



Institutionen för samhällsvetenskaper

C-uppsats i statsvetenskap

HT 2010

## Alldeles för byråkratisk? – en studie av Djurskyddsmyndighetens organisation

Sara Ahlqvist

870226-3909

## Abstract

The purpose of this essay is to describe the organization of the Swedish Animal Welfare Agency during the time it was in operation. The Swedish Animal Welfare Agency was established in 2005 by the government who saw it as necessary in order to strengthen the protection of cruelty to animals in Sweden. However, the agency was shut down already in 2007 and its responsibilities as an agency was moved back to the government and the department of agriculture.

During its time in operation, the Swedish Animal Welfare Agency, received much criticism, among other things because of its interpretations of the law which were seen as too focused on details and thus “bureaucratic”.

In order to describe the organization of the agency the theoretical approach of this study is based on three of Bo Rothstein’s ideal administration models; *the legal bureaucratic*, *the political oriented* and *the user oriented model*. The purpose is to see which one of these ideal administrations the Swedish Animal Welfare Agency was most like, through an organizational perspective. There will also be a comparison over time, from the establishing to the shutting down of the agency in order to see if the organization of the agency had changed over time. The method used for this paper is a qualitative text-based analysis where the central arguments concerning the organization of the agency will be highlighted and interpreted from the different criteria of the administration models.

The study showed that the organization of the Swedish Animal Welfare Agency can be described as a legal bureaucratic administration. The comparison over time showed that the organization of the agency did not change, it could be described as legal bureaucratic when it was established as well as when it was shut down. This shows that the criticism of the agency of being too “bureaucratic” might be justified but the legitimacy of the agency’s organization was based on bureaucratic principles.

*Keywords: the Swedish Animal Welfare Agency, organizational theory, Weber, bureaucratic, ideal types, public administration, Rothstein, criticism*

## **Innehållsförteckning**

1. Inledning	4
1.1 Bakgrund	4
1.2 Disposition	6
1.3 Tidigare forskning	6
2. Syfte	8
2.1 Frågeställningar	8
2.2 Definitioner	8
2.3 Avgränsningar	10
3. Teori	10
3.1 Kritik	12
4. Metod	13
4.1 Undersökningsdesign	13
4.2 Val av analysenheter	15
4.3 Operationalisering	17
4.4 Validitet och reliabilitet	18
4.5 Analysmodell innefattande analysenheter	18
5. Empiri	20
6. Analys	20
6.1 Resultat/Sammanfattning	28
7. Slutdiskussion	29
Referenslista	31

## **1. Inledning**

### *1.1 Bakgrund*

Myndigheter kommer och går. Vissa myndigheter startas upp för att belysa en specifik politisk fråga medan andra läggs ner på grund av besparingar. Myndigheters vara eller ickevara beror som oftast på så väl långsiktiga som på kortsiktiga politiska beslut. Allt sedan 1990-talet har trenden varit att minska antalet myndigheter inom den svenska statliga förvaltningen. Enligt Verket för förvaltningsutveckling (Verva)s rapport ”Organisations- och strukturförändringar i staten” från 2006 så har antalet myndigheter minskat med två tredjedelar sedan början av 1990-talet vilket beror på att många lokala och regionala enheter tidigare varit självständiga myndigheter. Sedan regeringsskiftet 2006 har den här tendensen mot ”enmyndigheter” fortsatt där det har varit vanligast att flera myndigheter har slagits samman till en enda större myndighet (Verva 2006:12). Den myndighetsstruktur som råder i dagens Sverige avspeglar till stor del den förvaltningspolitik som bedrivits under de senaste åren. Det har funnits en vilja att renodla gränsen mellan myndigheter och kommersiella bolag; affärsdrivande verksamhet har bolagiserats och därmed öppnats upp för marknadens konkurrens och myndighetsformen har reserverats för reglering och kontroll. Kontrollerande uppgifter såsom tillsyn, granskning och revision har flyttats från förvaltningsstrukturen och lagts på självständiga myndigheter för att undvika beroendeförhållanden och jäv (Pettersson 2009:74). Hur den offentliga makten kan reformeras genom omorganiseringar är en ständig pågående debatt. I Sverige är fallet att det under 1970-talet började göras stora förändringar i hur den offentliga förvaltningen skulle organiseras. Enligt Malin Espersson (2010) så var det den tidens ekonomiska nedgång som fick politikerna att se över den stora och tunga statliga förvaltningen. Kritik riktades mot den administrativa dimensionen av staten och inte mot välfärdsstaten som sådan. Man ansåg att administrationens byråkratiska struktur led av en legitimitetskris. Svenska regeringar har sedan dess fört en kamp mot ”byråkratiseringen” och ägnat mycket vikt vid att betona serviceaspekten av den statliga förvaltningen istället. Genom att dra ner på anslagen till olika verksamheter så tvingade politikerna också dem att bli kostnadsmedvetna vilket resulterade i att de i en allt större utsträckning började fungera efter mer marknadsmässiga villkor (s.41- 42). Den ekonomisering av den offentliga sektorn som följde ledde till en ökad efterfrågan efter andra typer av organisationsformer än den traditionellt byråkratiska.

Dessa organisatoriska förändringar har också fört med sig en begreppslik förändring när det gäller effektivisering. En effektiv organisation ses nu ur ett ekonomiskt- eller tekniskt perspektiv. Fokus har flyttats från till vilken grad uppställda mål uppfylls till de resurser som krävs för att uppnå målen. Ökad effektivitet likställs nu allt mer med minskade kostnader än något annat (Espersson 2010:45–46). Kritiken mot den offentliga förvaltningen som allt för ”byråkratisk” och ineffektiv fortsatte under 1980- och 1990-talen som ledde till fler förändringar. De byråkratiska organisationsprinciperna ersattes med nya organisationsprinciper hämtade från den privata sektorns marknadsmässiga struktur inspirerat av marknaden och ekonomi (ibid. s.51). Byråkratikritikern Bennis (1966) förutspådde den här utvecklingen när han redan 1966 skrev att den byråkratiska organisationsformen var föråldrad. Han menade att byråkratin var helt i otakt med sin tid och dess förväntningar på organisationer. Byråkratiska organisationer skulle komma att ersättas med nya mer flexibla organisationsformer (Citerad i Styhre 2009:74).

Det är i allra högsta grad en politisk handling att välja att inrätta eller lägga ner en offentlig verksamhet då värden, strävanden och mål förstärks respektive försvagas. Just organisation är ett uttryck för offentlig makt, av Schattschneider benämnt ”mobilization of bias” alltså organiserad partiskhet (citerad i Petersson 2009:59). Organiserad partiskhet kan ses som något positivt eller negativt beroende på betraktarens perspektiv, men faktum är att en svensk regering har stora möjligheter att inrätta och avskaffa myndigheter även om det är riksdagen som fattar beslut om budget och lagar (ibid. s.71). När den nuvarande borgerliga regeringen kom till makten 2006 så hade den ett uttalat intresse av att förändra den rådande förvaltningsstrukturen som sågs som tung och svåröverskådlig. I regeringens första budgetproposition för 2007 så meddelades det att antalet myndigheter skulle minskas ytterligare eftersom färre statliga myndigheter skulle öka effektiviteten. En översyn på området skulle ha som princip att framtidens myndigheter ska fokusera på statens kärnverksamhet samt att antalet också ska minskas (Verva 2006:15). En myndighet som berördes av den här omorganiseringen av statliga myndigheter var Djurskyddsmyndigheten. Myndigheten infördes 2004 efter förslag från den socialdemokratiska regeringen som ansåg att det fanns ett behov av en central myndighet för att förstärka djurskyddet. Myndigheten kom senare att läggas ner 2007 som en del av den nya regeringens effektivisering av den svenska myndighetsstrukturen (Riksdagen 2010). Djurskyddsmyndigheten fick under sin

relativt korta verksamhetstid mycket kritik, bland annat för sina tolkningar av djurskyddslagen och för flera uppmärksammande rättsfall som de drev i förvaltningsdomstol.

Vad var det då i den här myndigheten som rörde upp så mycket känslor? Mycket av kritiken som omgav myndigheten före valet 2006 sammanfattas väl av Kristdemokraternas partiledare Göran Hägglund, som i ett uttalande i TV yttrade att myndigheten hade blivit en ”lekstuga för djurrättsaktivister” (Dagens Nyheter 2007-02-19). Vad menade Hägglund med sitt uttalande? Hans kritik berör förekomsten av politiskt inflytande inom myndigheten då han hänvisar till djurrättsaktivism. Enligt Hägglund så skulle Djurskyddsmyndigheten då bäst kunna beskrivas i enlighet med den politikerorienterade modellen utav Bo Rothsteins förvaltningsmodeller (se sid 10). Men det förekom även kritik från många håll som menade att Djurskyddsmyndigheten var ”byråkratisk” (Sveriges Radio 2007), vilket beskriver myndigheten enligt Rothsteins legalbyråkratiska förvaltningsmodell. Utifrån denna varierade kritik så är det önskvärt att ta reda på hur väl kritiken stämmer överens med myndighetens organisation genom att försöka karaktärisera den. Med hjälp av Rothsteins följande förvaltningsmodeller; den *legalbyråkratiska*, den *politikerorienterade* samt den *brukarorienterade*, så ska Djurskyddsmyndighetens organisation beskrivas.

## *1.2 Disposition*

Uppsatsen består av fem delar. I den första delen kommer bakgrunden till studien samt tidigare forskning att presenteras. Andra delen inleds med en presentation av studiens syfte och frågeställningar. Här förs även en diskussion kring viktiga definitioner samt avgränsningar för undersökningen. I del nummer tre presenteras den teori som ligger till grund för uppsatsen. Det framförs också kritik av teorin samt en diskussion rörande undersökningens inom- och utomvetenskapliga relevans. Den fjärde delen av den här uppsatsen består av en presentation av den metod och analysmodell som kommer att användas i undersökningen. I den femte delen kommer själva analysen och ett resultat att diskuteras. Den sjätte och sista delen utgörs av den slutdiskussion där ytterligare reflektioner kring undersökningen kommer att framföras.

## *1.3 Tidigare forskning*

Organisationsteori är ett område som har studerats under en längre tid och det är ett forskningsområde som ofta förknippas med sociologen Max Weber och hans bidrag som rör

förvaltningars utformning. Enligt Weber är en effektiv förvaltning vad han kallar en byråkrati. I hans verk *Wirtschaft & Gesellschaft* tar han upp vilka karaktärsdrag en byråkratisk förvaltningsstruktur innehar. Bland annat gav han sin syn på både förvaltningens struktur och ämbetsmannens roll i den. Traditionellt sett har offentlig förvaltning organiserats efter de byråkratiska principer som Max Weber ställde upp (Gerth 1991:196–198). Weber menade att den byråkratiska organisationsformen skulle komma att dominera på grund av dess överlägsenhet. Egenskaper såsom precision, snabbhet, entydighet och en strikt underordande hierarki med specialiserade tjänstemän låg till grund för organisationsmodellens framgång (Espersson 2010:36). Även om Max Weber står för den mest renodlade idealtypen som inte kan existera i verkligheten, så har andra sociologer och senare organisationsteoretiker ägnat mycket tid till att försöka precisera vad som exakt menas med en byråkratisk organisationsform. Historiker menar att i och med att det skrivna språket började bli allt mer utbrett i samhället så växte det även fram en byråkratisk organisationsform som kunde hantera detta nya system av skrivna dokument. Enligt Goody (1986) så krävdes det mer avancerade organisationsstrukturer allt eftersom det skrivna språket utvecklades och blev mer avancerat (citerad i Styhre 2009:18). Laffin (1998) menar att det finns två olika tankeskolor inom byråkratiforskningen: neo-byråkratisk och post-byråkratisk. Den första hävdar att de senare byråkratiska reformerna är produkter av politikernas implementering av New Public Management principer inom flera områden för att effektivisera verksamheterna. Resultatet blir ett komplext system av kommittéer och arbetsgrupper etc. som blir tilldelade specifika roller och ansvarsområden som i slutändan ändå auktoriseras och kontrolleras av byråkratiska övermyndigheter i varierande utsträckning. Den andra tankeskolan betonar att organiseringen av offentligt beslutsfattande har blivit allt mer mångfaldig med privata och icke-vinstdrivande organisationer som fattar beslut och implementerar dessa, en roll som förut bara var reserverad för lokala myndigheter eller offentliga organ (citerad i Watson et al 2009:451).

När det kommer till forskningen kring förvaltningsorganisationen i Sverige menar Anders Forssell (1999) att det i Sverige förekommit tre olika perioder av offentlig reformation; *rekordåren* ca 1950-1980, *mellanperioden* ca 1980-88 och slutligen *marknadsreformationen* ca 1988- (s.8) . Enligt Forssell beror de omorganiseringar som skett av myndighetsstrukturen i Sverige på att den offentliga sektorns organisationsformer började ifrågasättas mot slutet av 1980-talet. Då höjdes röster mot förvaltningar som baserades på byråkratiska principer och under 90-talet ledde ifrågasättandet till ett experimenterande av en rad olika

organisationsformer. Ledargumentet för detta experimenterande var att den offentliga sektorn behövde effektiviseras (ibid. s.10). I fokus ligger alltså en förflyttning inom den statliga förvaltningen från byråkratiska organiseringsprinciper mot mer marknadslika principer hämtade från den privata sektorn.

## 2. Syfte

Syftet med den här uppsatsen är att försöka beskriva vilken typ av organisation som karakteriserade Djurskyddsmyndigheten för att kunna dra slutsatser rörande myndighetens legitimitet.

### 2.1 Frågeställningar

Syftet med den här undersökningen ska uppnås med hjälp av nedanstående frågeställningar:

- Vad innebär begreppet ”byråkratisk” respektive ”politikerorienterad” och ”brukarorienterad” enligt Rothsteins idealtyps förvaltningar?
- Vilken typ av organisation karakteriserade Djurskyddsmyndigheten?
- Utifrån en jämförelse mellan inrättandet och avskaffandet av Djurskyddsmyndigheten – hade syftet med inrättandet uppfyllts och kan myndigheten därför i den meningen anses legitim?

### 2.2 Definitioner

Vad betyder det då att en organisation är ”byråkratisk”? Som begrepp är ”byråkratisk” starkt laddat med negativa konnotationer både i forskarvärlden och i den allmänna debatten. Alexander Styhre (2009) för en mycket intressant diskussion om begreppet ”byråkratisk” i sin bok *Byråkrati – teoretiker, kritiker och försvarare*. Hans syfte med boken är att försöka undersöka hur det kommer sig att begreppet har fått en så låg status i samhällsdebatten som det faktiskt har (s.12). Han menar att byråkratier ofta framställs som stelbenta och trista miljöer. Även om begreppet i vardagligt tal ofta ger en sinnesbild av en tråkig kamrerstyp som vänder papper i en stor administrationsbyggnad så spelar ändå den byråkratiska organisationsformen en stor roll i dagens samhälle där den existerar både på lokal, regional- och statlig nivå (ibid. s.15). Enligt Styhre så var det först på 1800-talet som begreppet började framställas som något negativt. Byråkratier ansågs ineffektiva och fyllda med ignorans. Det



kan mycket väl vara så att vissa av dåtidens byråkratiska organisationer inte fungerade särskilt väl och de därför fick dåligt rykte t.ex. författades det många texter om hur dåligt den franska byråkratin fungerade vid den här tidpunkten (ibid. s.19-20). Å andra sidan så innefattar begreppet ”byråkratisk” även en hel del positiva egenskaper som andra forskare har tagit fasta på. Det som lyfts fram är bland annat en av den här organisationsformens grundtankar; nämligen åtskillnaden av personliga intressen och ämbetet för det allmännas bästa. I en annan positiv synvinkel är också begreppet förknippat med den modernitet och utveckling som skett i västvärlden (Styhre 2009: 21). Max Weber menade att den byråkratiserade staten också är en demokratiserad stat. I hans perspektiv framhävs ackumuleringen av ekonomiska resurser som en av de starkaste drivkrafterna bakom västvärldens byråkratisering. Ekonomiska förhållanden driver alltså samhällsutvecklingen framåt och byråkratin är endast ett administrativt hjälpmedel för att lösa de organisatoriska problem som utvecklingen fört med sig (ibid. s.50-51). Också Polanyi (1944) hävdar att den kapitalistiska utvecklingen inte skulle vara möjlig utan de kommunala, regionala och statliga byråkratier som också vuxit fram (citerad i Styhre 2009:75). Den byråkratiska organisationsformens stabilitet i en allt mer oföränderlig värld är något som Sennet (1998) ser som en fördel med begreppet ”byråkratisk” (citerad i Styhre 2009:81). Listan kan göras lång över både positiva och negativa aspekter av vad det innebär att någonting anses vara ”byråkratiskt”.

Det är tydligt att det saknas konsensus när det gäller att definiera vad som kan ses som genuint ”byråkratiska” karaktärsdrag. Jag vill ändå här hävda att Max Weber är en källa som kan komma till bäst användning i min analys. Anledningen till detta är inte bara hans välformulerade principer när det gäller den byråkratiska organisationsformen, utan även det faktum att det ofta är hans bidrag till organisationsteorin som är konstant återkommande vid studiet av byråkratier. Det är just därför som jag i den här studien kommer att utgå från Webers definition av vad som utgör en byråkrati även om det han ställde upp är en idealtyp. Att hans byråkrati inte är ämnad att existera i verkligheten ses inte som ett hinder då syftet med Webers teorier på området är att försöka ge klara definitioner av ett svårdefinierat begrepp. Men vad gäller då för de två andra relevanta begreppen för den här studien, ”politikerorienterade” och ”brukarorienterade”? Dessa begrepp är inte lika centrala som ”byråkratisk” och inte heller lika svårdefinierade. Då begreppen kommer från två av Bo Rothsteins idealförvaltningar; den politikerorienterade modellen samt den brukarorienterade modellen, så kommer den teoretiska definitionen utav de här begreppen också utgå ifrån hur

han definierar dem. Vad Rothstein (2010) menar med ”politikerorienterad” för sin modell är förvaltningar i vilka personer som: ”[a]ntas då besitta ett medborgerligt omdöme som gör att deras deltagande i besluten kan framställas som legitimt” (s.20). Han menar också att genom att de är valda så kan politiker anses vara representativa för medborgarkollektivet. Med ”brukarorienterad” så menar Rothstein en förvaltning i vilken medborgare som har inflytande i beslutsprocessen för ett eller flera åtgärdsprogram som de kommer i kontakt med eller påverkas av personligen (Rothstein 2010:20).

### *2.3 Avgränsningar*

Fokus för den här uppsatsen kommer att ligga på Djurskyddsmyndigheten och undersökningen av dess organisation utifrån de argument som framfördes både i samband med dess inrättande samt avvecklande. Det som är intressant för den här studien är således hur Djurskyddsmyndigheten var organiserad och huruvida den kritik som framfördes mot myndigheten i samband med dess nedläggning har något att göra med myndighetens legitimitet. Upplägget för den här uppsatsen är en fallstudie vilket ger en tydlig avgränsning både när det gäller material och frågor att ställa till materialet. Det kommer därför inte göras några jämförelser med andra nedlagda myndigheter då det inte stämmer överens med syftet för den här undersökningen. Syftet är inte heller att försöka generalisera resultatet här till hur avvecklingen av myndigheter ser ut i Sverige.

### **3. Teori**

Den här undersökningen bygger dels på Max Webers teori om den ideala byråkratin och dels på Bo Rothsteins teorier om olika förvaltningsmodeller. Max Webers bidrag till studiet av organisationer är de principer han formulerade för en byråkratisk organisationsform. Weber anses som en av de tre främsta grundarna till den moderna sociologin tillsammans med Karl Marx och Emile Durkheim. Under sina verkamma år stod de mitt i övergångsperioden mellan det gamla feodalsamhället och det nya som växte fram i och med industrialismens utbredning (Kalberg 2005:1-2). Weber själv menade att övergången från det feodala samhället till industrisamhället skulle ske gradvis men att processen i sig var irreversibel. På samma sätt som det kapitalistiska systemet speglar moderniseringen av ekonomin i västvärlden så hävdade Weber att formaliseringen av byråkratier är ett uttryck för statens modernisering. Enligt Fritz Sager och Christian Rosser (2009) så bör Webers byråkrati förstås ur ett historiskt

perspektiv där just moderniseringen av det västerländska samhället spelar en central roll. Weber skapade sin idealbyråkrati utifrån ett antal precisa kriterier. En modern offentlig administration bygger på skrivna regler, en opersonlig ordning och en tydlig uppdelning utav arbetsuppgifter. I den Weberska byråkratin är det också viktigt att tjänstemän rekryteras utifrån sina meriter och inte efter vilka kontakter de har. Weber ansåg även att tjänstemännens utbildning var viktig då arbetet i den byråkratiska organisationen bygger på högst specialiserade professioner. En annan viktig aspekt av tjänstemännens roll är att anställningen är avlönad och på heltid vilket enligt Weber kan garantera rättsäkerheten i hanteringen utav myndighetsärenden då tjänstemännen anses opartiska och opåverkbara (s.1137). Charles Perrow (1979) anger tre skäl till varför han anser att Webers idealbyråkrati inte kan existera i verkligheten. Han menar för det första att det är omöjligt att eliminera oönskade influenser på de anställdas beteende eftersom de har ett privatliv vid sidan om arbetet. För det andra så hävdar Perrow att den byråkratiska organisationsformen inte klarar av snabba förändringar eftersom dess utformning bygger på högst rutinartad hantering av ärenden. Han menar också att den byråkratiska organisationen är utformad efter den ”perfekta” människan och att det är en idealbild som inte vanliga människor som jobbar inom förvaltningen kan uppnå (citerad i Espersson 2010:39).

Trots denna kritik så var inte Webers idealbyråkrati menad att existera i verkligheten något som Bo Rothstein bygger vidare och utvecklar när han själv tar fram olika förvaltningsmodeller som han väljer att presentera som idealtyper. I boken *Politik som organisation* (2010) presenterar han olika förvaltningsmodeller i en renodlad teoretisk form. Han poängterar att användningen av idealtyper ger ett analytiskt mätinstrument som kan testa huruvida en faktiskt existerande förvaltningsform är mer eller mindre lik någon av dessa idealtyper i något avseende. De här renodlade organisationsformerna förekommer därför inte i verkligheten utan avvikelser och blandformer är vanliga. De olika förvaltningsmodeller som enligt Rothstein finns i den moderna staten är de följande: den *legalbyråkratiska*, den *professionella*, den *korporativa*, den *brukarorienterade*, den *politikerorienterade* och den *marknadslika* modellen (s.17). För den här studien är alla förutom den *professionella*, den *korporativa* och den *marknadslika* relevanta i analysmodellen. Den *legalbyråkratiska* modellen bygger på att förvaltningens relation till medborgarna styrs av enhetliga, precisa och ofta varaktiga regler. Enligt den här modellen så har medborgaren i en stat möjligheten att genom kännedom om gällande regelverk kunna förutse utfallet av sina ärenden med staten,

något som också skänker statens åtgärder legitimitet. Detta hade inte varit möjligt på samma sätt om inte reglerna hade varit just varaktiga och precisa. Ändras reglerna allt för ofta så minskar också medborgarens möjlighet att förutse statens åtgärder vilka inte längre anses lika legitima. En annan väsentlig aspekt av den *legalbyråkratiska* modellen är att dess regler tillämpas av en neutral, okorrumpad och opartisk tjänstemannakår. Den här modellen har många gemensamma drag med Webers idealbyråkrati (ibid. s.18). När medborgarna själva får inflytande över beslut som kommer påverka dem direkt och personligen så är det frågan om en *brukarorienterad* förvaltningsmodell. Genom att brukarna av ett åtgärdsprogram i fråga får inflytande över besluten så kan staten åstadkomma en ökad legitimitet i genomförandeprocessen. En del i detta är det faktum att det är ovanligt att medborgare är starkt kritiska till sina egna beslut eller beslut som har fattats i samråd med dem. I kontrast till den brukarorienterade modellen står den *politikerorienterade* modellen. Den här modellen baseras på att staten försöker att öka legitimiteten i genomförandeprocessen genom att låta valda politiker delta i avgörandet av enskilda beslut även på lokalnivå. Deras deltagande ses som legitimt då politikerna antas inneha ett medborgerligt omdöme och genom att de är valda kan de också antas vara representativa för medborgarna i samhället. Rothstein menar att legitimiteten i den här modellen kan öka ju mer direktvalda de politiska representanterna är i förvaltningsledet (Rothstein 2010:20).

### 3.1 Kritik

En vetenskaplig studie måste understödjas av så väl inom- som utomvetenskaplig relevans. Ämnesvalet vid en vetenskaplig undersökning är därför inte helt befriat från vissa gränsdragningar och kriterier. Jan Teorell och Torsten Svensson (2007) beskriver i sin metodbok *Att fråga och att svara* två kriterier som bör uppfyllas i samband med ämnesvalet. Det första är det utomvetenskapliga kriteriet vilket innebär att ämnet ska ha någon form av relevans för omvärlden. Det ska alltså ha en betydelse för många människors liv och levnadsätt eller vara betydelsefullt ur ett politiskt, ekonomiskt eller socialt perspektiv. Även om det här kriteriet kan anses vagt och otydligt så är det ändå ett mycket viktigt kriterium att ta fasta på enligt Teorell och Svensson eftersom all forskning utgår från det sociala sammanhang och den politiska verklighet som forskaren ändå verkar i (s.18). Det utomvetenskapliga kriteriet kan dock inte underbygga en vetenskaplig studie ensamt utan det bör främst ses som ett tilläggskrav till det inomvetenskapliga kriteriet. Det inomvetenskapliga

kriteriet innebär att en vetenskaplig undersökning ska eftersträva kumulativitet dvs. att det ska bidra till tidigare forskning. Den som författar en vetenskapligtext ska alltså delta i det kollektiva kunskapsökande projekt som är forskning. Teorell och Svensson (2007) sammanfattar innebörden av kriteriet mycket bra på följande vis: ” [k]unskap föds inte i isolering och avskildhet, den växer fram som resultatet av mångas gemensamma strävan” (s. 18).

För den här uppsatsen så handlar det inomvetenskapliga kriteriet om ett försök att bygga vidare på tidigare forskning rörande den offentliga sektorns organisering i Sverige. Teorianknytningen för den här uppsatsen är utifrån ovanstående resonemang ett fall av myndighetsstrukturen i Sverige och dess omorganisering då jag anser att studiet av Djurskyddsmyndighetens organisation och dess nedläggning, satt i ett större perspektiv, kan säga något om synen på myndigheters organisation i samtida Sverige. I en vidare mening och sett ur det utomvetenskapliga perspektivet är den här uppsatsen relevant då den ämnar undersöka organisationen av en specifik svensk myndighet: Djurskyddsmyndigheten. Forskningen kring den här myndigheten är knaper vilket gör att jag anser att den här studien högst motiverad då det finns en viss kunskapslucka att fylla. Detta är ett resonemang som kan föras in på ett annat viktigt spår att följa när det gäller teorianknytningen för en vetenskaplig undersökning, nämligen ”fall av någonting”-frågan. När det gäller kopplingen mellan teori och empiri i en vetenskapligstudie så är betraktandet av den undersökta analysenheten som ett ”fall” den bärande tanken (Teorell och Svensson 2007:47). Ett fall är alltid ett ”fall av någonting”, en tanke som kan användas som ett viktigt hjälpmedel när det kommer till att sammanfoga empiriska observationer med teoretiska påståenden, menar Teorell och Svensson (s. 47). Det finns dock en viss kritik till den här ambitionen att knyta an till teorier. Kritikerna menar att den samhälliga verkligheten består av unika händelser som per definition inte går att generalisera. Samhällsvetare får därför nöja sig med att studera och tolka dessa enskilda unika händelser var för sig. Det är däremot inte helt meningslöst att på samma vis som inom den naturvetenskapliga forskningen sträva efter att generalisera anser Teorell och Svensson. De menar att: ”[det är] omöjligt att påstå någonting om verkligheten utan att med abstraktioner förenkla den” (ibid. s.47). Bakom ambitionen att knyta an till teorier finns det en vilja att lära sig av historien då kunskap om det förflutna kan bidra till att historiens misstag inte upprepas. Poängen med samhällsvetenskapliga teorier kan sammanfattas som att de är ett hjälpmedel för att kunna förstå en komplex och specifik verklighet (ibid. s.48). Som påpekats ovan så har

alltså den här studien en ambition att vara ett fall som kan beskriva den samtida myndighetsstrukturen i Sverige.

## **4. Metod**

### *4.1 Undersökningsdesign*

I analysen för den här uppsatsen kommer metoden jag använder mig av att vara en kvalitativ textanalys. Vid en kvalitativ textanalys handlar det om att ta fram det väsentliga innehållet genom en noggrann läsning av textens delar, helhet och kontext. Metoden går ut på att aktivt läsa en text, ställa frågor till den och ser efter om texten kan besvara dessa frågor (Esaiasson 2007:237). Det finns två typer av kvalitativa textanalytiska frågeställningar: systematiska och kritiskt granskande. De systematiserande undersökningarna är varianter av beskrivande analyser. En av dessa är aktuell för den här undersökningen, nämligen typen som syftar till att klassificera innehållet i givna texter. I klassificerande analyser så används oftast analytiska redskap så som idealtyper eller klassindelningar (Esaiasson 2007:239). Då uppsatsen har ett beskrivande syfte så kommer den kvalitativa textanalysen vara uppbyggd av en argumentationsanalys, där just argumenten i texterna kommer lyftas fram och analyseras. Med att beskriva så menas det oftast att man identifierar och kartlägger. Men ska man ha någon nytta av en modell för beskrivning så bör man precisera vad beskrivningen ska användas till, vad det är som man ska ta reda på och vilken kunskap som man vill få fram (Eriksson 2006:43). Beskrivande analyser går ut på att klassificera verkligheten. Vid en beskrivande analys så är det centrala att konstruera ett analysverktyg som kan fånga in alla tänkbara väsentliga aspekter utav det samhällsfenomen som studeras. Det finns två alternativa metoder för att klassificera samhällsfenomen: klassindelning och idealtyps baserade klassificeringar. Klassindelade undersökningar riktar in sig på att avgöra om ett fenomen tillhör eller inte tillhör en given klass (Esaiasson 2007:155). Dock kan detta tillvägagångssätt ses som aningen sterilt. Så fort en undersökning strävar efter att studera gradskillnader hos ett eller flera fenomen blir klassindelningen otillräcklig och istället bör idealtyper appliceras i studien (ibid. s.158). Med hjälp av Rothsteins förvaltningsmodeller kan jag analysera vilken typ organisation som karaktäriserade Djurskyddsmyndigheten. Som analysverktyg så kommer idealtyper att användas, vilka bygger på Rothsteins förvaltningsmodeller. En idealtyp fungerar som ett analytiskt instrument för att renodla vissa drag och kan därför inte ses som en modell som beskriver verkligheten och den kan inte heller därför avläsas i verkligheten (Bergström

2005:150). Idealtyper kan däremot vara till hjälp när det gäller att sortera in ett material i olika fack, vilket också gäller för den här undersökningen.

Utifrån en analysmodell baserad på Rothsteins förvaltningsmodeller så ska materialet sorteras in i relevanta idealtyper för att kunna avgöra vilken typ av förvaltningsmodell som bäst skulle kunna beskriva Djurskyddsmyndighetens organisation. Idealtypsanalysen är utav polärkaraktär vilket innebär att idealtyperna ställs upp på en linje varpå Djurskyddsmyndighetens organisation kommer att placeras in var den utifrån vissa utvalda indikatorer antas passa in bäst (Esaiasson 2007:160). Det kommer också göras en jämförelse över tid i analysen där inrättandet av myndigheten kommer att ställas mot utfallet dvs. dess avveckling. Den här jämförelsen över tid kan ge bidragande kunskap om myndigheten har åstadkommit vad som förväntades av den vid inrättandet, om dess organisation förändrats eller inte, dvs. om myndigheten kan anses legitim.

Då ett enskilt fall står i centrum för den här uppsatsen så är analysen av teorikonsumerande karaktär, vilket innebär att det primära valet jag har gjort för den här studien gäller själva analysenheten eller fallet, alltså Djurskyddsmyndigheten, valet av förklaringsfaktorer är sekundära (Esaiasson 2007:42–43). Den här studien är alltså med andra ord en fallstudie. Fallstudier är en metod som kan användas för att systematiskt undersöka eller studera en företeelse (Merriam 1994:21). Fallstudiemetoden väljs utifrån forskningsproblemets art och utifrån de frågeställningar som ska besvaras. Det är ett tillvägagångssätt för att studera komplexa sociala enheter som består av multipla variabler som kan vara av betydelse för att förstå företeelsen i fråga. Metoden utgår från verkliga situationer och därför resulterar fallstudier i en holistisk redogörelse av företeelsen (ibid. s.46). Viktigt för alla typer av analyser i det vetenskapliga studiet är variabeltänkandet som då också gäller vid kvalitativa textanalyser. Esaiasson (2007) menar att variabeltänkandet bör ses som en teknik för att bringa ordning i det som man säger: ”som ett sätt att skaffa sig utvecklade och preciserade analysredskap och sedan använda dem i en systematisk undersökning” (s. 242). Vidare så behöver det inte vara så att variabeltänkandet begränsas till enbart siffror i kvantitativa undersökningar utan när det kommer till kvalitativa textundersökningar så handlar det om att se frågan som ställs till materialet som en variabel medan svaren då utgör en eller flera variabelvärden (ibid. s.242). För den här undersökningen

innebär det att frågeställningarna ses som variabler och svaren på dessa är de olika variabelvärden med vilka syftet kan uppnås.

#### *4.2 Val av analysenheter*

Analysenheten eller det fall som ska analyseras i den här uppsatsen är Djurskyddsmyndigheten. Den svenska Djurskyddsmyndigheten inrättades på initiativ från den sittande socialdemokratiska regeringen år 2004. I myndighetens inrättande proposition redogör den dåvarande regeringen för varför de ansåg att Sverige behöver en Djurskyddsmyndighet. Det viktigaste argumentet som framfördes är behovet av att stärka djurskyddet i landet vilket de ansåg skulle uppnås om djurskyddstillsynen låg på en central myndighet (Prop.2001/02:189 s.1). Under rubriken ”Ärendet och dess beredning” går det att läsa om bakgrunden till regeringens förslag till riksdagen. Bland annat så tas intresset från allmänheten upp som en anledning: ”Under de senaste åren har intresset och engagemanget för djurskyddsfrågor ökat i samhället från såväl enskilda människor till organisationers sida” (ibid. s.7). Regeringen menade att det bästa sättet att möta det här ökade intresset var att sätta igång en utredning om statusen för det svenska djurskyddet. Utredningen kom fram till att de arbetsuppgifter gällande djurskyddet som tidigare hade legat på Jordbruksverkets djuravdelning och distriktsveterinäravdelning, Centrala försöksdjurnämnden och de djurförsöksetiska nämnderna samt den regionala och lokala djurskyddstillsynen skulle flyttas till en enda central myndighet (Prop.2001/02:189 s. 8). I budgetpropositionen för 2002 föreslogs det att Djurskyddsmyndigheten skulle få ett anslag på 13 miljoner kronor för 2002 och sedan 20 miljoner kronor för vart och ett av de två efterkommande åren, ett förslag som riksdagen också godkände (ibid. s.7). Djurskyddsmyndigheten kunde därför formellt sett den 1 januari 2004 slå upp portarna till sin nya verksamhet i Skara. Myndigheten hann verka i tre och ett halvt år innan en ny borgerlig regering meddelade att den skulle läggas ner i 2007 års budgetproposition. (Dagens Nyheter (2007), betänkande 2006/07: MJU15). I budgetpropositionen framgår det att den nya borgerliga regeringen efterstävade en minskad statlig byråkrati då antalet myndigheter hade ökat de senaste åren och var uppe i cirka 500 år 2007. Regeringen menade att omfattningen utav den statliga myndighetsorganisationen därför behövdes ses över. En princip för översynen var att framtidens myndigheter ska fokusera på statens kärnuppgifter och antalet myndigheter därför bör minska (Prop. 2007:1 s.48). Under sin verksamhetstid så fick Djurskyddsmyndigheten mycket uppmärksamhet av både media



och politiker. Mycket av denna uppmärksamhet var dock av negativ karaktär. Framför allt var det myndighetens tolkning av djurskyddslagen som rörde upp många känslor.

Uppmärksammandet i media toppade våren 2006 då myndigheten publicerade ett uttalande angående betesfisk. Myndigheten menade att "[e]ndast död fisk får sättas på kroken som agn. Att använda levande betesfisk som agn är inte förenligt med djurskyddslagen" (Dagens Nyheter 2007-02-19). Yttrandet sparkade igång en mediestorm runt Djurskyddsmyndigheten i vilken även Kristdemokraternas Göran Hägglund gjorde sitt utspel mot myndigheten och dess verksamhet.

Som nämnts tidigare så är det själva analysenheten eller fallet som står i centrum för den här undersökningen då det handlar om en fallstudie. Djurskyddsmyndigheten är analysenheten i fokus för denna uppsats. Varför valet föll på just den här myndigheten beror på en önskan att karaktärisera dess organisation för att kunna avgöra huruvida myndigheten kunde anses som legitim under sina verksamhetsår dvs. att myndigheten levt upp till vad som förväntades av den. Jag anser att Djurskyddsmyndigheten utgör en viktig analysenhet i den meningen att en utvärdering av dess organisation kan bringa klarhet i huruvida myndigheten faktiskt fungerade som tänkt eller om den tog sig annan form och uttryck, vilket också till en viss del skulle göra kritiken mot myndigheten befogad.

Utifrån den analys som jag tänker genomföra av Djurskyddsmyndighetens organisation så finner jag tre av Rothsteins idealtyper relevanta att använda; den *legalbyråkratiska*, den *brukarorienterade* och den *politikerorienterade* modellen. När det gäller urvalet av förvaltningsmodeller så har det gjorts utifrån relevans för den här studien. Valet har också att göra med den uttalade kritik som riktades mot myndigheten i samband med dess avskaffande. Som nämnts tidigare så gjorde Kristdemokraternas partiledare Göran Hägglund ett mycket kritiskt uttalande i TV där han menade att Djurskyddsmyndigheten var en "lekstuga för djurrättsaktivister" (Dagens Nyheter 2007-02-19) vilket stämmer till viss del in på både den *politikerorienterade* modellen och den *brukarorienterade* modellen, då den här kritiska beskrivningen innehar en åsyftning till intresseorganisering med politiska motiv. Kritiken handlade också om uppfattningen av myndigheten som "byråkratisk" i sin detaljtolkning av lagen (Sveriges Radio 2007-04-17), vilket passar in på en *legalbyråkratisk* förvaltningsmodell.

#### 4.3 Operationalisering

Den problematik som kan uppstå vid användandet av idealtyper i en beskrivandeanalys är bland annat att idealtyperna måste vara parallella dvs. att en egenskap hos den ena måste motsvaras av den motsatta egenskapen hos den andra motpolen. När det gäller kravet på operationaliserbarheten av idealtyper så handlar det om att för att de ska anses som användbara så måste de innehålla element som är jämförbara med verkligheten. Detta betyder att idealtypen inte får sakna relevans för den verklighet som den ska tillämpas på (Esaiasson 2007:162–163).

Att operationalisera handlar om att göra teoretiska begrepp mätbara (Teorell 2009:39). De teoretiska begrepp som är aktuella att operationalisera i den här undersökningen är begreppen ”byråkratisk”, ”politikerorienterad” och ”brukarorienterad”. Det gör jag genom att sätta upp specifika egenskaper hos dessa begrepp i olika idealtyper. Dessa idealtyper utgör sedan en analysmodell genom vilken det blir möjligt att avgöra till vilken grad ett visst argument i texterna jag analyserar hör till en viss idealtyp. Materialet kommer att genomarbetas och utifrån vad som framkommer angående myndighetens organisation så ska den fakta sorteras in i analysmodellen för att sedan resultera i en karaktärisering av myndighetens organisation. När väl Djurskyddsmyndighetens organisation karaktäriserats så ska en jämförelse över tid göras där införandet ställs mot avskaffandet. Syftet är att jämförelsen ska bringa klarhet gällande frågan om myndigheten hade levt upp till vad som väntades av den dvs. om myndigheten kunde anses legitim.

#### *4.4 Validitet och reliabilitet*

Det finns två typer av grundläggande mätfel: systematiska och osystematiska. Ett systematiskt mätfel upprepar sig på ett förutsägbart sätt, man överskattar eller underskattar konsekvent omfattningen av de fenomen som ska beskrivas. Osystematiska mätfel är däremot raka motsatsen och ter sig därför slumpartat och oförutsägbart. Ett osystematiskt mät fel för in en viss godtycklighet i tolkningen av ett fenomen som vid upprepade mätningar ger en fluktuerande bild av den egenskap som ämnas beskrivas. Målsättningen vid alla beskrivningar bör rimligen vara att utgå från operationaliseringar och indikatorer som minimerar risken för systematiska eller osystematiska mätfel. Frånvaron av systematiska mätfel är lika med god validitet medan frånvaron av osystematiska mätfel är detsamma som god reliabilitet (Teorell 2007:55–57).

Vad gäller min undersökning av Djurskyddsmyndighetens organisation så anser jag att problem med validiteten kan uppstå i samband med klassificeringen av själva organisationen utifrån den analysmodell som jag ställt upp. Problemet har att göra med att en viss godtycklighet i klassificeringen kan vara möjlig då det är jag själv som kommer att göra bedömningen och utifrån denna placera in Djurskyddsmyndigheten i den förvaltningsmodell jag anser passa bäst. Systematiska mätfel är därför möjliga eftersom min bedömning kan överskatta eller underskatta en viss egenskap av Djurskyddsmyndighetens organisation vilket kan leda till en felaktig klassificering. För att undvika den här typen av fel, i den grad det är möjligt, så krävs det att jag som bedömare är medveten om förekomsten av dessa fel.

#### *4.5 Analysmodell innefattande analysenheter*

Nedan presenteras den analysmodell som kommer att användas för att uppnå syftet med den här undersökningen. Analysmodellen bygger på det schema som Bo Rothstein tagit fram över olika renodlade idealförvaltningar (Rothstein 2010:17). De aktuella variablerna i analysmodellen består dels av utvalda delar av Rothsteins schema över olika förvaltningsmodeller och dels viktiga tidsaspekter av Djurskyddsmyndigheten; inrättandet och avskaffandet. De utvalda delarna av Rothsteins schema är valda utifrån sin relevans för den här undersökningen. Med relevans så menas i det här fallet att de delar som ska undersökas bör säga något om myndighetens organisation. I Rothsteins schema fanns också andra punkter med såsom positiva och negativa effekter utav en viss förvaltningsmodell (Rothstein 2010:23). Då denna studie har ett beskrivande syfte så är dessa aspekter av organisationen utan betydelse, då det i detta fall inte handlar om att utvärdera myndigheten. Under analysen kommer de karaktärsdrag som dyker upp att markeras (motsvarande  $a_i$ ,  $b_i$ ,  $c_i$  osv. för varje idealtyp) i motsvarande cell i tabellen med en hänvisning från texten. Jämförelsen över tid är central då detta kan påvisa om det finns några skillnader när det gäller de förväntningar som sattes upp för myndigheten vid införandet och hur utfallet av dess verksamhet blev.

Tabell 1:

Tidsaspekter av Djurskyddsmyndigheten		Rothsteins förvaltningsmodeller		
		Legalbyråkratisk (a)	Politikerorienterad (b)	Brukarorienterad (c)
<b>Inrättandet</b>	<i>Grund för legitimitet</i>	Generella regler	Allmänna och fria val	Medbestämmande
	<i>Organisering</i>	Hierarkisk	Dualistisk	Självförvaltning
	<i>Huvudaktör</i>	Ämbetsman	Politiker	Brukare
	<i>Förutsättning</i>	Precisa regler	Representativitet	Aktivt deltagande
	<i>Beslutstyp</i>	Regeltolkning	Politisk bedömning	Stormöte
<hr/>				
<b>Avskaffandet</b>	<i>Grund för legitimitet</i>	Generella regler	Allmänna och fria val	Medbestämmande
	<i>Organisering</i>	Hierarkisk	Dualistisk	Självförvaltning
	<i>Huvudaktör</i>	Ämbetsman	Politiker	Brukare
	<i>Förutsättning</i>	Precisa regler	Representativitet	Aktivt deltagande
	<i>Beslutstyp</i>	Regeltolkning	Politisk bedömning	Stormöte

## 5. Empiri

Lars Torsten Eriksson och Finn Weiderheim Paul skriver i sin bok *Att utreda, forska och rapportera* (2007) att empiri är information om verkligheten (s.10). I min analys av Djurskyddsmyndighetens organisation kommer empirin hämtas från olika textmaterial, vilket till stor del kommer att bestå utav offentliga tryck såsom propositioner, utredningar, betänkanden, förarbeten och instruktioner. Då analysen också ska kopplas till teori så kommer jag använda mig av tidigare nämnda organiseringsteorier från Max Weber och Bo Rothstein. När det gäller karaktäriseringen av Djurskyddsmyndighetens organisation utifrån kritiken mot myndigheten så kommer jag förutom relevanta offentliga tryck som t.ex. budgetpropositionen för år 2007, även gå igenom artiklar och debatter gällande myndigheten i diverse

dagstidningars nätupplagor. Utifrån metodvalet för den här uppsatsen så kommer materialet som ska analyseras endast bestå av texter. Även om intervjuer av nyckelpersoner som varit verksamma inom myndigheten möjligen hade kunnat ge mer information och precisa svar än som går att tolka utifrån dokument, så har inte det varit ett aktuellt tillvägagångssätt med tanke på den tidsbegränsning som finns för uppsatsen.

## 6. Analys

I det här avsnittet sker själva analysen utav empirin utifrån den analysmodell som presenterats tidigare för att uppnå syftet med den här uppsatsen.

För att kunna karaktärisera Djurskyddsmyndighetens organisation så är det en bra idé att börja analysen i den proposition (2001/02:189) som regeringen utfärdade juni 2002 i vilken det framgår de synpunkter regeringen hade på den nya myndighetens verksamhet. I den här propositionen så redogör regeringen att Djurskyddsmyndigheten bör bemannas av högt kvalificerad personal för att kunna uppnå sina mål. En generaldirektör leder arbetet i myndigheten men regeringen anser också att det behövs både juridisk- samt forskarkompetens. Dock överlämnar regeringen till myndigheten att själv besluta hur organiseringen av dess verksamhet ska utformas i detalj, frågor som en organisationskommitté inom myndigheten ska se över. Kommittén kommer att ha ansvar för att organisera och bemanna myndigheten. Det är önskvärt att kommittén ser till så att olika instanser inte utför samma eller närliggande arbete, därför bör det eftersträvas att gränserna mellan berörda instansers ansvarsområden görs tydliga (prop. 2001/02:189 s. 19). Vid första anblick så är det mycket i den här propositionen som talar för att Djurskyddsmyndighetens organisation vilar till största del på byråkratiska organiseringsprinciper. Det som lyfts fram är personalens kompetens som bör vara kvalificerad vilket innebär att rekryteringen är kunskapsbaserad. Detta passar in på den Weberska idealbyråkratin där rekryteringen sker utifrån meriter för att kunna garantera att beslut fattas av en ämbetsman med behörig kompetens (Gerth 1991:196–198). Det framgår också utav propositionen att myndigheten bör anta en viss hierarkiskstruktur då arbetet leds utav en hög ämbetsman, nämligen generaldirektören. Även kompetensspecialisering framhävs då regeringen föreslår speciell kompetens när det gäller juridik- och forskarfrågor. Enligt den *legalbyråkratiska* förvaltningsmodellen ses den specialiserade arbetsfördelningen som både rättsäkert och effektivt. I analysmodellen för den här undersökningen passar ovanstående observationer bra

in i fälten för den *legalbyråkratiska* förvaltningsmodellen när det kommer till *organisering(a<sub>1</sub>)* och *huvudaktör(a<sub>2</sub>)*(se tabell 2 s.27). Dock finns det även inslag av *brukarmodellen* i den här propositionen. Det gäller den kommitté som regeringen föreslår formas för att ta hand om just organiserings- och anställningsfrågor för den nya myndigheten. En del av struktureringen av Djurskyddsmyndigheten lämnas alltså över till myndigheten själv, vilket kan tolkas som en form av självförvaltning, som också är den *organisierungsform(c<sub>1</sub>)* som *brukarmodellen* förespråkar (Rothstein 2010:23).

I utskottsbetänkandet 2002/03: MJU5 ”En ny djurskyddsmyndighet” redogörs för Miljö- och jordbruksutskottets tankar inför det då eventuella införandet av en ny statlig djurskyddsmyndighet i Sverige. Utskottet ansåg i enlighet med regeringens proposition i frågan att det svenska djurskyddet var i behov av förstärkning och att en ny djurskyddsmyndighet därför borde inrättas. Men utskottet menade också att en sådan djurskyddsmyndighet bör få ett utvidgat ansvarsområde som även omfattar livsmedelsproducerande djur. I utskottets betänkande framgår att den nya myndigheten skulle få möjlighet att, efter ett bemyndigande från regeringen, bevilja tillstånd samt att meddela föreskrifter och dylikt. Mycket som benämns i betänkandet betonar vikten av en central myndighet med övergripande ansvar, vilket är i enlighet med regeringens förslag (2002/03: MJU5). Utifrån analysmodellen för den här uppsatsen passar Miljö- och jordbruksutskottets resonemang, i det här betänkandet kring införandet av en djurskyddsmyndighet, väl in på den *legalbyråkratiska modellen* om man ser till *organisering(a<sub>3</sub>)*, *förutsättning(a<sub>4</sub>)* och *beslutstyp(a<sub>5</sub>)*. *Organiseringen* är central vilket för tankarna till en hierarkiskstruktur. *Förutsättningen* för myndigheten är precisa regler och *beslutstypen* består utav tolkningen av dessa regler, något som framgår i betänkandet när utskottet framhåller att en myndighet på området bör vara av föreskrivandekaraktär och dess övergripande ansvar bör innefatta samtliga djur som omfattas av djurskyddslagen.

När det blev aktuellt att se över hur det svenska djurskyddet var organiserat bemyndigade regeringen en utredning med syftet att ta fram olika alternativ för hur djurskyddet skulle kunna organiseras i en ny självständig myndighet. Utredningen överlämnade betänkandet ”Ett förbättrat djurskydd (SOU 2000:108)” till regeringen i november 2000. Betänkandet kom med förslaget att det bör inrättas en enskild större myndighet till vilken de uppgifter och ansvar som tidigare vilat på Jordbrukverket och

Centrala försöksdjursnämnden, samt även den regionala och den kommunala tillsynen av djurskyddslagen, bör överföras. Vidare föreslås att tidigare anställda vid avdelningar som förs över till den nya myndigheten bör följa med. Den nya stora myndighetens ansvarsområde föreslogs bli brett och innefattande flera olika arbetsuppgifter. Utredningen menade att inrättandet utav en djurskyddsmyndighet: ” innebär en möjlighet att sammanföra frågor om djurskydd för de flesta djurslag, inklusive försöksdjur, och samtidigt en möjlighet att uppfylla EU:s krav på en ’behörig myndighet’ och EU:s direktiv om den lokala tillsynen” (s. 45). Förslaget ålägger ledningen vid den nya myndigheten att själva fastställa i detalj organiseringen utav myndigheten (SOU 2000:108 s. 45). Även i detta offentliga tryck är tendensen att beskriva den nya myndighetens organisation utifrån vissa byråkratiska kriterier; sådana som myndighetens storlek och övergripande ansvar på djurskyddsområdet samt dess centralitet. Även förslaget att använda redan kompetent personal på området i den nya organisationen talar för det byråkratiska tänkandet kring en kompetent och högt specialiserad tjänstemannakår. I min analysmodell så kan då ämbetsman kryssas av för den *legalbyråkratiska modellen* i raden för *huvudaktör(a<sub>6</sub>)*. Däremot är det liksom innan även här svårt att avgöra vilken förvaltningsmodells organiseringsform som bäst passar in, då regeringen redogör för myndighetens organisation endast i stora generella huvuddrag och lämnar detaljerna till ledningen av myndigheten att bestämma själva. Det första kan tolkas utifrån den *legalbyråkratiska modellens* hierarkiska organisering medan det sistnämnda passar bättre in på *brukarmodellens* självförvaltande *organiseringsform(c<sub>2</sub>)* . Här kan alltså ingen tydlig gränsdragning mellan de två förvaltningsmodellerna dras när det kommer att till att utifrån regeringens utredning i frågan försöka karaktärisera Djurskyddsmyndighetens organisation.

I regleringsbrevet för Djurskyddsmyndigheten som utfärdades av regeringen i slutet av 2003 går det att läsa vad som ska gälla för den nya myndigheten. Myndighetens olika verksamhetsgrenar presenteras och för grenen ”Förvaltning” så framgår det att myndighetens mål bland annat är att effektivt följa och utvärdera tillämpningen av djurskyddslagen i syfte att förbättra djurskyddet. Andra mål som lyfts fram i det här avsnittet är målet att myndigheten ska uppnå en hög kvalitet och effektivitet i handläggningen av ärenden och tillstånd. Myndigheten ska även utarbeta föreskrifter på djurskyddsområdet samt också: ”uppnå en effektiv, enhetlig och god etisk prövning av de ärenden som behandlas av de djurförsöksetiska nämnderna” (Jo2003/2872). Under rubriken ”Organisationsstyrning”

betonas kravet på ändamålsenlig kunskap hos de anställda som myndigheten måste sörja för vid rekrytering. Ovanstående krav från regeringen är av *legalbyråkratisk* karaktär. Detta för att de mål som tas upp talar om effektivitet, tillämpning av lag, kvalitativ handläggning samt kunskapsbaserad rekrytering, vilket stämmer väl in på den *legalbyråkratiska modellen* med egenskaper såsom generella regler (*grund för legitimitet(a<sub>7</sub>)*) och regeltolkning (*beslutstyp(a<sub>8</sub>)*).

Analysen utav Djurskyddsmyndighetens organisation har visat på att dess organisation bär många *legalbyråkratiska* drag om man ser till de dokument som ligger till grund för myndigheten. Även om det inte framgår på detaljnivå hur regeringen hade önskat organisera den nya myndigheten så framgår det ändå att Djurskyddsmyndigheten var tänkt att fungera på ett sätt som för tankarna till en byråkratisk organiseringsform såsom t.ex. myndighetens centralitet och övergripande ansvar samt expertis och tolkande av lagtext. Trots detta så ger den här analysen inte tillräcklig grund för att karaktärisera Djurskyddsmyndigheten i enlighet med en bestämd typ av förvaltningsmodell. Det finns en bra anledning till varför det är så, en problematik som Bo Rothstein (2010) också beskriver i samband med sin presentation av olika förvaltningsmodeller, nämligen det faktum att idealtyper inte förekommer i verkligheten. Det är istället så att olika typer av blandformer är vanliga (s.17). I analysen av Djurskyddsmyndighetens organisation talar mycket för att inga tydliga gränsdragningar kan göras mellan olika förvaltningsmodeller och för myndigheten i fråga är den gränsdragningen allra mest otydlig när det kommer till gränslandet mellan den *legalbyråkratiska modellen* och *brukarmodellen*. Dock är det nödvändigt att förenkla för att kunna fortsätta den här analysen. Utifrån resultaten i min analysmodell, där flest rutor som tillhör den *legalbyråkratiska modellen* fyllts i, så kan ändå myndighetens organisation förenklas och, om än på ett kvantitativtsätt, karaktäriseras som *legalbyråkratisk* (se tabell 2 s.27).

Nästa steg i analysen handlar om att göra en jämförelse mellan införandet och avskaffandet av Djurskyddsmyndigheten med syftet att avgöra om det rent organisatoriskt förekommit skillnader däremellan. För att kunna genomföra detta kommer så dels dokument som berör myndighetens avvecklande att analyseras på samma sätt som analysen av inrättandet ovan, alltså med hjälp av min analysmodell. En bra start att börja analysen är i den budgetproposition som aviserar nedläggningsbeslutet av Djurskyddsmyndigheten. I första kapitlet av budgetpropositionen för år 2007, som behandlar riktlinjerna för den ekonomiska



politiken och budgetpolitiken, meddelar regeringen sin avsikt att minska den statliga byråkratin i syfte att effektivisera de offentliga verksamheterna (Prop. 2006/07:1 s. 48). Regeringen bemyndigade i samband med detta den sittande Ansvarskommittén att se över den rådande myndighetsstrukturen och komma med ett betänkande i vilken en samlad översyn av den statliga myndighetsstrukturen bör vara i fokus samt även relationen mellan stat och myndigheter. Det är också här som regeringen meddelade vilka myndigheter som skulle bli aktuella att för nedläggning redan under 2007, Djurskyddsmyndigheten fanns bland dem (ibid. s.49). Budgetpropositionen ger endast generella förklaringar till varför en avveckling utav vissa statliga myndigheter borde ske, det går alltså inte att söka specifika argument för Djurskyddsmyndighetens nedläggning här.

I Ansvarskommitténs utredning ”Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft” (SOU 2007:10) så ingår det en sekretariatsrapport ”Staten och kommunerna - uppgifter, struktur och relation” (SOU 2007:11) där den statliga styrningen och strukturen i mer detalj diskuteras. Rapporten menar att genomgången utav den svenska myndighetsstrukturen har visat på en mycket svåröverskådlig och komplex struktur innefattande en mångfald av olika myndighetstyper. En konsekvens av detta är en ökad svårighet för såväl medborgare som andra offentliga verksamheter och företag att förstå statens struktur och hur den fungerar. Därför menar rapportens utredare att en ökad tydlighet i samhällsorganisationen är nödvändig (ibid. s.99). Det blir tydligt i både sekretariatsrapporten och kommittébetänkandet att en tung offentlig sektor inte är något som eftersträvas. Det talas om en ökad sektorisering utav samhällsorganisationen vilken leder till ett ökat avstånd mellan staten och medborgaren då många ärenden som medborgaren har med staten inte berör endast en sektor. En ny samhällsplanering bör därför utgå från tvärsektoriella principer enligt sekretariatsrapporten, att flera sektorer slås samman för att öka effektiviteten i staten (ibid. s.97). En annan tanke som presenteras här är det faktum att vissa myndigheter inte behöver vara organiserade som traditionella myndigheter utan istället bör organiseras i andra former, kanske som en del utav en annan offentlig verksamhet (SOU 2007:11 s.99). Ser man till Djurskyddsmyndighetens situation så lutar mycket av argumentationen kring dess nedläggning just åt organiseringshållet. Regeringen ansåg att en djurskyddsmyndighet inte var den form i vilken det svenska djurskyddet skulle organiseras, utan en återföring av dess verksamhet till Jordbruksverket var att föredra. Det är också något som passar ihop med regeringens ambition

att minska antalet statliga myndigheter i syftet att förtydliga och effektivisera den statliga myndighetsorganisationen.

Men inget i dessa offentliga tryck rörande myndighetsstrukturen i Sverige ger egentligen något bidrag till analysen utav Djurskyddsmyndighetens organisation i samband med dess nedläggning. I den argumentation som ändå förekommer i frågan blir det klart att myndighetens vara eller ickevara inte diskuteras i detalj utan sätts i ett mycket bredare sammanhang rörande framtiden för den svenska myndighetsstrukturen och hur den bör utvecklas. Det sades inte mycket om Djurskyddsmyndigheten i samband med dess avveckling från regeringen. Detta har tolkats på olika sätt, inte minst som ett infriat vallöfte då Alliansen gick på val att faktiskt lägga ner myndigheten (Dagens Nyheter 2007). Riksrevisionen genomförde 2008 en granskning utav de myndighetsavvecklingar som regeringen aviserade i budgetpropositionen för 2007 med syftet att kontrollera så att dessa nedläggningar verkligen hade gått rätt till dvs. att målet med avvecklingarna uppfyllts och avvecklingarna skett på ett effektivt sätt. Sammantaget kom Riksrevisionen fram till att inga allvarliga fel hade gjorts i samband med omorganiseringen utav myndigheter under 2007. Dock visade deras granskning på att just syftet med flera avvecklingar var otydligt, där Djurskyddsmyndigheten tas upp som ett fall av detta. Riksrevisionen menade att:

”Regeringen angav som syfte med avvecklingarna av Arbetslivsinstitutet, Djurskyddsmyndigheten och Integrationsverket att effektivisera den statliga administrationen. [...] Regeringen har vid beslutstillfället inte redovisat någon närmre precisering av dessa avvecklingssyften, och Riksrevisionen har inte funnit någon analys av hur avvecklingarna skulle uppfylla dessa syften”(Rir. 2008:18 s.8)

Riksrevisionens granskning visade alltså på att regeringen inte hade varit tillräckligt tydlig i samband med beslutet att lägga ner Djurskyddsmyndigheten. Inga andra förklaringar än i omorganiseringssyfte angavs, vilket om än otydligt, ändå är ett syfte. Eftersom beslutet att inrätta Djurskyddsmyndigheten inte var fattat i riksdagen så behövdes inte heller något beslut fattas där rörande dess nedläggning heller (Rir. 2008:34). Det är dock möjligt att urskönja en viss kritik från statens sida rörande ”byråkratin” inom den statliga förvaltningen. En utav underrubrikerna i budgetpropositionen för 2007, som också innehåller aviserandet av bland andra Djurskyddsmyndighetens avveckling, är betitlad: ”Minskad statlig byråkrati” (Prop. 2006/07:1 s.48). Det finns också i samband med detta, ett stycke i Riksrevisionens rapport

2008:18 där det framgår att regeringen ansåg att en nedläggning av Arbetslivsinstitutet, som avvecklades samtidigt som Djurskyddsmyndigheten, var nödvändig för att minska byråkratin (Rir. 2008:18 s. 34). Dessa argument ger ett visst, om än ett litet, utrymme för en tolkning av regeringens uppfattning av Djurskyddsmyndigheten som en del av en gammal statlig byråkrati som inte ansågs passa in i den nya myndighetsstrukturen i framtidens Sverige. Utifrån en sådan tolkning av regeringens argumentation gällande nedläggningen, så visar en jämförelse mellan inrättandet och avskaffandet av Djurskyddsmyndigheten att dess organisation inte har förändrats eller avvikit från sitt ursprungliga syfte. Som påvisats tidigare i den här analysen så kan myndighetens organisation, vid inrättandet, karaktäriseras utifrån den *legalbyråkratiska* förvaltningsmodellens principer, något som även kan sägas stämma vid avskaffandet av myndigheten likväl. Allt detta sagt så går det inte att komma ifrån det faktum att analysmaterialet gällande Djurskyddsmyndighetens nedläggning är tunt på grund av regeringens otydliga syfte med sitt beslut i frågan. Här finner jag alltså inget material utifrån statens perspektiv som på säkra grunder kan styrka eller dementera huruvida Djurskyddsmyndighetens organisation förändrats mellan inrättandet och avskaffandet så till den grad att myndighetens legitimitetsgrund hade kunnat ifrågasättas.

Analysen kan trots detta ändå fortsätta, då också den mediala kritiken mot Djurskyddsmyndigheten ska granskas i den här uppsatsen. I enlighet med mitt syfte så bidrar den här delen utav analysen dels till den fortsatta karaktäriseringen utav myndighetens organisation och dels till jämförandet över tid där organisationens utformning vid inrättandet ställs mot dess utformning vid nedläggningen. Det kan kanske bli mer tydligt vid analysen av detta material huruvida det överhuvudtaget går att uttala sig om Djurskyddsmyndighetens legitimitet eller inte.

Som tidigare nämnt i den här uppsatsen, så började stormen kring Djurskyddsmyndigheten 2006 då myndigheten publicerade ett antal uttalanden bland annat gällande betesfisk och hur djurskyddslagen bör tolkas i den frågan. Men myndighetens tolkning utav lagen gick inte hem hos Kristdemokraternas partiledare Göran Hägglund som menade att: ”Djurskyddsmyndigheten tycks ha blivit en lekstuga för djurrättsaktivister”[...] Vad är egentligen tillåtet i Djurskyddsmyndighetens Sverige?” (Dagens Nyheter 2007-02-19). I den här kritiken mot myndigheten så framgår det att Hägglunds uppfattning är att Djurskyddsmyndigheten som organisation är politiskt färgad sedan inrättandet och utav

ledningen, då skapandet av myndigheten var en uppgörelse mellan Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet, samt att valet av generaldirektör föll på en tidigare politiker från Miljöpartiet (Sveriges Radio 2006-04-17). Kritiken här passar in på den *politikerorienterade förvaltningsmodellen* som jag ställt upp i min analysmodell. Det handlar om att *huvudaktören*( $b_1$ ) är en politiker (generaldirektören) och *beslutstypen*( $b_2$ ) är en politisk bedömning (djurrättsaktivism). Men kritiken som riktades mot Djurskyddsmyndigheten handlade inte bara om organisationens påstådda politiska färgning utan även om att myndigheten ansågs byråkratisk och oförnuftig (Sveriges Radio 2006-04-17). Mycket av kritiken handlade just om det senare och i media blev myndigheten: ”en symbol för byråkratisk klåfingrighet” (Dagens Nyheter 2007). I samma artikel från Dagens Nyheter menar en veterinär att Djurskyddsmyndigheten till varje pris ville driva igenom sina detaljbestämmelser: ”Det är ganska svårt för en djurskyddsinspektör att bedöma om ett djur har det bra. [...] Men får man komma ut med en linjal och säga att här är det en decimeter för lågt i tak, då blir det lätt” (Dagens Nyheter 2007). Generaldirektören för Djurskyddsmyndigheten besvarade kritiken i samma artikel med att säga att detaljerande regler behövs för att garantera en rättssäker och enhetlig kontroll (ibid. 2007). Utifrån denna kritik kan Djurskyddsmyndighetens organisation karaktäriseras enligt den *legalbyråkratiska förvaltningsmodellen* i min analysmodell. Som *legitimitetsgrund*( $a_9$ ) gäller generella regler, som *förutsättning*( $a_{10}$ ) precisa regler och som *beslutstyp*( $a_{11}$ ) regeltolkning är de egenskaper som passar in på kritiken mot myndigheten. Ser man till den här senare delen av analysen av Djurskyddsmyndighetens organisation så framstår myndigheten som en *legalbyråkratisk förvaltning* såsom också framgick utav analysen av myndigheten vid dess inrättande.

Jämförelsen mellan myndighetens organisation vid inrättandet och vid nedläggningen visar alltså på att ingen organisatoriskförändring skett om man ser till vad som förväntades av myndigheten när den skapades, dess karaktär är *legalbyråkratisk* vid båda tillfällena enligt min analysmodell. Det står därför klart att Djurskyddsmyndighetens legitimitetsgrund inte förändrats vilket betyder att myndigheten också kan anses ha varit legitim. Kritiken mot myndigheten kan inte kopplas till myndighetens legitimitet utan istället är det så att opinionen samt det politiska klimatet svängde under dess verksamhetstid vilket gjorde att myndigheten både hann vara önskad och bli oönskad.

## 6.1 Resultat/Sammanfattning

Tabell 2:

Tidsaspekter av <b>Djurskyddsmyndigheten</b>		Rothsteins förvaltningsmodeller		
		<i>Legalbyråkratisk (a)</i>	<i>Politikerorienterad (b)</i>	<i>Brukarorienterad (c)</i>
<i>Inrättandet</i>	<i>Grund för legitimitet</i>	Generella regler ( <b>a<sub>7</sub></b> )	Allmänna och fria val	Medbestämmande
	<i>Organisering</i>	Hierarkisk ( <b>a<sub>1</sub></b> ) ( <b>a<sub>3</sub></b> )	Dualistisk	Självförvaltning ( <b>c<sub>1</sub></b> ) ( <b>c<sub>2</sub></b> )
	<i>Huvudaktör</i>	Ämbetsman ( <b>a<sub>2</sub></b> ) ( <b>a<sub>6</sub></b> )	Politiker	Brukare
	<i>Förutsättning</i>	Precisa regler ( <b>a<sub>4</sub></b> )	Representativitet	Aktivt deltagande
	<i>Beslutstyp</i>	Regeltolkning ( <b>a<sub>5</sub></b> ) ( <b>a<sub>8</sub></b> )	Politisk bedömning	Stormöte
<i>Avskaffandet</i>	<i>Grund för legitimitet</i>	Generella regler ( <b>a<sub>9</sub></b> )	Allmänna och fria val	Medbestämmande
	<i>Organisering</i>	Hierarkisk	Dualistisk	Självförvaltning
	<i>Huvudaktör</i>	Ämbetsman	Politiker ( <b>b<sub>1</sub></b> )	Brukare
	<i>Förutsättning</i>	Precisa regler ( <b>a<sub>10</sub></b> )	Representativitet	Aktivt deltagande
	<i>Beslutstyp</i>	Regeltolkning ( <b>a<sub>11</sub></b> )	Politisk bedömning ( <b>b<sub>2</sub></b> )	Stormöte

Utifrån min analys av Djurskyddsmyndighetens organisation så har det visat sig att egenskaper från alla tre idealförvaltningar kunde förekomma i det undersökta materialet. Men som resultatet visar i tabellen ovan så var det övervägande *legalbyråkratiska* egenskaper som identifierades. Under analysen var det överlag svårare att urskilja en tydlig gräns mellan den *legalbyråkratiska modellen* och *brukarmodellen* i materialet som granskades för inrättandet av myndigheten. Vad gäller avvecklingen av Djurskyddsmyndigheten och det offentliga tryck som behandlade den frågan, gick det inte att fastställa en särskild argumentation från statens sida gällande myndighetens organisation vid nedläggningen. Regeringens otydliga syfte med nedläggningen gjorde här analysen svårare, då endast en generell argumentation gällande den

framtida myndighetsstrukturen i Sverige förekom. Men analysen av den mediala kritiken mot Djurskyddsmyndigheten, där också en ansvarig minister figurerade, visade på övervägande kritik gällande myndighetens uppfattade byråkratiska egenskaper. Slutligen har analysen i jämförelsen mellan myndighetens inrättande och avvecklande resulterat i en slutsats att Djurskyddsmyndigheten kan anses legitim, då ingen förändring i dess organisation utifrån analysmodellen för den här uppsatsen kan urskiljas. Utifrån min analys så fungerade myndigheten som tänkt vid så väl inrättandet som vid nedläggningen.

## 7. Slutdiskussion

Djurskyddsmyndigheten har i den här fallstudien karaktäriserats som en *legalbyråkratisk* typ av förvaltning utifrån en idealtyps baserad analysmodell. Argumenten i materialet som har analyserats genom analysmodellen har visat på att flest egenskaper hos den *legalbyråkratiska* förvaltningsmodellen passar in på myndigheten i fråga. En jämförelse över tid visar att myndigheten kan anses legitim då dess organisation, utifrån analysen gjord här, inte förändrats mellan inrättandet och nedläggningen. Djurskyddsmyndigheten kan därför sägas ha levt upp till vad som förväntades av myndigheten vid inrättandet.

Det finns dock vissa reservationer att påpeka för resultatet av den här undersökningen, vilka också har nämnts tidigare under analysen. Dessa gäller det faktum att analysen i den här fallstudien bygger på idealtyper vilket innebär förenklingar av verkligheten. Det är bara på grund utav förenklingar som analysen utav ett begränsat material har kunnat karaktärisera Djurskyddsmyndigheten som en legalbyråkratisk förvaltning. Verklighetens Djurskyddsmyndighet högst troligt är mycket svårare att karaktärisera då verkligheten är mer komplex än idealtyper i en analysmodell. Det bör alltså hållas i tankarna att myndigheter som oftast är uppbyggda utifrån många olika organiseringsprinciper hämtade från olika typer av förvaltningsmodeller.

Även om syftet med den här uppsatsen inte var att generalisera resultatet i någon större utsträckning så fanns där ändå en ambition att undersökningen skulle kunna vara ett fall av den samtida synen på myndigheters organisation i Sverige. Det som kan sägas i frågan utifrån resultatet av den här fallstudien är att Djurskyddsmyndigheten, genom att uppfattas som ”byråkratisk” inte passade in i det myndighetsklimat som rådde. Myndigheter som bygger på

byråkratiska organiseringsprinciper anses inte effektiva då staten nu satsar på färre men större myndigheter baserade på mer marknadslika organiseringsprinciper.

## Referenslista

- Bergström, Göran & Kristina Boréus (red.) (2005) *Textens mening och makt: metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys*. Andra upplagan. Lund: Studentlitteratur
- Dagens Nyheter (2007) Artikel hämtad 2011-01-03 från:  
<http://www.dn.se/nyheter/politik/kort-liv-for-utskalld-myndighet-1.450350>
- Dagens Nyheter (2007-02-19) Artikel hämtad 2010-10-23 från:  
<http://www.dn.se/nyheter/politik/lekstuga-for-djurrattsaktivister-1.450349>
- Eriksson, Lars Torsten & Finn Wiedersheim-Paul (2006) *Att utreda, forska och rapportera*. Åttonde upplagan. Malmö: Liber AB
- Esaiasson, Peter & Mikael Gilljam & Henrik Oscarsson & Lena Wängnerud (2007) *Metodpraktikan: konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Tredje upplagan. Stockholm: Norstedts Juridik AB
- Espersson, Malin (2010) *Mer eller mindre byråkratisk*. Avhandling Lunds universitet. Media-Tryck: Lund
- Forssell, Anders (1999) "Offentlig reformation i marknadsreformernas spår". *Kommunal Ekonomi och Politik*. vol. 3, no. 3, pp. 18
- Gerth, Hans H. och Mills, C. Wright (1991) *From Max Weber: essays in sociology*. Ny upplaga. London: Routledge
- Kalberg, Stephen (editor) (2005) *Max Weber – Readings and Commentary on Modernity*. Första upplagan. Oxford: Blackwell Publishing
- Merriam, Sharan B (1994) *Fallstudien som forskningsmetod*. Första upplagan. Lund: Studentlitteratur
- Miljö- och jordbrukutskottets betänkande 2002/03: MJU5 "En ny djurskyddsmyndighet". Hämtad 2010-11-29 från: [http://riksdagen.se/Webbnav/index.aspx?nid=3322&dok\\_id=GQ01MJU5](http://riksdagen.se/Webbnav/index.aspx?nid=3322&dok_id=GQ01MJU5)
- Petersson, Olof (2009) *Den offentliga makten*. Andra upplagan. Stockholm: SNS Förlag



Proposition 2001/02:189 ”En ny djurskyddsmyndighet”. Hämtad 2010-11-29 från:

[http://riksdagen.se/Webbnav/index.aspx?nid=37&dok\\_id=GP03189](http://riksdagen.se/Webbnav/index.aspx?nid=37&dok_id=GP03189)

Proposition 2006/07:1 ”Budgetpropositionen för 2007”. Hämtad 2010-12-20 från:

[http://riksdagen.se/Webbnav/index.aspx?nid=37&dok\\_id=GU031d28](http://riksdagen.se/Webbnav/index.aspx?nid=37&dok_id=GU031d28)

Regleringsbrev, Djurskyddsmyndigheten (Jo2003/2872). Hämtad 2010-12-19 från:

<http://www.esv.se/snabblankar/statsliggarenmedregleringsbrev/statsliggarensoksida.4.381a53100408a68b18000656.html>

Riksdagen (2010) Hämtad 2010-10-22 från: [http://www.riksdagen.se/Webbnav/index.aspx?](http://www.riksdagen.se/Webbnav/index.aspx?nid=11015&id=3360)

[nid=11015&id=3360](http://www.riksdagen.se/Webbnav/index.aspx?nid=11015&id=3360)

Riskrevisionen 2008:18 ”Avveckling av myndigheter” Hämtad 2011-01-03 från:

[http://www.riksrevisionen.se/templib/pages/EArchiveItemPage\\_\\_\\_\\_555.aspx?publicationid=2634&order=ZmFsc2U=](http://www.riksrevisionen.se/templib/pages/EArchiveItemPage____555.aspx?publicationid=2634&order=ZmFsc2U=)

Rothstein, Bo (red.)(2010) *Politik som organisation – förvaltningspolitikens grundproblem*.

Fjärde upplagan. Stockholm: SNS Förlag

Sager, Fritz & Rosser, Christian (2009) ”Weber, Wilson and Hegel: Theories of Modern Bureaucracy”. *Public Administration Review*. November/December 2009

SOU 2000:108 ”Ett förbättrat djurskydd”. Hämtad 2010-12-02 från:

<http://www.regeringen.se/sb/d/108/a/12148>

SOU 2007:11 ” Staten och kommunerna – uppgifter, struktur och relation”. Hämtad

2011-01-03 från: <http://www.regeringen.se/sb/d/108/a/79403>

Styhre, Alexander (2009) *Byråkrati – teoretiker, kritiker och försvarare*. Första Upplagan.

Malmö: Liber AB

Sveriges Radio (2006-04-17) Artikel hämtad 2010-12-02 från

<http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=838478>

Teorell, Jan & Torsten Svensson (2007) *Att fråga och att svara*. Första upplagan. Malmö:

Liber AB

Verket för förvaltningsutveckling (Verva) (2006) ”Organisations- och strukturförändringar i staten”

Watson, N.; Deeming, H. and Treffny, R. 2009. “Beyond bureaucracy? Assessing institutional

change in the governance of water in England” *Water Alternatives* 2(3): 448-460