den nåværende loven mer vekt på dyrs velferd utover det å beskytte dem mot lidelse. Ordet *dyrevelferd* henviser til at dyr skal ha det godt og trives, i tillegg til at det omfatter begrepet dyrevenn, som innebærer beskyttelse mot mishandling og lidelse (Landbruksdepartementet, 2002, s. 12). Dyr har ikke fått en annen juridisk status enn tidligere, men mennesker har plikt til å behandle dem godt og beskytte dem fra unødige påkjenninger (Landbruksdepartementet, 2002, s. 23). Hva som er en påkjenning eller belastning er i utgangspunktet en faglig dyrevelferdsmessig vurdering, og bør være vitenskapelig basert. Dette kan likevel være utfordrende fordi mange saker ikke er målbare, og fordi ikke all vitenskapelig basert kunnskap er tilgjengelig. Derfor vil det være nødvendig å treffe skjønnsmessige beslutninger (Landbruksdepartementet, 2002, s. 94).

Det finnes ikke en klar, entydig definisjon av begrepet dyrevelferd, men det tar utgangspunkt i det enkelte dyr og dyrets situasjon, og dets subjektive tilstand, og omfatter grad av positive og negative opplevelser hos dyret. Etersom man tar utgangspunkt i den subjektive opplevelsen hos hvert enkelt dyr, vil mestringen av dyrets miljø være vesentlig. Supplerende til dette, er dyrets mulighet for å utøve artsspesifikk, naturlig adferd og utnytte sitt biologiske potensial. Likevel må man kunne basere god dyrevelferd på objektive, faglige kriterier når det skal benyttes i et lovverk, og det vil

varierte ut ifra dyrs egenart. Det er tilstanden hos det enkelte dyr som skal vurderes (Landbruksdepartementet, 2002, s. 93).

Inspektører i Mattilsynet skal forvalte dyrevelferdsloven, og i dette arbeidet må de også følge andre lovverk som er styrende for hva de kan foreta seg. Forvaltningsloven og offentlighetsloven er de viktigste regelverkene for å sikre forsvarlighet, kvalitet og åpenhet i forvaltningens myndighetsutøvelse. Som en del av den offentlige forvaltningen er tilsynsorganer underlagt styringskrav og regelverksforpliktelser. Dette gjelder også deres overordnede departementer og hele den hierarkiske styringskjeden som de ulike regulerings- og tilsynsregimene inngår i. De fire grunnleggende verdiene for offentlig forvaltning er: demokrati, rettssikkerhet, faglig integritet og effektivitet (Lindøe et al., 2015, s. 20).

## **1.7 Betydningen av EØS-avtalen**

Dyrevelferdsloven omfattes av EØS-avtalen, og dermed av EU-lovgivning, som vil si at Norge har forpliktet seg til å følge EØS-regelverket på dyrevelferdsområdet. EØS-retten dekker cirka 90 prosent av regelverket som Mattilsynet og forvalter (Mattilsynet 2023, s. 5). I praksis innebærer det at EØS-regler innlemmes i forskrifter hjemlet i loven (Landbruksdepartementet, 2002, s. 145). Rettsaktene fra EU er minimumsbestemmelser, og Norge har derfor lovverk som stiller strengere krav til dyrevelferd enn det EU-lovgivningen gjør, i tillegg til mer utfyllende regelverk. Ut ifra Amsterdamtraktaten ble det utarbeidet en protokoll om beskyttelse av og velferd for dyr, og et ønske om et felles regelverk for å beskytte og respektere dyr, blant annet med begrunnelse om at dyr kan sanse og føle. Det har skjedd en dreining fra at man skal beskytte dyr mot mishandling og lidelse, til å sikre dyrevelferden til dyr ved at de skal respekteres og ha det godt, utøve normal adferd og frihet fra smerte, lidelse, skade og sykdom (Landbruksdepartementet, 2002, s. 146).

Europarådet har sammenfattet ulike konvensjoner om beskyttelse av dyr som Norge har ratifisert. De jobber blant annet for å komme frem til felles regler og løsninger innenfor ulike områder, som i dette tilfelle er dyrevelferd som rettsområde. Konvensjonene er bindende for de landene som har ratifisert dem. Likevel må hvert

land utarbeide egne lover og regler for å oppfylle kravene i konvensjonene. I Norge er disse førende for norsk regelverk med innlemmelse av relevante bestemmelser bestemt av Europarådet (Landbruksdepartementet, 2002, s. 145).

## 2 Teoretisk rammeverk

I dette kapitlet vil det teoretiske rammeverket i undersøkelsen diskuteres. Teorien som danner grunnlag for analysen heter *street level bureaucracy*, og ble utformet av Michael Lipsky på 1980-tallet. Teorien kan oversettes til *bakkebyråkrati* på norsk, og det norske begrepet vil brukes videre i avhandlingen. Jeg har benyttet meg av teorien om bakkebyråkrater fordi det er en interessant teori å prøve ut empirien på, for å belyse og forstå ulike sider knyttet til inspektørrollen i Mattilsynet, og for å forklare hva som ligger bak prioriteringer og utøvelsen av skjønn hos inspektørene.

### 2.1 Bakkebyråkrater

Teorien om bakkebyråkrater dreier seg om offentlige ansatte som har som arbeidsoppgave å iverksette myndighetenes politikk. Lipsky omtaler bakkebyråkrater som offentlige ansatte som samhandler med innbyggerne i det daglige, og som bruker skjønn i betydelig grad i utførelsen av arbeidet sitt. Disse byråkratene bruker skjønn «fordi tjenestetilbudets natur krever menneskelig dømmekraft som ikke kan programmeres og som maskiner ikke kan erstatte» (Lipsky, 2010, s. 3). De gjennomfører inspeksjon på gatenivå, og de tjener et samfunnsbehov ved å oppdage og straffe avvik fra normene i samfunnet. Bakkebyråkrater tar ofte valg under interaksjon med de som blir inspisert, gir belønninger og sanksjoner, og strukturerer menneskers liv og muligheter. Arbeidshverdagen deres er preget av kompleksitet hvor de må ivareta mange ulike hensyn. Dette er relevant for inspektører i Mattilsynet som skal forvalte dyrevelferdsloven, gjennomføre tilsyn og avdekke brudd på regelverket, samtidig som de har en kompleks arbeidshverdag med mange hensyn som skal ivaretas. De har en avgjørende rolle når det kommer til håndheving og etterfølgelse av lover og regelverk, og å styre borgere, organisasjoner og bedrifter i ønsket retning. Rollen krever at man både må være hardhendt og kreve etterlevelse av lover, samtidig som man skal vise forståelse og medfølelse for de som blir inspisert og et ønske om å hjelpe dem (Lipsky, 2010, s. 4).

Bakkebyråkrater kan utøve betydelig skjønn når de tar beslutninger om mennesker de samhandler med, og når de tar valg om belønninger og sanksjoner. Rollen deres

kjennetegnes av høy grad av autonomi og utstrakt skjønnsbruk, samtidig som de ikke kan ta beslutninger uhindret fra normer og regler (Lipsky, 2010, s. 13). De forventes å ta skjønsmessige vurderinger i komplekse situasjoner, og noen bakkebyråkrater må bruke mer skjønn i arbeidet sitt enn andre fordi lovverket de forvalter legger opp til det. Lovverket kan dermed brukes til å respondere på de unike omstendighetene ved individuelle overtredelser. I slike situasjoner kan medfølelse og fleksibilitet benyttes når beslutninger skal tas (Lipsky, 2010, s. 15).

## 2.2 Inspektører

Ettersom denne undersøkelsen dreier seg om inspektører i Mattilsynet, vil jeg gi en redegjørelse for hvilken type bakkebyråkrat inspektører er. Avhandlingen har en teoretisk innfallsvinkel på inspektørrollen, med fokus på valg som gjøres angående prioriteringer av bekymringsmeldinger, og prosedyrer for utøvelse av skjønn.

Inspektører er en spesifikk type av bakkebyråkrater, som ofte har betydelig autonomi og skjønn når de håndhever regelverk og forvalter offentlig politikk. Jobben deres kjennetegnes av å ta valg under interaksjon med de som blir inspisert, og de er bakkebyråkrater med betydelig makt (De Boer, 2019, s. 2). Inspektører skiller seg noe fra enkelte andre bakkebyråkrater fordi de ofte er ute i felt, som for eksempel ute på slakterier. De har makt i form av at de kan begrense menneskers frihet ved å sanksjonere oppførsel som ikke er i overenstemmelse med lovverk, i tillegg til at klientene deres som regel ikke kan velge å forlate relasjonen, selv når den er uønsket.

Ledere er viktige i inspektørens arbeidshverdag fordi de holder dem ansvarlige og styrer de daglige arbeidsoppgavene. I tillegg vil organisasjonskulturen påvirke både lederstilen og håndhevelsesstilen (Klijn et al., 2022). Inspektørene har tradisjonelt sett representert statens harde hånd og vært assosiert med bruk av mye makt for å håndheve lovene, men dette er noe som over tid har endret seg. Relasjonen mellom en inspektør og den som blir inspisert kjennetegnes av asymmetrisk maktfordeling. Rollen som inspektør kan sies å være kompleks, og møte press fra ulike hold, som fra egne ledere, politikere og fra offentligheten (Van De Walle & Raaphorst, 2019, s. 2).

## 2.3 Hva påvirker bakkebyråkratenes beslutninger?

Bakkebyråkrater kan møte på ulike utfordringer i arbeidshverdagen, som de ofte må løse ved å benytte seg av skjønn. De kan noen ganger være uenige i ledernes mål, som gjerne jobber svært resultatorientert med fokus på produktivitet og effektivitet. I tillegg har bakkebyråkrater som regel stor arbeidsmengde som de må løse med begrensede ressurser, som kan medføre at de utvikler snarveier og mestringsmekanismer for å håndtere presset de jobber under (Lipsky, 2010, s. 18). Ettersom de har begrenset med tid og ressurser, må de finne måter å rettferdig implementere regler, og utvikler gjerne egne strategier for å ta gode avgjørelser om lovhåndhevelse (Klijn et al., 2022).

Bakkebyråkrater er nødt til å gjøre prioriteringer i arbeidet sitt, og de ønsker som regel å ta disse i tråd med egne preferanser (Lipsky, 2010, s. 19).

Bakkebyråkrater må ta skjønnsmessige beslutninger fordi reglene de håndhever ikke er i presis overenstemmelse med den komplekse virkeligheten de jobber i, slik som ved håndhevelse av dyrevelferdsloven. Ettersom de tar vurderinger og gjør prioriteringer ut ifra skjønn, oppnår de som regel legitimitet ved rettferdig behandling av mennesker og saker, og kan bli kritisert dersom de behandler mennesker ulikt. Dette kan være utfordrende ettersom de samhandler med mennesker i ulike livssituasjoner (Lipsky, 2010, s. 22). I slike tilfeller kan bakkebyråkratenes personlige syn på hva noen fortjener ta del i beslutningene deres. Arbeidsmiljøet til bakkebyråkratene vil også påvirke beslutningene deres, fordi det legger føringer på hvordan de oppfatter problemer og finner løsninger på dem, som igjen bidrar at arbeidsmiljøet kan gi opphav til felles praksismønstre. Bakkebyråkrater jobber under delte situasjonsbetingede kontekster, som kan medføre en generalisering av rollen (Lipsky, 2010, s. 27).

Noe som er gjennomgående for bakkebyråkrater, er at de ofte opplever at ressursene er kronisk utilstrekkelige i forhold til oppgavene deres, i tillegg til at de jobber etter tvetydige målforventninger (Lipsky, 2010, s. 27). Ressursproblemene er som regel ikke mulig å løse fordi tilføring av flere ressurser ofte vil føre til større etterspørsel etter tjenester (Lipsky, 2010, s. 40). De forsøker å gjøre en god jobb med ressursene de har tilgjengelig, men det er en utfordring at de må ta beslutninger under usikre forhold. Dersom det er usikkert hva som vil fungere eller hva som er egnet fremgangsmåte, vil

det åpne opp for flere tilnærminger. Bakkebyråkrater må ofte ta beslutninger under forhold med begrenset tid og informasjon, og pålitelig informasjon kan være kostbart og vanskelig å få tak i. Dette er sentralt med tanke på bekymringsmeldinger hos Mattilsynet, fordi innsendte meldinger kan inneholde begrenset informasjon som inspektørene må ta valg ut ifra. Det å skaffe seg ytterligere informasjon kan være krevende i forhold til tilgjengelige ressurser.

Bakkebyråkrater har som regel store saksmengder, og må i tillegg bruke tid på andre arbeidsoppgaver som møtevirksomhet, skrive rapporter og fylle ut skjemaer. Mange av arbeidsoppgavene er tidskrevende, og jo mer administrativt arbeid de har, desto mindre tid har de til klientene (Lipsky, 2010, s. 29). Kompleksiteten i arbeidshverdagen og utfordringene de møter påvirker beslutningene de tar, og de er under konstant press for å realisere offentlig mål om å være kostnadseffektive (Lipsky, 2010, s. 45).

Grunnet kompleksiteten og presset i arbeidshverdagen, kan bakkebyråkrater oppleve seg selv som utilstrekkelige, men årsakene til denne følelsen er omstendigheter ved jobbene deres, og ikke ens egne personlige egenskaper (Lipsky, 2010, s. 31). Når det kommer til vurderinger og prioriteringer av saker, har dette som regel lite å gjøre med klientene, men mer med arbeidspresset til bakkebyråkratene (Lipsky, 2010, s. 36). Det stilles også ulike forventninger til rollen som bakkebyråkrat, og dette bidrar til kompleksiteten ved jobben deres. Det kan være ulike forventninger til hva bakkebyråkratene bør gjøre, eller hva formålet med tjenesten deres bør være (Lipsky, 2010, s. 46). Det kan oppleves belastende å jobbe under ulike forventninger, og i den sammenhengen kan kollegastøtte være svært viktig (Lipsky, 2010, s. 47). Sosiale normer for akseptabel adferd er også noe som påvirker bakkebyråkrater, og er med på å sette grenser for skjønnsbruken (Lipsky, 2010, s. 58).

Bakkebyråkrater forventes å ha en hjelpende orientering mot sine klienter, men dette kan stå i motsetning til deres behov om å dømme og kontrollere klienter for byråkratiske formål. Bakkebyråkrater påvirkes av stor arbeidsmengde, og ved å bruke tid på én klient, betyr det mindre tid til andre. Dette viser spenningsforholdet mellom skjønsmessige vurderinger og det å behandle alle likt (Lipsky, 2010, s. 73).



Bakkebyråkrater må også gjøre bedømminger angående klientenes troverdighet og adferd for å sikre at de ikke mister kontroll, eller på andre måter feiler i å gjøre jobben sin (Lipsky, 2010, s. 74).

## 2.4 Konteksten

Konteksten som bakkebyråkrater jobber innenfor, er med på å påvirke beslutningene deres. Dette er sentralt for inspektører i Mattilsynet når det gjelder prioriteringer av bekymringsmeldinger. Konteksten inspektører må ta valg innenfor kan være preget av informasjonsunderskudd, og kan bidra til at valg må tas i situasjoner med usikkerhet. Usikkerhet på grunn av tynn informasjon er sentralt når det gjelder håndtering av bekymringsmeldinger, og er en kilde til skjønnsmessige vurderinger. Grunnet komplekse lovverk og situasjoner, blir inspektørene nødt til å bruke skjønn (Van De Walle & Raaphorst, 2019, s. 4). De må også ha kunnskap om de som blir inspisert sine bekymringer, problemer og motivasjoner, i tillegg til en forståelse for samfunnsområdet de undersøker (Van De Walle & Raaphorst, 2019, s. 5). For å forstå bakkebyråkrater må man studere rutiner og subjektive strategier de utvikler med hensikt om å håndtere utfordringene og tvetydighetene ved jobben deres (Lipsky, 2010, s. 82).

Organisasjonene som inspektørene jobber i, bestemmer hva som skal håndheves, hvordan å håndheve og når man skal håndheve, og bestemmer noen av parameterne som setter rammer for beslutningsrommet til inspektørene (De Boer, 2019, s. 2).

### 3 Metodiske diskusjoner

I dette kapitlet vil jeg gjøre rede for metoden jeg har benyttet meg av i undersøkelsen, og diskutere valg og avveininger jeg har gjort underveis. Kapitlet begynner med en redegjørelse for hvordan dataene er samlet inn og hvordan jeg har behandlet dem, og en begrunnelse for valg av metode. Deretter diskuteres utfordringer knyttet til metodiske valg i undersøkelsen, som omfatter en diskusjon av forskningsetikk og interessekonflikt. Avslutningsvis drøftes undersøkelsens validitet og reliabilitet.

#### 3.1 Datainnsamlingsmetode

Datagrunnlaget i undersøkelsen baseres hovedsakelig på dybdeintervjuer med tre inspektører som jobber med å vurdere innkomne bekymringsmeldinger i Mattilsynet. Informantene ble strategisk utvalgt ut ifra arbeidsoppgaver og arbeidssted. Jeg valgte å intervjuer inspektører fra forskjellige regioner i Norge for å få et bredere og mer representativt utvalg, i tillegg til å undersøke om det finnes ulikheter i hvordan det jobbes med bekymringsmeldinger i ulike deler av landet. Rekrutteringen av informantene foregikk ved at jeg sendte en e-post til en avdelingsleder ved ett av kontorene til Mattilsynet. Denne personen stilte både opp på et intervju, i tillegg til at vedkommende satte meg i kontakt med de andre informantene. I forkant av intervjuene fikk de tilsendt samtykkeerklæring med informasjon om prosjektet, samt informasjon om hvordan deres personopplysninger kom til å bli oppbevart og behandlet (se vedlegg). Informantene bærer preg av å være nøkkelinformanter ettersom intervjuene fokuserer på organisatoriske prosedyrer fremfor deres rent personlige opplevelser. Dette bidrar til å redusere antall informanter.

Intervjuene varte i cirka én time hver. Jeg ønsket opprinnelig å gjennomføre intervjuene i deres naturlige kontekst på arbeidsplassene deres, og det første intervjuet fant sted i ett av Mattilsynets lokaler i Oslo. Grunnet praktiske hensyn, som lang reisevei, foregikk de to siste intervjuene digitalt over Teams. For å sikre kvaliteten på det empiriske datamaterialet, ble det benyttet diktafon under intervjuene. Jeg tok også notater underveis for å få med nyanser som ikke kom frem under transkriberingen, som for eksempel når informantene vektla noe ved bruk av stemme eller kroppsspråk, nølte

eller ble usikre. Selv om jeg tok notater, var det viktig for meg å ta den lyttende rollen under intervjuene, i tillegg til å stille oppfølgingsspørsmål der jeg vurderte at det var nødvendig å få mer utdypende svar på ting som var uklart. Under intervjuene passet jeg på å vise genuin interesse for informantene og deres svar ved å vise øyekontakt og via nonverbal kommunikasjon. Jeg ønsket ikke å avbryte dem, og heller ikke nødvendigvis si noe dersom det ble taust, da taushet kan være tegn på refleksjon over spørsmålet. Det var viktig for meg å ikke stille ledende spørsmål, men heller la de snakke så fritt som mulig og være åpen for ulike forklaringer og svar på spørsmålene. Etter at intervjuene var gjennomført, takket jeg for at de stilte opp, og sa at de kunne kontakte meg dersom de hadde noen spørsmål.

Gjennom intervjuene fikk jeg mer forståelse for hvordan inspektører i Mattilsynet kommer fram til valgene de tar når de vurderer hvilke saker de skal følge opp. Jeg var åpen for å få ulike svar fra informantene, og ved å benytte meg av dybdeintervjuer, fikk jeg tilgang på detaljer som kan være mer utfordrende å få tak i ved en kvantitativ fremgangsmåte. En fordelaktig side ved kvalitative fremgangsmåter, er at man kan få innsikt i hvordan intervjuobjektene tolker spørsmålene, og sikre lik forståelse ved å avklare mulige misforståelser hos informantene. Intervjuguiden er derfor preget av åpne spørsmål slik at informantene fikk mulighet til å svare nokså fritt, og den tilrettela for at de kunne komme med informasjon de selv mente var relevant.

Jeg har så godt det har latt seg gjøre, møtt intervjuobjektene med et åpent sinn, og lagt egne fordommer og oppfatninger til side. Hensikten med å møte intervjuobjektene med et åpent sinn uten egne fordommer, er å innhente data som korrekt gjengir virkeligheten, og få informasjon som er relevant og viktig (Jacobsen, 2022, s. 31). På denne måten har jeg latt informantenes fortolkning av virkeligheten kommet frem. Jeg ønsket å benytte meg av denne fremgangsmåten da det er gjennom nærhet til forskningsobjekt jeg kan sette meg inn i deres situasjon (Jacobsen, 2022, s. 32).

Hensikten med fremgangsmåten har vært å få en dypere forståelse for intervjuobjektene egne forståelser og virkelighetsoppfatninger, og hvordan dette påvirker hvordan de vurderer og prioriterer innsendte bekymringsmeldinger. Denne

virkeligheten er en viktig årsak til hvorfor mennesker gjør som de gjør, og tar de valgene de tar (Jacobsen, 2022, s. 30) Derfor har jeg vektlagt en informantnær datainnsamlingsmetode hvor dybde og fleksibilitet har vært viktig. Både problemstilling og valgt teori har vært førende for undersøkelsesopplegget. Det er viktig at datainnhenting i undersøkelsen enten tester eller bygger videre på den valgte teorien, da den danner et rammeverk for hvordan det sosiale fenomenet kan bli forstått, og hvordan funnene kan tolkes (Bryman, 2016, s. 18). Fremgangsmåten tilrettelegger for å få en forståelse for hvilke mekanismer som tar del i prioriteringsprosessen og skjønnsmessige vurderinger til inspektører i Mattilsynet.

I tillegg til intervjuene, er tidligere forskning, samt dokumenter som Tildelingsbrev og virksomhetsinstruks benyttet for å få en grunnleggende forståelse for arbeidsforholdene til inspektører i Mattilsynet. Jeg har også benyttet meg av feltnotater som jeg skrev under intervjuene, og refleksjoner jeg skrev ned etter at de var gjennomført. Dermed utgjør datagrunnlaget fra intervjuene både verbale utsagn, non-verbale kommunikasjon og kontekst. De verbale utsagnene utgjør hovedtyngden av dataene, i tillegg til at resultatene omfatter egne fortolkninger fra inntrykk av det som ble sagt under intervjuene.

## 3.2 Intervjuguide

I forkant av intervjuene utarbeidet jeg en semi-strukturert intervjuguide, som aktivt ble benyttet under intervjuene (se vedlegg). Inspirasjon til denne kom blant annet fra forskningsprosjektet *Aniwel*. Samtidig ble den utarbeidet med mål og hensikt om å kunne svare godt på problemstillingen, og innhente kunnskap om hvordan Mattilsynet prioriterer blant innsendte bekymringsmeldinger.

Intervjuguiden er delt inn i tre deler, og jeg begynte intervjuene med å stille spørsmål om utdanningsbakgrunn og tidligere arbeid. Videre ble det stilt spørsmål om det formelle systemet for bekymringsmeldinger, før jeg stilte spørsmål om det uformelle systemet for bekymringsmeldingene. Intervjuguiden er preget av åpne spørsmål med hensikt om å få utdypende og detaljerte svar på spørsmålene, og på den måten få nyanserte data. Intervjuguiden legger opp til en balanse mellom fleksibilitet og struktur

under intervjuene. Selv om den er inndelt i flere deler, fløt spørsmålene i hverandre og informantene fikk snakke nokså fritt. Dette medførte at de også snakket om temaer utenfor intervjuguiden, men jeg passet likevel på å få svar på alle spørsmålene under tiden vi hadde til rådighet. Det var viktig for meg å tydeliggjøre overfor informantene om at de kom til å være anonymiserte i oppgaven, slik at de kunne snakke åpent og svare ærlig på spørsmålene.

### **3.3 Arbeid med forskningsdata**

Etter at jeg var ferdig med å innhente data, gikk jeg i gang med systematiseringen. Noe av det første jeg gjorde etter at intervjuene var gjennomført, var å transkribere dem. Denne prosessen var nyttig for meg fordi jeg ble bedre kjent med dataene da jeg gikk nøye gjennom alt som ble formidlet. Jeg tok så papirutskrift av intervjuene, slik at jeg lettere kunne lese gjennom og gjøre kategoriseringer av utsagnene. Jeg gikk også gjennom notatene jeg tok under intervjuene, og skrev ned tanker og refleksjoner som dukket opp både under og etter intervjuene. Ut ifra dette kategoriserte jeg datagrunnlaget, som danner grunnlag for analysen.

### **3.4 utfordringer og løsninger**

Kvalitative metoder byr på noen utfordringer, som må drøftes for å evaluere undersøkelsens kvalitet. En masteravhandling av dette omfanget har noen utfordringer ved seg grunnet begrenset tid og ressurser. Dette setter begrensninger på mengde primærdata som kan samles inn. Til oppgavens omfang anses det å være tilstrekkelig med tre dybdeintervjuer, da det er en oppgave på 30 studiepoeng, normert til ett semesters arbeid. Ved at jeg gjennomførte tre dybdeintervjuer, fikk jeg god oversikt over datagrunnlaget.

I de neste avsnittene vil jeg drøfte utfordringer som knytter seg til forskningsetikk, interessekonflikt, validitet og reliabilitet, og svare på hvordan jeg løste utfordringene.

### 3.5 Forskningsetikk

Samfunnet stiller krav til at all vitenskapelig aktivitet skal reguleres av overordnede etiske prinsipper, og det er meldeplikt for prosjekter som omfatter personopplysninger (Dalen, 2004, s. 111). I undersøkelser med kvalitative intervjuer, vil det alltid dukke opp etiske spørsmål som bør gjøre redes for. Slike spørsmål oppstår i alle fasene i forskningsprosjektet.

Under arbeidet med masteroppgaven dukket det opp noen etiske problemstillinger. Hensikten med å diskutere dette, er både for å drøfte etikk i lys av vitenskapelig arbeid, men også fordi undersøkelsen innebærer menneskelig interaksjon. For å sikre god forskningsetikk ble det gitt informert samtykke, og informantene ble sikret konfidensialitet. Jeg har vært tydelig overfor informantene at de vil være anonymiserte i avhandlingen, og én av årsakene til dette, var for å få gode svar under intervjuene, da noen av spørsmålene jeg stilte kunne medføre svar i form av kritikk mot egen arbeidsgiver. Anonymiseringen har likevel ikke svekket kvaliteten i undersøkelsen.

Prosjektet ble meldt til Norsk senter for forskningsdata (NSD) fordi det omfatter arbeid med personopplysninger. Informantene fikk i forkant av intervjuene informasjon om prosjektet og hva det innebar og delta. De skrev under en samtykkeerklæring (se vedlegg), og kunne til enhver tid trekke seg fra prosjektet. Under arbeidet med prosjektet, har personopplysningene blitt oppbevart sikkert bak en brannmur. Opptakene vil slettes innen 31.12.23.

### 3.6 Interessekonflikt

Jeg har under arbeidet med prosjektet forsøkt å i størst mulig grad legge bort egne oppfatninger og synspunkt, og da særlig under intervjusituasjonene for å få god kvalitet på data. Likevel er det relevant å erkjenne mine egne oppfatninger om dyrevelferd, og også være åpen til intervjuobjektene om at dyrevelferd er et tema som opptar meg personlig. Det ville vært etisk feil av meg å skjule dette. Jeg valgte å ikke gi for mye informasjon om mine egne synspunkter i forkant av intervjuene, men snakket heller mer åpent om dette etter at intervjuene var gjennomført. Jeg anser likevel ikke at min

posisjon har vært en stor utfordring under arbeidet med undersøkelsen, ettersom det var viktig for meg å ikke bruke egne meninger under intervjuene fordi dette ville hatt en negativ påvirkning på påliteligheten til svarene.

Til tross for utfordringer knyttet til at jeg selv har meninger om det jeg har studert, har det også noen fordeler. Jeg har over tid opparbeidet meg kunnskap om det jeg har studert, jeg er trygg på eget ståsted, og i stor grad klart å skille egne meninger fra arbeidet med undersøkelsen. Jeg har vært opptatt av å være bevisst mine egne fordommer, og vært innstilt på å finne svar i empirien som avkrefter disse. Ved å være bevisst eget ståsted og egne fordommer, kan man aktivt jobbe for å ikke tolke feilaktig ut ifra egen forforståelse. Selv om jeg i størst mulig grad har forsøkt å legge vekk egne fordommer, er jeg åpen for at det kan være sider ved undersøkelsen jeg ikke har klart å se på grunn av disse.

### **3.7 Validitet og reliabilitet**

For å drøfte undersøkelsens validitet og reliabilitet, vil jeg først redegjøre for begrepene.

Intern validitet innebærer at empirien må være gyldig og relevant. Det vil si at man svarer på spørsmålene som blir stilt, og at man har dekning i data for de slutningene man trekker. Ekstern validitet vil si at man kan generalisere funnene til en populasjon utenfor egen undersøkelse (Jacobsen, 2022, s. 17).

Reliabilitet vil si at empirien er pålitelig, nøyaktig og troverdig, og at undersøkelsen er gjennomført slik at den er til å stole på, uten åpenbare målefeil som fører til at resultatene blir feil (Jacobsen, 2022, s. 17). Høy reliabilitet er nødvendig for at data skal ha høy validitet. Det er nødvendig at innsamling og behandling av data er nøyaktig for å komme frem til pålitelige funn (Hellevik, 2011, s. 53).

For å sikre høy grad av intern validitet har jeg tilpasset datainnsamlingsmetoden til både problemstilling og teoretisk innfallsvinkel, som beskrevet ovenfor. I tillegg har spørsmålene i intervjuguiden vært viktige for å sikre gyldig og relevant empiri til

undersøkelse, og ved å stille åpne spørsmål fikk jeg anvendbare og fyldige uttalelser, som jeg har brukt for å forstå informantenes meninger og virkelighetsoppfatning. Videre har jeg sett etter indre sammenhenger i datamaterialet, og på den måten utviklet en dypere forståelse for fenomenet jeg har undersøkt. Det har vært viktig å forstå informantene og deres opplevelser som bakkebyråkrater når jeg har tolket utsagnene deres. På den måten har jeg skapt intersubjektivitet mellom meg som forsker og informantene når jeg har tolket svarene, som igjen styrker validiteten.

I denne undersøkelsen er målet å innhente ny kunnskap, og forstå hvordan inspektører i Mattilsynet prioriterer blant innsendte bekymringsmeldinger. Ettersom informantene bærer preg av å være nøkkelinformanter, er det i denne undersøkelsen nyttig å snakke om generalisering på et analytisk nivå. Ved å studere, forstå og tolke hvordan Mattilsynet prioriterer, kan dette overføres til å si noe om hva som vil skje i tilsvarende situasjoner. Funnene kan brukes til å beskrive regler, instruksjoner og rutiner som er etablert i hele Mattilsynet, og dermed generalisere til Mattilsynet som organisasjon. Det er ikke belegg for å generalisere på informantnivå, da intervjuobjektene opplevelser ikke nødvendigvis gjelder for alle inspektører i Mattilsynet.

Når det gjelder reliabilitet, vil det ved kvalitative fremgangsmåter være vanskelig å stille krav til at andre skal kunne gjennomføre undersøkelsen på tilsvarende måte. For å styrke reliabiliteten i undersøkelsen har jeg hatt fokus på å være bevisst egen rolle og egne fordommer, i tillegg til å være åpen om samtlige ledd i undersøkelsesprosessen. Ved å vise lesere hvilke metodiske valg som er tatt i undersøkelsen, og hvordan data er analysert, styrkes prosjektets reliabilitet.



## 4 Analyse

I dette kapitlet vil jeg presentere analysen i undersøkelsen. Kapitlet begynner med en redegjørelse av systemet for mottak av bekymringsmeldinger, og beskriver prosessen ved innsending av en bekymringsmelding. Videre følger en beskrivelse av «Team bekymring», som er den første instansen i Mattilsynet som mottar og vurderer innsendte bekymringsmeldinger. Deretter vil delproblemstillingene besvares, og strukturen i analysekapitlet følger disse. Delproblemstillingene belyser prosjektets hovedproblemstilling. Videre vil bruken av skjønn diskuteres mer inngående, fordi det gjennomsyrrer hele analysen. Selv om analysedelen er inndelt i kapitler og kategorier, er det viktig å poengtere at de ikke er uavhengige av hverandre, men kan forstås i en sammenheng.

Ved å analysere eget datagrunnlag med bakgrunn i Lipskys teori om bakkebyråkrater, har jeg utviklet ny innsikt og forståelse om inspektørrollen i Mattilsynet. Jeg vil i dette kapitlet vise til både likheter med teorien, men også vise til eksempler hvor innsamlet data sier noe annet enn teorien om bakkebyråkrater.

### 4.1 Systemet for mottak av bekymringsmeldinger

Enhver har anledning til å melde fra om en rekke forhold på Mattilsynets hjemmeside. Når det gjelder å varsle om mulige brudd på dyrevelferdsloven, kan man sende inn en bekymringsmelding som omhandler forhold om brudd på loven. På hjemmesiden til Mattilsynet ledes man intuitivt fram til rett varslingsknapp. Det står tydelig beskrevet hva man bør varsle Mattilsynet om, og de informerer om at publikum kan varsle dersom man ser at noen:

- utsetter dyr for vold eller annen brutal behandling
- ikke gir dyr nok fôr eller vann
- ikke gir syke eller skadde dyr forsvarlig behandling
- har forlatt dyr i hjelpeløs tilstand
- har svært skitne eller ustelte dyr

- holder dyr på steder som er farlige, svært skitne eller av andre grunner er helt uegnet for dyrene
- har dyr utendørs uten å gi dem tilgang til oppholdsrom. Dette gjelder ikke storfe, sau, geit, hest, lama og alpukka i beitesesongen, oppdrettshjort og tamrein (Mattilsynet).

Dersom det er akutt fare for at dyr dør eller har store lidelser, blir man bedt om å ringe Mattilsynet, eller eventuelt politiet. Det står at den som sender inn bekymringsmeldingen selv må ha sett eller hørt dyrene, hvordan de behandles og forholdene ellers for dyrene, eller ha særskilt kjennskap til eller informasjon om dyreholdet (Mattilsynet, 2023).

De som sender inn bekymringsmeldinger, blir bedt om å skrive så konkret informasjon som mulig. Informasjonen som fremkommer i meldingene, legger føringer for videre prioriteringer av dem. Innsenderen må skrive hvem som eier dyret og hvilken adresse dyret befinner seg på. Det opplyses om at Mattilsynet trenger postnummeret for å kunne sende meldingen til riktig kontor. Dersom man ikke vet hvem som eier dyret, ønsker de annen informasjon som kan hjelpe dem med å finne dyreholderen. I meldingen skal man fylle inn informasjon om selve saken. Det innebærer at man skriver hva slags dyr det gjelder, hvor mange dyr det gjelder, hvordan det ser ut der dyrene oppholder seg og hvorfor man mener at dyrene ikke har det bra. Man må også krysse av om man har gjort egne observasjoner, eller om man har fått informasjon fra andre. Dersom man har bilder, kan man legge til dette i saken. Videre må man velge om man ønsker å melde anonymt, eller legge ved egen kontaktinformasjon. Mattilsynet oppfordrer til at man legger ved kontaktinformasjon slik at de kan kontakte melder dersom de er i behov av ytterligere opplysninger. Til slutt blir man bedt om å opplyse om man har et yrke eller en rolle som Mattilsynet bør vite om.

I 2022 mottok Mattilsynet til sammen 11.134 bekymringsmeldinger om dyrevelferd, og de fleste gjaldt hunder, katter og hester. Det var en nedgang på antall meldinger fra 2021, og Mattilsynet viser til at årsaken til dette kan være at meldetjenesten har gjort det tydeligere hvilke forhold de ønsker meldinger om. Av meldingene de fikk tilsendt i

2022, ble 61 prosent vurdert som relevante, og av disse ble 19 prosent vurdert til inspeksjon eller annen saksbehandling (Mattilsynet 2023, s. 24).

## 4.2 Team bekymring

«Team bekymring» er avdelingene som først mottar bekymringsmeldingene når de blir sendt inn til Mattilsynet. Det finnes ett team i hver region som Mattilsynet er inndelt i, og tilsynet er inndelt i totalt fem regioner. Alle regionene er pålagt å ha «Team bekymring», som foretar den første sorteringen av innsendte bekymringsmeldinger. Hvert team skal ha ti medlemmer, og det skal sitte to personer sammen og lese gjennom meldinger hver dag. Disse to velger ut hvilke meldinger som skal sendes videre til de lokale avdelingene. Det er inspektører som sitter og gjør vurderingene i teamet, og disse har veterinærfaglig fagkompetanse. I tillegg til denne jobben, har de også inspektøroppgaver. Informantene svarte at det er erfarne inspektører som sitter i teamet, og at nyansatte ikke blir satt til å vurdere innkomne bekymringsmeldinger.

Det skal rulleres på hvem som sitter og vurderer meldingene i «Team bekymring», og hver lokalavdeling bør være representert. De fleste avdelinger har med én eller flere personer i «Team bekymring» til tilhørende region. Én ansatt skal kun delta i team bekymring én dag i uken, men informantene svarte at det ofte er tilfeldig hvem som sitter i teamet når, og at dette henger sammen med bemanningsutfordringer.

De innsendte bekymringsmeldingene sorteres automatisk på postnummer slik at de ender opp i den regionen de tilhører. Dette skjer i datasystemet MATS (Mattilsynets tilsynssystem), og samtlige ansatte i Mattilsynet har hver sin personlige innboks i dette datasystemet.

MATS er et saksbehandlingssystem som brukes daglig av over 1200 ansatte i Mattilsynet. Systemet omfatter hele prosessen fra planlegging til gjennomføring og registrering av tilsyn, og det tilbyr forklaringer, relevante regler og hjelp til å gå videre. Virksomheter som produserer mat bruker MATS som selvbetjeningsløsning til å registrere, søke og kontrollere egen saksinformasjon, med hensikt om å avlaste Mattilsynets saksbehandlere («Saksbehandlingssystem hos Mattilsynet», u.å.).

I tillegg til at hver ansatt i Mattilsynet har sin egen innboks i MATS, har også regionene en egen innboks som de kaller en fordeler-innboks. Det vil si at det er tilknyttet én innboks til hver region, slik at bekymringsmeldingene kommer til den innboksen de geografisk tilhører. I MATS opereres det med virksomhetsmapper som meldingene kan knyttes til. Disse mappene kan igjen knyttes til personer, både personer med kjæledyr og bønder med produksjonsdyr som bedrift. Når det gjennomføres tilsyn med en dyreeier, vil dette registreres i MATS, i tillegg til at en del informasjon om dyreeieren registreres, som hva slags type og hvor mange dyr den eier.

Når «Team bekymring» skal vurdere og fordele bekymringsmeldingene videre ut til de lokale avdelingene, må de vurdere alvorlighetsgraden i det som blir beskrevet i meldingene. På bakgrunn av dette, deles meldingene inn i tre kategorier: svake, middels eller sterke meldinger. Om meldingen skal vurderes som svak, middels eller sterk avhenger i stor grad av informasjonen i meldingen. En egen kategori er «ikke nok informasjon», og i så fall blir meldingen avskrevet på bakgrunn av det. «Team bekymring» må vurdere om de skal sende meldingene videre til inspeksjon, sende dem til orientering, avskrive dem, eller sende dem til saksbehandling. Det er kun middels og sterke meldinger som skal sendes til de lokale avdelingene og følges opp med inspeksjon. En annen kategori i MATS er dubletter, som vil si bekymringsmeldinger som omhandler samme sak. Dersom det kommer flere meldinger om samme sak, vil kun én sak opprettes, og meldingene kalles da for dubletter.

I de ulike regionene er det ulike tall på antall meldinger som sendes videre til inspeksjon. Likevel svarte informantene at det jevnt over er et lavt antall bekymringsmeldinger som blir sendt videre og fulgt opp med inspeksjon. Én av informantene svarte at i vedkommende sin region, ble mellom 3-20 prosent av meldingene sendt til inspeksjon eller saksbehandling i 2022. Selv om meldingen faktisk ikke følges opp av inspeksjon ute i avdelingene, vil den likevel stå registrert som «sendt til inspeksjon».

## 4.3 Hvilke kriterier ligger bak prioriteringer av innsendte bekymringsmeldinger?

Dette kapitlet svarer på den første delproblemstillingen, og presenterer funn gjort i undersøkelsen som faller inn under kategorien *prioriteringskriterier*. For å ta beslutninger om prioriteringer, viser dataene at inspektørene følger visse kriterier, som vil drøftes punktvis nedenfor. Kriteriene er fastsatt i en intern instruks som er unntatt offentligheten.

### 4.3.1 Oppfølgbarhet

Når Mattilsynet mottar en bekymringsmelding, er det avgjørende at den inneholder informasjon som gjør dem i stand til å identifisere dyreeier. Dersom Mattilsynet mottar en bekymringsmelding som de ikke kan knytte til en virksomhetsmappe i MATS fordi de ikke vet hvem den gjelder for, så avskrives den. Det er altså avgjørende at meldingen er mulig å følge opp videre, og teamet avskriver meldinger dersom det ikke er tilstrekkelig med informasjon i dem, som for eksempel hvem meldingen gjelder for, eller hvor i landet meldingen dreier seg om. Når «Team bekymring» får inn bekymringsmeldinger forsøker de å koble meldingene til rett mappe, slik at de også får en oversikt over meldingene. De meldingene som ikke kan kobles til en virksomhetsmappe, vil være vanskelig å holde oversikt over, i tillegg til at de vanskelig kan søkes opp i systemet. Dersom innsender av bekymringsmeldingen ikke vet hvem dyreholderen er, blir den bedt om å skrive informasjon som kan identifisere dyreholder. Begrenset informasjonsgrunnlag i meldingene, i tillegg til begrenset med tid og ressurser, gjør det krevende for inspektørene å følge opp visse meldinger de får tilsendt. Dette er én av årsakene til at meldinger avskrives, og viser en sårbarhet ved at offentlige myndigheter blir avhengige av informasjon fra publikum for å håndheve lovverk.

Dette er noe som til en viss grad skiller seg fra teorien om bakkebyråkrater. Inspektørene i Mattilsynet som jobber med bekymringsmeldinger, skal håndheve dyrevelferdsloven og avdekke brudd på denne, for å deretter sanksjonere brudd. Teorien om bakkebyråkrater dreier seg i stor grad om offentlig ansatte som tilbyr tjenester, og som gir belønninger og sanksjoner. Dette skiller seg fra inspektører i Mattilsynet som har som arbeidsoppgave å avdekke brudd på dyrevelferdsloven.

Empirien dreier seg om valg som blir tatt i forkant av en eventuell inspeksjon, og hvordan inspektører tenker, handler og prioriterer under prioriteringsprosessen, og tar derfor ikke hensyn til det som foregår ved tilsyn. Inspektørene kan gjøre prioriteringer uten å ha direkte kjennskap til klientene, som i dette tilfellet er dyreeiere og dyreholdere. Slike vurderinger baseres i stor grad på informasjon de mottar fra publikum. Ved at et tilsynsorgan baserer vurderinger på informasjon fra publikum, kan det medføre at de baserer beslutninger på feilinformasjon eller manglende informasjon. I tillegg medfører strategien at det ikke er mulig å avdekke samtlige brudd, selv om den kan bidra til effektivitet. På den måten blir ikke klientene nødvendigvis en del av referanserammen i beslutninger, og dette er noe som skiller inspektørene som vurderer bekymringsmeldinger fra andre typer av bakkebyråkrater. Utgangspunktet for beslutningsprosessen er likevel reglene som inspektørene må håndheve.

#### 4.3.2 Forvaltningsområde

I datasystemet MATS er det en kategori som heter «Gjelder ikke Mattilsynets forvaltningsområde». Bekymringsmeldinger som beskriver forhold som ikke innebærer brudd på dyrevelferdsloven, faller inn under denne kategorien. Slike meldinger blir avskrevet og ikke fulgt opp videre. Det kommer tydelig frem på hjemmesiden til Mattilsynet at de ikke ønsker meldinger om andre forhold enn det som faller inn under Mattilsynets forvaltningsområde, og det står: «NB! Mattilsynet og politiet ønsker ikke varsel om annet enn det som skal varsles. Slike varsler blir ikke fulgt opp og bidrar til at Mattilsynet får mindre tid til å følge opp alvorlige forhold» (*Når skal du varsle Mattilsynet eller politiet om dyr som lider?*, 2023). Ved diffuse eller vage beskrivelser i en bekymringsmelding, må inspektører bruke skjønn for å vurdere om det som blir stå i meldingen er brudd på dyrevelferdsloven eller ikke, og videre om det faller inn under Mattilsynets ansvar, som innebærer en ansvarliggjøring av Mattilsynets ansvars- og forvaltningsområde. Den ene informanten trakk frem dette:

*«Det er en kategori som heter «Gjelder ikke Mattilsynets forvaltningsområde», for vi får rett som det er meldinger om ting som ikke er lovbrudd da, og som vi da prøver å knytte til en mappe hvis vi kan, men vi avskriver hvis vi får melding om at bikkja til naboen står og bjeffer hele tiden. Ja, det er en støyklage. Det må du ta med politiet eller kommunen. Det er ikke Mattilsynet».*

### 4.3.3 Risikoklassifisering

Mattilsynet er et risikobasert tilsyn, som innebærer at det skal gjennomføres tilsyn der det eksisterer en risiko for brudd på dyrevelferdsloven, og skal bidra til å sikre høy grad av måloppnåelse, i tillegg til legitimitet for tilsynet. Risikobasert tilsyn kan beskrives slik: «en utpeking av virksomheter og sikkerhetsrelevante forhold for tilsyn på grunnlag av en vurdering av hvor og når helsemessige, sikkerhetsmessige eller miljømessige forhold er høyest» (Lindøe et al., 2015, s. 124). Det viser til at det er et effektivt verktøy i situasjoner hvor man må prioritere med knappe ressurser, samtidig som man skal beholde legitimiteten i forvaltningsarbeidet, og handler om å beskytte seg mot risiko (Holm, 2022, s. 149). Dermed må man gjøre en prioritering av tilsynsinnsatsen, og for å oppnå dette må utvelgelsesmekanismene til en viss grad være bevisbaserte. Det må likevel tas høyde for risikoen for avvik ved utformingen av en slik tilsynsstrategi, og Mattilsynet må sannsynliggjøre at de som får tilsynsbesøk, utgjør en risiko for avvik fra dyrevelferdslovgivningen (Holm, 2022, s. 147). Risikobasert tilsyn blir omtalt som et effektivt virkemiddel i situasjoner hvor man må prioritere med begrensede ressurser, samtidig som man skal forvalte et lovverk. Det innebærer å planlegge tilsynene for å beskytte seg mot risiko (Holm, 2022, s. 149).

For å vurdere risikoen i bekymringsmeldingene som blir sendt inn til Mattilsynet, må inspektørene vurdere alvorlighetsgraden i det som blir beskrevet, samt vurdere om det faktisk beskriver en risiko for brudd på dyrevelferdsloven. Alvorlighetsgraden blir først vurdert av team bekymring, før endelig vurdering gjøres ute i de lokale avdelingene. En intern retningslinje skal bidra til at de prioriterer og følger opp de mest alvorlige dyrevelferdssakene som Mattilsynet får meldinger om. For å vurdere alvorlighetsgraden i en melding, vurderer de informasjonskvaliteten, som vil si om det er konkret og objektiv informasjon, og om det virker alvorlig. I tillegg kan de vurdere dette opp mot dyreeiers historikk. Det er et mål å avdekke dyrehold hvor lidelsen er stor, og dette er noe som tas med i vurderingene. Utover å vurdere alvorlighetsgraden i det som blir beskrevet i meldingene, påvirker også type dyr og antall dyr videre prioritering. Det er bestemt at produksjonsdyr skal prioriteres fremfor kjæledyr. Årsaker til dette er hovedsakelig at mattrygghet-perspektivet står sterkt i arbeidet til Mattilsynet, selv om dette kan sies å ha en sammenheng med både dyrehelse og dyrevelferd.

Det finnes likevel unntak der Mattilsynet kan sette kjæledyr til høy prioritet, for eksempel dersom de får inn meldinger på kjæledyr som har blitt forlatt, som da anses som en akutt situasjon. Informanten som trakk fram dette, sa:

*“Det er klart at det kommer litt an på meldingens karakter og da, er det folk som har reist på ferie, og flyttet fra kattene sine for eksempel, så kan det hende vi kan gjøre noe med det hvis det er en akutt situasjon, og det er kjempealvorlig, altså katten kommer til å dø. For eksempel.”*

Å følge opp samtlige bekymringsmeldinger ville ikke nødvendigvis bidratt til mer kvalitet, i tillegg til at det ville vært altfor ressurskrevende. Prioriteringer på bakgrunn av risiko skal bidra til at inspektørene får brukt tiden sin mer effektivt til å avdekke flest mulig lovbrudd, samt avdekke grove brudd på loven. Det ble trukket fram av informantene at det kan oppleves belastende å få besøk av Mattilsynet, og derfor er det viktig for inspektørene å dra på tilsyn der det er vurdert som høy risiko for brudd på loven, også for å unngå unødige tilsyn. Når inspektører utfører risikovurderinger og velger ut tilsynsobjekter, benytter de seg av skjønsmessige vurderinger. Det vil si at hva som ligger i et risikobasert tilsyn, bygger på faglig skjønn. Mattilsynet sentralt kan bruke styringsmidler for å angi retningen, men likevel må prioriteringer til en viss grad ta hensyn til lokale forhold (Stokstad, 2022, s. 195). Fremgangsmåten med å vurdere bekymringsmeldinger fremfor randomiserte utvalg, kan medføre at man kan gå glipp av saker hvor det er avvik fra regelverket (Holm, 2022, s. 148).

#### 4.3.4 Troverdighet

Vurderinger av troverdigheten i det som står beskrevet i bekymringsmeldingene, er vesentlig når det gjelder prioriteringene av dem. Informantene fortalte at det er en del temaer som ofte går gjennom i meldingene, både for meldinger som omhandler produksjonsdyr og kjæledyr. For produksjonsdyr dreier meldingene seg stort sett om ting man kan se ute på beiteområdene, som for eksempel beskrivelser av skitne dyr som går i gjørme, tynne dyr eller dyr som ikke har leskur, og at innsendere av slike meldinger sjelden har en relasjon til dyreeieren. De oppga at det er typisk at slike meldinger



kommer på årstider hvor det blant annet er vanlig med gjørme, og at dette trekker ned troverdigheten i meldingene. Funn i data viser at inspektører som prioriterer blant bekymringsmeldinger, må vurdere hva andre mennesker legger i beskrivelser av dyr og deres leveforhold, og igjen vurdere dette opp mot loven. Troverdigheten kan styrkes dersom meldingene blir underbygget av bilder av dyret.

Innholdet i meldingene er likevel kilde til ulike vurderinger blant inspektører. Ved meldinger som for eksempel beskriver tynne dyr, viser data at troverdigheten til slike beskrivelser kan vurderes ulikt av inspektører, fordi noen ikke tror på at det som står beskrevet faktisk stemmer, og med den begrunnelsen avskriver bekymringsmeldinger. Dette skjer særlig i de tilfeller der beskrivelsene er korte eller ufullstendige, som igjen viser en sårbarhet ved avhengigheten til publikum i offentlig lovhåndhevelse. Ulike ansatte kan for eksempel tillegge beskrivelser av tynne dyr ulik betydning, og en av informantene opplyste om at dersom hen får meldinger om tynne storfe, ringer alle alarmene med en gang hos vedkommende. Dette viser at denne inspektøren tillegger meldinger som omhandler tynne storfe stor betydning, og en oppfattelse om at slike meldinger som regel stemmer med virkeligheten. Det innebærer at tolkninger av hva innsenderne legger i beskrivelsene i meldingene er viktig i prioriteringsprosessen. Informanten som trakk fram dette sa:

*«Men hvis jeg får meldinger om tynne storfe. Da ringer alle alarmene hos meg. Fordi at jeg er vant til at, altså folk har en sånn idé om hvordan storfe skal se ut, fra Disney, ikke sant. Med de der kantete hoftebeina. Det er jo ikke sånn de skal se ut.»*

Dette viser at ved at offentlige myndigheter er avhengige av informasjon fra publikum i lovhåndhevelse, kan beslutninger tas i situasjoner hvor man har lite informasjon om det konkrete forholdet, i tillegg til at informasjonen fra publikum må vurderes, og at dette kan vurderes ulikt blant inspektører. Holm (2022) påpeker at bekymringsmeldinger fra publikum oftere kan omhandle dyr som går ute og er synlige, som kjøttfe og sau, i tillegg til kjæledyr, og at dette kan gå på bekostning av andre dyrearter som er lite synlige for allmennheten, som svin og kylling ((Holm, 2022, s. 159). Han viser også til resultater fra forskningsprosjektet *Aniwel*, hvor det fremkommer at det er en høy prosentandel av produsenter som er bekymret for velferden til dyrene hos andre bønder, uten å sende

en bekymringsmelding til Mattilsynet (Holm, 2022, s. 157). Det er derfor noe paradoksalt at bekymringsmeldinger, som skal bidra til god velferd for alle dyr, kan beskytte visse type dyr sterkere enn andre, på bakgrunn av hvilke dyr som ses oftere ute i allmennheten.

Når det gjelder beskrivelsene i meldingene, vurderes det som viktig at det kommer tydelig fram i meldingen at den som sender inn meldingen faktisk har observert hvilke lovbrudd som har skjedd. Det styrker troverdigheten på kilden til opplysningene, dersom den som sender inn meldingen er den som selv har sett lovbruddet. Over tid opparbeider ansatte seg erfaring med håndtering av bekymringsmeldinger, som benyttes for å vurdere troverdigheten i meldingene. Én av informantene fortalte at ved vedkommende sitt kontor, fikk de mange bekymringsmeldinger på sommeren om dyr som går på inngjerdet område uten vann. Dette er meldinger som gjerne vurderes som svake fordi det er lite sannsynlig at personen som sendte inn meldingen faktisk har sett hele beiteområdet, i tillegg til at dersom dyrene faktisk hadde stått uten vann, hadde de blitt alvorlig syke i løpet av kort tid. Det vil si at selv om meldingen beskriver et alvorlig lovbrudd, kan den bli vurdert som lite troverdig fordi det vurderes at det er lite sannsynlig at det som blir beskrevet stemmer overens med virkeligheten.

Troverdig informasjon i bekymringsmeldingene er med på å danne et grunnlag for et risikobasert tilsyn. Informasjonen vurderes ut ifra beskrivelser i meldingene, men inspektører kan også hente ut informasjon fra historikken i de ulike virksomhetsmappene i MATS. Her kan inspektørene gå inn og se om det allerede foreligger en avviksmelding på dyreholdet. Dersom Mattilsynet har vært på inspeksjon, blir dette dokumentert i virksomhetsmappen i MATS, og er med på å påvirke valg hvis de får inn en ny bekymringsmelding på personen eller virksomheten. Hvis det ved siste inspeksjon ikke var noen brudd, kan det medføre en høyere terskel for å dra ut på ny inspeksjon ved ny melding. Det samme gjelder andre veien, at dersom de ser at det har vært mange bekymringsmeldinger på denne personen eller virksomheten, og at det tillegg har vært brudd, taler dette for en ny inspeksjon. En av informantene sa at dette er svært nyttig informasjon når de vurderer en melding som middels. Hvis meldingen er middels, men det er en historikk som tilsier at det bør gjennomføres ny inspeksjon, så

gjør de gjerne det. Det vil si at historikken til dyreeier er med på å påvirke prioriteringer av bekymringsmeldinger. I tillegg foregår det samhandling og utveksling av informasjon internt i Mattilsynet, som kan benyttes i vurderinger av bekymringsmeldinger.

Troverdighet i bekymringsmeldingene er noe som alle informantene vektla som viktig i prioriteringsprosessen. Avsenderen av en bekymringsmelding kan være betydelig for vurderingen av meldingen, og samtlige av informantene oppga at dersom en veterinær, politi eller helsepersonell sender inn en bekymringsmelding, vil denne være av stor interesse fordi avsenderen er en troverdig kilde. Det motsatte av en slik kilde, kan være dersom de får inn en melding om en nabohund som står og bjeffer mye, og at den i tillegg ikke får tur. En slik melding vurderes gjerne som lite troverdig fordi det ikke er sannsynlig at en person faktisk vet om nabohunden får turer eller ikke, og at heller dreier seg om en støyklage, som ikke faller inn under Mattilsynet forvaltningsområde.

Informantene oppga at de opplever at mennesker iblant sender inn meldinger fordi de misliker eller har en konflikt med dyreeieren. Slike meldinger inneholder ofte svake beskrivelser av mulige brudd på dyrevelferdsloven, eller beskrivelser av ting som kun kan anses å være antakelser. Disse meldingene vurderes da som lite troverdig, og gjør det mindre sannsynlig at meldingen følges opp med inspeksjon. Det samme gjelder dersom de får mange meldinger fra samme melder om samme sak, fordi det da gjerne tolkes dithen at meldingene sendes inn på grunn av uoverensstemmelser mellom to parter, som for eksempel en nabo- eller familiekrangel. Dette viser en sårbarhet ved et system som legger opp til en avhengighet til informasjon fra publikum, fordi mennesker kan misbruke systemet til feil formål, som igjen bidrar til å trekke ressurser ut av tilsynet.

#### **4.4 Hvilke prosedyrer ligger bak prioriteringer av innsendte bekymringsmeldinger?**

Dette kapitlet presenterer funn gjort i undersøkelsen som faller inn under kategorien *prosedyrer*. Inspektører som vurderer bekymringsmeldinger, følger visse fremgangsmåter og retningslinjer i prioriteringsprosessen, og disse vil beskrives og diskuteres i dette kapitlet.

«Team bekymring» som gjør den første vurderingen av bekymringsmeldingene, skal sende over middels og sterke meldinger til de lokale avdelingene, hvor det gjøres ytterligere vurderinger av meldingene. Mattilsynet har utarbeidet en intern retningslinje som skal brukes ved vurdering av meldingene, som tilbyr veiledning om hvordan bekymringsmeldinger skal vurderes og prioriteres. «Team bekymring» sender over meldinger som skal vurderes for inspeksjon, i tillegg til at de også sender over meldinger til orientering, for eksempel i pågående saker hvor det kommer inn nye opplysninger. «Team bekymring» kan også videresende meldinger til saksbehandling uten at de må følges opp med inspeksjon. Et eksempel på dette, kan være dersom inspektørene kun ringer til dyreeieren. Da har de valgt å foreta seg noe med bekymringsmeldingen, uten å fysisk reise ut på inspeksjon. En av informantene beskrev forskjellen mellom vurderingene gjort i «Team bekymring» og vurderingene hos lokalkontorene:

*«Og så når vi da sender meldinger til avdelingene, skal avdelingene vurdere hva de har kapasitet til. På den første sorteringen som gjøres i team bekymring er det veldig rett fram på mange måter. For jeg har jo ikke noen følelser rundt dette her. Jeg bare ser på meldingen, ikke sant. Så det går etter hvert ganske greit og fort. Det som på en måte er flaskehalsen hos oss da, er når det kommer ut i avdelingene, og avdelingene skal vurdere hva de har tid til».*

I de lokale avdelingene gjøres altså ytterligere vurderinger, og her er det noen ulike rutiner på hvem som gjør vurderingene. På noen kontorsteder er det den inspektøren som er på jobb som mottar meldingen som tar den første vurderingen, og de kan ha en form for vaktordning for dette. Andre steder kan det være daglige eller ukentlige møter hvor de som jobber på kontoret tar en felles vurdering. Lederne ute i avdelingene har et stort ansvar når det gjelder lokal prioritering av bekymringsmeldingene. Én av informantene informerte om at ved vedkommende sitt kontor, var det lederen som besluttet hvilke meldinger som skulle prioriteres, men at lederen også kan rådføre seg med andre kollegaer som jobber med bekymringsmeldinger. Ifølge Lipskys teori om bakkebyråkrater kan ledere ofte ha ulike prioriteringer enn andre ansatte, ettersom de som regel har høyt fokus på produktivitet og effektivitet. Bakkebyråkratene kan være

uenige i ledernes mål, og lederne må utøve skjønn i tilfeller hvor de må behandle store mengder arbeid med begrensede ressurser, i tillegg til å gjøre forenklinger for å takle ansvarspresset. Lederne er gjerne fokuserte på å nå byråets mål, noe som påvirker valgene og prioriteringene deres (Lipsky, 2010, s. 18). Inspektørens vurderinger kan stå sterkere i arbeidet med å fremme dyrevelferdsarbeidet enn instruks fra ledelsen. Det er inspektørene som er nærmest tilsynsobjektet, og som mest effektivt kan ivareta lovens intensjoner. Dette er i tråd med Lipskys teori, som fremhever kunnskapen forvaltningens førstelinje besitter (Holm, 2022, s. 159). Inspektører som vurderer bekymringsmeldinger i Mattilsynet har stor frihet til å ta skjønnsmessige beslutninger, men ledere kan ta avgjørelser i situasjoner hvor det er uklart om hvilke meldinger som skal prioriteres med inspeksjon.

#### 4.4.1 Opplæring

Ved opplæring av nyansatte læres de opp til å vurdere meldinger ut ifra svak, middels, sterk etter en intern retningslinje, i tillegg til at de læres opp av de som har erfaring med å jobbe med bekymringsmeldinger. Nyansatte blir ikke satt til å vurdere bekymringsmeldinger alene, men dette skal gjøres i samarbeid med andre inspektører. Informantene fortalte at det ikke er ofte det kommer nyansatte som må læres opp i håndteringen av bekymringsmeldinger, og at rangeringen av meldinger mellom svak, middels og sterk ikke oppleves som vanskelig å lære bort. Organisasjonskulturen og sosiale normer vil påvirke opplæringen til nye inspektører som skal vurdere innsendte bekymringsmeldinger, da opplæringen i stor grad gjøres av erfarne inspektører.

### 4.5 Hvilke problemer opplever inspektører i prioriteringsprosessen av bekymringsmeldinger?

Dette kapitlet presenterer funn gjort i undersøkelsen som omhandler problemer inspektører opplever i prioriteringsprosessen, og hvordan dette påvirker arbeidshverdagen deres. Problemene som er identifisert gjennom analysearbeidet vil presenteres og diskuteres punktvis nedenfor.

### 4.5.1 Kapasitetsutfordringer og arbeidspress

Dataene viser at inspektører som vurderer bekymringsmeldinger møter på en del utfordringer, som påvirker prioriteringen av dem. Utfordringer som kommer av store mengder arbeid og begrensede ressurser, ble nevnt av informantene som noe av det mest utfordrende ved arbeidet med bekymringsmeldinger. Det er en sammenheng mellom ressurser og prioriteringsstrategi, og de må prioritere innsatsen til situasjoner som vurderes å ha høy risiko for brudd på dyrevelferdsloven. Samtlige av informantene fortalte at meldinger som blir klassifisert som middels og sterke til tider nedprioriteres grunnet kapasitetsutfordringer, og at dette er belastende for inspektører. To sitater som illustrerer utfordringen med arbeidspresset og følelsen av utilstrekkelighet:

*«Ja, den meldingen der ser sterk ut, men vi har ikke tid til å følge den opp på minst to uker. Ok, vi må bare avskrive».*

*«Ja, den dagen jeg skal ut, så dukker det opp noe annet. Så er det noen som er syk, og så må du dra i kjøttkontrollen i stedet, og så baller det på seg. Og det er jo også en litt sånn ond sirkel, ikke sant. Hvis du jobber et sted hvor det er veldig høyt arbeidspress, at du hele tiden sitter med følelsen at du ikke rekker det du skal. Og så har du en vond dag, og så er det tungt. Og så blir folk syke. Og så kommer det ikke noen vikarer, så du sitter kanskje hjemme og er på kanten til å være utbrent. Og så vet du at hvis du kommer tilbake på jobb i morgen, så ligger alle de oppgavene og venter på meg».*

Slik belastning ble påpekt til å være en årsak til at enkelte ansatte ikke ønsker å jobbe med bekymringsmeldinger, og som en kilde til stress i arbeidshverdagen. Dette er i overensstemmelse med Lipskys teori som sier at bakkebyråkrater ofte opplever kronisk ressursbegrensninger, og må ta beslutninger under forhold med begrenset tid og informasjon (Lipsky, 2010, s. 33). Derfor har prioriteringer ofte lite å gjøre med klientene, men mer å gjøre med arbeidspresset til bakkebyråkratene (Lipsky, 2010, s. 36). Dette kan føre til at de kronisk føler seg underbemannet og utilstrekkelige. Nedprioritering av bekymringsmeldinger kan oppleves vanskelig for inspektører som må gjøre dette, og skaper et dilemma mellom å jobbe kostnadseffektivt og å klare å gjennomføre arbeidsoppgavene sine. Inspektørene kan sitte igjen med en følelse av å

ikke rekke det de skal gjøre, som igjen kan lede til følelsen av utilstrekkelighet. Det innebærer et stort, personlig ansvar for den enkelte inspektør, blant annet fordi de er klare over at det ikke nødvendigvis settes inn vikarer ved fravær. Et sitat som illustrerer følelsen av det personlige ansvaret for en ansatt:

*«Dette skal vi følge opp, denne er sterk, den må vi følge opp, men så har du ikke egentlig tid til å følge den opp, men du har lyst, ikke sant. For at den er jo kjempealvorlig. Du kan ikke bare avskrive den meldingen der. Den må jo følges opp, og så tenker du at du skal følge den opp. Men så ligger den der, og så går det én uke, og så går det to uker, og så har det kommet åtte nye meldinger som også skal følges opp, ikke sant. Og så hopper det seg opp, og så blir det en lang backlogg av bekymringsmeldinger, og det, er fryktelig vanskelig for de som jobber.»*

I årsrapporten til Mattilsynet for 2021 ble ressursutfordringene deres beskrevet, og hvordan dette påvirker håndhevelsen av dyrevelferdsloven: «Siste halvdel av 2021 hadde flere medier reportasjer om ressursituasjonen i Mattilsynet, og særlig deres evne til å avdekke og stanse alvorlige brudd på dyrevelferden. Flere inspektører fortalte om alvorlige forhold de ikke hadde tid til å følge opp, og det kom krav fra blant andre Veterinærforeningen om at Mattilsynet måtte tilføres mer ressurser. Gjentatte budsjettkutt og stort behov for forbedring, utvikling og digitalisering, har satt Mattilsynet i en krevende situasjon. Knappheten på ressurser har blitt særlig tydelig i arbeidet med dyrevelferd, der de ofte står i krevende saker med store konsekvenser for både dyr og mennesker» (Mattilsynet 2022, s. 5).

Inspektørene møter store forventninger fra ulike hold, samt kritikk på jobben de utfører. Som nevnt ovenfor var det blant annet i 2021 en periode med mye kritikk av Mattilsynet i mediene, og én av informantene trakk fram dette:

*«Det var en periode hvor mange av de som misliker Mattilsynet veldig sterkt, fikk vann på mølla, ikke sant. Yes, nå er vi alle enige om hvor fæle og kjipe Mattilsynet er. Som var en slitsom periode å jobbe i da. Og da var det mange som ikke gadd mer.»*

I tillegg til kapasitetsutfordringer, press fra ulike hold og store saksmengder, bidrar pålagte administrative oppgaver til arbeidspress, som igjen kan bidra til en følelse av utilstrekkelighet og at inspektører utvikler mestringsmekanismer for å utføre arbeidsoppgavene sine. Funnene viser at Mattilsynet har mange avvik for bekymringsmeldinger, som hovedsakelig kommer av at de ikke har mulighet til å reise på tilsyn på meldinger som vurderes som middels og sterke. Det vil si at det eksisterer en risiko for at det skjer brudd på dyrevelferdsloven som ikke blir fanget opp av Mattilsynet, og skaper et dilemma mellom kostnadseffektivitet og rettsikkerhet i situasjoner hvor inspektører ikke har mulighet til å undersøke mulige brudd på loven. Bekymringsmeldinger er helt essensielt for å avdekke brudd på loven, og derfor et viktig virkemiddel for å sikre god dyrevelferd for alle typer av dyr i landet. Avvikene viser derfor at det eksisterer utfordringer for Mattilsynet når det gjelder håndhevelse av loven, og utfordrer også deres målsetting om enhetlig og helhetlig tilsyn.

Dataene viser at kapasitetsutfordringer særlig påvirker prioriteringene som blir gjort i de lokale avdelingene. Grunnet kapasitetsutfordringer i avdelingene, kan inspektørene være nødt til å prioritere mellom meldinger som «Team bekymring» har klassifisert som sterke, som kan være krevende avgjørelser å ta. Noen meldinger vil være enklere å vurdere enn andre, og i tilfeller hvor det er uklart å vite hva man bør gjøre, må inspektørene resonnerer seg frem til en konklusjon, og ta beslutninger ved å bruke dømmekraft.

Undersøkelsen viser at knappe ressurser og kapasitetsutfordringer kan gjøre det utfordrende å behandle like saker likt, og dataene viser at meldinger som vurderes som sterke iblant ikke følges opp med inspeksjon grunnet ressursknapphet og kapasitetsutfordringer. Intervjuene viser likevel at kapasitetsutfordringer ikke er helt likt blant alle regionene, blant annet fordi de forskjellige avdelingene får tilsendt et ulikt antall meldinger, i tillegg til at det vil være noe variasjon til ulike tider av året.

#### 4.5.2 Må-oppgaver og tidstyver

Mattilsynet er tildelt mange oppgaver de må gjennomføre, og noen av disse ble av informantene omtalt som «må-oppgaver». Slike oppgaver går foran andre oppgaver, og



påvirker dermed oppfølging av bekymringsmeldinger og tilsynsarbeidet. «Må-oppgaver» er lovpålagte oppgaver, og gjennomføres som oftest med begrunnelse i mattrygghets-perspektivet. Noen av disse oppgavene er lovpålagte fra EU gjennom EØS-avtalen. Disse må altså prioriteres. Ett eksempel på en slik «må-oppgave», er inspeksjonen som gjøres med kjøttkontrollen på slakteriene. Dette er en type oppgave som ikke kan nedprioriteres av Mattilsynets inspektører. Dersom en avdeling må gjennomføre mange må-oppgaver, eller blir hengende etter med disse, blir andre oppgaver nedprioritert. Dette kan igjen gå utover hvilke bekymringsmeldinger som blir fulgt opp på bakgrunn av hva inspektørene har kapasitet til. Hvis Mattilsynet får inn mange bekymringsmeldinger i en periode hvor de må gjennomføre mange «må-oppgaver», kan det innebære en enda hardere prioritering om hvilke meldinger de velger å følge opp. Avdelinger som har lav bemanning, må kanskje bruke tid på en ekstra vurdering av meldingene. De avdelingene med høyest press, må dermed prioritere enda hardere enn avdelinger som får inn færre meldinger. Slik ekstra prioritering anses som en tidstyv for de ansatte. Selv om en inspektør selv har ønske om å følge opp en melding fordi den vurderes som sterk, kan det hende at antall obligatoriske oppgaver gjør at dette ikke er mulig, og kan føre til at oppgaver på dyrevelferdsområdet nedprioriteres.

Mattilsynets inspektører må også gjennomføre en rekke administrative oppgaver. Slike oppgaver kan omhandle innsynskrav eller klager på innsyn, i tillegg til at de må skrive rapporter og dokumentere arbeid som blir gjort. Selv om slike oppgaver anses som viktige, krever de tid og ressurser, og kan oppleves som støy eller tidstyver for inspektørene. Én av informantene anslo at to dager ute på tilsyn genererte tre dager med skriving. Samlet sett kan alle arbeidsoppgavene til inspektørene medføre arbeidspress for den enkelte ansatte. I tråd med teorien om bakkebyråkrater, viser funnene kompleksiteten i beslutningsprosesser, som kan medføre viss grad av usikkerhet knyttet til beslutningene. Ved store saksmengder kan de ansatte måtte ta raske beslutninger, blant annet fordi de må bruke tiden sin på andre oppgaver, som å skrive rapporter eller fylle ut skjemaer (Lipsky, 2010, s. 30). Informantene oppga at det har skjedd en utvikling i form av at de nå bruker mer tid på administrative oppgaver enn tidligere. To sitater som illustrerer dette:

*«Vi skulle prøvd å organisere arbeidet på en måte som gjør at vi kommer mer ut, bli ferdig med tilsynet på stedet, i stedet for så mye saksbehandling og ting som vi må holde på med. Så vi var mye mer effektive før når vi kunne gjøre dette litt friere».*

*«Det som endret seg var at vi fikk mye strengere rutiner med tanke på hvordan vi skulle dokumentere ting, at vi ikke kunne ta med dyrevernnemda, eller at ikke dyrevernnemda kunne gå alene. Og vi, ja, vi ble veldig styrt på det forvaltningsmessige i stedet for på det tilsynsmessige. Så jeg bruker altfor mye tid på forvaltning i forhold til tilsyn. Og det kunne vært gjort smartere, og det jobbes jo med å prøve å få til systemer på det. Men det har tatt så lang tid, og det er veldig frustrerende for noen som har jobbet lenge i gamet. Før var vi veldig mye ute. Vi var nesten bare ute. Nå er vi nesten bare inne. Selv om vi har blitt færre, så er det ikke bare der det ligger. Det ligger også på styringen da».*

Enkelte tilsyn krever også enormt mye tid, og grunner til dette kan være lange reiseveier, eller krevende, komplekse saker. Det innebærer at én enkelt sak kan kreve mye ressurser, som igjen kan gå utover de andre sakene. I tillegg kan enkelte saker generere mer arbeid i form av innsynsarbeid og klagesaker på innsyn. Store, kompliserte saker kan dermed være svært tidkrevende, også fordi det følger mye administrativt arbeid med dem.

### 4.5.3 Dyreeiernes livssituasjoner

Bakkebyråkrater jobber i et skjæringspunkt mellom medfølelse og fleksibilitet på den ene siden, og streng regelanvendelse på den andre siden (Lipsky, 2010, s. 16). Dette gjelder også for inspektører i Mattilsynet, og informantene vektla at det er ikke kun belastende å se dyr som lider, men også dyreeiere, og at dyretragedier ofte henger sammen med tragedier hos eiere. De trakk frem at dette er en belastende side ved å jobbe som inspektør i Mattilsynet, og at det er krevende å være hard håndhever, samtidig som man skal vise forståelse og se livskrisene til dyreeierne. Et sitat som illustrerer dette:

*«Jeg synes jo det er vanskelig med, der det er unger og dyr. Der det er åpenbare rusproblemer. Jeg synes jo. Det synes jeg er vanskelig. Folk sine levemåter».*

#### 4.5.4 Egne verdier

Det er uttalt fra Mattilsynet sentralt at dyrevelferd er et område som skal prioriteres. Det kan likevel være en mismatch mellom mål og virkeligheten der ute, og funn i data viser at inspektører som jobber med bekymringsmeldinger kan føle på at dyrevelferd bør prioriteres høyere, og at de ikke har kapasitet til å følge opp alle dyrevelferdssakene de ønsker, i tillegg til at de mener at regelverket de forvalter er for svakt på noen områder. I motsetning til mål-oppgavene, er ikke dyrevelferdsoppgavene like målbare, og derfor vil inspektørens egne verdier påvirke synspunktet deres på arbeidsutførelsen på dyrevelferdsområdet. Over tid kan arbeidspresset på jobben føre til at man blir mindre sensitiv til den menneskelige delen ved jobben, som kan medføre konsekvenser for klientene. I dette tilfellet kan det overføres til at ansatte blir mer vant til å se brudd på dyrevelferdsloven, og at de over tid lettere kan nedprioritere meldinger. To sitater som viser dette:

*«Regelverket vi har er jo et minimumskrav, ikke sant. Og veldig mange som står på utsida, vet en del, mener og føler mye om dyrevelferd, og er ikke klar over at. Ja, jeg er helt enig med deg om at den hesten bør ha tilgang på vann hele tiden. Men regelverket sier ikke det. Står ikke noe om at den må ha tilgang på vann hele tiden».*

*«Det krever ganske modig både ledelse og inspektører å følge opp de mer subtile avvika da. Der som det ikke er så himla lett å på en måte si hva som er nok, hva som er bra nok. Hva er dyrevelferdsmessig godt nok, ikke sant. Det skal legges til rette for naturlig adferd, står det. Men vi har fremdeles kuer oppstallet på bå. Vi har kyllinger som bor 30 dager i en hall uten moren sin. Vi har kuer som føder kalver i møkkrønna de aldri får ha inne hos seg i det hele tatt. Den. Det er slike ting. Man svelger mange kameler i den jobben her».*

#### 4.5.5 Fjasemeldinger

Informantene nevnte at det kan være utfordrende med anonymiteten til innsendere av bekymringsmeldinger, og at de tror at dette er én av årsakene til at de får mange meldinger som ikke omhandler brudd på dyrevelferdsloven. Den ene informanten kalte slike meldinger for «fjasemeldinger». Igjen viser dette en utfordring knyttet til avhengigheten til publikum i offentlig lovhåndhevelse, og at publikum kan misbruke bekymringsmeldinger til for eksempel hets av andre mennesker, eller at publikum ikke kjenner lovverket godt nok til å vite hva som faktisk er brudd på loven. I tillegg må inspektørene i noen tilfeller bruke tid på å dekke over hvor opplysningene kommer fra med hensikt om å skjerme de som varsler. Ved at innsendere kan være anonyme, kan terskelen for å sende inn meldinger være lav, og medføre et høyt antall meldinger. Likevel er Mattilsynet helt avhengige av opplysninger fra publikum, og bekymringsmeldinger gjør de i stand til å få opplysninger de ellers ikke ville hatt.

### 4.6 Hvilke ressurser påvirker prioriteringsarbeidet til inspektørene?

Dette kapitlet svarer på hvilke ressurser som påvirker prioriteringsarbeidet til inspektørene. Loven som inspektørene i Mattilsynet forvalter, er som nevnt basert på funksjonskrav, som krever en praktisk tilnærming til regelverket. I dette arbeidet kan inspektørene benytte seg av ulike ressurser for å komme frem til beslutninger om prioriteringer, derav både tekniske og kompetansemessige, og disse vil diskuteres i dette kapitlet.

#### 4.6.1 Tekniske ressurser

Datasystemet MATS er et hjelpemiddel som inspektørene i Mattilsynet bruker i arbeidet med bekymringsmeldinger. Utover at det bidrar til å systematisere de innsendte meldingene, kan inspektørene også lagre og hente informasjon om dyreeiere og dyreholdere i dette systemet, som kan brukes ved vurderinger av meldingene. Ettersom samtlige inspektører benytter seg av samme dataprogram, bidrar dette til deling av informasjon, samt fordeling av bekymringsmeldinger til rett kontor, som igjen er et hjelpemiddel for å jobbe kostnadseffektivt. Informasjon om tidligere inspeksjoner hos

dyreeiere, kan benyttes som et viktig grunnlag for hva inspektører velger å foreta seg ved vurdering av nye bekymringsmeldinger. Ved å ha et datasystem som oppbevarer meldingene, vil ingen meldinger slettes, og de vil enklere kunne letes opp av inspektørene.

#### 4.6.2 Kompetanse og kollegaer

Inspektører i Mattilsynet må bruke egen kompetanse i prioriteringsprosessen, i tillegg til at de kan støtte seg på retningslinjer, veiledere og fagrådgivere ved krevende beslutninger. De drøfter også saker med kollegaer, både uformelt og på avtalte møter på kontorene. Dette viser at kollegaer kan brukes som en ressurs ved usikkerhet, og at hverandres kompetanse og ekspertise kan benyttes ved beslutninger om prioriteringer. Funn fra forskningsprosjektet *Aniwel* viser at inspektører blir påvirket av opplysninger fra egen seksjon i Mattilsynet når det gjelder valg av tilsynsobjekter, og at dette er med på å legge føringer for risikovurderinger (Holm, 2022, s. 158). Inspektørene kan altså dra nytte av mennesker i sitt jobbrelaterte nettverk som bistand i usikre situasjoner.

Under utføringen av visse oppgaver jobber inspektørene også i team, som for eksempel ved den første vurderingen i «Team bekymring», som er et viktig kollegasamarbeid. Her er det også verdt å nevne at inspektører i Mattilsynet alltid skal dra sammen når de skal ut på tilsyn. Dette viser at inspektører som jobber med håndhevelse av regelverk om dyrevelferd, jobber mye sammen og derfor også tar beslutninger sammen.

#### 4.6.3 Lokalkunnskap

Lokalkunnskap er en ressurs de kan benytte seg av i de lokale avdelingene for å vurdere innsendte meldinger, noe de sjelden kan gjøre i «Team bekymring». I noen tilfeller vil det være få holdepunkter for hvordan å komme fram til en konklusjon, og inspektørene kan i slike tilfeller bruke lokalkunnskap og erfaring, eller se på hvordan tidligere, like tilfeller er vurdert. Flere av meldingene blir avskrevet på grunnlag av lokalinformasjonen de ansatte har. Over tid blir inspektørene kjent med dyreeiere og dyremiljøer, og de kan bruke denne kjennskapen til å tolke meldingene de får inn. Én av informantene viste til eksempler på kranling i dyremiljøene som årsak til at noen sender inn bekymringsmeldinger, og at vedkommende brukte denne kunnskapen til å vurdere

innsendte meldinger. De kan også over tid opparbeide seg kjennskap til avsendere av meldinger. Informantene nevnte bruken av lokalkunnskap som svært viktig i prioriteringene, blant annet for å vurdere motivet til de innsendte meldingene. Det vil si at selv om en bekymringsmelding beskriver brudd på dyrevelferdsloven, kan inspektører i Mattilsynet bruke lokalkunnskap for å vurdere troverdigheten i det som blir beskrevet. Én av informantene brukte en familiekrangel for å illustrere dette, og viste til en situasjon hvor et familiemedlem sendte inn gjentatte bekymringsmeldinger på grunn av en konflikt med en annen i familien. Inspektørene som vurderte bekymringsmeldingene vedkommende sendte inn, valgte å avskrive disse på grunnlag av informasjon de hadde om både avsender og dyreeier. Informanten som trakk fram dette, sa følgende:

*«I en av de andre avdelingene her, så er det en bonde som har en konflikt med en i familien sin, så det familiemedlemmet har så langt i år sendt inn over 100 bekymringsmeldinger på den bonden».*

Dette viser at inspektørene i visse tilfeller tar beslutninger på bakgrunn av informasjon de besitter, fremfor beslutninger basert på eventuelle lovbrudd som blir beskrevet i meldingen, og viser hvordan lokalkunnskap og erfaring kan brukes i offentlig lov håndhevelse.

## **4.7 Skjønn**

Bruken av skjønn er noe som er gjennomgående i de aller fleste beslutninger om prioriteringer av bekymringsmeldinger hos Mattilsynet, og noe som vektlegges i teorien om bakkebyråkrater. Selv om skjønnsbruk ikke kan adskilles fra resten av analysen, vil jeg i dette kapitlet drøfte skjønn mer inngående fordi det er sentralt i prioriteringsbeslutninger, og gjennomsyrrer hele analysen.

Først vil jeg redegjøre for begrepet skjønn, ettersom ulike aktører kan tillegge ulike betydninger til skjønnsbruk. Molander og Terum (2010, s. 179) drøfter hva skjønnsbruk betyr i boken *Profesjonsstudier*. Her vektlegger de at skjønn innebærer å bruke dømmekraft for å fatte beslutninger, særlig i beslutningssituasjoner med en viss grad av ubestemthet. (Molander & Terum, 2010, s. 179). I boken *Inspectors and Enforcement at*

*the Front Line of Government* defineres inspektørenes skjønnsbruk som:

«Førstelinjefunksjonærenes myndighet til å tilpasse jussen til omstendighetene ved saker på en måte som er i samsvar med politikk og hierarkisk myndighet» (Van De Walle & Raaphorst, 2019, s. 17). Inspektørene har en delegert myndighet til å ta beslutninger på grunnlag av skjønn, noe som kalles for «discretionary power»: altså at makt til å ta beslutninger gis til personer med autoritet til å velge mellom to eller flere alternativer, når samtlige alternativer er innenfor loven.

Når det gjelder inspektører som vurderer innkomne bekymringsmeldinger i Mattilsynet, er de tildelt myndighet til å fatte beslutninger gjennom dyrevelferdsloven og andre lover som forvaltningsloven, Grunnloven og lover som implementerer internasjonale forpliktelser. Dyrevelferdsloven bruker i stor grad vage ord og uttrykk, og målsettingen med slik formulering, er blant annet å gi overordnede rammer for god dyrevelferd (Stokstad, 2022, s. 196). Eksempler på dette er setninger i loven som bruker ord som: «dyrevelferdmessig forsvarlig», «unødige påkjenninger og belastninger» eller «minst mulig belastning». Lovverket som inspektørene forvalter kjennetegnes av å inneholde funksjonsbaserte regler eller funksjonskrav, som er en regelverkstype som setter krav til resultatet uten å si hvordan det skal oppnås (Lindøe et al., 2015, s. 188). Dette kan åpne opp for ulike tolkninger om krav til god dyrevelferd. Funnene i forskningsprosjektet *Aniwel*, viser at lovgivningen om dyrevelferd og tilsyn med dyrevelferd innebærer omfattende bruk av skjønn (Stokstad, 2022, s. 210).

Undersøkelsen i denne masteravhandlingen viser at det er lagt opp til at ansatte i Mattilsynet må bruke skjønn når de skal vurdere hvilke bekymringsmeldinger de skal prioritere, både i «Team bekymring» og ute i lokalavdelingene. Beslutninger om prioriteringer bærer preg av å veie ulike hensyn mot hverandre, og inspektørene må bruke skjønn fordi lovverket de forvalter legger opp til det. Likevel er skjønnsbruken regulert innenfor noen definerte rammer, og jussen setter grenser for tolkningsrommet. Skjønnsbruken blir også begrenset og styrt av interne instruksjoner og retningslinjer, styring fra Mattilsynet sentralt, samt teamarbeid og felles kulturer. Inspektører som tar vurderinger om prioriteringer påvirkes av normer som er utarbeidet i sosiale grupper på den enkeltes arbeidsplass (Stokstad, 2022, s. 184). Det er allment

anerkjent at organisasjonskulturer, altså de grunnleggende antakelsene og overbevisningene som deles av medlemmene av en organisasjon, påvirker oppførselen til menneskene i den (Klijn et al., 2022).

Inspektører som har som arbeidsoppgave å ta beslutninger om bekymringsmeldinger, skal være kvalifiserte til å ta disse (Stokstad, 2022, s. 181). Det er hovedsakelig veterinærer som jobber som inspektører, og skjønnnet bygger derfor på det veterinærfaglige. Det vil si at hvilke tilfeller som vurderes som alvorlige med høy risiko for avvik fra regelverket, bygger på det veterinærfaglige.

#### 4.7.1 Team bekymring

Ettersom det alltid er to som sitter sammen i «Team bekymring» som gjør den første sorteringen og prioriteringen av bekymringsmeldinger, vil det her være vurderinger gjort av to ulike inspektører, noe som regulerer skjønnbruken til den enkelte inspektøren til en viss grad. Det innebærer at man får to vurderinger som kan sjekkes og diskuterer mot hverandre, og styrker idealet om enhetlighet. Dette kan være nyttig ved usikre tilfeller eller der man vurderer informasjon ulikt, og det kan dannes intersubjektivitet ved at de blir enige om hvilke meldinger som skal prioriteres og sendes videre til inspeksjon i de lokale avdelingene, som igjen kan bidra til å styrke legitimiteten i vurderingene som gjøres. Funn i dataene viser at det er lite uenigheter i den første sorteringen av bekymringsmeldinger som gjøres hos «Team bekymring», og særlig lite uenigheter om hvilke meldinger som bør klassifiseres som sterke. Uenighetene dreier seg mer om meldinger som ligger i skillet mellom svake og middels, og middels og sterke. Ettersom alle avdelinger skal være representert i «Team bekymring» i sin region, vil inspektører være representert fra ulike kontorer med egne normer, sosiale regler og lokale tradisjoner. Inspektørene som sitter sammen i «Team bekymring» og gjør den første prioriteringen av bekymringsmeldinger, kan ha ulike oppfatninger om dyrevelferd som kan komme til lys i vurderingene, og som videre kan brukes i faglige diskusjoner. Dette er noe som skiller seg fra teorien om bakkebyråkrater, fordi skjønnbruken til inspektørene i Mattilsynet blir regulert og begrenset av systemet de jobber i, og de kan altså ikke drive med fri synsing.



#### 4.7.2 Faglig og rettslig skjønn

Inspektører i Mattilsynet forventes å utøve faglig skjønn ut ifra kunnskap på eget fagområde, og bidra til å realisere overordnede politiske mål, samtidig som de skal jobbe kostnadseffektivt. Det faglige skjønnet tufter på det veterinærfaglige som rammer inn skjønnsbruken. De må samtidig benytte seg av rettslig skjønn, som innebærer at de må holde seg innenfor de rettslige rammene som gjelder for deres myndighetsområde. Ulike typer av skjønn brukes ofte i kombinasjon, som blant annet vil si at bruken av dyrevelferdsfaglig skjønn ikke skjer uavhengig av hva som følger av lov eller forskrift (Stokstad, 2022, s. 187).

#### 4.7.3 Erfaringer, forståelser og følelser

Ved tolkning av regelverket kan inspektører komme frem til ulike konklusjoner, som for eksempel å vurdere ulikt hva som er dyrevelferdsmessig godt nok. Skjønnsvurderingen kan dermed bli påvirket av inspektørens egne oppfatninger, forståelser, verdier, erfaring, kompetanse og kunnskap, som igjen kan medføre noe ulik behandling av bekymringsmeldinger. Én av informantene ønsket for eksempel et strengere regelverk, da vedkommende sin oppfatning var at det var for svakt, og at mange inspektører ikke tør å bruke det til å vurdere saker strengt, men at de heller er opptatte av at minimumskravene blir nådd. Funnene viser også at inspektører over tid kan bli vant til å lese meldinger som omhandler samme type saker ut ifra hva som er vanlig i ens egen region, og at dette påvirker hvordan de vurderer alvorlighetsgraden og prioriterer meldinger. Erfaring, i sammenheng med tynt informasjonsgrunnlag og mangel på tid og ressurser, kan påvirke beslutningene og medføre en stereotypisk betraktning av meldingers innhold. I noen regioner kommer det inn flest meldinger på produksjonsdyr, mens det i andre regioner kommer inn flere meldinger om kjæledyr. Sitater som illustrerer hvordan inspektører kan gjøre ulike prioriteringer på bakgrunn av egne erfaringer med bekymringsmeldinger:

*«Alt som har med dyrevelferd å gjøre handler om følelser. Man blir litt skeiv av type meldinger som kommer inn, som for eksempel noen steder kommer det mange meldinger om produksjonsdyr, mens andre steder kommer det mange meldinger om kjæledyr. Dersom et sted med mange meldinger om produksjonsdyr, får én om kjæledyr,*

*kan denne vurderes som sterkere enn de som er vant til å få mange meldinger om kjæledyr».*

*«Så hvis du sånn som meg, som er i et område hvor det er lite kjæledyrmeldinger. Når det kommer en kjæledyrmelding, så tar jeg den mer seriøst, for det er litt sånn uvanlig hos meg».*

*«For meg så er det jo nesten bare meldinger på produksjonsdyr. Når det kommer en melding om at det er en hund som er stengt inne så tenker jeg: «oi, kjempealvorlig!»*

Skjønnsbaserte vurderinger er likevel hensiktsmessige fordi inspektørene kan vurdere de ulike situasjonene unikt. Idealet om enhetlighet kan stå i motsetning til bruk av skjønn, og å bedømme det unike ved hver situasjon. Teorien om bakkebyråkrater viser at det kan være urettferdig å behandle alle situasjoner likt, og at bakkebyråkratene er nødt til å respondere til individuelle situasjoner (Lipsky, 2010, s. 23). Etersom inspektørene i Mattilsynet ikke har anledning til å følge opp samtlige bekymringsmeldinger, er det nødvendig å benytte seg av skjønn når de skal vurdere innsendte meldinger, og det kan bidra til at de jobber målrettet med å avdekke dyrehold hvor lidelsen er stor, som er én av målsetningene til Mattilsynet, i tillegg til å bruke ressursene der de gir størst effekt. For å bidra til mest mulig lik praksis blant inspektørene, tilbyr Mattilsynet ulike veiledere for hvordan å forstå lovverket, i tillegg til at fagrådgivere kan involveres i faglige vurderinger, særlig når de er snakk om krevende saker (Veggeland & Stokstad, 2022, s. 102).

Mattilsynet er et mellomledd mellom dyrevelferdsloven på den ene siden, og produsenter og andre dyreeiere på den andre, innenfor en ramme med rettslige regler, hvor lovverk og regler kommer til liv i et samspill mellom lovgiver og rettspraksis. Inspektører i Mattilsynet har autonomi innenfor visse grenser når det gjelder å fatte beslutninger om prioriteringer, og kan på den måten påvirke realiseringen av dyrevelferdslovens formål. Grunnet komplekse situasjoner, blir inspektørene nødt til å bruke skjønn når de tar beslutninger (Van De Walle & Raaphorst, 2019, s. 4). Dataene viser at inspektører i Mattilsynet må bruke skjønn i prioriteringen av

bekymringsmeldinger, og at rollen deres mellom lovgivning og praksis, er en krevende rolle.

## 5 Konklusjon

Med et samfunnsanalytisk perspektiv, og med bakgrunn i Lipskys teori om bakkebyråkrater, har jeg studert hvordan et tilsynsorgan tar beslutninger om prioriteringer, og dannet mer forståelse for prioriteringsprosessen og inspektørrollen i Mattilsynet. I dette avsluttende kapitlet vil jeg oppsummere funnene på delproblemstillingene, og vise hvordan de svarer på hovedproblemstillingen. Fokuset i avhandlingen har vært på prioriteringsprosessen, og ikke tilsynsprosessen, og dermed bidratt med å tette et kunnskapshull på forskningsfeltet.

Målet med denne masteroppgaven har vært å få mer forståelse for hva som ligger bak prioriteringer av bekymringsmeldinger i Mattilsynet. Innledningsvis ble det spurt:

*Hvordan prioriterer Mattilsynet saker å følge opp ut ifra bekymringsmeldingene de får inn?*

Videre ble det stilt fire delproblemstillinger:

1: *Hvilke kriterier ligger bak prioriteringer av innsendte bekymringsmeldinger?*

2: *Hvilke prosedyrer ligger bak prioriteringer av innsendte bekymringsmeldinger?*

3: *Hvilke problemer opplever inspektører i prioriteringsprosessen av bekymringsmeldinger?*

4: *Hvilke ressurser påvirker prioriteringsarbeidet til inspektørene?*

Funnene viser at Mattilsynet er svært avhengige av informasjon fra publikum for å avdekke avvik fra regelverket, og at ved en slik strategi vil det være vanskelig å avdekke samtlige brudd på loven. Fremgangsmåten kan likevel bidra til mer effektivitet ved å bruke ressursene mer målrettet, og bidra til at inspektørene oppdager grove brudd på loven. Likevel kan bekymringsmeldinger misbrukes av publikum til for eksempel hets av andre mennesker. Bekymringsmeldinger som sendes inn til Mattilsynet blir vurdert både regionalt av «Team bekymring», i tillegg til at de blir vurdert på i de ulike lokale avdelingene. Datasystemet MATS brukes som hjelpemiddel for å sortere og fordele meldingene, i tillegg til lagring av informasjon om dyreeierne.

Det er flere kriterier som ligger til grunn for prioriteringer av meldingene. Det må være mulig å identifisere dyreeier og meldingens innhold må falle inn under Mattilsynets forvaltningsområde. Inspektørene må så vurdere alvorlighetsgraden og troverdigheten i det som blir beskrevet. Avsenderen av meldingen kan også ha betydning for hvor troverdig meldingen vurderes å være. Det er etablert visse prosedyrer og rutiner i arbeidet med bekymringsmeldinger, og inspektørene benytter seg av en intern retningslinje i prioriteringsarbeidet. Ledere i de lokale avdelingene har mye å si når det gjelder beslutninger om hvilke meldinger som skal prioriteres med tilsyn. I arbeidet med å prioritere bekymringsmeldinger, møter inspektørene en del utfordringer som påvirker vurderingene deres. Kapasitet og tidspress ble trukket frem som noen av de største utfordringene, og at det kan være belastende å måtte nedprioritere meldinger som blir vurdert som sterke. I tillegg til dette er inspektørene nødt til å utføre såkalte «må-oppgaver», samt en rekke administrative oppgaver som kan oppleves som tidstyver i arbeidshverdagen. Funnene antyder at inspektørenes egne verdier og dyreeiernes livssituasjon kan påvirke valgene deres i dyrevelferdsspørsmål. I vurderinger av bekymringsmeldinger, har inspektørene både tekniske og kompetansemessige hjelpemidler de kan benytte seg av. De drar nytte av datasystemet MATS, i tillegg til at kollegaers kompetanse og lokalkunnskap er viktig ved vurderinger i de lokale avdelingene. Undersøkelsen viser at inspektørene bruker utstrakt skjønnsbruk i vurderinger av bekymringsmeldingene, men at skjønnsbruken til gjengjeld blir bundet av loverket og systemet de jobber i. Skjønnsbruken har utspring i det veterinærfaglige, og er ikke ukvalifisert synsing.

# Litteraturliste

Bleivik, Iselinn C. *Uten handling taper dyrene*. Hentet 11.12.2021 fra: [Uten handling](#)

[taper dyrene – Ytring \(nrk.no\)](#)

Bryman, A. (2016). *Social research methods* (Fifth Edition). Oxford University Press.

Dalen, M. (2004). *Intervju som forskningsmetode en kvalitativ tilnærming*.

Universitetsforl.

De Boer, N. (2019). Street-level Enforcement Style: A Multidimensional Measurement Instrument. *International Journal of Public Administration*, 42(5), 380–391.

<https://doi.org/10.1080/01900692.2018.1465954>

Dyrevelferdsloven (2010) *Lov om dyrevelferd*. Hentet 11.12.2021 fra:

[Lov om dyrevelferd - Lovdata](#)

Gezelius, Stig S ; Veggeland, Frode. (2022). Forvaltning av dyrevelferd i Norge. Cappelen Damm Akademisk/NOASP (Nordic Open Access Scholarly Publishing).

<https://doi.org/10.23865/noasp.159>

KPMG (2019) *Uavhengig granskning av Mattilsynet*. Hentet 01.05.23 fra:

[uavhengig-granskning-av-mattilsynet\\_10.12.19.pdf \(kpmg.com\)](#)

Tolo, E. og Ola Nafstad (2022) Fra vern mot vold til et liv verdt å leve. I *Forvaltning av dyrevelferd i Norge: Hvordan få lovverk til å virke?* (s. 45–80). Cappelen Damm Akademisk/NOASP. <https://doi.org/10.23865/noasp.159>

Hellevik, O. (2011). *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap* (7. utg., 5. oppl).

Univ.-forl.

Holm, A. (2022). Det risikobaserte tilsynet—Inspektørens oppfatninger av

tilsynsprosessen. I *Forvaltning av dyrevelferd i Norge: Hvordan få lovverk til å virke?* (s. 145–179). Cappelen Damm Akademisk/NOASP.

<https://doi.org/10.23865/noasp.159>

Jacobsen, D. I. (2022). *Hvordan gjennomføre undersøkelser?: Innføring i*

*samfunnsvitenskapelig metode* (4. utgave). Cappelen Damm Akademisk.

Klijn, E. H., de Boer, N., & Eshuis, J. (2022). Leading frontline enforcers: How supervisors' leadership style impacts inspectors' enforcement style. *Public Management Review*, 24(3), 398–417.

<https://doi.org/10.1080/14719037.2020.1833610>

Landbruksdepartementet. (2002, desember 13). *St.meld. Nr. 12 (2002-2003)*

[Stortingsmelding]. 020001-040004; regjeringen.no.

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-12-2002-2003-/id196533/>

Landbruks- og matdepartementet (2021) *Økonomi og virksomhetsstyring i Mattilsynet*.

Hentet 22.04.23 fra:

[Økonomi- og virksomhetsstyring i Mattilsynet \(regjeringen.no\)](https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/okonomi-og-virksomhetsstyring-i-mattilsynet/id196533/)

Landbruks- og matdepartementet. (2023, februar 20). Statsbudsjettet 2023 -

Tildelingsbrev til Mattilsynet. Hentet 01.05.23:

[Statsbudsjett 2023 - Tildelingsbrev til Mattilsynet \(regjeringen.no\)](https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/statsbudsjettet-2023-tildelingsbrev-til-mattilsynet/id196533/)

Lindøe, P. H., Kringen, J., & Braut, G. S. (2015). *Risiko og tilsyn* (2. utgave).

Universitetsforlaget.

Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*

(30th anniversary expanded ed). Russell Sage Foundation.

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>

Mattilsynet (2022) *Om Mattilsynet*. Hentet 22. april 2022 fra:

[https://www.mattilsynet.no/om\\_mattilsynet/](https://www.mattilsynet.no/om_mattilsynet/)

Mattilsynet. (u.å.). *Varsle om mishandling eller alvorlig vanstell av dyr*. Mattilsynet.

Hentet 22. april 2023, fra <https://www.mattilsynet.no/skjemaer/mishandling-eller-alvorlig-vanstell-av-dyr>

Mattilsynet (2022) *Årsrapport 2021*. Hentet 01.05.23: [Mattilsynets årsrapport for 2021](#)

Mattilsynet (2023) *Årsrapport 2022*. Hentet 01.05.23: [ÅRSRAPPORT 2022.pdf](#)  
([enonic.cloud](#))

Molander, A., & Terum, L. I. (Red.). (2010). *Profesjonsstudier* (2. opplag).

Universitetsforlaget.

*Når skal du varsle Mattilsynet eller politiet om dyr som lider?* (2023, januar 17).

Mattilsynet. Hentet 22. april 2023 fra: <https://www.mattilsynet.no/dyr/dyr-som-lider/nar-skal-du-varsle-mattilsynet-eller-politiet-om-dyr-som-lider>

Regjeringen (u.å.) *Mattilsynet*. Hentet 22. april 2023 fra: [Mattilsynet - regjeringen.no](#)

Saksbehandlingssystem hos Mattilsynet. (u.å.). *Computas*. Hentet 22. april 2023, fra

[Saksbehandlingssystem hos Mattilsynet | Prosjekt | Computas](#)

Stokstad, S. (2022). «Alt handler om skjønn»: Rettslige rammer for skjønnsutøvelse

møter skjønnsutøvelse på bakkeplanet. I *Forvaltning av dyrevelferd i Norge:*

*Hvordan få lovverk til å virke?* (s. 181–213). Cappelen Damm Akademisk/NOASP.

<https://doi.org/10.23865/noasp.159>

Van De Walle, S., & Raaphorst, N. (Red.). (2019). *Inspectors and Enforcement at the*

*Front Line of Government*. Springer International Publishing.

<https://doi.org/10.1007/978-3-030-04058-1>

Veggeland, F., & Stokstad, S. (2022). Enhetlig og helhetlig forvaltning? Mattilsynets

organisering og styring av dyrevelferdsarbeidet. I *Forvaltning av dyrevelferd i*

*Norge: Hvordan få lovverk til å virke?* (s. 81–115). Cappelen Damm

Akademisk/NOASP. <https://doi.org/10.23865/noasp.159>



# Vedlegg

## Intervjuguide

Intervjuer med inspektører i Mattilsynet som jobber med dyrevelferdsspørsmål.

Intervjuguiden skal brukes til å gi empiri som kan svare på problemstillingen:

### 1. Bakgrunnsspørsmål:

- Hvilken stilling har du i Mattilsynet?
- Hva er dine primære arbeidsoppgaver?
- Hvor lenge har du jobbet i Mattilsynet?
- Hva er din utdanningsbakgrunn?
- Evt. hva har du tidligere jobbet med - har du jobbet som praktiserende veterinær?

### 2. Dybdespørsmål

- a. Beskrivelse av det institusjonelle rammeverket - det formelle/tekniske systemet for bekymringsmeldinger. Beskrivelse av rutinen for behandling av innkomne bekymringsmeldinger. Formelle retningslinjer: både lokalt og nasjonalt.
  - Fordeling av myndighet og ansvar i håndteringen:
    - Hvem behandler bekymringsmeldingene som kommer inn?
    - Hvem tar beslutninger om prioriteringer?
    - Hvem følger opp bekymringsmeldingene?
  - Systembeskrivelse: Beskrivelse av opplæring i håndtering av bekymringsmeldinger.
    - Hvordan gjennomføres opplæring i håndtering av bekymringsmeldingene?
  - Beskrivelse av kriterier for prioriteringer mellom bekymringsmeldinger.
    - Hvordan prioriterer dere blant bekymringsmeldingene dere får inn?
  - Omfanget av meldinger: hvor mange får dere inn i løpet av en måned – ett år?

- Hva dreier bekymringsmeldingene seg mest typisk om?

b. Det uformelle systemet for bekymringsmeldinger:

- Hva oppleves som de største utfordringene med å håndtere innkomne bekymringsmeldinger? Kapasitet, troverdighet i meldinger etc.
- Hvordan vurderes troverdigheten/kompetansen av meldingen?
- Hvor viktig/funksjonelt er bekymringsmeldinger for å sikre dyrevelferden? Produksjonsdyr vs. kjæledyr.

## Forespørsel om deltakelse i undersøkelse vedrørende masterprosjekt

Mitt navn er Johanna Bottheim Åbrandt, og jeg er student ved Universitetet i Sørøst-Norge. Jeg skal dette året skrive en masteroppgave i samfunnsanalyse under veiledning av Stig S. Gezelius, professor ved institutt for økonomi, historie og samfunnsvitenskap ved Universitetet i Sørøst-Norge. I den forbindelse kommer det derfor en forespørsel om å deltakelse i intervju.

Temaet for masteroppgaven er Mattilsynets tilsynsarbeid, med hovedfokus på hvordan forvaltningsorganet velger ut saker på bakgrunn av innsendte bekymringsmeldinger. Formålet med oppgaven er å få en bredere forståelse for hvordan inspektører og ansatte i Mattilsynet opplever egen arbeidshverdag, få mer kunnskap om arbeidsomfang og ressursbruk og hvordan skjønn påvirker beslutninger som blir tatt.

Jeg skal bygge min empiri på intervjuer med ansatte i Mattilsynet som jobber med dyrevelferdsspørsmål og bekymringsmeldinger. Ettersom dette faller inn under dine arbeidsoppgaver, og fordi du har kunnskap om hvordan dyrevelferdsloven forvaltes, håper jeg at du kan tenke deg å delta i undersøkelsen, og dele dine erfaringer og synspunkter.

Hvis du velger å delta i prosjektet, innebærer det gjennomføring av et intervju som estimeres å vare i ca. én time. Jeg vil benytte meg av lydopptak og ta notater under intervjuet. Opptakene vil slettes når oppgaven er ferdigstilt, ikke senere enn utløpet av 2023.

Dataene som innhentes i prosjektet vil transkriberes anonymt for å sikre personvernet til intervjuobjektene. All data vil behandles konfidensielt, og prosjektet er meldt til Personvernombudet. Jeg vil kun bruke opplysningene du gir til formålene beskrevet i skrivet. Jeg behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket. Jeg kommer ikke til å skrive hvilket kontor du jobber ved, og

data vil ikke inneholde opplysninger som direkte kan brukes til å identifisere deg.

Dataene vil lagres på en passordbeskyttet enhet bak en brannmur.

Deltakelsen er frivillig, og du kan trekke samtykket tilbake uten grunn inntil dataene er anonymiserte. Alle opplysninger om deg vil da bli slettet.

Dersom du har noen spørsmål, kan jeg kontaktes på:

Mobil: 926 26 055

E-post: [johannabottheim@gmail.com](mailto:johannabottheim@gmail.com)

Med vennlig hilsen

Johanna Bottheim Åbrandt

Student

## Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt skriftlig informasjon om prosjektet, og samtykker herved om å delta i intervju med Johanna B. Åbrandt i forbindelse med hennes masteroppgave.

Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til oppgaven er ferdigstilt.

Dato:..... Signatur:.....

Antall ord: 17014