

Granskningens (glömda) kostnader

Anders Forssell & Anders Ivarsson Westerberg

Abstract

Auditing of public administration entails major costs for those who perform the audit work. Although it also involves additional costs for the auditees they are seldom calculated or discussed, and never so at the time when new audits are introduced. In this article we discuss these hidden costs and, especially, the administrative work that arises from audits but which often becomes invisible. What does a calculation of audit costs comprise? Are the audits worth their price? Our conclusion is that, in addition to the reviewer's direct expenses, audits also involve indirect costs for the audited organization, what we may term an "underhead", as well as hidden costs, in terms of "audit avoidance administration" and of new patterns of behavior. Lastly, we distinguish social costs, in terms of poorer working conditions, increasing stress and the erosion of trust between the person being audited and the auditor. A more general question is when do the costs of an audit, whether direct, indirect or hidden, exceed the benefit which it is supposed to give rise to?

Granskning, ansvarsutkrävande och transparens har blivit allt viktigare i samhället. En allt oftare använd benämning som sammanfattar dessa trender är granskningssamhället (Power 1997), och i den här artikeln är existensen av ett granskningssamhälle en utgångspunkt. Ett betydande inslag i statens interna styrning sker idag i form av aktiviteter som kan kopplas till framväxten av det nya granskningssamhället. Det går till och med att tala om granskning som en "ny" styrform som inrymmer ett ökat fokus på resultat, resultatmätning, produktivitet, kontroll och utvärdering (Grek & Lindgren 2014).

Vi tänker inte här gå in närmare på orsakerna till att det växt fram ett granskningssamhälle, utom på en punkt: Vi menar att granskning – i olika former – är en logisk följd av en förvaltning som präglas av New Public Managements (NPM) metoder och tänkande.¹ Detta eftersom NPMs betoning på effektivitet, kostnadstänkande och prestationsmätningar närmast automatiskt medför åtföljande krav på kontroll, uppföljning, utvärdering och avrapportering av effektivitet, besparingar och prestationer (Power 1997). Alla dessa

1 NPM behandlas mer utförligt i andra delar av detta nummer och vi hänvisar till dessa delar.

Anders Forssell är verksam vid Företagsekonomiska institutionen, Uppsala universitet. Anders Ivarsson Westerberg är verksam vid Förvaltningsakademien, Institutionen för samhällsvetenskaper, Södertörns högskola. E-post: anders.forsell@fek.uu.se; anders.ivarsson.westerberg@sh.se

aktiviteter ingår i, vad man skulle kunna kalla, "NPM-paketet". Den ständigt utvidgade granskningen, i form av vad som blir föremål för granskning liksom i form av metoder för granskning, ser vi som en konsekvens av NPM-modeller, NPM-tekniker och NPM-metoder som införts i den offentliga sektorn. Det är såväl sådana som berör ledning, styrning och organisering av förvaltningsorganisationerna ("management"), som modeller som syftar till marknadsiering, det vill säga utläggning av produktion på privata utförare, konkurrensutsättning och bolagiseringar av offentlig verksamhet (se Ahlbäck Öberg & Widmalm 2013; Ivarsson Westerberg 2013).

Granskning i dess olika former menar vi således är ett sätt för de offentliga organisationerna att återta kontrollen över verksamheter som organiserats ut eller där ansvaret decentraliserats. Det blir i det sammanhanget förnuftigt att argumentera för mer skolinspektion, ökad kontroll av hemtjänstutförare eller fler utvärderingar av högskolan. Genom granskning ökar möjligheten till transparens, att skattemedel används på bästa vis och att man följer lagstiftningen.

Det blir också logiskt att de som granskas svarar på granskningen genom att anpassa sig till vad granskaren vill se, antingen genom de krav som granskaren ställer eller genom att aktivt presentera sig eller producera sådant som den granskade tror att granskaren är intresserad av.

Forskning har visat att den som granskas lägger ned avsevärda resurser i form av tid, energi och arbete på att göra sig granskningsbara (Ek 2012).

Det vill säga att förutom de önskade effekterna av granskning – transparens, ökad följsamhet mot lagstiftning och effektivitet – kan granskningen också medföra en del oavsiktligt eller oönskat beteende hos de granskade organisationerna (Lindgren 2014). Detta kan ta sig uttryck i produktion av dokumentation, planer och presentationer som är ägnade att visa upp verksamheten i överdrivet god dager, s.k. "window dressing" (DeWolf & Janssens 2007; Ehren m.fl. 2013).

En annan konsekvens av granskning är enligt andra forskare att de som granskas inkorporerar, internaliserar, den framtida eventuella granskningen i sitt arbetssätt, för att undgå kritik vid ett senare tillfälle och hålla "ryggen fri" (SvD 2014-08-18). På så vis blir granskningen styrande enbart genom vetskapen om att granskningen kan komma, det vill säga att det ofta räcker med att hota med kontroll för att människor ska anpassa sig till den.

Dessa mer eller mindre oavsedda konsekvenser av granskning gör det angeläget att fråga vad granskningen egentligen kostar, inte minst i form av administrativt arbete för dem som berörs av den. Dessa granskningens kostnader beräknas eller diskuteras sällan eller aldrig vid införande av nya granskningar. I denna artikel avser vi att föra en diskussion om granskningens kostnader, och särskilt det administrativa arbete granskningen medför och som ofta blir osynligt. Vad innehåller granskningskalkylen? Är det möjligt att beräkna när granskningens kostnader överstiger dess nytta? Är granskningen värd sitt pris?

Vad kostar granskning?

Vad kostar granskning? Det är ingen som riktigt vet, men det är lätt att ana att kostnaderna för granskningen kan vara omfattande. Den uppenbara kostnaden är de resurser som granskarna tar i anspråk. Talar vi om statsförvaltningen inbegriper dessa kostnader dels kostnader för de myndigheter vars huvudsakliga uppgift är att utöva tillsyn eller på annat sätt granska någon verksamhet, dels de interna funktionerna för revision, utvärdering etc som finns på varje myndighet. Exempel på "rena" granskningsmyndigheter är Statens skolinspektion vars budget uppgår till drygt 410 miljoner för 2016, Riksrevisionen med 331 miljoner i intäkter (årsredovisning 2014) och Kemikalieinspektionens budget 209 miljoner (regleringsbrev 2015, regeringsbeslut 2014-12-22). Till detta kan läggas de så kallade utvärderingsmyndigheterna som snart sagt finns inom varje statlig politikområde, t.ex. myndigheterna för Trafikanalys, Tillväxtanalys eller Kulturanalys. Idag finns det inte någon samlad bild över hur mycket statens granskning kostar, eftersom det är svårt att överblicka vilka myndigheter som ägnar sig åt granskningsuppgifter, antingen som huvuduppgift eller som en del i verksamheten. Uppskattningsvis kan det röra sig om en tredjedel av statsförvaltningen som ägnar sig åt sådan verksamhet (Ivarsson Westerberg & Jacobsson 2013), vilket skulle indikera att den direkta kostnaden skulle kunna uppgå till nästan 300 miljarder per år (SCB budgetdata 2014).

Men detta är endast en sida av granskningen som handlar om granskarnas kostnader. Det finns ju också en "mottagarsida" för granskning - nämligen det arbete de granskade lägger ned på att förbereda och delta i granskningen. Dessutom tillkommer kostnader för de oavsedda konsekvenserna - ett slags dolda indirekta kostnader för granskning.

Det är förstås svårt för att inte säga omöjligt att beräkna den totala kostnaden för granskningen om man nu också räknar in de indirekta kostnaderna. I ett annat sammanhang gjorde vi en grov kalkyl för kostnaderna för vad vi då kallade transparens - varav granskning är en del - i sjukvården, för att få åtminstone ett närmevärde på hur stora dessa kostnader kan tänkas vara, och landade på ca 25 % av de totala personalkostnaderna (Forssell och Ivarsson Westerberg 2006). Även om denna kalkyl är en grov uppskattning är det tveklöst så att granskning medför stora kostnader för såväl granskare som granskade, och för de senare handlar det i hög grad om dolda kostnader i form av kostnader för att göra sig granskningsbara, en ökad dokumentation och administration och ett slags "tankekontroll" - en styrning på distans (Miller & Rose 1990) av dem som räknar med att de ska bli granskade.

Förutom granskare och granskade finns det fler parter eller intressenter som förutsätts intressera sig för granskningen. När det gäller den statliga förvaltningen gäller det exempelvis regeringen och Riksdagen som mottagare av rapporter om granskning, liksom andra myndigheter. I många fall är medborgarna, i form av "brukare", viktiga mottagare av granskningsresultat, det gäller

exempelvis föräldrar till skolbarn. Även om granskarna och de granskade utför mest arbete med granskningen kan även mottagarna bli tvungna att avsätta resurser i form av tid att sammanställa och tillhandahålla underlag samt läsa och gå igenom granskningar.

För att kunna närma oss en rimlig kalkyl över granskningens kostnader ska vi först gå igenom något av vad forskningen säger om vilka effekter granskningen kan ge, och vilka faktorer som påverkar effektiviteten.

Granskningens avsedda och oavsedda effekter – tillsyn som exempel

Det börjar växa fram ett forskningsfält om granskningssamhället, även om det fortfarande är relativt litet. Ett sätt att skapa ordning i forskningen är att sortera de ofta närbesläktade begrepp som beskriver aktiviteterna inom fältet. I en antologi som handlar om olika slags granskningar menar Vicky Johansson och Lena Lindgren (2013) att granskning är ett samlings- eller paraplybegrepp för den typ av aktiviteter som har till uppgift att systematiskt beskriva och värdera offentliga verksamheters syften. Bland sådana granskningsaktiviteter urskiljer de några huvudtyper: utvärdering, tillsyn, revision, ackreditering samt ranking- och kvalitetssystem. Johansson och Lindgren menar att det kontrollerande syftet med granskningsaktiviteterna är det som ökat mest under senaste tiden, och bland de olika granskningsaktiviteterna är det tillsyn som fått ökad betydelse.

Forskning om tillsyn bedrivs inom en rad olika discipliner och på flera tvärdisciplinära forskningsfält. Till skillnad från annan granskning tar tillsyn lagens krav som utgångspunkt. Tillsynen leder fram till bedömningar som tillsynsobjektet är skyldigt att anpassa sig till. Detta innebär att tillsynens främsta intressenter är medborgarna (Bengtsson & Ek 2013). Som politiskt styrmedel är tillsynen tätt förknippad med reglering. Måttstocken är de politiskt fattade besluten som uttrycks i regler.

Den befintliga forskningen om vilka effekter tillsynen ger är motsägelsefull. En studie som gjordes på uppdrag av myndighetsnätverket Tillsynsforum visar att det finns få studier om effekter. De flesta studier är genomförda i USA, vilket kan vara svårt att översätta till svenska förhållanden. Överlag är det osäkra resultat från studierna (Björkdahl 2005). Studier om skolinspektion i olika länder visar att tillsynen ger vissa effekter på undervisningskvaliteten men att det är oerhört svårt att koppla och isolera effekterna enbart till själva tillsynen (Klerks 2012). Enligt Bengtsson och Ek (2013) visar forskningen att den ger effekter, men att det är svårt att knyta generella lärdomar av vilka tillsynsåtgärder som ger vilka effekter.

En svensk studie som behandlar tillsynsförvaltningens effektivitet ifråga om att verkställa politiska beslut är Vicky Johanssons ”Tillsyn och effektivitet”

(2006). Boken innehåller en jämförande fallstudie av två statliga tillsynsmyndigheters inspektionsverksamhet: Arbetsmiljöverket och Kemikalieinspektionen. Johansson menar att inspektörerna hela tiden prioriterar mellan mål, arbetsuppgifter och tillvägagångssätt, vilket innebär att de i hög grad utformar den faktiskt förda politiken och anpassar sin tillsyn efter situationen. Emma Ek kommer i sin avhandling "De granskade" (2013), där äldreomsorg och Skolinpektionens tillsyn studeras, fram till att granskningen bygger på de granskades aktiva medverkan i granskningen. Granskningsbarhet innebär att granskningen omtolkas för att göra den meningsfull och användbar. Granskningen har en teknisk dimension som innebär att granskningsobjekt och måttstock görs jämförbara. Jämförbarhet uppnås genom att verksamheterna konstrueras som granskningsobjekt, det vill säga att tillsynsprocessen i hög grad är ett samspel mellan dem som utövar tillsyn och de som blir utsatt för den. Vad som händer i det mötet är således av stor betydelse.

Statskontoret resonerade om tillsynen i en skrift från 2010 där de också studerade ett antal myndigheter som bedriver tillsyn. De konstaterade att det var svårt att få någon bild över detta område, och svårt att se mönster i tillsynsarbetet och de områden som de ansvarade för. Nedan är ett talande citat från Statskontorets rapport om tillsynens effekter:

Problemet är att det i stor utsträckning saknas uppgifter om tillsynens effekter... I slutändan handlar det mer om att lägga samman indikationer och göra en rimlighetsbedömning.

Inte heller i utvärderingar där utvärderaren har försökt att studera effekterna av tillsynen och hur effektivt tillsynsmyndigheten arbetar har något tydligt svar på frågan kunnat ges... När det gäller att studera effekter av en verksamhet kommer måluppfyllelsen mycket ofta att påverkas av andra faktorer än den verksamhet som myndigheten utför. En myndighet kan genomföra sin tillsynsverksamhet på ett alldeles förträffligt sätt, utan att de övergripande målen för verksamheten uppnås. Och vice versa, myndigheten kan missköta sin tillsyn, men de övergripande målen uppnås trots detta. (Statskontoret 2010: 80–81)

Således är det svårt eller till och med omöjligt att isolera effekter av tillsyn är en generell lärdom från forskningen om styrning av offentliga organisationer. Modell och Grönlund tar upp denna problematik i "Effektivitet och styrning i statliga verksamheter" (2006). De menar för det första att effekter kan bero på flera olika offentliga organisationers prestationer. Det är därför svårt att isolera effekterna av enskilda organisationers verksamhet, i synnerhet då mätningen avser effekter för samhället i stort. För det andra beror effekter i hög grad på icke-påverkbara omständigheter i omvärldsmiljön. För det tredje råder det ofta lång tidseftersläpning mellan det att prestationerna utförs och till dess

att effekter kan utläsas och mätas, och för det fjärde kan effekter uppstå genom slump snarare än genom kausala samband mellan prestationer och effekter.

Det är alltså svårt att påvisa vilka effekter granskningen får eftersom det är behäftat med stora metodproblem. I forskningen har det däremot uppmärksamats att det finns ett antal negativa effekter av granskning. Detta kan bero på att det är så svårt att påvisa några positiva effekter. I en skrift sammanfattade Ivarsson Westerberg och Jacobsson (2013) sex sådana negativa effekter: att handlingslogiker blandas, ritualer frodas, att granskning kostar, uppmärksamheten snävas in, att tilliten urholkas samt att det är oklart ifall de bidrar till något lärande. I en studie som kartlade de negativa effekterna av skolinspektion menar DeWolf och Janssen (2007) att oförutsedda konsekvenser kan både vara medvetna och omedvetna strategiska beteenden. Som medvetna beteenden listar de vad som benämns som "window dressing", "gaming", "misrepresentation" och till och med bedrägeri. Window dressing innebär att man försöker framställa verksamheten i bättre dager, gaming innebär att de anställda är inbegripna i ett låtsasspel inför skolinspektörerna och misrepresentation är helt enkelt att man försöker vilseleda genom att visa upp felaktiga resultat. Andra mer omedvetna beteenden kan vara att lärare förbereder och strukturerar lektioner annorlunda när inspektörer kommer, eller att lärarna anpassar sig och påverkas av inspektörerna. Det kan också innebära att man överbetonar kvantitativa mått, sätter kortsiktiga mål och prioriterar snabba förändringar framför mer långsiktig utveckling, eller att man helt enkelt blir paralyserad. Allt detta kan leda till negativa konsekvenser för elevers resultat.

SPELAR DET ROLL HUR GRANSKNINGEN UTFORMAS?

Vilka effekter granskningen får tycks således bero på hur den utformas (SKI report 2003). Baserat på tidigare studier är det svårt att utkristallisera någon generell kunskap om vilken typ av granskning som fungerar bäst för särskilda områden eller tillsynsobjekt. Vad som påverkar granskningars genomslag och kvalitet är förmodligen följande faktorer: tillsynsstil, typ av lagstiftning, kunskap om tillsynsobjekten, förtroende för den som granskar, bemötande och social spel i tillsynsprocessen samt vilken nivå granskningen riktar in sig på. Schematiskt går det att konstruera en skala från hård kontroll till mjuk vägledning. Beroende på var på denna skala de tjänstemännen som utövar tillsyn befinner sig kan man tala om hård respektive mjuk tillsynsstil, eller kontrollerande respektive främjande tillsyn. Forskningen visar att i tillsynsarbete kombineras oftast olika tillsynsstilar, och att de tjänstemännen som utövar tillsyn generellt har stort handlingsutrymme (Ek 2012). Vad som fungerar bäst är svårt att generellt dra några slutsatser om, utan lärdomen från forskningen är att det beror på omständigheterna och situationen. Ska man säga något mer konkret här är det i så fall att den för givet tagna föreställningen om att det finns

ett bästa sätt att bedriva tillsyn på för att få bästa möjliga nytta inte får stöd i forskningen.

Karaktären på lagstiftningen har betydelse i sammanhanget. Om det handlar om detaljreglering, följer det av denna typ av lagstiftning automatiskt en hårdare tillsynsstil. Det finns ett slags "facit". Och om det är lagstiftning av ramlagskaraktär fylls tillsynsstilen mer av bedömning och en mjukare tillsynsstil. Graden av detaljreglering är således viktig, eftersom en detaljreglering främjar en hårdare kontroll, medan en ramlagstiftning innefattar ett större mått av tolkning och därmed en mjukare granskning.

Karaktären på tillsynsobjekten har också betydelse. Tillsynsvärlden är mångfacetterad. Statskontoret tog som exempel att tillsynsobjekten kan variera från kärnkraftverk till personvågar. Men en grundregel tycks vara att den som utövar tillsyn måste ha god kännedom om tillsynsobjekten. Det innefattar hur många de är, vad de har för egenskaper, vem som är ansvarig osv. Om man inte vet hur tillsynslandskapet ser ut är det svårt att veta vad som ska granskas och ifall tillsynen träffar rätt.

En återkommande iakttagelse från såväl forskning som från utredningar är att tillsynsmyndigheterna har så vitt skilda förutsättningar för att bedriva sin tillsyn. Det gäller tillsynsobjektens karaktär, de egna resurserna, metoder och tillvägagångssätt och befogenheter (Bengtsson & Ek 2013; Statskontoret 2010).

Balansen mellan den kontrollerande och främjande tillsynen är av betydelse. En kontrollerande tillsyn kan rentav bli kontraproduktiv och leder enbart till att den som blir föremål för tillsyn endast korrigerar exakt vad den blir tillsagd, utan att se dess roll i det större sammanhanget. Ett sådant beteende är välkänt inom organisationsforskningen där det brukar ges exempel på hur organisationer producerar planer och policies för att tillfredsställa yttre granskare, och att den egna verksamheten löper som vanligt. Vi har nämnt fenomenet "window dressing". Andra benämningar på liknande beteenden är särkoppling, fasad, utsmyckning eller organisatoriskt hyckleri (Brunsson 1989).

Å andra sidan kan en tillsyn som nästan enbart är av främjande art leda till att den som bedriver tillsynen är så hjälpsam med rådgivning och vägledning att den i stort sett skriver de dokument som den själv sedan utövar tillsyn över. Men för att få legitimitet för tillsynen bör förmodligen något inslag av främjande art ingå även i en strikt kontrollerande tillsyn. Här kan också den professionella sakkunskapen vara värdefull. Särskilt handlar det om att den som utövar tillsyn måste ha en viss auktoritet på området som ska granskas. Typexempel är att skolinspektionens inspektörer oftast själva har en bakgrund som lärare eller rektorer, och vet "vad de pratar om" när de inspekterar. Om de som blir föremål för tillsyn inte har förtroende för den som utövar tillsyn leder det förmodligen till en större svårighet att förändra felaktiga beteenden och därmed sämre följsamhet mot lagstiftningen.

En viktig fråga i sammanhanget är också på vilken nivå granskningen ligger. Är det själva verksamheten som ska vara föremål för granskning eller är det verksamheternas egna kontrollsystem och dokument som ska vara granskningsobjekt? Ser man till hur olika myndigheter gör sker tillsynen oftast som en kombination mellan verksamhetstillsyn och systemtillsyn.

Vad som är en effektiv granskning är således svårt att ge något vetenskapligt stöd för. Det finns inte *en* optimal "formel" som enkelt kan appliceras för att nå ett bästa resultat. En slutsats av ovanstående resonemang från forskningsstudier är att tillsynsmetoder och med dem sammankopplade frågor måste grundas i en rimlighetsdiskussion i förhållande till det område som granskaren verkar inom, med hänsyn tagen till vilka resurser som står till buds för granskningen. Vad som kan konstateras är att granskning leder till ett antal effekter, såväl positiva som negativa, och att det beror på ett antal faktorer och dessutom är den situations- och kontextberoende. En typ av konsekvens som vi är intresserade av här, och som inte lyfts fram särskilt mycket i forskningen om granskningens effekter, är emellertid att granskning leder till ett ökat administrativt arbete.

All styrning och kontroll har administrativa följdkostnader

Som vi nämnde i inledningen har granskning i likhet med alla former av kontroll och styrning kostnader i form av resursförbrukning. Förutom kostnader för dem som inte deltar direkt i själva granskningen måste både den som granskar och den som granskas lägga ner arbete på granskningen, såvida vi inte talar om total särkoppling. Det vill säga situationer där den granskade överhuvudtaget inte berörs på annat sätt än retoriskt från granskarens sida, men där denne inte förmår eller avser att i praktiken påverka den granskades verksamhet.

Men sådan särkoppling, som var ett centralt begrepp i den tidiga nyinstitutionella forskningen (Meyer & Rowan 1977), har förmodligen blivit mer sällsynt i takt med att organisationer blir mer transparenta och granskade (Bromley & Powell 2012). I stället menar vi att de flesta former av kontroll och styrning, inklusive granskning, idag får starkt praktiskt genomslag i organisationernas verksamhet, främst i form av administrativt arbete.

I organisationsforskningen finns många försök att avskilja administration från annan verksamhet som då ofta kallas kärnverksamhet (t ex Mintzberg 1979). Det finns dock ingen allmänt vedertagen definition av vad administration är, och vi har på grundval av tidigare forskning föreslagit att administration kan ses som

allt skapande och all insamling, bearbetning, sammanställning och avrapportering av information till olika intressenter (ägare,

ledning, chefer, personal, intressegrupper, myndigheter, kunder, leverantörer, media, m fl) som syftar till att upprätthålla, samordna och styra ett organiserat system av något slag (en verksamhet, en organisation, ett projekt, ett nätverk etcetera över tid och rum). (Forssell & Ivarsson Westerberg 2014: 43)

Denna definition betonar att administration sysslar med information – information är administrationens ”råmaterial” – och att den samlar in, behandlar information och skickar den vidare till olika intressenter, t ex huvudmän, och att syftet med detta är att upprätthålla och styra den organisatoriska ”maskinen”.

Enligt denna definition utgör granskning en administrativ aktivitet eftersom den är inriktad på att samla, bearbeta och föra vidare information om den granskade verksamheten till, först och främst, sin huvudman för att denne ska kunna få bättre kontroll över och kunna styra verksamheten.

Men för att veta hur detta går till måste vi lämna denna relativt abstrakta definition och komma närmare praktiken. När vi i annat sammanhang undersökt omfattningen av administrativt arbete i offentlig sektor har vi dels utgått från sysselsättningsstatistik, dels från en mängd tidsanvändningsstudier (Forssell & Ivarsson Westerberg 2014: kap 5). Den förra metoden visar att antalet administratörer i vad vi kan kalla traditionella administrativa yrken som sekreterare, kanslist, kontorsassistenter och liknande har minskat kraftigt under de senaste 20–30 åren. Samtidigt har andra, och ibland nya, administrativa yrken ökat i betydelse, och yrken som ekonomer, controllers, informatörer, HR-personal, strateger, upphandlare och kommunikatörer – alla med information som arbetsmaterial – antingen tillkommit eller växt i betydelse. Denna förändring har vi kallat en pågående *professionalisering* av det administrativa arbetet. I stället för en administrativ personal där de flesta hade en relativt låg utbildning har vi fått en administrativ överbyggnad med en mängd, ofta akademiskt utbildade, administrativa experter av olika slag. En viktig uppgift för dessa tycks vara att utveckla och föra in nya former av styrning och kontroll i organisationerna, ofta i form av diverse policies. Patrik Hall (2012) har kallat dem managementbyråkrater i ett försök att knyta samman den gamla rollen som byråkrat med den nya som manager i denna hybridbeteckning. Ett viktigt resultat av dessa managementbyråkraters arbete är att de policies de utarbetar skapar administrativt arbete för andra, längre ned i den organisatoriska hierarkin. För att ta ett exempel: När vi talar om tillsyn kan tillsynsmyndigheterna och dess tjänstemän liknas vid dessa managementbyråkrater som skapar administrativt arbete för de organisationer som ska utsättas för tillsyn.

Den andra sidan av detta mynt är att de som utsätts för dessa policies förutsetts implementera dem i sin organisation. De som åläggs att göra detta är chefer och mellanchefer i olika enheter liksom administratörer i samma enheter.

Det kan handla om att införa olika system och rutiner, t ex för kvalitetssäkring. Själva införandet av sådana system kräver ofta ett omfattande administrativt arbete i form av utredningar, möten, planer, utarbetande av riktlinjer och rutiner osv. När väl systemet är installerat tillkommer den kontinuerliga driften av det, det ska kontinuerligt matas med information, informationen ska bearbetas och rapporteras osv. Under både arbetet med att installera ett system och därefter i det kontinuerliga driftsarbetet kan en mängd personer dras in i arbetet, och ofta gäller det personer som är sysselsatta direkt i kärnverksamheten, alltså den verksamhet som organisationen i fråga formellt är skapad att syssla med. Det betyder att yrkesgrupper som lärare, läkare, sjuksköterskor, poliser, domare och ingenjörer dras in detta administrativa arbete. Denna förändring har vi kallat *amatörisering* av det administrativa arbetet, och inom många områden är detta mycket påtagligt. Olika tidsanvändningsstudier visar till exempel att läkare ofta kan ägna två tredjedelar av sin tid till sådant arbete som vi skulle kallar administrativt arbete, och enbart en tredjedel till direkt patientarbete (Tipping mfl 2010). Studier av lärares arbete visar på liknande förhållanden (Aili och Brandte 2006).

Denna amatörisering, där det administrativa vardagsarbetet i allt högre utsträckning sipprar ut i organisationerna och utförs av de som är verksamma på fältet (Forssell & Ivarsson Westerberg 2014) är en av de stora förändringarna av arbetsfördelningen i den offentliga sektorn. I offentliga organisationer är detta ofta professionella eller semiprofessionella yrkesgrupper som alltmer ägnar sig åt administration. Orsaker till detta är organisationsreformer, till exempel i form av nya kvalitetssäkringsmodeller eller utvärderingar, i kombination med IT-system som gör det möjligt för alla att lämna uppgifter och administrera sig själva. En ytterligare orsak är att organisationer i den offentliga sektorn dragit ned på den administrativa stödpersonalen.

Argumenten för de nya systemen och reformerna är att de ska effektivisera arbetet på olika sätt. Men vid införandet av nya organisationsmodeller och system glöms systematiskt de administrativa merkostnaderna bort. Detsamma gäller vid införandet av granskningar. Vi menar att den ökande användningen av granskning i olika former är en av orsakerna bakom det ökande administrativa arbetet i offentliga organisationer.

”UNDERHEAD” – EN INDIREKT KOSTNAD AV GRANSKNING

Ett begrepp som etablerats, inte minst inom högskolevärlden, är ”overhead”-kostnader. Med det menas kostnader som är knutna till verksamheter som är av gemensam karaktär och vars syfte är att bidra till gemensam nytta. Exempel på overheadkostnader är kostnader för bibliotek, administrativ personal och lokalkostnader. I en modell med full kostnadstäckning fördelas dessa overheadkostnader ut på alla enheter, vilket i synnerhet blir påtagligt för de enheter som har intäkter knutna till verksamheten. I högskolor och universitet bekostar

därför studentpengen och forskningsanslag inte bara undervisning och forskning utan även all annan verksamhet.

Detta gäller även de administrativa merkostnader som nya reformer, modeller och system medför. Eftersom det sällan tillkommer intäkter för att kompensera för de administrativa merkostnaderna måste även de senare bekostas av de intäkter som är knutna till kärnverksamheten. Det gäller såväl arbetet i den professionaliserade administrativa "överbyggnaden", som det administrativa arbete som utförs i kärnverksamheterna, inte minst av de många administrativa amatörer som får utföra dessa sysslor vid sidan av sina huvudsysslor. I det senare fallet får vi dessutom den paradoxala effekten att, eftersom overheadkostnader oftast baseras på verksamhetens kostnader i de bidragsgivande enheterna, det administrativa merarbetet i dessa enheter leder till större "overhead"-bidrag. Alltså, ju mer administrativt merarbete i verksamheterna, desto större bidrag måste de överföra till överbyggnaden, "overhead"-en. Detta trots att detta administrativa merarbete mycket sällan initieras i dessa enheter, utan just i den administrativa överbyggnaden. På detta sätt skapas en cirkel av administrativa pålagor och resurser som går i motsatt riktning, och ju fler administrativa pålagor uppifrån ner, desto större "overhead"-överföringar nerifrån upp.

Trots att initiativet till införandet av olika modeller för styrning och kontroll sällan initieras av kärnverksamheterna, är det denna verksamhet som ger administrativa merkostnader hos dem. Eftersom kostnaderna för administration går åt andra hållet lanserar vi härmed begreppet "underhead". Vi har också tidigare (Forssell & Ivarsson Westerberg 2014) argumenterat för att man borde göra konsekvensbeskrivningar som inbegriper kostnader för administration innan man beslutar sig för att reformera, dvs alltid inkludera underhead – precis som man alltid inkluderar overhead som självklart.

Det skulle innebära ett motsatt system, där alla former av kontroll och styrning som införs skulle kostnadsföras på den enhet som initierar den, ett slags "underhead"-kostnad. Därmed skulle man åtminstone skapa ekonomiska incitament för varje policyskapande enhet att göra en ordentlig cost-benefit-analys innan den försöker införa en ny typ av kontroll och styrning i kärnverksamheten. Granskning är exempel på en sådan typ av aktivitet som kommer uppifrån ned och drar resurser från kärnverksamheten. Analogt med det synsätt som skapat "overhead"-modeller skulle den därmed kunna bli "kostnadsbärande" för den "underhead" – de administrativa merkostnader – som den ger upphov till.

FOKUS – ETT EXEMPEL PÅ GRANSKNINGENS "UNDERHEAD"-KOSTNADER

Det vanliga är att förslag till nya granskningar inte tar hänsyn till "underhead"-kostnader eller andra kostnader som uppstår till följd av granskningarna. Ett intressant exempel som hör till undantagen är emellertid forskningsutvärderingen FOKUS som har en beräkning för detta.

Bakgrunden är att Vetenskapsrådet har haft ett regeringsuppdrag att utveckla en ny utvärderingsmodell för forskning som ska vara underlag för resursfördelning. Denna nya utvärderingsmodell, kallad FOKUS, skickades ut på remiss under 2014. I rapporten där modellen presenteras finns det också en kostnadsberäkning av vad systemet skulle kosta. Man reserverar sig för att det är uppskattade kostnader i jämförelse med liknande system i andra länder och att ifall det skulle implementeras så skulle man behöva göra mer exakta beräkningar (Vetenskapsrådet 2014: 67).

Intressant i det här sammanhanget är att det också är medräknat vad lärosätenas kostnader skulle vara för att bli granskade. Kostnaden för Vetenskapsrådet skulle vara 75 miljoner, medan man skulle ge upphov till kostnader på 95 miljoner hos lärosätena (beräknat på en utvärderingsomgång under en sexårsperiod). Dessa skulle bestå av kostnader för personal, administration och tekniska system. Mer preciserat skulle det handla om koordinering av bedömningsunderlag, inrapportering av data, författande av fallstudier och egna beskrivningar samt nomineringar av forskningsverk och granskare. I VR:s utredning menar man också att införandet av modellen innebär en uppbyggnadskostnad, en investeringskostnad, som beräknas uppgå till sammanlagt ca 65 miljoner kronor. Dessa kostnader avser framförallt den utförande organisationen samt lärosätena, men även myndigheterna Kungliga biblioteket, Statistiska centralbyrån och Universitetskanslersämbetet. Hela apparaten på en sexårsperiod skulle således kosta 170 miljoner jämfört med dagens system som på motsvarande tid kostar 6 miljoner (1 miljon per år).

Kostnaderna för att genomföra FOKUS, som bygger på sakkunniggranskning, blir högre jämfört med dagens indikatorbaserade resurstilldelningssystem – uppskattningsvis 170 miljoner kronor över en sexårsperiod jämfört med sex miljoner kronor... Vetenskapsrådets uppfattning är dock att det är ett mer rättvisande, användbart och kvalitetsdrivande system och vinsterna därmed mer än väl uppväger de extra kostnaderna.

Utredaren är inte heller helt omedveten om de negativa effekterna av granskning, till exempel att lärosätena försöker framställa sig själva i bättre dager än vad som egentligen är fallet. Lösningen på detta problem, menar man, skulle vara mångfalden av data:

Alla typer av utvärderingssystem verkar styrande. De som utvärderas anpassar sig till rådande kriterier och måttstockar. I FOKUS, liksom i alla utvärderingssystem, finns alltid risker för försök till manipulation av systemet på olika sätt för att maximera utfallet. Det är förstås svårt att helt stävja om någon verkligen riktar in sig på att göra det. Intentionen är dock att med det mångsidiga

underlag, inklusive uppgifter från befintliga datakällor, som kommer att vara basen för bedömningen, ska uppenbara ”konstigheter” kunna genomskådas av panelerna. Det ska vara mer lönsamt att lägga energi på att åstadkomma god forskning än att lägga energi på att försöka manipulera systemet.

De indirekta kostnaderna som belastar lärosätena uppges således vara lite större än kostnaderna för själva systemet. Det är investeringskostnader, löpande kostnader för varje omgång samt de kostnader som drabbar dem som ska utvärderas. Det innebär således att det föreslagna systemet genererar ”underhead”-kostnader som överstiger kostnaden för själva systemet i form av främst administration. Utgår vi från FOKUS samt den tidigare nämnda Emma Eks studie (2012) som visar att den granskades arbete kan vara omfattande och sker i symbios med den som granskar är intrycket att de som granskas åtminstone lägger ned lika mycket arbete på att göra sig granskningsbara och delta i granskningsaktiviteterna.

Just när det gäller skolinspektion visar studier att kommuners utbildningsförvaltningar, skolors rektorer och annan skolpersonal lägger ned en hel del tid och arbete på att förbereda och delta i skolinspektion (Novak 2013). Från en pågående studie av en kommun som granskades under 2015 handlade detta om att utbildningsförvaltningen anordnade möten med rektorerna i kommunen, att de gick igenom dokument och sände in dem till Skolinspektionen före granskningen och att de under inspektionsbesöken blev intervjuade och observerade (Pågående studie inom forskningsprojektet ”Skola under granskning” vid Södertörns högskola).

Men det är inte enbart de direkta ”underhead”-kostnaderna som bör finnas med i en kalkyl över granskningens kostnader.

Utöver vad som har nämnts här så finns det andra indirekta kostnader som sällan eller aldrig tas upp i beräkningarna. En sådan som vi varit inne på är de oförutsedda konsekvenserna som kan uppstå, och som är väl kända från tidigare forskning. Det handlar om granskningsundvikande eller till och med manipulativa praktiker som individer och organisationer företar sig. I denna genre går det också att hänföra sådant som alla organisationer numer ägnar mycken möda åt, nämligen varumärkesbyggande och marknadsföring. Moderna organisationer är i allmänhet upptagna med vad den norske organisationsforskaren Kjell-Arne Røvik kallar omdömeshantering (Røvik 2008). I detta begrepp ingår också sådant som socialt ansvarstagande och extern kommunikation. Det är mycket svårt att dra gränsen för vad som är ”window dressing”-aktiviteter i syfte att undgå granskning, och allmän ”fasadutsmyckning” som sker i omdömeshanterande syfte.

Det finns även fler viktiga kostnader i form av att anställda känner sig misstrodda, stressade och ifrågasatta. Så förutom direkta administrativa

konsekvenser av granskning kan man tala om indirekta administrativa konsekvenser som handlar om omdömeshantering i granskningsundvikande syfte, samt de sociala kostnader som drabbar arbetsmiljö och individer. Slutsatsen vi drar av detta är att vi måste omvärdera våra kostnadskalkyler.

Hur ser kalkylen ut?

Så hur bör då kalkylen se ut? Vilka kostnader medför alltså granskningar om vi tar ett helhetsperspektiv? Baserat på våra resonemang om att granskningen också ger upphov ett antal kostnader hos de granskade kan vi ställa upp ett förslag till modell. Kostnaderna blir då de direkta kostnaderna för granskningen plus de indirekta kostnaderna i form av administrativt arbete (underhead) hos de granskade samt de dolda indirekta kostnaderna som granskningen medför. Det är som vi poängterat ovan svårt att ge några siffror på detta. Men exemplen från forskningsutvärderingen FOKUS samt studierna av skolinspektion visar att det åtminstone handlar om att den som granskas troligen lägger ned minst lika mycket arbetstid och administrativt arbete som vad själva granskningen kostar. Det är därför inte orimligt att påstå att den totala direkta kostnaden av granskning därför är den dubbla mot enbart granskarnas kostnader. Då tillkommer därefter de dolda kostnaderna. Det har inte gjorts några beräkningar av vad statens kostnader för granskning kan uppgå till, men en uppskattning är att den kan vara så mycket som en tredjedel av kostnaderna för statens verksamhet (Ivarsson Westerberg och Jacobsson 2013). Den s.k. Styretredningen gjorde en mer försiktig uppskattning att kostnaderna för statens utvärderingsverksamhet årligen uppgick till ca 2–3 miljarder kronor (SOU 2007:75, s 141). Med vår ”modell” för beräkning skulle denna kostnad således uppgå till 4–6 miljarder om granskningens ”underhead” också inkluderades exklusive de dolda sociala kostnaderna.

När det gäller effekter av granskning, det vill säga vad vi får för pengarna går det att ställa upp en balansräkning som grundas på den kunskap som finns från utredningar och forskningsstudier. På plussidan finns, det vill säga de positiva effekter som granskning antas ge:

- ökad följsamhet mot lagstiftning
- förbättrad möjlighet till ansvarsutkrävande
- högre transparens
- bättre resultat (mer produktion, bättre måluppfyllelse etc)

På minussidan finns de negativa effekterna i form av:

- mer administration hos den granskade
- investeringar för att kunna uppfylla det som granskaren vill (nya IT-system, rapporteringssystem, nya tjänster etc)
- granskningsundvikande administration, omdömeshantering

- oförutsedda konsekvenser (t.ex. särkoppling, "window dressing" etc)
- minskad tillit
- minskad arbetsglädje
- ökad stress
- tankekontroll

Det är således ett antal kostnader, såväl direkta som indirekta och dolda som bör tas med i en kalkyl över vad granskningen egentligen kostar. Såvitt vi kan bedöma diskuteras nästan aldrig de indirekta och de dolda kostnaderna som granskningen ger upphov till. Därför underskattas granskningens kostnader systematiskt. En fråga som uppkommer i anslutning till denna diskussion är när granskningen kostnader överstiger dess nytta, det vill säga är granskningen värd sitt pris?

Är granskningen värd sitt pris?

Det är idag för givet taget att man bör granska offentliga verksamheter. Skälen är självklart goda – det ska leda till transparens, ansvarsutkrävande, ökad effektivitet och bättre resultat.

Men om man ställer de förväntat positiva effekterna mot de verkliga kostnaderna, även de dolda, är det då självklart att granskning är det enda tänkbara alternativet? Varför är idén om granskning så stark? Varför görs inga konsekvensanalyser?

Granskning har tagit formen av det som Kjell-Arne Røvik m.fl. (2014) kallar en masteridé om hur organisationer ska styras. Det är idéer som i en viss period fått särskilt stark legitimitet och utbredning, och som ger upphov till reformer. Det är samma fenomen som Meyer & Rowan (1977) benämnde rationaliserade myter, och liknar Tingstens idéer om överideologier (se Widmalms text i detta nummer). I och med att idén om granskningens nytta fått så starkt fäste och fått status av masteridé antas det att den leder till positiva effekter, och de negativa effekterna tenderar att försvinna från radarn. Detta är en förklaring till varför förslag om ny eller utökad granskning ses som förnuftigt, och att man sällan gör några konsekvensanalyser eller kostnadsberäkningar av den.

Vad är alternativkostnaden? Och när överstiger kostnaderna den nytta man tänker sig få av granskningen? Om forskningsutvärderingen FOKUS 170 miljoner skulle läggas på forskningsfinansiering istället, eller om man skulle behålla dagens system som kostar 6 miljoner, fanns det 164 miljoner som skulle kunna satsas på direkta forskningsprojekt. Vore inte det av högre nytta? Om skolinspektionens 400 miljoner, som troligen är i storleksordningen 1 miljard för den totala kostnaden inklusive skolornas insatser, skulle läggas på satsningar i skolan istället skulle det till exempel räcka till lön för tusen lärare under ett år. Svårigheten i detta resonemang ligger i att det är notoriskt svårt att mäta effekter av granskning, såväl positiva som negativa. Det råder heller ingen fullständig

enighet om vad en kostnad är. I ekonomisk mening är kostnad ofta detsamma som resursförbrukning och uttrycks oftast i monetära termer. Men det går att föreställa sig andra typer av resurser och resursförbrukningar där det är svårare att beräkna dessa i monetära termer, till exempel om vi talar om arbetsmiljö, personliga eller sociala förhållanden.

Hur värderas till exempel förbrukningen av tillit? Genom att kontrollera och granska skickas signalen om att någon, oftast den som styr eller är huvudman, måste stämma av att det som ska göras också blir gjort enligt de måttstockar som huvudmannen satt upp. I denna signal finns också implicit ett antagande om att det annars inte skulle bli gjort, eller åtminstone att det inte hade blivit gjort som huvudmannen önskat. Således är kontroll och granskning i sig en aktivitet som bygger på misstro. Det är en misstroendestyrning. Motsatsen är det som kallas förtroendebaserad styrning, det vill säga att huvudmannen litar på att den som åläggs en arbetsuppgift också genomför den med nöjaktigt resultat. Ett sätt att förvissa sig om detta är att överlåta måttstocken om vad ett gott arbete innebär till den yrkesgrupp som utför arbetsuppgiften. Denna måttstock har de utarbetat med grund i erfarenhet och kompetens inom det område som de verkar – de är professionella yrkesutövare. Förtroendebaserad styrning behöver nödvändigtvis inte bara innebära att det måste vara anställda tillhörande professioner som utövar arbetet. Förtroende kan baseras även på andra saker. En studie som visar hur detta kan ta sig uttryck är Cajsa Niemanns avhandling om roller och relationer mellan politiker och tjänstemän i Regeringskansliet (Niemann 2013). Hon visar att organisationen fungerar och är stabil som ett resultat av de starka normer som byggts upp kring respektive roller. Dessa bygger på förtroende och respekt för varandra, och skulle förmodligen fungera sämre ifall man introducerade mer granskning och kontroll. Detta är samma fenomen som beskrivs i ett flertal av de texter som presenteras i detta nummer av *Statsvetenskaplig tidskrift*.

Hur mycket får granskningen kosta? I vissa fall kan det vara svårt att sätta någon gräns för vad granskningen får kosta, eller när den överstiger de eventuella positiva effekterna. Om Skolinspektionens granskning förebygger att barn blir kränkta eller mobbade i skolan, eller om Kärnkraftsinspektionen genom sina inspektioner förebygger en allvarlig olycka får det naturligtvis kosta i princip hur mycket som helst. Men när granskningen tar sig uttryck i dokumentation och administrativt arbete som snarare är ritualer för att tillfredsställa yttre intressenter (som politik, media, etc) så landar vi i en situation där funktionell dumhet råder (Alvesson & Spicer 2012), det vill säga att granskning och dess konsekvenser i form av administration får ett egenvärde. Eftersom det är förknippat med stora svårigheter att fastställa effekter av granskning, samtidigt som det snarare är en moralfilosofisk fråga om när granskningens kostnader överstiger dess nytta, är slutsatsen här att varje granskning måste diskuteras och motiveras utifrån sin specifika situation.

Vi inledde denna artikel med att säga att granskning är en logisk följd av NPM-reformer i den offentliga förvaltningen. Och om vi ser granskning som konsekvens av NPM, och administrativt arbete som oförutsedd konsekvens av granskning, innebär det att NPM-reformer som syftar till effektivitet därmed kan få helt motsatta effekter. Robert Gregory (2007) är inne på detta tema när han diskuterar byråkratins förhållande till NPM. Han menar att NPM-reformer som syftar till minskad byråkrati snarare bidrar till densamma, genom sin strävan efter ökad mätbarhet och precision i styrning och ledning av offentliga organisationer. Reformerna ger ”reverse effects”. Detta eftersom sådana reformer också är en manifestation av processen ”rationalisering”, vilket Max Weber (1983[1924]) menade att tillväxten av byråkratiska organisationer var exempel på. Ökad rationalisering, oavsett om det sker i förklädning av NPM eller andra styr- och granskningsmodeller eller tekniker, kommer därmed alltid att leda till mer organisering och byråkrati – och följas av mer administration. Därför borde alla nya försök att styra, organisera och granska också åtföljas av en konsekvensanalys där de administrativa kostnaderna finns med i kalkylen. När det gäller granskning är det svårt att tänka sig ett helt granskningsfritt samhälle, och det finns ingen någorlunda sansad forskare som heller förespråkar ett sådant. Men däremot är det dags att införa begreppet *underhead* vid beräkning av de kostnader granskningen ger upphov till.

Referenser

- Ahlbäck Öberg, Shirin & Widmalm, Sten, 2013. ”NPM på svenska”, i Zaremba, Maciej (red.), *Patientens pris: Ett reportage om den svenska sjukvården och marknaden*. Stockholm: Weyler förlag.
- Aili, Carola & Brandte, Göran, 2006. *Kvalificerande arbete: Lärares vardagliga arbete som bas för lärarprofessionens autonomi*. Stockholm: Lärarförbundet.
- Alvesson, Mats & Spicer, André, 2012. ”A Stupidity-Based Theory of Organizations”, *Journal of management studies*, 49:7, Nov 2012.
- Alvesson, Mats, 2014. ”Rädsla att göra fel bör inte få ta över”, *Svenska Dagbladet*, 2014-08-18.
- Bengtsson, Mats & Ek, Emma, 2013. ”Tillsyn”, i Johansson, Vicky och Lindgren, Lena (red.), *Uppdrag offentlig granskning*. Lund: Studentlitteratur.
- Björkdahl, Christina 2005. *Tillsynens effekter. En litteratursammanställning*. Rapport till Tillsynsforum.
- Bromley, Patricia & Powell, Walter W, 2012. ”From Smoke and Mirrors to Walking the Talk: Decoupling in the Contemporary World”, *The Academy of Management Annals*, Vol. 6, nr 1, s. 483–530.
- Brunsson, Nils, 1989. *The organization of hypocrisy: Talk, decisions and actions in organizations*. Chichester: Wiley.
- De Wolf, Inge & Janssens, Frans, 2007. ”Effects and Side Effects of Inspections and Accountability in Education: An Overview of Empirical Studies”, *Oxford Review of Education*, Vol. 33, No. 3 (Jul., 2007), s. 379–396.

- Ehren, Melanie, Perryman, Jane & Spours, Ken, 2014. *Accountability and school inspections*. London: IOE.
- Ek, Emma, 2012. *De granskade. Om hur offentliga verksamheter görs granskningsbara*. Göteborg: Förvaltningshögskolan.
- Forssell, Anders & Ivarsson Westerberg, Anders, 2006. "Vad kostar transparens?", i Levay, Charlotta och Waks, Caroline (red.), *Stråvan efter transparens*. Stockholm: SNS Förlag.
- Forssell, Anders & Ivarsson Westerberg, Anders, 2014. *Administrationssamhället*. Lund: Studentlitteratur.
- Gregory, Robert, 2007. "New Public Management and the ghost of Max Weber: Exorcised or still haunting?", i Christensen, Tom och Læg Reid, Per (red.) *Transcending New Public Management. The Transformation of Public Sector reforms*. Burlington: Ashgate.
- Grek, Sonja & Lindgren, Joakim (red.), 2014. *Governing by inspection*. Milton Park: Routledge.
- Hall, Patrik, 2012. *Managementbyråkrati – organisationspolitisk makt i svensk offentlig förvaltning*. Malmö: Liber.
- Ivarsson Westerberg, Anders & Jacobsson, Bengt, 2013. *Staten och gransknings-samhället*. Rapport, Södertörns högskola.
- Johansson, Vicky, 2006. *Tillsyn och effektivitet: Statliga inspektörers yrkesroller och strategival*. Umeå: Boréa.
- Johansson, Vicky & Lindgren, Lena (red.), 2013. *Uppdrag offentlig granskning*. Lund: Studentlitteratur.
- Klerks, Mariell, 2012. *The effect of school inspections: a systematic review*. Paper presented at the ORD, Wageningen, Netherlands.
- Lindgren, Lena, 2014. *Nya utvärderingsmonstret: om kvalitetsmätning i den offentliga sektorn*. Lund: Studentlitteratur.
- Meyer, John W. & Rowan, Brian, 1977. "Institutionalized organizations. Formal structure as myth and ceremony", *American Journal of Sociology*, vol 83, s. 340–363.
- Miller, Peter & Rose, Nicholas, 1990. "Governing economic life", *Economy and society* 19: 1–31.
- Mintzberg, Henry, 1979. *The structuring of organizations: A synthesis of the research*. New York: Harper and Row.
- Modell, Sven och Grönlund, Anders (red.), 2006. *Effektivitet och styrning i statliga myndigheter*. Lund: Studentlitteratur.
- Niemann, Cajsa, 2013. *Villkorat förtroende. Normer och rollförväntningar i relationen mellan politiker och tjänstemän i Regeringskansliet*. Stockholm Studies in Politics 152. Stockholm: Stockholms universitet.
- Novak, Judit, 2013. *De styrdas röster. Rektors berättelser om Skolinspektionens regelbundna tillsyn*. Utbildningspolitiska studier 2013:1, Härnösand: Mittuniversitetet.
- Power, Michael, 1997. *The Audit Society: rituals of verification*. Oxford: Oxford University Press.
- Rövik, Kjell-Arne, 2008. *Moderna organisationer*. Malmö: Liber.
- Rövik, Kjell-Arne, Eilertsen, Tor Vidar & Moksnes Furu, Eli (red.), 2014. *Reformidéer i norsk skole*. Oslo: Cappelen Damm.
- SCB budgetdata 2014, tillgänglig <http://www.scb.se/nro111> (åtkomst 2015-11-06).

- SKI Report 2003:26. *How Agencies Inspect. A comparative study of inspection policies in eight Swedish government agencies.*
- Statskontoret, 2010. *Tänk till om tillsynen – Om utformningen av statlig tillsyn.* Stockholm: Statskontoret.
- SOU 2007:75. *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning.* Betänkande av Styretredningen. Stockholm: Finansdepartementet.
- Tipping, M.D., Forth, Victoria, Magill, David B., Englert, Kate & Williams, Mark V., 2010. "Systematic review of time studies evaluating physicians in the hospital setting", *Journal of Hospital Medicine*, 5 (6), s. 353–359.
- Weber, M., 1983[1924]. *Ekonomi och samhälle.* Vol 1:40. Lund: Arkiv.
- Vetenskapsrådet, 2014. *Forskningskvalitetsutvärdering i Sverige – FOKUS.*