

Gezelius, S. S. & Veggeland, F. (2025). Mellom makt og forståelse: Tekst og tale i tilsynets kommunikasjon. I H. Nordby & B. Øvrelid (Red.), *Makt i velferdstekster* (s. 263–286). Fagbokforlaget. DOI: <https://doi.org/10.55669/oa670910>

10

Mellom makt og forståelse

Tekst og tale i tilsynets kommunikasjon

Stig S. Gezelius¹ og Frode Veggeland²

-
- 1 Universitetet i Sørøst-Norge. Gezelius har mottatt finansiering fra Norges forskningsråd gjennom Flexifish-prosjektet.
 - 2 Universitetet i Innlandet & NIBIO. Veggelands arbeid med kapittelet er gjort innenfor rammen av STOPPest-prosjektet, finansiert av Norges Forskningsråd.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution 4.0 International License. To view a copy of this license, visit <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Sammendrag: Hvordan opplever folk offentlig tilsyn, og hvordan påvirker denne opplevelsen motivasjonen for regeletterlevelse? En studie av Mattilsynets håndhevelse av dyrevelferdsloven viser at opplevelsen avhenger mye av tilsynets kommunikasjonsmåte. Her retter vi oppmerksomheten mot hvordan bruk av henholdsvis skriftlig og muntlig kommunikasjon kan gi viktige signaler om hvilken rolle inspektøren inntar – myndighetsrollen eller fagrollen – og om hvordan inspektøren oppfatter virksomheten som kontrolleres. Valg av kommunikasjonsmåte kan avgjøre om virksomheten motiveres til samarbeid eller provoseres til motstand. Eskalerende motstand kan svekke dyrevelferdsarbeidet og føre til harde konflikter, noen ganger av personlig karakter, mellom tilsyn og tilsynsobjekt. Harde konflikter kan ha negative konsekvenser for velferden til både mennesker og dyr. Vi argumenterer for at både skriftlighet og muntlighet fyller nødvendige, men ulike, funksjoner i offentlig tilsyn. Det kan være grunn til i større grad å anerkjenne den muntlige dialogens viktige funksjon, både for å oppnå effektiv håndheving av loven og for å unngå uheldig eskalering av konflikt.

Nøkkelord: tilsyn, kommunikasjon, skriftlighet, muntlighet, lovlighetsmotivasjon

Abstract: How do people experience public inspections, and how do their experiences affect their compliance motivations? A study of the Norwegian food safety authority's enforcement of animal welfare law shows that the experience strongly depends on the inspectorate's mode of communication. We focus on how written versus spoken language signals how the inspector regards the regulatee and which role the inspector takes: the role of public authority or the role of professional. The mode of communication may determine whether the inspector motivates cooperation or provokes resistance from regulatees. Escalating resistance may weaken the animal welfare work and lead to harsh and sometimes personal conflicts between inspectors and regulates. Harsh conflicts may reduce the welfare of both humans and animals. We argue that both written and spoken language have important but different functions in public inspection. There are good reasons for acknowledging the functions of spoken dialogue to a greater extent than is currently the case: doing so may improve the effectiveness of inspections and reduce conflict.

Keywords: inspection, communication, written language, spoken language, compliance motivation

Makt og velferd i tilsynets kommunikasjon

Dette kapittelet handler om hvordan makt uttrykkes – og oppleves – i kommunikasjonen mellom tilsynsmyndigheter og de som utsettes for tilsynet. Måten tilsynet kommuniserer på avgjør i stor grad om samhandlingen preges av tillit, respekt og legitimitet, eller av konflikt og mistenksomhet (for eksempel Choi et al., 2019). Tilsynets kommunikasjonsform – enten det gjelder brev eller inspektørens muntlige veiledning – påvirker dermed motivasjonen til tilsynsobjektene, altså de som utsettes for tilsynet. Tilsynets evne til å fremme lovens formål avhenger derfor mye av dets kommunikasjonsveier.

Når budskap misforstås, oppstår det lett konflikter. Disse konfliktene kan få velferdskonsekvenser for mennesker og, i vårt eksempel fra dyrevelferdsforvaltningen, også for dyr. Vi drøfter hvordan ulike typer språk, særlig skillet mellom muntlig og skriftlig, signaliserer ulike typer av makt. Vi er spesielt opptatt av mottakernes opplevelse av maktbruken. Tilsynsobjektets opplevelse er viktig av flere grunner. Fra et styringsperspektiv er opplevelsen avgjørende for tilsynsobjektets respons på tilsynet: Når maktbruk oppleves som urettferdig eller upassende, kan det skape motstand og konflikt. Når maktbruk oppleves som rettferdig og passende, kan det øke samarbeidsviljen (for eksempel Choi et al., 2019; Bardach & Kagan, 1982/2017; Murphy et al., 2015).

Forskningsspørsmålene som stilles i kapittelet er: Hvordan opplever tilsynsobjekter kommunikasjonen fra tilsynet? Hva betyr tilsynets kommunikasjonsmåte for konfliktnivået og tilsynsobjektens motivasjon for etterlevelse? Vi er særlig opptatt av valget mellom skriftlighet og muntlighet i kommunikasjonen.

Skriftlighet er viktig i offentlig forvaltning fordi det sikrer innsyn, dokumentasjon og mulighet for å dele budskap med flere. Skriftlighet fremmer dermed likebehandling på tvers av tid og rom, og gir mulighet for å etterprøve maktbruk. Når vedtak fattes – altså når makt tas i bruk – er skriftlighet viktig for rettssikkerheten. Samtidig kan skriftlighet i enkelte tilfeller skape problemer ved å formalisere noe som kunne vært løst enklere muntlig.

Overfor tilsynsobjekter som ønsker å følge regelverket, gir muntlig dialog muligheter for overbevisning og tillitsbygging, samt gjensidig informasjonsutveksling, som er vanskelig å oppnå i skriftlig form. Viktig informasjon kan derfor gå tapt når muntlig kommunikasjon erstattes med skriftlig. Fordi skriftlighet i større grad signaliserer hard maktbruk, kan det skade dialogen ved

å provosere til motstand, og dermed føre til at konflikter eskalerer. Spørsmålet om hvordan og når skriftlig kommunikasjon skal brukes, kan derfor få stor betydning for hvordan tilsynet fungerer, noe som igjen kan påvirke velferden til både dyr og mennesker.

Styringssignaler trekker ofte i retning av økt skriftlighet og formalisering: Verdien av muntlig kommunikasjon underkjennes ofte i tilsynssammenheng. Dette kapittelet fremhever derfor betydningen av muntlig dialog i offentlig tilsyn. Et hovedbudskap i kapittelet er at muntlig og skriftlig kommunikasjon fyller nødvendige, men *ulike* funksjoner: Den ene formen kan ikke erstatte den andre uten risiko for at tilsynsfunksjoner går tapt. Spørsmålet er derfor ikke om tilsynet bør baseres på skriftlighet eller muntlighet – begge er vesentlige – men hvordan de best kan brukes.

Vi bygger på en studie av Mattilsynets tilsyn med dyreholderes etterlevelse av dyrevelferdsloven. Med støtte i forskning fra andre sektorer mener vi at hovedpoengene våre vil gjelde mange typer offentlig tilsyn: For mange virksomheter står mye på spill under tilsyn, og de som utsettes for tilsyn er ofte følsomme overfor inspektørens signaler. Følsomheten er stor på gårdsbruk. Dyrehold kan være en del av arbeidsplassen og levebrødet, så vel som en del av fritiden og familielivet, og for mange bønder er det knapt mulig å skille mellom disse.

Velferd i dyrehold handler om både dyr og mennesker. Loven pålegger dyreholdere å ivareta dyrenes velferd. Samtidig kan menneskenes velferd påvirke dyreholdet, og derfor er det viktig for tilsynet å rette oppmerksomhet ikke bare mot dyrene, men også mot forhold som påvirker dyreholderes omsorgsevne. Mange bryr seg om dyrene sine, og derfor kan dyrenes velferd i høy grad også påvirke menneskenes. Tilsynet spiller en viktig rolle i dette samspillet. Med sine ressurser og maktmidler kan tilsynet bidra til både å fremme og skade velferden til mennesker og dyr.

For å besvare forskningsspørsmålene våre, har vi re-analysert eksisterende intervjuer og spørreundersøkelser blant bønder, ansatte på slakterier, dyretransportører og inspektører i Mattilsynet (se Gezelius & Veggeland, 2022).

Maktens former i offentlig tilsyn

Offentlig tilsyn skal sikre at virksomheter etterlever lovverket. Tilsyn handler derfor om det Robert Dahl, i sin klassiske definisjon, betegner som makt: evne til å få andre til å handle på måter de ellers ikke ville gjort (Dahl, 1957, s. 202–203). Formålet med maktutøvelse er å motivere tilsynsobjektene, og det kan gjøres på ulike måter. På den ene siden kan makt motivere gjennom det Ryan og Deci (2000, s. 72) kaller *ytre regulering*, altså gjennom belønning og straff. I kapitlet betegner vi dette som harde maktmidler.

Makt kan imidlertid også utøves ved å påvirke folks verdier og kunnskap, slik at deres ønsker samsvarer med maktutøverens (Lukes, 2004). Da handler makt om produksjon av det Ryan og Deci (2000, s. 72) kaller *indre regulering*, altså at folk gjør som maktutøveren vil uten å oppleve sin autonomi innskrenket. Indre regulering stimuleres gjennom opplevelsen av at handlingen er meningsfull (Ryan & Deci, 2000). Styring gjennom indre regulering er effektivt fordi det reduserer behovet for tvang og overvåking. Vi betegner slik styring som bruk av *myke* maktmidler.

Både tilsynsforskningen og motivasjonsforskningen har vist at forsøk på ytre regulering kan bryte ned indre regulering der den finnes. Det kan virke mot sin hensikt å true noen som egentlig ønsker å adlyde (Ayres & Braithwaite, 1992; Bowles & Polanía-Reyes, 2012; Holmås et al., 2010; Murphy, 2008; Ryan & Deci, 2000).

Tilsynet skaper ytre regulering gjennom sanksjonstrusler, men også indre regulering gjennom å veilede tilsynsobjekter. Veiledningsfunksjonen er kunnskapsorientert: Den bygger på antakelsen om at de regulerte selv vil velge å følge reglene dersom de får kjennskap til reglene og deres faglige begrunnelse. Når tilsynet lykkes med å bygge indre regulering, kan de iverksette regler uten å bruke store ressurser på kontroll, fordi de regulerte passer på seg selv.

Tilsynets makt utøves primært ved bruk av språket, og språk gir rikelige muligheter for misforståelser. Det er ikke nok å ytre de riktige ordene; de må fremsettes i en forståelig kontekst, tilpasses mottakerens egenskaper og forenes med avsenderens øvrige signaler, slik som kroppsspråk, for å oppfattes slik de var ment (Goldhaber, 1993). Opplevelsen av maktbruk avhenger altså av språkets tekst – hva som uttrykkelig sies – men også av dets *undertekst*, det vil si budskap som ligger i måten man kommuniserer på.

Hvordan en setning oppleves, kan i stor grad avhenge av om den uttrykkes muntlig, i en e-post eller i et signert brev. Valg av kommunikasjonsmåte sier noe om hvilken «hatt» inspektøren bærer, og om hvordan inspektøren oppfatter situasjonen. Derfor bidrar kommunikasjonsmåten til å forme relasjonen mellom partene. For tilsynets del er relasjonen vesentlig for evnen til å motivere tilsynsobjektet. Neste avsnitt handler derfor om hvordan kommunikasjonsmåten former relasjonen mellom tilsyn og tilsynsobjekt.

Kommunikasjon og relasjonen mellom tilsyn og tilsynsobjekt

Fagperson eller myndighet: Hvilken rolle signaliserer inspektøren?

Mange offentlige forvaltere og tjenesteytere, både i helse og andre sektorer, utøver sitt yrke ved hjelp av faglig spesialkompetanse. Stillingene krever ofte lange fagutdanninger og har faglig veiledning som en betydelig del av sine oppgaver: diagnoser stilles, tiltak anbefales, elever læres opp, og bedrifter rettleides. Veiledning fremhever forvaltningens faglige aspekt og fremmer typisk indre regulering gjennom å påvirke folks kunnskap, ønsker og motivasjon.

Mange forvaltningsorganer kontrollerer også ting av stor ytre verdi: tillatelser, offentlig støtte, gebyrer og dagbøter, for å nevne noe. Derfor har forvaltningen ofte stort potensial også for ytre regulering. Når kommunikasjonen fremmer ytre regulatorer, trer myndighetsrollen tydeligere fram. Da oppleves makten som mer påtrengende.

De offentlige tilsynene er på mange måter kroneksempel på at ulike maktformer kombineres. Tilsynene er faglige forvaltningsorganer, ofte med faglig spesialiserte inspektører, og veiledning inngår i deres lovpålagte oppgaver. Samtidig er de lovhåndhevere og utøvere av offentlig tvangsmakt. I møtet med borgerne opptrer inspektøren i to roller samtidig: fagperson og myndighet (for eksempel Gezelius, 2022). Begge disse rollene er integrerte i tilsynsfunksjonen.

Inspektørene vil ofte stå i en situasjon hvor de må velge hvilken rolle de skal opptre i: som veileder eller som håndhever:

Men ... for sånn overfor inspektørene, så står jo også de i en valg-situasjon – altså skal jeg prøve – skal jeg drive veiledning her – eller skal jeg gå i gang med skriftlig saksbehandling, for eksempel ... og eventuelt. velge å bruke ... mer harde virkemidler ... I dyrehelsetilsynet³ ... det var mye mer basert på en sånn muntlig – muntlig praksis, om – i forhold til vedtak og sånn ... Og man gjorde kanskje mer av de praktiske tingene også ... Nå er vi jo litt mer opptatt av å skille den rollen, ikke sant, hva er det som er Mattilsynet og hva er det som er veterinærene ute sin rolle. (Intervju med avdelingsleder i Mattilsynet (1))

Skal faglig veiledning bygge indre regulering, må veiledningen skape en form for konsensus – om virkelighetsforståelse og verdier – mellom inspektøren og tilsynsobjektet: inspektørens argumenter må oppfattes som fornuftige (for eksempel Eckhard & Friedrich, 2024). Filosofen Habermas (1984) mener derfor at argumenter må fremsettes *uten ytre tvang* for virkelig å kunne overbevise noen.

Kravet om tvangsfri argumentasjon stiller inspektøren i en kinkig posisjon: de harde maktmidlene utfordrer inspektørens overbevisningsevne, samtidig som hard makt er en forutsetning for samhandlingen – regeletterlevelse er ikke frivillig. Inspektørens roller som henholdsvis fagperson og myndighet står derfor i et innbyrdes spenningsforhold til hverandre: brukes hard makt, undergraves overbevisningskraften i faglige argumenter; brukes rent faglige argumenter, impliseres muligheter for dissens (og svekket regeletterlevelse). Inspektøren kan derfor vanskelig bruke hard og myk makt samtidig; når én maktform fremheves, trer den andre i bakgrunnen. Hvordan inspektører velger maktform, er tema i neste avsnitt.

3 Statens dyrehelsetilsyn («Dyrehelsetilsynet») ble opprettet i 1996 som et eget direktorat med ansvar for dyrevern og bekjempelse av dyresykdommer. En viktig del av tilsynet var distriktsveterinærer med offentlige tilsynsoppgaver. Dyrehelsetilsynets oppgaver ble overtatt av Mattilsynet da dette ble etablert fra og med 2004.

Hvilken maktform velger inspektøren? Håndhevelsespyramiden

Kriminologen John Braithwaite oppdaget på sine feltarbeid innen eldreomsorg at de beste inspektørene brukte den maktformen som situasjonen til enhver tid krevde (Ayres & Braithwaite, 1992; Braithwaite, 2011). De brukte faglig veiledning der lovlighetsvilje fantes, og hard makt der slik motivasjon manglet. Siden inspektører sjelden kjente virksomhetens motivasjon på forhånd, jobbet de etter et prinsipp der de begynte med dialog, men trappet opp til hard maktbruk hvis virksomheten ikke samarbeidet. Grunnen var at seriøse virksomheter ble provosert, og dermed mindre samarbeidsvillige, når de opplevde maktbruken som unødig hard (se også Bardach & Kagan, 1982/2017; Hawkins, 1984). Det var derfor viktig å bruke hard makt kun når det var nødvendig. Som oftest var ikke hard maktbruk nødvendig: de fleste virksomheter var mottakelige for fornuft. Hoveddelen av tilsynsarbeidet foregikk derfor, for erfarne inspektører, i form av dialog. Braithwaite beskrev metoden i sin etter hvert berømte håndhevelsespyramide.

Håndhevelsespyramiden har dialog i bunnen og hard makt på toppen. Erfarne inspektører begynner i bunnen, som utgjør pyramidens tyngdepunkt, og klatrer oppover kun når tilsynsobjektet ikke viser samarbeidsvilje. På denne måten bevarer inspektøren tilsynsobjektene indre regulering der den finnes, men besørger ytre regulering der det trengs. Når gjenstridige bedrifter begynner å samarbeide, belønnes de ved at inspektøren klatrer nedover pyramiden. Inspektøren forsøker til enhver tid å reagere så mykt som mulig, men samtidig så hardt som nødvendig (Ayres & Braithwaite, 1992; Braithwaite et al., 2007).

Vi har argumentert, i forlengelsen av dette, at pyramiden kan betraktes som et sett kommunikasjonsterskler, der hvert trinn sender nye signaler – tilsiktede eller utilsiktede – om hvordan inspektøren oppfatter seg selv og sin motpart. Hver terskel endrer følgelig relasjonen mellom de to (Gezelius, 2019).

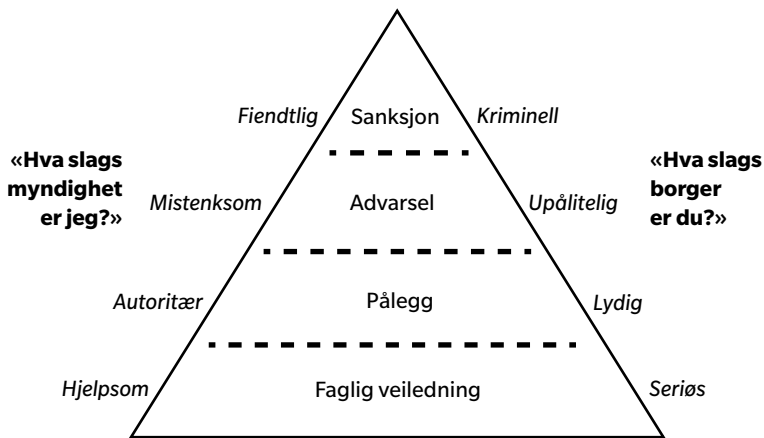
Figur 10.1 viser hvordan håndhevelsespyramiden kan betraktes som kommunikasjonsterskler. På pyramidens venstre side vises hva virkemidlene signaliserer om inspektøren, og på høyre hva de signaliserer om inspektørens oppfatning av tilsynsobjektet. Det er på pyramidens nederste trinn – i den faglige veiledningen – at dialog og indre regulering bygges.

I vår studie av Mattilsynets forvaltning av dyrevelferd gjorde inspektørene ulike vurderinger av kommunikasjonstersklene. Når de ble spurt om hvordan de reagerte på førstegangs overtredelse av regelverket om dyrevelferd, svarte 66 prosent av inspektører med stedlig tilsyn at de alltid ga muntlig informasjon

når de oppdaget regelbrudd. 56 prosent av inspektørene svarte at de alltid fulgte opp overtredelsen med skriftlig saksbehandling. Litt over 12 prosent svarte at de aldri ga muntlig veiledning om praktiske løsninger, mens nærmere 10 prosent svarte at de alltid ga slik veiledning. For de resterende respondentene kunne det i varierende grad være aktuelt med slik veiledning. Inspektørene hadde med andre ord ulike terskler både for å gå inn i veiledningsrollen og for å gå fra muntlig til skriftlig kommunikasjon. Inspektørene var imidlertid ganske samstemte i at god dialog var en forutsetning for godt tilsynsarbeid: 84 prosent var helt eller delvis enige i dette.⁴

Figur 10.1

Hva virkemidlene signaliserer om inspektørens virkelighetsoppfatning, basert på Ayres & Braithwaite (1992) og Gezelius (2019)



Den faglige veiledningen kan smøre relasjonen mellom tilsyn og tilsynsobjekt fordi veiledning signaliserer tillit til tilsynsobjektets fornuft og integritet; den motiverer dermed tilsynsobjektet til å gjengjelde respekten ved å ta inspektøren på alvor (Braithwaite, 2002; Gezelius, 2019).

⁴ Se Gezelius og Veggeland 2022 for nærmere beskrivelse av studien.

Forskning viser at når harde virkemidler oppleves urettferdige, kan de skape motstand mot lovhåndhevelsen (for eksempel Murphy et al., 2009; 2013; 2015; Sunshine & Tyler, 2003; Tyler, 1990). I verste fall kan inspektørens mulighet for å klatre nedover pyramiden avskjæres fordi samhandlingen låses i en «spiral av gjensidig gjengjeldelse» der borger og tilsyn stadig bekrefter hverandres fiendebilder: myndighetene klassifiserer borgeren som «en versting», mens borgeren i økende grad opplever å drive rettferdig motstandskamp (Gezelius, 2019; 2022). Regler iverksettes dermed lettest når tilsynet viser klokskap i sin bruk av pyramiden.

Erfarne inspektører vil ofte se til tidligere erfaringer med virksomhetene, og dermed vurdere virksomhetens motivasjon, før de avgjør hvordan de anvender pyramiden.

[S]ånn som den saken da: det er for trangt i bingene hos grisen, ikke sant ... men i morgen skal du sende dem til slakt – ja, da veileder jeg om at ... du løser problemet fordi du sender dem nå, men du kan ikke ta inn igjen like mange [neste gang]. Og det kan jeg veilede om. For hvorfor skal jeg varsle vedtak ... altså du kan velge å varsle vedtak ... Det kan hende at jeg skiller litt på den virkemiddelbruken, avhengig av historikken jeg har på – på den virksomheten ... Hvis virksomheten ikke retter seg etter det vi veileder, ja, da må jeg jo bruke virkemidler ... Hvis det er sånn: Nei, det gidder jeg IKKE å gjøre. Ja, det er jeg helt uenig med deg i ... så må jo vi ... sikre også en uttalelse – eller en – ja, de rettighetene til å uttale seg og klage hvis han har lyst da. (Intervju med inspektør i Mattilsynet)

Hvilket nivå i pyramiden inspektøren velger, og hvordan nivået oppfattes, handler altså om partenes fortolkning av hverandres intensjoner (se Blumer, 1969). At inspektøren og den inspisererte har samme utgangspunkt for å tolke samhandlingen, er ikke opplagt: inspektørens kommunikasjon kan oppfattes på måter den ikke nødvendigvis var ment. Det er her undertekstene i kommunikasjonen spiller sin rolle: valg av kommunikasjonsform blir avgjørende. Kommunikasjonsform kan handle om både ordvalg, kroppsspråk, stemmebruk og timing, men her er vi først og fremst opptatt av valget mellom muntlighet og skriftlighet. Det er tema for neste avsnitt.

Skriftlig versus muntlig kommunikasjon

Skriftlig kommunikasjon kan sende helt andre signaler enn muntlig kommunikasjon, selv når ordene er de samme. Muntlig kommunikasjon, ansikt til ansikt, bringer relasjonen mellom enkeltmenneskene i forgrunnen av samhandlingen. Det er i dette personlige møtet at inspektøren lettest kan fremheve rollen som fagperson; fagkunnskapen er jo en personlig egenskap hun har. Det er også i det personlige møtet at inspektøren enklest kan holde etaten, med dens upersonlighet og harde maktmidler, i bakgrunnen av dialogen.

Altså den dialogen man har ute på tilsyn er veldig viktig da, for at man skal i det hele tatt kunne ... komme inn og få spurt om de rette tingene og vurdert situasjonen og ... Så det at man ikke da går i lås på en måte – altså den derre inntredenen der er kjempeviktig. Og på kjæledyr så kommer man jo veldig inn i privathjem da, så det kan ... oppleves veldig truende ... Så det er viktig å ha den dialogen. (Intervju med avdelingsleder i Mattilsynet (2))

I tillegg til å fremheve det personlige, aktiverer ansikt-til-ansikt-kommunikasjon et arsenal av signaler som modifierer ordene som brukes: Gjennom øyekontakt og stemmebruk kan inspektøren finjustere budskapet. Hun kan, for eksempel gjennom lytting, forklaring, småprat eller humor, signalisere respekt og tillit samtidig som hun påpeker behov for endringer. Våre data viser at faglig veiledning kan være svært virkningsfull når den inngår i dialog ansikt til ansikt. Dataene viser også at inspektører i ulik grad utnytter denne muligheten. En dyrebilsjåfør svarer slik når vi spør om han opplever store forskjeller mellom inspektører:

VELDIG stor forskjell. Du har liksom de to ytterpunktene – en som – ja, som observerer dyra og mener at de ikke er transportdyktige, og da bare går han og skriver rapport. Og så har du den som: Se her, bli med og se på dette dyret her. Jeg mener det er slik og slik, så nå må vi – dette her må vi skjerpe inn ... dette er ikke godkjent, liksom. Og det syns jeg er en veldig ryddig og ordentlig måte å gjøre det på. Så da får du en dialog. Og da – da er det lettere å arbeide på lag ... [Måten tilsynet møter meg på] er veldig personavhengig. Det er EN som er her,[hen] er HELT

fantastisk ... fordi at [hen] er så god å ha en dialog med. Du kan spørre [vedkommende] til råds: Liksom hva mener du om dette? Og [hen] kan si det, at dette syns jeg slik og slik om. Og da får du veldig respekt også for en – en slik person. Istedenfor når det liksom bare ulmer, og så sier [inspektøren] ingen ting, og så får du et brev i posten om noen dager. (Intervju med dyrebilsjåfør (1), gjengitt fra Gezelius, 2022b, s. 265–266)

Ved ett slakteri fortalte inspektørene om hvordan nytt og uklart regelverk skapte usikkerhet blant bønder og dyretransportører, og om hvordan inspektørene der valgte å kalle næringen inn til et møte for å komme fram til felles forståelse av reglene.

Så i starten [av møtet] var det en veldig litt sånn hissig stemning, men så endte det faktisk med at de ble engasjerte når de fikk se eksempler på hva vi sto og vurderte. Og de var jo nesten strengere enn oss i sine vurderinger, de som var til stede der. Og når vi var ferdige, så fikk vi egentlig ganske positiv omtale for vår tilnærming. Og vi ble enige om at [produsenter og transportører]... fikk [tilsynsveterinærens] telefonnummer og mailadresse ... Så de kunne ta kontakt med oss hvis de lurte på noe. (Intervju med lokal leder i Mattilsynet, gjengitt fra Gezelius, 2022, s. 293)

En av inspektørene ved dette slakteriet forklarte:

Etter en stund mister brev effekten ... Før [dialogmøtet] var det mye skriftlighet, og det førte bare til folk ble redde for å gjøre jobben sin. (Intervju inspektør i Mattilsynet (1), gjengitt fra Gezelius, 2022, s. 293)

I den muntlige dialogen kan inspektøren holde hard makt i bakgrunnen, og dermed fremme indre regulering gjennom faglig argumentasjon. Muntlig kommunikasjon kan være en måte å skape forståelse og løse problemer på. Den kan også bidra til å forberede tilsynsobjekter på eventuell bruk av hardere virkemidler, og på den måten redusere konfliktnivået ved å unngå «sjokkeffekter» av tilsynets reaksjonsformer.

Ja – jeg – mest av alt synes jeg det er viktig at når jeg er der, så må jeg prøve å få forklart til dem muntlig at jeg har funnet noe som ikke er bra nok ... Og hvis jeg er helt sikker på at dette her må jeg bruke virkemidler på, så – så må jeg si det der ute, sånn at det ikke kommer som en overraskelse. (Intervju med inspektør i Mattilsynet (2))

Det å ivareta en god dialog kan være viktig både for å redusere konfliktnivået og for å skape forståelse for hvorfor og hvordan tilsynet reagerer på avvik fra regelverket (for eksempel Eckhard & Friedrich, 2024). Derfor kan muntlig dialog legge til rette for konstruktiv skriftlig samhandling.

Denne bonden beskriver hvordan han opplevde å motta brev der tilsynet påpekte avvik. I dette tilfellet hadde bonden hatt det han beskrev som «veldig grei og god dialog» med inspektøren i forkant, der behovet for endring ble avklart. Da vi spurte om det var ubehagelig å motta brevet, svarte han:

Nei, egentlig ikke ... Nei ... for det var ... med en [inspektør] da som var veldig oppgående, vil jeg si da, som på en måte ... men som gjorde det han skulle, og som – ja – Nei, jeg følte det var helt greit. (Intervju med kyllingprodusent (1))

Ettersom faglig veiledning ikke innebærer harde maktmidler – veiledning er ikke tvang – omfattes ikke veiledning av de rettssikkerhetskrav som vedtak gjør. Derfor kan veiledning gis muntlig.⁵ Rettssikkerhetskravene skjerpes når inspektøren fatter vedtak: Vedtak er tvingende og krever derfor klageadgang og tilhørende dokumentasjon av beslutningsgrunnlag og saksgang. Derfor krever Forvaltningsloven (1967) i hovedsak skriftlighet når vedtak fattes.

Beslutningen om hvorvidt det skal fattes vedtak, har derfor stor betydning for hvilke signaler inspektøren sender. På den ene siden har vedtak ofte uttalte henvisninger til hard makt, slik som informasjon om dagbøter eller mulige rettighetstap. Men også skriftligheten i seg selv fremhever hard makt: I brev er det uomtvistelig etaten, ikke enkeltmennesket, som snakker. Kunnskap og

5 Det var en ganske vanlig oppfatning blant inspektører i vår studie, at de burde fatte vedtak for å sikre tilsynsobjektene rettssikkerhet. Oppfatningen beror på en misforståelse: spørsmålet om rettssikkerhet melder seg ikke før vedtak fattes. Veiledning er ikke tvangsbruk.

respekt er først og fremst menneskelige egenskaper: de tilskrives den enkelte inspektør. Etaten derimot, representerer makt, og ganske lite annet. Skriftlighet signaliserer dermed distanse. Skriftlighet signaliserer også formalisering fordi det impliserer dokumentasjonsbehov og dermed konfliktpotensial. Tilsiktet eller ikke, flyttes tyngdepunktet i samhandlingen fra fagrolle til myndighetsrolle i overgangen fra muntlighet til skriftlighet. Fokuset flyttes dermed fra indre til ytre regulering.

Skrift er en grovkornet kommunikasjonsmåte: Ordene står alene på papiret, uten hjelp av de modifierende signalene som ansikt-til-ansikt-kommunikasjon gir. Det er lett å bli misforstått når man uttrykker seg skriftlig. Jo mer følsomt temaet er, jo større er konsekvensen av misforståelser.

Tilsyn handler ofte om følsomme temaer, både fordi tilsyn kan medføre beskyldninger og fordi tilsyn ofte rettes mot forhold som er viktige for den som kontrolleres: En næringsvirksomhet kan være både arbeidsplass, levebrød, livsverk og hjem. Tilsynsobjektene kan derfor oppleve kommunikasjonen med Mattilsynet som en stor og noen ganger eksistensiell trussel:

Ja. Men de har jo en ... enorm makt. De kan jo stenge huset ... med de konsekvensene det har for den som sitter og skal drive den gården. Det har jo økonomiske konsekvenser. Det er klart, når du får brev i fra Mattilsynet ... med varsel ... om både det ene og det andre ... du står liksom med lua i hånda Du gjør jo det ... (Intervju med kyllingprodusent (2), gjengitt fra Gezelius et al., 2022, s. 333)

I slike situasjoner blir det desto viktigere for Mattilsynet å bli forstått, noe som kan være ekstra utfordrende i den skriftlige kommunikasjonen:

Vi i Mattilsynet har nok ikke vært gode nok i forhold til språkbruken i brevet heller. For det blir veldig sånn distansert. Voldsomt byråkratisk og vanskelig språk. Så vi har ... hatt noen runder der for å prøve å forenkle det. Det skal på en måte være juridisk holdbart, men det er en avveining der da i forhold til hvor ... hvis vedkommende ikke skjønner innholdet, så har man jo kanskje forbrutt seg på Forvaltningsloven. (Intervju med avdelingsleder i Mattilsynet (2))

Et skriftlig pålegg med informasjon om muligheten for sanksjoner kan av inspektøren oppfattes som en rutinerespons på lavere nivå i pyramiden, fremsett i tråd med tilsynets interne retningslinjer. Den som mottar brevet, på den annen side, kan oppfatte brevet som et uttrykk for inspektørens personlige mistillit fordi vedkommende tilsynelatende har flyttet kommunikasjonen fra egen person til «etaten». Med sin underforståtte eller uttalte henvisning til harde maktmidler kan skriftlig varsel om vedtak oppleves som en trussel. En av bøndene i studien omtalte da også Mattilsynets brev som «trusselbrev» (Gezelius, 2022b, s. 260). Det kan derfor være formålstjenlig, også for et tilsyn, å være ekstra nøye med formuleringer som brukes i skriftlig kommunikasjon.

... du skulle ha sett det stygge brevet de skrev ... en gang for 3–4–5 år siden, tror jeg ... ei uke om høsten. Da var hun ekstremdama med ... da skrev de et brev på 4–5 sider, tror jeg. De satt i bilen der nede og skrev. (Intervju med sauebonde)

Kommunikasjonsmåten signaliserer, tilsiktet eller ikke, hvordan tilsynet oppfatter situasjonen. Skriftlighet fremhever – i tekst og undertekst – hard makt og ytre regulering. Dermed signaliserer skriftlighet en oppfatning om at mottakeren mangler indre regulering. Et slikt signal kan oppleves som en fornærmelse i kulturer der indre regulering verdsettes.

Føler seg mer å mer som en kriminell når ein driver med dyretansport ... Noen [Mattilsynavdelinger på] slakteri er forståelsefulle mens andre er ute etter å ta deg. Jo yngre kontrollørene er dess strengere å mer firkanta er dei. (Dyrebilsjåfør (2), åpent svar i spørreskjema)

Jeg følte det som en terrorisering, med brevskrivning fram til jul. Til slutt, så ga de seg på grunn av bevisets stilling. De hadde ikke sterke nok bevis, og jeg innhentet opplysninger fra dyrleger og fra – og fra bonden som hadde levert purka, så de ga seg til slutt. Og jeg kunne bedt om erstatning. (Intervju med dyrebilsjåfør (3))

Undertekster ved henholdsvis muntlig og skriftlig kommunikasjon oppsummeres i Tabell 1. Når kommunikasjonen går fra muntlig til skriftlig, tømmes

den lett for mellommenneskelig innhold. Den går fra å være dialog mellom individer til å være etatens monolog overfor borgeren. Samhandlingen fremstår ikke lenger som gjensidig og spontan, men som regelbasert og formalisert: man er ikke i samtale, men i saksbehandling. Dermed trer hard makt i forgrunnen av kommunikasjonen, og fagligheten nedtones: etater argumenterer ikke. Med hard makt stimuleres ytre regulering. I den grad ytre regulering skjer på bekostning av indre regulering – forskning tyder på at risikoen for det er betydelig – blir iverksettingen av regelverket mer avhengig av ytre kontroll.

Tabell 10.1

Symbolske betydninger av muntlighet versus skriftlighet

	Muntlig kommunikasjon	Skriftlig kommunikasjon
Situasjonsdefinisjon	Mellommenneskelig møte	Formell saksbehandling
Avsender	Individ	Etat
Kommunikasjonsretning	Toveis	Enveis
Virkemiddel	Argumentasjon	Tvang
Regulering	Indre	Ytre

Hard maktbruk kan være en betydelig belastning for tilsynsobjektet, ikke minst i landbruk der livsverk kan stå på spill. Hensikten med hard makt er at den skal oppleves som en belastning – det ligger i den ytre reguleringens natur – men hensyn til både motivasjon og velferd gir grunn til ikke å bruke hardere maktmidler enn nødvendig. Denne dyrebilsjåføren, som kjører til mange gårdsbruk, forteller:

Og det ER mye frykt blant bønder. VELDIG mye frykt. De kvier seg og de sover ikke om natta, de vet ikke hva godt de skal gjøre ... og gruer seg for disse tilsyna ... En i [stedsnavn], han skrev jo brev til Mattilsynet og la på kjøkkenbordet, og der skjøt han seg. Og jeg har etterlyst det mange ganger til mange tilsynsveterinærer, at dere MÅ være litt mer forsiktig. Jeg skal ikke skremme dere med at jeg tror mange bønder vil skyte seg, men det ødelegger livskvaliteten. (Intervju med dyrebilsjåfør (3))

Som vi har sett, kan det være formålstjenlig å kommunisere muntlig med tilsynsobjekter som har en betydelig grad av indre regulering. Det er imidlertid ikke helt opp til inspektøren hvilken form som skal velges. Da vi gjennomførte vår studie av dyrevelferd, slo Mattilsynets virkemiddelinstruks (2014) fast at inspektører normalt skulle fatte vedtak når de oppdaget regelbrudd, noe som innebærer skriftlighet som standard.

Flere av informantene i vår studie viste til at da Mattilsynet ble etablert i 2004 og samtidig fikk ansvar for dyrevelferdsområdet, skjedde det både en styrking av den offentlige tilsynsrollen på bekostning av veiledningsrollen, og en økt bruk av skriftlig kommunikasjon:

Det jeg har lyst til å si, er at da vi hadde distriktsveterinærordningen så ble det gjort mye dyrevelferdsarbeid av distriktsveterinæren ... men det var veldig mye muntlige saker. Det ble – det er mange – mange saker som ble løst sånn i minnelighet, for å si det på den måten. Og all ære til distriktsveterinærene, men de hadde nok sitt kundeforhold også å ta vare på her i noen tilfeller. Og det var veldig lite skriftlig saksbehandling ... Da Mattilsynet ble etablert så ble det et bedre skille mellom forvaltning ... og næringsvirksomhet. Og det ble også mye mer skriftlig saksbehandling. Og det har blitt mye mer innsyn i saker ... som media har interessert seg mer for. Og når det ikke er skriftlig saksbehandling så er det heller ikke noe å få innsyn i ... Og det har nok ført til at det har blitt mye mer bråk enn før. (Intervju med inspektør i Mattilsynet (3))

Inspektøren peker her på at utviklingen over tid har gått i retning av en mer formalisert myndighetsrolle for tilsynet, noe som både har ført til mer skriftlig kommunikasjon og høyere konfliktnivå. Samtidig fant vi ulike individuelle praksiser og lokale kulturer for kommunikasjon. Vi så at samarbeidsforholdene mellom tilsyn og næring varierte tilsvarende: forholdet mellom tilsyn og næring var mindre konfliktfylt der muntlig dialog fortsatt spilte en betydelig rolle (Gezelius, 2022).

Et av slakteriene vi studerte, utmerket seg med gode samarbeidsforhold mellom tilsyn og næring, og slakteriet hadde i en årrekke hatt gode dyrevelferdsmessige forhold. Gjensidig tillitsbygging mellom tilsyn og næring, gjennom ansikt-til-ansikt-samhandling, sto sentralt i dette samarbeidet. Den

av slakteriets ansatte som hadde ansvar for dyrevelferden – den såkalte dyrevelferdsansvarlige – forklarte det slik:

Det er den dialogen, altså, det at en kan snakke sammen. At vi kan diskutere og være uenige. Og til syvende og sist så er det jo regelverket og kanskje Mattilsynet som har rett da ... Så det er det å ha forståelse og respektere hverandre, og kunne snakke sammen på en ålreit måte.

Den dyrevelferdsansvarlige understreket hvordan det lokale tilsynet brukte sin makt med varsomhet og ikke eskalerte maktbruken unødvendig. Da han beskrev samarbeidsforholdet mellom tilsynet og slakteriet, fremhevet han håndhevelsespyramidens kjernepoeng: at tilsynet tilpasset reaksjonsmåten til bedriftens samarbeidsvilje:

Jeg synes Mattilsynet her på huset er bra. Vi har lite konflikter, i hvert fall jeg, har lite konflikter med de ... Det er stor forskjell at noen sier det er ikke bra nok, og det at du får et brev ... Ja, altså det kommer jo til slutt da, ved en sånn gjentakende feil. Altså hvis du ikke tar det til etterretning, så vil jo den komme. Det er den måten de har å reagere på for å stramme til skruen. Men hvis du er sånn at du har en forståelse for at ja, dette må vi gjøre noe med ... så ser de at vi gjør noe med det. Da er det ikke noe vits i denne papirskrivinga i brevets form. Da er det i orden neste gang ...

Han beskrev hvordan lokale inspektører bygde respekt og tillit gjennom utstrakt muntlig dialog, og hvordan de unngikk unødig skriftlighet som kunne undergrave samarbeidsviljen i næringen:

Jeg tror at den lille pekefingeren, jeg tror den er viktig å bruke istedenfor at alt må skrives ... for det gagnar ingen, altså. Det er rett og slett provoserende isteden. Med sånne, kall det maktsjuke. Men vi er lite plaga med det. Vi har hatt det her altså, men vi har greid å komme til en dialog. ... det handler om en felles forståelse for problemer og problemløsninger ... Og at [inspektørene] da igjen har dialog ut mot [dyrebilsjåføren], at nå, [dette dyret]

skal ikke med inn, ikke sant ... uten at det plutselig kommer et varsel om vedtak i posten ... Det har fungert bra, altså. Da får sjåførene og transportkorpset en mye større respekt og tillit for Mattilsynet og. Og hvis en kan ha en litt sånn muntlig dialog ... Vi har jo historier fra andre anlegg hvor det er fullstendig kræsje. Hvor de ikke kan snakke sammen i det hele tatt. Å jobbe under sånne forhold, tenker jeg, det må være fryktelig, rett og slett ...

Avslutningsvis fortalte dyrevelferdsansvarlige hvordan han, i dette tillitspregede miljøet, samarbeider med tilsynet. Kjernen i samarbeidet er gjensidig tillit, og viktigheten av å bevare tillit er i seg selv motivator:

Og det er også veterinærer her på huset som ... dyr som de av en eller annen grunn vil vite hvem kommer fra, så får de kopi av kjøreseddelen som ligger nede hos meg. Så ringer de ... produsenten direkte ved hendelser ... Og jeg trur kjernene er den dialogen, altså den tilliten og den respekten vi har for hverandre. Opparbeida over lang tid ... Og det at en ikke prøver å lure hverandre på noen måte. I det øyeblikk du lurer og blir tatt med buksa nede, så er den tilliten som du har opparbeida over lang tid, den er borte ... Jo sjeldnere de må bruke makta si, jo bedre er det ... Du kommer ingen vei med å trosse de, på en måte. Da har du varsel om vedtak og vedtak ... Nei, det er igjen dialog. Det er det eneste som fungerer, synes jeg da. Trur det er essensen. (Intervju med dyrevelferdsansvarlig ved slakteri)

Konklusjon: Hva skal tilsynet gjøre?

Studien vår viste at valg av kommunikasjonsform påvirker tilsynets evne til å fylle sin oppgave. Kommunikasjonsmåten, og særlig valget mellom skriftlig og muntlig form, signaliserer hvorvidt inspektøren inntar myndighetsrollen eller fagrollen. Rollen påvirker tilsynsobjektets oppfatning av og reaksjon på tilsynet. Funnene i studien gir grunnlag for noen råd om bruk av skriftlig og muntlig kommunikasjon, og vi oppsummerer de fem viktigste her.

For det første er det grunn til *i større grad å anerkjenne den muntlige dialogens viktige funksjon i offentlig tilsyn*. En god begynnelse ville være å anerkjenne at muntlig veiledning er et *virkemiddel*. Noen av inspektørene i studien bruker betegnelsen «virkemidler» kun om harde maktmidler, altså maktmidler som innebærer vedtak og skriftlighet. Imidlertid skal også veiledning fremme lovens formål, og veiledning er en lovpålagt oppgave. Den indre regulering – altså faglige og normative overbevisning – inspektøren kan oppnå gjennom muntlig veiledning, er vanskelig å oppnå gjennom brevskrivning. Til det signaliserer brev i for stor grad hard maktbruk. Selv om skriftlighet fyller sentrale funksjoner i god forvaltning, kan det ikke fullt ut erstatte muntlighet uten at viktige tilsynsfunksjoner, slik som tillitsbygging, faglig argumentasjonskraft og forebygging av konflikter, svekkes.

Unødig bruk av skriftlighet kan ha motsatt virkning av hva man ønsker i en tilsynssituasjon: Det kan redusere tilsynets evne til å overbevise og motivere tilsynsobjektene. Overgangen fra muntlig til skriftlig kommunikasjon vil kunne oppleves som et varsel om at tilsynet opptrapper virkemiddelbruken og samtidig avslutter den faglige dialogen. Hvis tilsynsobjektene oppfatter en slik opptrapping som ubegrunnet, kan situasjonen låse seg, og det kan bli enda vanskeligere å løse problemene.

Hensynet til rettssikkerhet er et sterkt argument for skriftlighet, men argumentet blir først gyldig når tilsynet fatter tvingende beslutninger, altså vedtak. Fordi veiledning ikke innebærer tvang, kan veiledning, også fra et rettssikkerhetsperspektiv, ofte gis muntlig. Dette forutsetter imidlertid at tilsynsobjektet *forstår* at det er veiledning, ikke beordring, tilsynet bedriver.

Det andre rådet er å *kommunisere muntlig i forkant av brev*. Muntlig kommunikasjon kan forberede tilsynsobjektet på brevet og sikre at vedkommende forstår grunnlaget for brevet. Gjennom gode muntlige forklaringer kan tilsynet redusere unødig stress, usikkerhet, motvilje og konflikt.

Det tredje rådet er å *tuftte valg av kommunikasjonsform på grundige hensiktsmessighetsvurderinger*. Noen ganger er vedtak og skriftlighet nødvendig, men ofte kan lovens formål fremmes like godt – eller bedre – muntlig. Våre data viser at inspektører som er gode til å skape samarbeidsvilje, bruker muntlig kommunikasjon mye, men også vedtak og skriftlighet der det er nødvendig. De velger den kommunikasjonsmåten som gir størst sannsynlighet for at tilsynsobjektet samarbeider (Gezelius, 2022b). De bruker myk makt, slik som muntlig veiledning, når tilsynsobjektene har betydelig grad av indre regulering, og hard makt der indre regulering mangler. Ayres og Braithwaites (1992) håndhevelsespyramide beskriver prinsippene for en slik arbeidsmåte.

Vi mener at muntlighet med fordel kan spille en betydelig rolle nederst i pyramiden, der inspektørene har hoveddelen av sitt virke. Det vil si at muntlighet og veiledning vektlegges i innledende samhandling. Overfor tilsynsobjekter som viser sterk lovlydighetsvilje, altså de som ikke trenger vedtak for å etterstrebe lovlydighet, vil muntlighet kunne fortsette å dominere samhandlingen. En slik praksis harmonerer med forholdsmessighetsprinsippet i forvaltningen, som blant annet foreskriver at forvaltningens inngrep skal tjene hensikten og ikke være mer inngripende enn nødvendig (Eckhoff & Smith, 2018, s. 407–409; Graver, 2015, s. 128–130). Det at tilsynsobjektet opplever forholdsmessighet i kommunikasjonen, kan øke motivasjonen for å rette opp i manglene.

Når vedtak fattes, vil skriftlighet som regel være påkrevd. Våre data tyder på at brev med varsel om vedtak, for eksempel, kan oppfattes som mer mistenkeliggjørende og mer truende enn tilsynets intensjon er. Det fjerde rådet er derfor å *etterstrebe et skriftspråk som minimaliserer sjansene for at tilsynets intensjoner misforstås*. Det kan handle om enklere språk, men også om oppmykning av formuleringer. Det kan være verdt å huske at brev, tross alt, retter seg mot mottakeren og ikke avsenderen (Goldhaber, 1993).

Kriterier for valg av kommunikasjonsform kan delvis, men neppe fullt ut, nedfelles i tilsynets instruksjer til sine inspektører. Til det er virkeligheten for kompleks. Utøvelse av godt skjønn, tuftet på erfaring og menneskekunnskap, vil forbli viktig i tilsynets kommunikasjon. Det femte rådet er derfor at *kommunikasjonsferdigheter vektlegges ved rekrutteringen av inspektører*. Opplevelser av uforutsigbarhet og urett, og langvarige konflikter som følger med, påvirker både livskvalitet, helse og samarbeidsvilje hos dem som utsettes for tilsyn. Slike opplevelser kan også få konsekvenser for dyrene. God kommunikasjonspraksis i tilsyn kan på denne måten virke positivt på velferden til både mennesker og dyr.

Vi har i dette kapittelet vist at tilsynsobjektets opplevelse av kommunikasjonen av flere grunner bør stå sentralt i tilsynsarbeidet. Avslutningsvis vil vi fremheve at opplevelsen også er et rettssikkerhetsspørsmål. Det er vanskelig å respondere på vedtak man ikke skjønner ordlyden i, og veiledning kan villedde når den oppleves som tvang. Hvordan kommunikasjonen oppleves, havner fort i bakgrunnen når tilsynet kommuniserer utelukkende med blikket på lovteksten. Juss styrer nødvendigvis tilsynets virksomhet, men når tilsynets språk blir for mye styrt av formell juss, havner hensynet til både borgernes opplevelser og hva som i praksis er mest hensiktsmessig, lett i blindsonen.

Referanser

- Ayres, I. & Braithwaite, J. (1992). *Responsive regulation: Transcending the deregulation debate*. Oxford University Press.
- Bardach, E. & Kagan, R. A. (1982/2017). *Going by the book: The problem of regulatory unreasonableness*. Routledge.
- Blumer, H. (1969). *Symbolic interactionism. Perspective and method*. University of California Press.
- Bowles, S. & Polanía-Reyes, S. (2012). Economic incentives and social preferences: Substitutes or complements? *Journal of Economic Literature*, 50(2), 368–425.
- Braithwaite, J. (2002). *Restorative justice and responsive regulation*. Oxford University Press.
- Braithwaite, J. (2011). The essence of responsive regulation. *UBC Law Review*, 44(3), 475–520.
- Braithwaite, J., Makkai, T. & Braithwaite, V. A. (2007). *Regulating aged care: Ritualism and the new pyramid*. Edward Elgar Publishing.
- Choi, C. W., Khajavy, G. H., Raddawi, R. & Giles, H. (2019). Perceptions of policie-civilian encounters: Intergroup and communication dimensions in the United Arab Emirates and the USA. *Journal of International and Intercultural Communication*, 12(1), 82–104.
- Dahl, R. (1957). The concept of power. *Behavioral Science*, 2(3), 201–215.
- Eckhard, S. & Friedrich, L. (2024). Linguistic features of public service encounters: How spoken administrative language affects citizen satisfaction. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 34(1), 122–135.
- Eckhoff, T. & Smith, E. (2018). *Forvaltningsrett* (11. utg.). Universitetsforlaget.
- Forvaltningsloven. (1967). Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (Lov 1967-02-10). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1967-02-10>
- Gezelius, S. S. & Veggeland, F. (Red.). (2022). *Forvaltningen av dyrevelferd i Norge*. Cappelen Damm Akademisk. <https://doi.org/10.23865/noasp.159>
- Gezelius, S. S. (2019). Consequences of tit-for-tat enforcement: Toward a Hippocratic principle of regulatory implementation. *Law & Policy*, 41(2), 220–241.
- Gezelius, S. S. (2022). Mennesket i tilsynet – Personlig håndhevelsesstil, lokal tilsynskultur og bedriftsmotstand. I S. S. Gezelius & F. Veggeland (Red.), *Forvaltningen av dyrevelferd i Norge* (s. 281–312). Cappelen Damm Akademisk. <https://doi.org/10.23865/noasp.159>
- Gezelius, S. S. (2022b). Det formålsorienterte tilsynet – Hvordan fremmer inspektører dyrevelferd? I S. S. Gezelius & F. Veggeland (Red.), *Forvaltningen av dyrevelferd i Norge* (s. 251–280). Cappelen Damm Akademisk. <https://doi.org/10.23865/noasp.159>
- Gezelius, S. S., Veggeland, F. & Storstad, O. (2022). Bøndene og dyrevelferdsforvaltningen – En flermetodisk studie av husdyrproduzenters erfaringer. I S. S. Gezelius & F. Veggeland (Red.), *Forvaltningen av dyrevelferd i Norge* (s. 313–356). Cappelen Damm Akademisk. <https://doi.org/10.23865/noasp.159>
- Goldhaber, G. M. (1993). *Organizational communication* (5. utg.). Brown & Benchmark Publ.
- Graver, H. P. (2015). *Alminnelig forvaltningsrett* (4. utg.). Universitetsforlaget.
- Habermas, J. (1984). *The theory of communicative action*. Vol. 1. Beacon Press.

- Hawkins, K. (1984). *Environment and enforcement: Regulation and the social definition of pollution*. Clarendon Press.
- Holmås, T. H., Kjerstad, E., Lurås, H. & Straume, O. R. (2010). Does monetary punishment crowd out pro-social motivation? Natural experiment on hospital length of stay. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 75(2), 261–267.
- Lukes, S. (2004). *Power: A radical view* (2. utg.). Palgrave Macmillan.
- Mattilsynet. (2014). *Virkemiddelbruk ved tilsyn* (Saksnr. 2013/140993-1) [Retningslinje].
- Murphy, K. (2008). Enforcing tax compliance: To punish or persuade? *Economic Analysis & Policy*, 38(1), 113–135.
- Murphy, K., Mazerolle, L. & Bennett, S. (2013). Promoting trust in police: Findings from a randomised experimental field trial of procedural justice policing. *Policing and Society*, 24(4), 405–424.
- Murphy, K., Sargeant, E. & Cherney, A. (2015). The importance of procedural justice and police performance in shaping intentions to cooperate with the police: Does social identity matter? *European Journal of Criminology*, 12(6), 719–738.
- Murphy, K., Tyler, T. R. & Curtis, A. (2009). Nurturing regulatory compliance: Is procedural justice effective when people question the legitimacy of law? *Regulation & Governance*, 3(1), 1–26.
- Ryan, R. M. & Deci, E. L. (2000). Self-determination theory and the facilitation of intrinsic motivation, social development, and well-being. *American Psychologist*, 55(1), 68–78.
- Sunshine, J. & Tyler, T. R. (2003). The role of procedural justice and legitimacy in shaping public support for policing. *Law & Society Review*, 37(3), 513–548.
- Tyler, T. R. (1990). *Why people obey the law*. Yale University Press.

